

# MODERNIZACION DEL SISTEMA CARCELARIO

## COLABORACION DEL SECTOR PRIVADO



LIBERTAD Y DESARROLLO

FUNDACION PAZ CIUDADANA

**Modernización del Sistema Penitenciario**

**Colaboración del Sector Privado**

**Fundación Paz Ciudadana**

**Libertad y Desarrollo**

Publicado en Santiago de Chile, noviembre 1994

© Cristián Larroulet V. y María Pía Guzmán

© Fundación Libertad y Desarrollo y Fundación Paz Ciudadana

Fundación Libertad y Desarrollo: San Crescente 551. Santiago. Chile

Fundación Paz Ciudadana. Bilbao 1950. Santiago. Chile

Registro de propiedad intelectual: Inscripción N° 90.548

I.S.B.N.: 956-7183-04-X

Derechos Reservados

Toda reproducción total o parcial está prohibida sin la debida autorización,  
excepto para citas o comentarios.

Diseño de Portada y Diagramación: PrintArt

Impreso en Editorial Antártica S.A.

CHILE

**Modernización del Sistema Penitenciario**

**Colaboración del Sector Privado**

**Fundación Paz Ciudadana**

**Libertad y Desarrollo**

---

---

## INDICE

### Página

-	<b>Agradecimientos</b>	
-	<b>Introducción</b>	<b>1</b>
I.	<b>Presentación del Seminario, Carlos F. Cáceres C.</b> Presidente Libertad y Desarrollo, Director Fundación Paz Ciudadana	<b>3</b>
II.	<b>Discurso Inaugural, Soledad Alvear</b> Ministra de Justicia, Chile	<b>6</b>
III.	<b>Exposición Robert Poole</b> Presidente de The Reason Foundation	<b>11</b>
	<b>Preguntas</b>	<b>23</b>
IV.	<b>Exposición George C. Zoley</b> Presidente de Wackenhut Corrections Corp. International	<b>24</b>
	<b>Preguntas</b>	<b>38</b>
V.	<b>Exposiciones de Panelistas</b>	
	<b>Roberto Fantuzzi</b> Empresario	<b>46</b>
	<b>Ernesto Fontaine</b> Director del Curso Interamericano en Preparación y Evaluación de Proyectos (CIAPEP)	<b>50</b>
	<b>Claudio Martínez</b> Director de Gendarmería de Chile	<b>54</b>
VI.	<b>Discurso de Clausura, Marcos Aburto</b> Presidente de la Excma. Corte Suprema, Chile	<b>60</b>
VII.	<b>Anexo : Resumen y Conclusiones del Proyecto</b> <b>"Propuestas para mejorar la labor de rehabilitación</b> <b>de Gendarmería de Chile" ( CIAPEP )</b>	<b>63</b>

---

---

## AGRADECIMIENTOS

Fundación Paz Ciudadana y Libertad y Desarrollo agradecen a las diversas personas e instituciones cuya colaboración fue determinante para la realización del seminario sobre "Modernización del Sistema Carcelario - Colaboración del Sector Privado" (8 de abril de 1994) y de la presente publicación.

Especial reconocimiento corresponde a :

- Fundación América
- Wackenhut Chile
- Gendarmería de Chile
- Centro Interamericano de Planificación y Evaluación de Proyectos (CIAPEP), de la Facultad de Ciencias Económicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Reciban no menor reconocimiento las altas autoridades y personeros del sector privado que participaron en el seminario o entregaron su colaboración al mismo por diversas vías.

---

---

## INTRODUCCION

Pensamos que esta publicación representará en el ámbito chileno, a muchos respetos y para muchos lectores, una considerable novedad.

En efecto, hasta ahora, la preocupación pública en relación con las políticas de prevención y contención de la violencia delictual se ha detenido comparativamente poco en el componente penitenciario de este problema. Atención mucho mayor se ha dedicado, justificadamente, a los aspectos de perfeccionamiento de los sistemas judicial penal y policial, así como a las necesidades en materia de prevención -en particular en el sector juventud-, a análisis de políticas relativas a educación y medios de comunicación en este campo y, por cierto, a la vinculación entre droga y delito.

Sin embargo, se ha omitido un tanto la consideración de que, siendo el proceso delictivo un verdadero ciclo, la sociedad debe asignar no menor prioridad a aquella etapa en que el delincuente -aprehendido, juzgado y condenado- debe cumplir una pena privativa de libertad. (No ignoramos que muchas tendencias modernas propician otras penas alternativas, no privativas de libertad, pero actualmente en nuestro país hay más de 21 mil personas sujetas a dichas penas privativas (1993), y, por tanto, es preciso, hoy, atender también a esa realidad, sin perjuicio de tener presente que ese cuadro puede cambiar en el futuro).

Si el delincuente recluso en un recinto penal no tiene oportunidad de recibir un proceso de rehabilitación eficaz, sucederá que, al egresar al medio libre, no podrá reinsertarse en la vida social normal y, previsiblemente, volverá a delinquir. Las cifras conocidas muestran que alrededor de un 54 % de la población penal actual es reincidente (1993).

La rehabilitación es de decisiva importancia en la reducción de las tasas de delincuencia. Para reducir éstas, es necesario mejorar aquélla.

Siendo así, la Fundación Paz Ciudadana y Libertad y Desarrollo han estimado necesario explorar qué posibilidades existen de mejorar

---

---

los actuales niveles de rehabilitación en los recintos penales. El Estado, por medio del Servicio de Gendarmería, es eficiente en su función de custodia de los reclusos: las fugas constituyen en Chile un porcentaje muy reducido, en comparación con los niveles internacionales, especialmente respecto de países de desarrollo equivalente. Pero la custodia eficaz, por sí sola, evidentemente no garantiza la no reincidencia.

¿Qué puede hacerse para mejorar la rehabilitación? A esa pregunta es que se quiso buscar al menos un principio de respuesta, a la luz de la experiencia internacional, en un seminario con la participación de los más altos personeros nacionales del Sector Justicia y expertos extranjeros.

Las páginas que siguen, que contienen los conceptos vertidos en esa oportunidad (Abril de 1994), quieren hacer llegar esa información a un público más vasto que el que asistió a dicho seminario. Creemos que el análisis que allí se llevó a cabo debe ser conocido y mover a reflexión a todos quienes están esforzándose por alcanzar más altos niveles de paz y seguridad para toda la sociedad.



---

---

## I . PRESENTACION

**CARLOS F. CACERES C.**  
**DIRECTOR DE FUNDACION PAZ CIUDADANA**  
**PRESIDENTE DE LIBERTAD Y DESARROLLO Y**

Señora Ministro de Justicia  
Señor Presidente de la Corte Suprema  
Distinguidos señores expositores  
Autoridades, académicos, apreciados amigos:

Con profunda satisfacción procedemos a dar inicio a este seminario. Nos honra la presencia y participación en él de tan altas autoridades nacionales y tan connotados especialistas chilenos y extranjeros. Acepten unas y otros nuestro profundo reconocimiento.

Creemos que, con esta reunión de análisis, Libertad y Desarrollo y Paz Ciudadana hacen un aporte importante a la consecución de los objetivos que se han fijado. Se da un paso más en la tarea de dar a conocer al país experiencias que, de otro modo, quizás habrían tardado bastante más tiempo en ser objeto de estudio y discusión ciudadana.

No es casual que ambos centros de estudio asignen tanta importancia al problema penitenciario. Este tema se vincula directamente con la paz y la seguridad pública. La delincuencia, que atenta esencialmente contra estos valores, es una preocupación principal de la población, como lo confirman las encuestas. En consecuencia, es algo que no puede eludir ninguna entidad que se aboque a los estudios sociales.

El funcionamiento del sistema penitenciario es un factor que incide en los niveles de violencia delictiva en cualquier sociedad. Si ese sistema funciona mal, la rehabilitación será insuficiente o casi inexistente. En tal caso, las tasas de delincuencia a lo más tenderán a mantenerse y en caso alguno a disminuir. Todo ese fenómeno afectará tanto más a los sectores juveniles.

El perfeccionamiento del sistema penitenciario es, en consecuencia, un complemento necesario de las demás reformas modernizadoras que la sociedad requiere en cuanto a prevenir el delito, a enfrentar y

---

contrarrestar aquellos que efectivamente se cometen, y a juzgar a los delincuentes aprehendidos.

En este campo, me es grato recordar que Libertad y Desarrollo ha ocupado, hace ya varios años, un lugar de avanzada en el planteamiento público de la necesidad de que Chile aborde el problema penitenciario con un enfoque nuevo y modernizador. La Fundación Paz Ciudadana, más recientemente, proporciona ahora una instancia de encuentro para que todos los sectores políticos y técnicos puedan ahondar en su conocimiento y discusión.

Esperamos que este seminario entregue elementos valiosos para enriquecer la visión y el debate nacional a este respecto. En tal sentido la experiencia internacional en este campo puede aportar mucha luz nueva al análisis, y por eso hemos centrado en ella este encuentro.

Esa experiencia es innovadora, en cuanto se aparta del esquema tradicional, que veía lo penitenciario como un campo en el que exclusivamente competía actuar al Estado. Diversos países están mostrando hoy que es posible obtener mejores resultados sociales en un esquema de acción conjunta con el sector privado en diversos planos, para mayor beneficio de los reclusos, del Estado y de la sociedad entera.

Nuestras instituciones están muy conscientes de que, hasta ahora, nuestro análisis se ha enfocado en la rehabilitación más específicamente en relación con las penas restrictivas de libertad. Muchas tendencias contemporáneas asignan, en cambio, un valor creciente a las penas alternativas, no restrictivas de libertad.

No nos hemos adentrado todavía en estas últimas no porque las desestimemos, sino porque, a la luz de la realidad nacional y de la experiencia internacional, estimamos indispensable que el análisis de los regímenes alternativos no postergue un mejoramiento sustancial y urgente de todo aquel sector de lo penitenciario que hoy se estructura en torno al régimen de penas privativas de libertad. Pensamos que, en esta etapa, eso es una urgencia que no puede desatenderse.

En todo caso, por amplia que sea la gama de regímenes alternativos a la privación de libertad, parece improbable que, en el corto y mediano plazo, pueda prescindirse enteramente de los regímenes privativos de libertad. Unos y otros conformarán, en conjunto, el sistema penitenciario que el país se dé.

---

---

A este respecto, creo valioso destacar que el Programa del Gobierno recientemente iniciado es muy renovador en materia penitenciaria. Textualmente señala que se busca fomentar "la incorporación de la comunidad a tareas que apoyen la rehabilitación. En particular, la de la empresa privada, para que participe en el fortalecimiento de talleres de capacitación y en el desarrollo de microempresas". Hace muy poco tiempo, un planteamiento semejante en este ámbito habría parecido demasiado audaz para ser incluido en un programa de Gobierno. Pero los tiempos cambian y se abren a experiencias nuevas.

Uno de los méritos de la instancia que hoy nos reúne es que permite poner oportunamente de relieve ese rasgo y sus proyecciones, que bien pudieran pasar algo inadvertidos, entre otras preocupaciones públicas.

Mediante este seminario, queremos contribuir a que ese ciclo, que se inicia con la prevención, pasando por todo el proceso policial y judicial, hasta culminar en el proceso penitenciario, sea mejor comprendido. No basta con lamentar sus debilidades y fracasos. Es preciso encontrar y aplicar soluciones eficaces, superiores a las del pasado. Sobre esa base, la acción social, institucional, personal, de las autoridades y del sector privado puede ser también más eficaz, en pro de la paz y la seguridad de toda la comunidad y de cada persona.

Ese es el aporte que esperamos hacer con este encuentro, así como con las derivaciones que de él esperamos, en estudio y en acción. Sabemos que, en el breve tiempo de que disponemos, mucho no alcanzará a ser expuesto y debatido aquí. Nos complace señalar que Paz Ciudadana y Libertad y Desarrollo, tanto conjunta como separadamente, se han propuesto constituirse en instancias permanentes en las que ese análisis pueda continuarse.

En ello invitamos a participar, desde luego, a todos los presentes, muy cordialmente.

Al concluir, en nombre de las dos instituciones que represento, quiero expresar el mayor agradecimiento a la Fundación América, cuyo respaldo hizo posible este seminario, así como al Ministerio de Justicia y a Gendarmería de Chile, por su invariable cooperación durante su organización.

Muchas gracias.

---

---

## II. DISCURSO INAUGURAL

### SOLEDAD ALVEAR MINISTRA DE JUSTICIA

Para el gobierno del Presidente Eduardo Frei y quienes colaboramos directamente con él desde el sector justicia, resulta muy estimulante que la sociedad civil y, especialmente, organizaciones privadas de relevancia, como la Fundación Paz Ciudadana y el Instituto Libertad y Desarrollo, se interesen en el tema penitenciario y participen en la búsqueda y diseño de un sistema justo y adecuado al cumplimiento de los fines que la sanción penal persigue.

Quiero, por ello, expresarles mis más sinceras felicitaciones por la organización de este importante seminario y asimismo, agradecer la gentil invitación que me han hecho a participar en su inauguración.

La modernización del sistema penitenciario es un desafío para los nuevos tiempos. En efecto, el tema penitenciario, parte integrante de la justicia criminal, debe abordarse dentro del contexto de la modernización de la justicia, que este Gobierno se ha planteado como una urgente política de Estado.

Ello, a partir del supuesto de que una administración de justicia ágil y eficiente, constituye un fundamento indispensable para la estabilidad del sistema político y el desarrollo económico sostenido. Se trata entonces, de hacer parte a la justicia - y dentro de ésta, al sistema penitenciario, que es el tema que hoy nos ocupa- del proyecto global de modernización y desarrollo del país.

El Programa de Gobierno contempla, dentro del área de la justicia penal, una evaluación y redefinición del sistema penitenciario vigente. A partir de la convicción de que las políticas penitenciarias deben asumirse de manera integral, evitando caer en actitudes meramente reactivas a determinadas situaciones coyunturales, se propone implementar profundos cambios, en torno a ciertas ideas prioritarias para el Ejecutivo, entre las que cabe destacar las siguientes:

- 
- 
- La humanización de las cárceles, como condición necesaria para el efectivo goce de los derechos fundamentales de los presos y con el objeto de facilitar su reinserción social.

Me parece decisivo, en este ámbito, dejar atrás criterios que estimamos obsoletos, como aquellos que asocian las penas con venganzas y castigo.

- La aplicación más racional de la prisión preventiva, por cuya causa ingresan a los recintos carcelarios del país más del 60% de la población de estos.
- La adecuada regulación de la situación de los menores declarados con discernimiento, actualmente confundidos con los adultos, para quienes se requiere una normativa de ejecución con un acentuado enfoque reeducativo y de supervigilancia jurisdiccional en el ambiente libre.

Es en el campo de los menores y jóvenes infractores de la ley donde, tal vez, el sector privado puede prestar la mayor colaboración, regulada por los convenios correspondientes con la institucionalidad pública a cargo del tema.

- La regulación y desarrollo de penas sustitutivas de la privación de la libertad.

Es necesario, en este punto, superar la sinonimia existente entre los conceptos de pena y privación de libertad, dando alternativas al juez para aplicar sanciones sustitutivas, en función de las circunstancias del caso y de las personas involucradas.

- La adopción de medidas concretas de apoyo a aquellos infractores de la ley, que cumplida la pena, recuperan su libertad.

Ello se inscribe en la necesidad de facilitar su reinserción social, disminuyendo así la tasa de reincidencia que, en Chile, es el orden del 60%.

- La educación y capacitación laboral de la población penal.

Es especialmente importante que la capacitación de los reclusos se dé en aquellas áreas que constituyen polos de desarrollo y donde existe efectiva necesidad de mano de obra especializada, pues sólo así se logrará una posibilidad real y efectiva de cada condenado.

---

---

En relación con esta materia, quisiera hacer una especial referencia a las iniciativas de capacitación en que el sector privado ha participado durante los últimos años, a través del desarrollo de diversos proyectos y talleres de notable éxito. Tales iniciativas merecen el mayor reconocimiento del gobierno y, especialmente, de quien habla.

Me parece, además, imprescindible abordar otros temas conexos a aquellos estrictamente penitenciarios, que inciden fuertemente en el funcionamiento del sistema, tales como la agilización de los procedimientos penales y la adecuación de figuras penales a la realidad contemporánea, eliminando algunas obsoletas, cambiando otras e incorporando tipos nuevos, producto de nuevas situaciones sociales y económicas y de los avances tecnológicos y científicos.

Ahora bien, en cuanto a lo que es propiamente gestión de recintos penitenciarios, y el rol que en ella cabe al Estado y al sector privado, es preciso señalar que una de las tendencias contemporáneas -que ha sido aplicada en diversos países- es la de entregar la administración y, a veces, la propiedad de estos establecimientos, a organizaciones privadas, con o sin fines de lucro .

Aun cuando, por otra parte, el modelo económico desarrollado en Chile en los últimos años ha llevado a una significativa privatización de la economía, circunscribiendo al Estado a un rol subsidiario, existen instituciones y tareas estatales, que por su carácter no pueden entregarse a la gestión privada, pues los roles que ellas cumplen pertenecen por esencia al Estado y son, por tanto, indelegables. Nos parece que la defensa social; la administración de la justicia, el acceso a la misma, la disposición, expedida de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente de privar de libertad a una persona, son de esta clase de tareas. Otras, como el cumplimiento del fin preventivo y rehabilitador de la pena privativa de la libertad, pertenecen a aquella categoría que, en principio, nos parece muy difícil que, Chile, el Estado chileno delegue. Desde luego, no existen en el país experiencias anteriores sobre gestión privada de establecimientos carcelarios, y sólo han existido, como ya he dicho, experiencias relativas a la capacitación laboral de los reclusos.

Sin embargo, el tema puede ser objeto de una ciudadosa evaluación, estudio y discusión, teniendo en cuenta las experiencias extranjeras existentes.

---

Considerando la gravedad de las repercusiones sociales y económicas del delito, el Estado tiene la obligación de velar directamente por la prevención de la delincuencia, rehabilitación y reinserción social de los condenados. Ello, por cierto, sin perjuicio de la valiosísima colaboración que el sector privado puede prestar.

Nos parece útil recordar, que en su artículo primero, la Constitución Política establece expresamente que el Estado está al Servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material, con pleno respeto a los derechos y garantías que la misma Constitución establece.

Señala además la Carta fundamental, en el inciso siguiente del mismo artículo primero, que "Es deber del Estado reguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional".

Teniendo presente, entonces, el carácter esencial de estas tareas, no creemos que un organismo privado las pueda asumir integralmente, ya que vulneraría las garantías y derechos que el propio Estado se ha comprometido a cumplir y cautelar. Estimamos, sin embargo, que el sector privado puede intervenir en algunas de ellas, sin que se lesionen los principios anteriores.

En nuestro país, el Servicio de Gendarmería es el organismo encargado de hacer cumplir las sanciones emanadas de las resoluciones de la justicia penal, de acuerdo a las políticas que determina el Ministerio de Justicia, sobre tratamiento penitenciario y rehabilitación de los infractores. Sin perjuicio de ello, me parece adecuado revisar el rol de Gendarmería, a quien incuestionablemente debe pertenecer la vigilancia y el control de los internos, pero no necesariamente debe estar a cargo de toda la ejecución de la pena.

Creo necesario estudiar la posibilidad de establecer jueces de ejecución o supervigilancia, a cargo de aplicar las normas legales que regulen la ejecución penal, actualmente limitada a niveles reglamentarios.

Considero también que la iniciativa privada puede tener un amplio campo de acción en el ámbito de las medidas sustitutivas, como la

---

---

libertad vigilada y otras ya existentes o que se establezcan en el futuro. Al respecto, cabe recordar que la ley 18.216 de 1983, permite expresamente que instituciones privadas, entre ellas corporaciones y fundaciones, puedan ejercer el control de la libertad vigilada, sin que, lamentablemente, ninguna se haya interesado por hacerlo en el lapso de diez años de vigencia de la ley.

Quisiera terminar mi intervención de esta mañana destacando la importancia que para el Gobierno reviste la colaboración de las organizaciones sociales en las tareas de reinserción de los delincuentes, cuestión que en nada se contradice con las posturas antes expuestas en relación con el rol del Estado en estas materias, por lo que permito, reiterar mis más cálidas felicitaciones a los organizadores de este evento.

Muchas gracias.



---

---

### III. EXPOSICION

#### **PROFESOR ROBERT POOLE PRESIDENTE THE REASON FOUNDATION**

Agradezco la oportunidad de dirigirme a ustedes. Represento a The Reason Foundation de Los Angeles, una fundación dedicada a estudiar, en los Estados Unidos y el mundo entero, la privatización de los servicios públicos.

La experiencia internacional respecto de la privatización de prisiones y cárceles se limita prácticamente a la de Estados Unidos. En nuestro país, hemos sido pioneros en utilizar al sector privado para resolver este serio problema. Por más de diez años, hemos estado desarrollando una industria que opera prisiones con el sector privado. Esto ha aumentado rápidamente en los últimos años; así, al término de 1993, había 67 prisiones operadas por el sector privado en los Estados Unidos. De estos, 26 eran de propiedad de las empresas que las operaban y 41, si bien eran de propiedad estatal, eran operadas bajo contrato por el sector privado. Estas prisiones estaban distribuidas en 16 de nuestros 50 estados, concentrándose el mayor número en los estados de Texas, Florida y California.

Existen 20 empresas en este rubro. Una de las más importantes es Wackenhut cuyo representante, el señor Zoley, les expondrá sus experiencias y trayectoria más adelante.

En Estados Unidos en la actualidad hay más de 32.000 camas para reclusos, distribuidas entre estos establecimientos privados. Sin lugar a dudas, esto representa una rápida expansión, a pesar de que aún no supera el 2 % del total de las camas carcelarias del país.

Más de la mitad de todas las prisiones privadas incluyen prisioneros de mediana y máxima seguridad, lo que significa que estos establecimientos no son solamente para casos de seguridad mínima, sino para todo tipo de presos. Por otra parte, también se está dando esta modalidad en todos los niveles del gobierno: municipal, estadual y federal.

---

---

¿Cuáles son las causas de esta transformación?

Una razón es que la tasa de criminalidad sigue en aumento y los gobiernos continúan aprobando leyes que imponen mayores sentencias. Paralelamente, los gobiernos no están "llenos de dinero". Al contrario, suelen sufrir agudas limitaciones presupuestarias. Por ello, enfrentados con la necesidad creciente de construir más cárceles y contando con menos recursos, los gobiernos han fijado sus expectativas en el sector privado, con la esperanza de que así podrán optimizar sus recursos financieros.

Asimismo, por más de diez años hemos podido comprobar que el sector privado puede operar con éxito todo tipo de prisiones. Cuanta más gente estudia esta experiencia, más son los gobiernos dispuestos a aplicar esta nueva idea, lo que queda demostrado con el crecimiento del 20 % en las prisiones privadas registrado en 1993.

Cuando hablamos de privatización de sistemas carcelarios, consideramos diferentes formas de usar la participación privada en este sector.

La forma más simple es que el gobierno contrata una empresa privada para que opere uno de sus establecimientos carcelarios existentes, procurando con ello mejorar la administración del recinto y reducir los costos asociados. Otra forma es recurrir al sector privado para que financie y construya una prisión y luego, mediante un contrato de "leasing", el gobierno asume la administración del establecimiento, una vez que haya vencido el plazo establecido en el contrato. Mediante estas dos fórmulas, los gobiernos evitan grandes desembolsos iniciales y solventan los costos correspondientes con el correr del tiempo.

Una tercera opción, que está tomando mayor importancia últimamente, es aquella en la que el sector privado financia, construye y administra el establecimiento mediante una concesión por un período de tiempo no menor a 20 o 25 años. En este caso, el gobierno se libera de los gastos y permite al particular diseñar la prisión de tal forma que pueda disminuir sus costos de operación. Ello generalmente se logra con una reducción en el número de guardias que deben circular permanentemente en el interior del recinto.

Cuando hablamos de privatización de cárceles o prisiones, nos referimos concretamente a alguna de estas opciones.

---

Como podrán imaginarse fácilmente, éste ha sido un tema bastante controvertido en Estados Unidos y no todo el mundo está de acuerdo en que sea una buena idea. Permítanme citarles una declaración de uno de los más destacados criminalistas de nuestro país, John De Julio, de la Universidad de Princeton: "Incluso si las prisiones privadas pudiesen hacer el trabajo mejor y en forma más económica, permitirlo sería errado por cuestión de principios".

Hemos escuchado esa clase de argumentos de toda clase de gente, por lo que es bueno reflexionar acerca de esto. Analicemos algunos de estos argumentos:

La gran interrogante es: ¿Es legítimo que el gobierno delegue su autoridad sobre la gente confinada en prisiones y cárceles?

Uno de los argumentos de quienes abogan a favor de las prisiones privadas parte de la pregunta: ¿Existe alguna diferencia real en delegar esta autoridad en empleados contratados por el gobierno o en una empresa privada contratada por el gobierno? ¿Existe en realidad alguna diferencia entre estas dos modalidades, desde el punto de vista de los principios?

En ambos casos, se está contratando gente que va a proceder de acuerdo a condiciones previamente establecidas por el contratante. Desde mi punto de vista, no veo conflicto a nivel de principios entre estos dos tipos de actividad. Además, una empresa que quiera establecerse en el negocio de las prisiones a largo plazo -y así atraer inversionistas- tiene un gran incentivo para alcanzar una buena reputación, que le permita mantener su atractivo y ampliar sus operaciones. Por lo tanto, una empresa privada tiene un poderoso incentivo para evitar motines, escándalos y demandas judiciales por gente que alegue malos tratos en sus establecimientos carcelarios.

El futuro de todo negocio, y en este sentido esta actividad comercial es igual a todos los demás, depende de una buena reputación en el rubro en que se opere. Por ende, este factor es particularmente relevante en el momento de predecir el futuro comportamiento operacional de una empresa específica.

Otra de las grandes interrogantes sobre este tema es cuánto se puede delegar en la administración de las prisiones y cárceles. ¿Cuáles son

---

---

las decisiones que se delegarán al sector privado y cuáles deberán ser retenidas por el estado?

Hay que responder a esta pregunta en forma muy estudiada y cuidadosa. Nosotros creemos que el Estado debe retener la autoridad para decidir quiénes serán encarcelados, cuáles son los delitos que justifiquen el encarcelamiento, cuál debe ser la extensión de la pena y qué prisioneros requieren de máxima seguridad, confinamiento solitario, mínima seguridad, etcétera. Este es, a nuestro parecer, el ámbito de decisión estatal. Así como también son del Estado las decisiones vinculadas a la disciplina y las decisiones relacionadas con la disminución, por buen comportamiento, de las condenas originalmente dictadas. El gobierno necesita supervisar dichas decisiones y estar comprometido en ellas, para asegurarse del cumplimiento del proceso en la operación del recinto carcelario privado.

En nuestros diez años de experiencia, hemos observado que, en muchos casos, el proceso de elaborar un contrato con una empresa privada lleva a un mayor grado de escrutinio, de vigilancia por parte del sector público, para asegurarse que todos saben lo que ocurre, cuáles son las condiciones en la prisión. Esto -ahora más que antes- puede llevar a un mejoramiento de los niveles de observación de los procedimientos respecto de la toma de decisiones y de las condiciones reales en el interior de las prisiones.

Algunos críticos de esta iniciativa sostienen que no es correcto que una empresa obtenga ganancias gracias a la gente encarcelada. Es necesario pensar seriamente también sobre este argumento. Analicemos ambas perspectivas. Pensemos en las motivaciones de la gente que trabaja en las prisiones del estado. ¿Los guardias en estas prisiones tienen un interés personal en la mantención de una alta población de reos? Sí lo tienen. De ellos depende su trabajo. De igual modo, los empleos de una empresa privada dependen de que haya muchos presos que vigilar. Por lo tanto, ambas partes dependen exactamente de lo mismo para subsistir, tienen la misma motivación e intereses particulares comprometidos en sus funciones. Esto no es algo único en el sector privado. Por lo que, una vez aclarado y acordado este punto, uno puede darse cuenta de que tanto en el sector privado como en el sector público vinculado a la operación de las prisiones, aparecen los mismos incentivos. Lo importante es asegurarse que la estructura acordada pueda ser usada para el servir el interés público, aprovechando el interés particular de los vigilantes. No obstante, este problema no surge únicamente cuando se trata del sector privado.

---

Vayamos ahora más allá de los argumentos teóricos y morales y observemos lo que podemos extraer de la experiencia en Estados Unidos.

Primero, veamos los costos. ¿Se puede identificar una disminución real, significativa en los costos por parte del sector privado?. La respuesta es afirmativa. Las empresas privadas han mostrado mayor habilidad para encontrar fórmulas para diseñar y construir prisiones a un costo cercano a un 20 % inferior a los costos generados por el sector público. Una de las razones por esta diferencia es que el sector privado requiere menos tiempo para diseñar y construir. Hay muchos trámites que no existen en el sector privado, procedimientos burocráticos que retardan las cosas. El sector privado es capaz de tener a la gente que diseña y que construye trabajando juntos en un equipo. Reunidos de esa forma, tienen un incentivo para crear una prisión que sea más económica de operar. Esto no sólo lleva a una reducción en los costos iniciales de una prisión, sino que también incide en los futuros costos de operación.

La dotación de guardias de una prisión puede llegar a ser un aspecto muy caro. Cada puesto en una prisión requiere la presencia de un guardia las 24 horas del día, los siete días de la semana. Esto significa, por lo menos, un plantel de cinco empleados a tiempo completo. Si se puede reducir el número de guardias que se requiere, mejorando el diseño del establecimiento, se puede llegar a reducir en forma significativa las exigencias presupuestarias por concepto de sueldos para los funcionarios. Hemos sido testigos de reducciones que fluctúan entre un 10 % y un 20 % en los requerimientos del personal, en prisiones diseñadas y construidas en forma privada, en comparación con las del sector público.

Además de esto, existen muchos otros aspectos en términos del uso del personal en muchas prisiones públicas de Estados Unidos; por ejemplo, existe una tradición de tener el mismo número de guardias en servicio las 24 horas del día, a pesar de que durante la noche se requiere de menos personal. En este sentido, el sector privado ha demostrado más flexibilidad para ajustarse a diferentes necesidades de personal activo, de acuerdo a las exigencias de cada hora del día.

Hemos podido comprobar también que en el sector privado se registra menos ausentismo, la gente acude a sus puestos de trabajo en forma más regular, se registran menos licencias por enfermedad, la rotación de personal es menor, menos gente renuncia a sus puestos de trabajo a cambio de otros trabajos. Desconocemos las razones precisas de estas diferencias con el sector público, pero existe documentación

---

---

suficiente para corroborarlo y que justifica tenerlas presentes a la hora de evaluar las operaciones.

En general, las diferencias salariales entre el sector público y privado no son significativas. Sin embargo, el costo de los beneficios adicionales es menor en el sector privado que en el sector público. Esta diferencia se refleja en los costos de operación.

Considerando todos los elementos, los resultados iniciales de los contratos para prisiones privadas en Estados Unidos indican una reducción en los costos que fluctúa entre el 5 % y el 50 %. Desde la perspectiva financiera, esto convierte la idea en algo realmente promisorio.

De acuerdo a la experiencia en Estados Unidos, es difícil hacer un estudio comparativo preciso entre el sector público y privado porque, por lo general, los costos de cualquier operación pública se disipan en los presupuestos de una multiplicidad de dependencias públicas. De este modo, no todos los costos se reflejan en los presupuestos del sistema carcelario; los beneficios que perciben los empleados pueden manifestarse en un presupuesto diferente, los insumos y provisiones quedan registrados en los presupuestos de diferentes agencias gubernamentales. Esta realidad se ha visto reflejada en la amplia controversia que se registra en torno al real costo de las cárceles del sector público.

Ya se han realizado varios estudios académicos detallados, que permiten formarse una idea mucho más precisa. Dichos estudios señalan que hay un ahorro concreto de por lo menos el 10 % a favor del sector privado. Ello, tomando en cuenta que en el caso de los contratos del sector privado se registran costos extraordinarios que no se presentan en el sector público, tales como los costos del proceso de evaluación y aprobación de cada proyecto o bien los que se originan por una mayor acuciosidad en los controles para asegurar el cumplimiento de los contratos asumidos por el sector privado. Sin embargo, estos son pequeños costos agregados y, por lo general, el ahorro que se registra en las operaciones del sector privado es mucho más significativo. Por ende, el resultado neto es una real reducción en los costos.

Pero, cabe la pregunta: ¿qué sucede con la calidad de las condiciones en las prisiones? En Estados Unidos existe una organización profesional denominada American Correctional Association (ACA). Dicha asociación ha diseñado pautas para el buen funcionamiento y la correcta operación de un establecimiento. Las pautas abarcan la

---

---

seguridad interna de los establecimientos, la calidad de los alimentos, salubridad, atención médica, programas de trabajo para los reclusos, programas educacionales para los mismos, y toda una serie de otros consideraciones similares. Una evaluación de las cárceles existentes demostró que sólo el 20 % de las prisiones estatales cumplieron con las metas establecidas por la ACA y sólo 1 % de las prisiones locales alcanzaron esta vara.

Con la incursión del sector privado en este campo, muchos gobiernos ha optado por exigir el pleno cumplimiento de las normas de la ACA a los privados que postulan a la licitación de sistemas carcelarios. En caso de incumplimiento, el contrato no se firma, o bien se anula el contrato existente.

Lo que estamos presenciando, pues, es una elevación de los niveles en la calidad de la atención, ya que se exige al sector privado cumplir con normas que no se han acatado en el sector público.

Una prestigiosa institución de investigación, el Urban Institute, con sede en Washington, ha elaborado un voluminoso estudio en el que compara las prisiones públicas con las del sector privado. Sobre la base de 50 ó 60 factores, este estudio señala que para la mayoría de los controles de calidad aplicados, el sector privado tuvo un rendimiento similar o superior al rendimiento del sector público.

Existe otro estudio -y esto muestra una de las peculiaridades del sistema legal de Estados Unidos- en el que se registra el hecho de que los prisioneros cuentan con más derechos individuales en las cárceles privadas que en las del sector público. En una cárcel privada, el prisionero puede interponer una demanda judicial por daños, si considera que el trato recibido ha sido improcedente. En una cárcel pública, sólo puede demandar para obtener un requerimiento que detenga la condición que lo afecta: no puede demandar por daños en una cárcel pública. No obstante, algunas personas están preocupadas por los derechos de los prisioneros de las cárceles privadas. En realidad, los reclusos cuentan con más derechos cuando están reclusos en una cárcel privada que cuando se hallan en una cárcel pública.

Al analizar este tema, surgen múltiples planteamientos y temas de discusión. Por ejemplo, a algunas personas les preocupa que el sector privado, en su afán por conseguir mayores ganancias, pueda ejercer presión y usar sus influencias sobre los gobiernos para dicten condenas más largas. Debe analizarse este punto: ¿Hay alguien interesado en lograr

---

---

esto en la actualidad? Ciertamente, las organizaciones gremiales de los guardias de prisiones tienen ese incentivo para promover y apoyar esta iniciativa, de tal forma que ellos contarían con más oportunidades de aumentar sus afiliados. Reconocemos que hay gente que tiene estos intereses y tratamos de resguardarnos de ello. Pero esto no constituye una razón para no contar con gendarmes, como tampoco es razón para no contratar los servicios del sector privado.

Es importante recordar que la competencia entre las empresas privadas, en que cada una intenta obtener mejores resultados que las demás, es una fuerza poderosa en lo que limitar el interés particular se refiere.

Otra de las ventajas del sector privado es su flexibilidad. Cuando se contrata una empresa privada para que provea algún servicio, el gobierno cuenta con la flexibilidad de ampliar el contrato si las condiciones así lo requieren, y cambiar el contrato si baja el crimen y hay menos prisioneros. En este caso, el gobierno puede reducir el número de prisiones que pueda haber contratado originalmente.

El sector privado facilita experimentos con nuevos programas de rehabilitación y de servicios. Asimismo, de esta forma el sector privado asume los riesgos y las responsabilidades ante posibles fracasos y errores en esta actividad. Esto es un punto muy atractivo, porque muchas veces resulta muy difícil que el sector público asuma riesgos.

¿Qué sucede con el tema de seguridad, el empleo de fuerza letal en los establecimientos carcelarios? En varios estados de Estados Unidos la ley exige a los encargados de la vigilancia en los establecimientos privados, los guardias de cárceles privadas, concurrir a la Academia de Policía Estatal y lograr el certificado que los acredite como "oficiales pacificadores", al igual que los guardias en las cárceles públicas. Otra de las técnicas que se aplican es la exigencia de que siempre haya por lo menos un representante del estado en el establecimiento, de tal forma que supervise el cumplimiento de las ordenanzas y los procedimientos. Esta modalidad se usa, por ejemplo, en el estado de California. En los últimos diez años, no se han registrado serios problemas en este orden de cosas. No se ha registrado mayor número de fugas en los establecimientos privados que en los públicos, no ha habido huelgas de empleados en las prisiones privadas. Es importante destacar, respecto a este punto, que la ley exige a las empresas privadas la continuidad de sus servicios, incluso si existen conflictos con su personal. Esto significa que la empresa debe prever la contratación de personal que eventualmente pueda hacerse



---

---

cargo de la vigilancia y de la seguridad del establecimiento en caso de huelga o paros del personal de planta. Todo esto queda estipulado en los contratos iniciales.

Otro punto controvertido se relaciona con la responsabilidad legal si se produjera un siniestro u otro evento similar en una cárcel privada. De acuerdo a la ley de Estados Unidos, el estado sigue siendo el responsable final, a pesar de que haya delegado la operación diaria de un establecimiento carcelario en una empresa privada. Sin embargo, al firmar el contrato, el particular debe comprobar que cuenta con un seguro por un monto elevado, lo que permitiría al estado cubrirse en caso de demandas judiciales y, a su vez, poner un amortiguador entre los prisioneros en emprendan demandas judiciales y el gobierno; la empresa particular estaría en el centro del conflicto y deberá contar con seguros cuantiosos que cubran estas eventualidades. En la práctica, esto quiere decir que la empresa, que no desea involucrarse en complejos pleitos legales ni invertir suculentas sumas en los honorarios de sus abogados, tiene un gran incentivo para evitar todo tipo de demandas, para cumplir con las exigencias que se le imponen, para contar con suficiente cobertura de seguros para defenderse y para solucionar cualquier conflicto en forma expedita, sin recurrir al sistema judicial.

La responsabilidad es una pieza clave en todo esto. Hay tres elementos en los que se fundamenta la credibilidad del sector privado. Primero, está la capacidad. La empresa sabe que si fracasa o cumple mal sus funciones, su contrato puede ser derogado. Al suspenderse este contrato, la empresa no sólo registra pérdidas monetarias, sino que también perjudica su reputación. En estas condiciones, será difícil que se le otorgue un nuevo contrato. El prestigio es un aspecto clave en este negocio.

El segundo elemento es la necesidad que enfrenta la empresa de asegurarse ampliamente. Una vez más, si la "hoja de vida" de la empresa refleja un mal trato a los presos, motines o muestra incapacidad para controlar a los reclusos, se le dificultará la contratación de seguros o bien, sus costos en este rubro serán elevados. De esta forma, este elemento también se convierte en una seguridad; es la forma en que el mercado comunica a la empresa que debe trabajar bien, o sencillamente no conseguirá los seguros que se le exigen.

El tercer factor que incide aquí es el hecho de que la empresa tiene inversionistas. Es más, las empresas incluso pueden llegar a tener acciones que se transan en la bolsa. Todo el mundo está interesado en

---

saber si sus inversiones suben o bajan. Si una empresa realiza un trabajo deficiente, pierde contratos y se ve envuelta en numerosos pleitos legales; si registra motines en sus establecimientos, va a tener serias dificultades no sólo para atraer nuevos inversionistas sino para retener a los originales. Por lo que, una vez más, aquí lo que se puede ver es un incentivo a la empresa para hacer las cosas con mucho cuidado, de tal forma que su trabajo sea realmente de calidad.

Como se señaló anteriormente, es positivo que existan disposiciones estaduales que obligan a los gobiernos a mantener un representante en los establecimientos privados para supervisar y controlar el cumplimiento de los acuerdos, asegurar que los prisioneros no son mal tratados, y velar por la aplicación de los programas previstos. Estas son funciones esenciales de los gobiernos.

Llegamos a otro de los temas más discutidos: la corrupción. Este es uno de los temas que siempre surge cuando se discute la delegación de funciones públicas en manos privadas mediante un contrato. Las organizaciones de empleados públicos en Estados Unidos siempre manifiestan su preocupación y señalan que las empresas privadas pueden tratar de sobornar a funcionarios públicos con el fin de obtener contratos, de la misma forma en que las empresas privadas hacen aportes a las campañas políticas de ciertos candidatos con miras a influir en su pensamiento. Reitero, no estamos hablando de un mundo perfecto. Debemos preguntarnos: ¿Qué es lo que hacen las organizaciones de empleados públicos? En los Estados Unidos, estas organizaciones hacen sus contribuciones a las campañas políticas como cualquier otra organización que en todo momento procura influir en las decisiones oficiales. Por lo tanto, se presenta una situación simétrica: las empresas privadas tienen un incentivo para contribuir a las campañas políticas, pero las organizaciones de los guardias de cárceles y prisiones comparten el mismo incentivo. En los Estados Unidos actualmente estamos tratando de legislar para que todo el proceso en torno a estas contribuciones sea más transparente, lo que permitiría controlar estas influencias. Pero, en todo caso, este es un punto que siempre surge cuando se trata de involucrar al sector privado en cualquier actividad. Esto no es nuevo; siempre ha estado presente.

Creemos que, así como se ha dado en otros servicios públicos, la competencia abierta es la mejor salvaguardia contra la corrupción. La experiencia acumulada en este campo durante los últimos 10 o 15 años es enorme. No solamente en cuanto a los mecanismos de licitación para sistemas carcelarios, sino en cuanto a una variedad de fórmulas para

---

---

evitar la corrupción en una multiplicidad de servicios públicos, ya sea en la recolección de desperdicios, el aseo de calles, el cuidado de parques y jardines públicos y todo tipo de servicios donde el sector empresarial pueda hacer un aporte; los principios de contrataciones honestas, transparentes y claras se aplican a todo nivel y no se diferencian por sector de servicio.

Otro de los temas que preocupan es el quiebre o la bancarrota de las empresas privadas que, bajo contrato, proporcionan servicios al público. Específicamente, esta duda surge cuando se trata de la administración de una cárcel o prisión; es necesario anticiparse a esa posibilidad, que siempre puede presentarse. Al evaluar los postulantes en un proceso de licitación, siempre hay que analizar profundamente la capacidad económica de las empresas participantes, así como sus antecedentes comerciales y su "hoja de vida" empresarial. Obviamente, no se contrata una empresa que se presenta a una licitación con antecedentes financieros débiles o que carece de experiencias de gestión exitosas. Esta es una forma de disminuir el riesgo de que la empresa se declare en quiebra y abandone el control de la prisión.

Otro requerimiento frecuente es obligar a la empresa a contratar un "seguro de rendimiento", pagadero al estado en caso de cualquier incumplimiento grave por parte del administrador privado. Dicho seguro aportará los recursos financieros que el estado pudiese requerir para tomar control del establecimiento carcelario afectado en forma expedita, y permitirá contratar el personal necesario para asegurar su funcionamiento normal en un plazo mínimo. También se puede exigir que la empresa elabore un plan de contingencia en caso de que fuese necesario finiquitar el contrato inesperadamente. Dicho plan puede ser incorporado al contrato inicial.

En síntesis, todos estos elementos pueden ser tratados, atendidos y cubiertos en el contrato, al igual como ocurre con los contratos que involucran otros servicios públicos.

Esta es una visión global y general de lo que hemos aprendido en Estados Unidos acerca de la participación del sector privado en el diseño, construcción y administración de cárceles y prisiones.

Tengo la impresión de que esta idea está comenzando tener cierta acogida en otros países también. Pareciera que existe una tendencia mundial a usar al sector privado en tareas, servicios y ocupaciones que tradicionalmente han estado limitados al Estado. Esta situación se ha

---

suscitado en gran medida porque, en muchos países, los gobiernos se han dado cuenta de que no pueden financiar todas sus actividades básicas. Por ello, se han abierto las puertas a la iniciativa privada en muchos sectores.

La participación de empresas privadas en el sistema carcelario se extiende actualmente en países como Gran Bretaña y Australia. En este último ya existen tres prisiones privadas. En los últimos años, se han abierto otras tres en Gran Bretaña. Estos seis establecimientos incluyen presos de mínima y mediana seguridad y dos de ellas cuentan con presos de máxima seguridad. Estas seis prisiones son construcciones nuevas, que fueron diseñadas y construidas en forma privada y su actual administración y control también está en manos de particulares.

Quisiera concluir esta presentación citando a dos de los más destacados investigadores del tema de la privatización del sistema carcelario de Estados Unidos, Charles Logan y Charles Thomas. En su libro publicado en 1991, luego de una amplia y profunda investigación de esta creciente industria, señalaron: "En la actualidad, la cuestión ya no es si el gobierno debiera privatizar los establecimientos correccionales y penitenciarios. Hoy el gobierno debe cargar con el peso de explicar por qué elige no optar por esta alternativa, cuyos méritos han sido ampliamente probados". También afirman: "Ha llegado el momento en que nuestras cárceles y prisiones serán administradas por aquellos que demuestren que pueden asumir la tarea con mayor eficiencia y eficacia. Si la justa competencia entre los proveedores públicos y privados de los servicios penitenciarios da como resultado que un establecimiento sea administrado por el sector público y otro por una empresa privada, ya no es relevante. Lo importante es que, en establecimientos penitenciarios, la era moderna estimule la competencia, exija capacidad para desempeñar tareas, estimule la creatividad, premie el éxito y cree posibilidades. A veces, el ganador en esta competencia será el sector privado y otras veces será el sector público; al final, lo más importante es que gane el interés público".

Muchas gracias.

---

---

## PREGUNTAS AL CONFERENCISTA ROBERT POOLE

Pregunta: Usted ha hecho una amplísima y concretísima exposición sobre lo que puede ser un establecimiento carcelario privado. Para mí, han sido impactantes la minuciosidad y los principios que usted ha expuesto como necesariamente concurrentes para que estos establecimientos produzcan sus resultados. Pero sucede que, en mi concepto, todo esto está sobre una base social, moral y de responsabilidad muy singular, que, lamentablemente en nuestro país no es igual a la que puede existir, en términos generales, en Estados Unidos. Aquí está el gran problema. En nuestros establecimientos carcelarios por ejemplo (yo fui Juez del Crimen muchos años) con frecuencia se ve la influencia de la gente de afuera sobre el hombre que está custodiando al recluso; es así como se ingresan al penal cocaína y una serie de cosas, incluso armas; entonces, es un factor muy importante considerar en qué términos podría ser posible entre nosotros -por lo menos, en el tiempo inmediato- esa institución privada que, indudablemente, parece ideal, pero que requiere como condición *sine qua non* una calidad moral y de responsabilidad que no siempre están presentes entre nosotros.

Respuesta: Lo último que quisiera con esta presentación es transmitirles una imagen utópica de Estados Unidos y de sus prisiones. En Estados Unidos tenemos prisiones que tienen terribles problemas con el tráfico y consumo de drogas, la violencia y las armas. Hay muchas prisiones y cárceles que en ciertas épocas han estado fuera del control de las autoridades. En algunos casos, el sector privado ha intervenido y ha asumido el control de situaciones extremas como las mencionadas, logrando restablecer la autoridad y el control del establecimiento comprometido. Este tipo de problemas no es fácil de solucionar, pero nuestra experiencia ha demostrado que el sector privado es capaz de asumir situaciones extremas y resolverlas satisfactoriamente.

---

---

## IV. PRESENTACION

### **GEORGE ZOLEY PRESIDENTE DE WACKENHUT CORRECTIONS CORPORATION INTERNATIONAL**

Agradezco la oportunidad de estar con ustedes y poder referirme a uno de mis temas preferidos.

Soy Presidente de la empresa Wackenhut Corrections, una subsidiaria de la Wackenhut Corporation, que tiene su base en Coral Gables, Florida. Nuestra compañía es una de las empresas de seguridad más grandes del mundo; tenemos negocios en 50 países, incluido Chile. Somos el más grande de los proveedores de sistemas de seguridad del gobierno de Estados Unidos; sin duda, una importante y prestigiosa organización.

En lo personal, puedo señalar que nací en el norte de Grecia; soy macedonio, hablo eslavo y llegué a Estados Unidos a principios de los 50. Me recibí como Administrador Público y tengo un doctorado en esta especialidad. Comencé a trabajar en Wackenhut hace 13 años, específicamente para hacerme cargo de los servicios públicos privatizados. Mi primera participación en este campo fue en la privatización de los servicios de protección y combate de incendios. Fue allí que conocí al señor Poole, también hace 13 años. Trabajé en esa área por unos 2 años y luego me asignaron al área de privatización de las instalaciones deportivas para jóvenes. Posteriormente, ello me llevó al área de los servicios correccionales, desde donde he apoyado el concepto de la privatización de este sector.

Pero entremos en temas más interesantes.

Como lo mencionó el señor Poole, sólo en Estados Unidos existen 73 instituciones correccionales, en las que la iniciativa privada está o ha estado presente de alguna forma; es un proceso creciente. En la actualidad, estas instituciones pueden llegar a alojar a aproximadamente 35 mil prisioneros. Estas instituciones existen en todos los niveles de

---

---

gobierno, federal, estadual y local. También en Inglaterra y Australia hay instituciones bajo este tipo de régimen administrativo.

Las cárceles en los Estados Unidos son administradas por más de 20 empresas, cuyo crecimiento ha sido constante gracias a lo logrado en el proceso de privatización. De hecho, sólo en lo que va de este año, nuestra empresa, Wackenhut Corrections, ha presentado más propuestas en los dos primeros meses del año que en todo el año anterior. Actualmente, tenemos contratos que nos comprometen con 17 instituciones, que alojarán hasta 10 mil reclusos.

El crecimiento de la industria de las prisiones y cárceles privadas no se debe a que estas empresas provean castigos más eficientes para los gobiernos y los detenidos. Al contrario, ocurre porque el sector privado provee mejores servicios a las prisiones y a los gobiernos; ésta es la razón fundamental para el avance en la privatización.

Quisiera tocar ese tema derechamente, desde el principio, porque sé cuán importantes son en esto los derechos humanos. En estas actividades, la total vigencia, aplicación y respecto por los derechos humanos es muy importante. Hay que señalar que la privatización de los establecimientos correccionales descansa fundamentalmente en los derechos humanos y en la necesidad de administrar profesionalmente las instituciones correccionales; ésa es la razón básica por la que estamos en este negocio.

Nuestra experiencia se puede tomar como ejemplo, así también pueden apreciar -en diapositivas- cómo nuestra empresa se ha desarrollado en los últimos 10 años. Comenzamos con un establecimiento correccional para jóvenes, llamado Job Corps Program. Era una institución con 650 camas para jóvenes de entre 16 y 21 años, que formaba parte de un programa que se inició en la década los 60, durante el gobierno del Presidente Lyndon B. Johnson. Dicho programa fue diseñado para jóvenes con dificultades económicas y sociales y sigue operando hoy. El objetivo de este programa era proporcionar a estos jóvenes un lugar especial donde pudieran concurrir, vivir, recibir educación, entrenamiento vocacional, asistencia, orientación, entretención y, en general, la posibilidad de vivir en un ambiente con mayor apoyo que el que habrían recibido en sus respectivos lugares de origen; una posibilidad para reformar sus vidas de tal forma que pudiesen reintegrarse a la comunidad, obtener buenos trabajos y vivir sus vidas como buenos ciudadanos. Este programa entregó a Wackenhut la oportunidad y la experiencia de tratar con gente joven en su rehabilitación y de atender todas sus necesidades médicas, alimenticias y recreativas.

---

---

Pero, además de todo esto, desarrollamos un completo programa educativo, entrenamos a nuestros propios maestros y consejeros, organizamos diferentes programas vocacionales en los que los jóvenes podían desarrollar sus habilidades. Y todo esto para jóvenes de ambos sexos, con programas especiales diferenciados para los muchachos y las muchachas.

Fue precisamente esta experiencia la que nos entregó el conocimiento necesario para competir exitosamente en las privatizaciones de cárceles y prisiones.

El negocio como tal comenzó cuando el Servicio de Migración de los EE.UU. (U.S. Immigration Service) recibió financiamiento del gobierno para desarrollar un proyecto para alojar a cierto número de inmigrantes que ingresaban al país. El Servicio carecía del espacio físico necesario para custodiar a estos inmigrantes. Sin embargo, el Congreso fue claro al establecer que los nuevos fondos debían usarse para la contratación de servicios privados para resolver el problema y no para desarrollar dicho proyecto por su cuenta.

El primer contrato se concretó en 1986, con la presentación de un voluminoso proyecto. El contrato fue muy detallado y especificaba un plazo de 150 días para adquirir el terreno, diseñar las dependencias que tendrían las instalaciones, obtener los permisos de construcción, edificar las instalaciones, contratar y capacitar al personal, adquirir los equipos y establecer todos los programas administrativos, así como las políticas administrativas para aquella institución. Parecía una meta inalcanzable.

Se contó con buena gente, se trabajó en equipo y fue un excelente ejemplo de cómo funciona la privatización; se entrega la responsabilidad por esta importante actividad a un pequeño grupo de personas, quienes deben responder en forma personal. Contraté a más gente para mi oficina y juntos trabajamos con la empresa constructora y el arquitecto. Todos juntos construimos las instalaciones y cumplimos con el plazo establecido en el contrato, tan sólo 150 días.

Trabajamos con nuestro encargado de vigilancia, quien había contratado y capacitado a su propio personal; compramos los equipos y todo estuvo listo para ponerse en marcha. La gente trabajó arduamente, porque así tenían que hacerlo, sólo teníamos 150 días según el contrato; teníamos que cumplir aquel contrato y lo logramos. Cuando se inauguró el recinto, las autoridades de inmigración manifestaron que aquéllas eran "las mejores instalaciones que habían visto"; y todavía lo son, porque



---

---

aquella instalación original de 150 camas hoy cuenta con 300. Ello ha sido posible gracias a la ampliación del diseño original. Sigue siendo la mejor de las instalaciones contratadas por el U.S. Immigration Service.

Diferentes instituciones de todo el país supieron de este acierto del Servicio de Migración, del uso que habían hecho de la privatización, y comenzaron a considerar esta alternativa. Por ejemplo, en 1988, el estado de Texas se hallaba en una situación incómoda. Las autoridades de este estado se encontraban bajo la tutela de las cortes federales a causa de numerosas y reiteradas demandas por violaciones a los derechos humanos, supuestamente registradas en distintos establecimientos carcelarios del estado. Los establecimientos correccionales tejanos se encontraban sobrepoblados, los reclusos contrataban abogados que denunciaban ante las cortes federales que las condiciones existentes eran ilegales, y ganaban los pleitos. Las cortes federales comunicaron al estado de Texas que debía construir nuevas cárceles y prisiones, que respetaran los derechos constitucionales de los reclusos. Estos derechos están relacionados con la calidad del aire que respiran, el acceso a la luz del día, el espacio mínimo para dormir, el espacio mínimo para que circulen diariamente, el tiempo asignado para actividades recreativas, todo lo relacionado con las visitas, el correo y una larga lista de exigencias.

La organización profesional American Correctional Association ha identificado y definido estos requerimientos mínimos, los cuales se consideran derechos constitucionales de todo individuo en esa situación. Las empresas privadas siempre se han ajustado a estas exigencias y, en realidad, nos hemos convertido en uno de sus más leales defensores, porque sentimos que cuanto más altas sean las exigencias en este sentido, mejor es nuestro resultado y producto final.

Estamos dispuestos a cumplir con esas exigencias y, de hecho, hemos pasado por el proceso de acreditación de la American Correctional Association. En una escala de 0 a 100, nuestras instalaciones alcanzan una tasa de aprobación del 99.5%.

En 1988, el estado de Texas resolvió privatizar cuatro establecimientos carcelarios de 500 camas cada uno -hasta entonces, la más grande de las privatizaciones que se había registrado-. Dieciocho empresas de todo el país se presentaron a la licitación. Nosotros obtuvimos el contrato para dos establecimientos. Dentro de doce meses, diseñamos las instalaciones, las construimos, las equipamos, contratamos el personal y, al término de ese plazo, ambas instituciones se inauguraron simultáneamente. Desde entonces se las ha presentado como ejemplo de

---

diseño y operacional profesional. A ello hay que agregar que el estado de Texas exige que empresas como la nuestra muestren un ahorro en los costos reales no inferior al 10%. Reiteradas evaluaciones realizadas por diferentes agencias gubernamentales han demostrado que nuestros ahorros superan esa meta.

Lo logrado en Texas despertó mucho interés en todo el país. En la actualidad, 38 estados han aprobado la legislación que permite este tipo de privatización. Hoy, tenemos proyectos en los estados de California, Colorado, Louisiana, Florida y Nueva York; tenemos dos instalaciones en Australia y una en Inglaterra.

De esta enumeración, de la que nos sentimos muy orgullosos, vale la pena destacar un par de casos en particular. El primero, la prisión "New Vision Chemical Dependency", en Kyle, Texas, es la prisión más grande del mundo y una de las que nos fue concedida durante el proceso de licitación inicial de 1988. Los programas que ahí se desarrollan incluyen la educación básica, entrenamiento vocacional, asesoría y entrenamiento especial y adaptación para aquellos reclusos que pronto recuperarán su libertad. Este es un programa muy completo, para los 500 reclusos que ahí se alojan. En general, lo normal en otras cárceles de Estados Unidos es que de los 500 reos que pueda haber, solo 50 a 100 participan en algún tipo de programa educacional. A diferencia de esto, en nuestros establecimientos, el total de los 500 reclusos está involucrado en algún programa de educación, entrenamiento vocacional o asesoría.

Sobre la base de dichos programas desarrollados en esta institución, el gobernador y los legisladores sintieron la necesidad de atender a aspectos específicos, como el consumo de drogas. Iniciaron, entonces, una licitación para un programa de rehabilitación de drogadictos que se llevaría a cabo en nuestras instalaciones en Kyle. El contrato era por un millón y medio de dólares. Wackenhut Corrections, entre otros doce postulantes, presentó una propuesta y obtuvo el contrato. Si bien no teníamos experiencia en este campo, lo estudiamos, visitamos diferentes instituciones en todo el país y luego elaboramos nuestro propio programa, que inauguramos seis meses más tarde en el establecimiento de Kyle. De hecho, nuestro programa ha sido considerado "el mejor programa del mundo sobre drogadicción entre reclusos".

En una reciente visita que realizó la gobernadora de Texas a nuestras instalaciones en Kyle -una de las múltiples ocasiones en que la gobernadora ha estado con nosotros-, se hizo acompañar por la Procuradora General de la Nación, Janet Reno. La Procuradora tiene

---

---

amplio interés en los programas de rehabilitación y, específicamente, en los de drogadicción. Quedó tan impresionada con nuestro programa, que se comprometió a promoverlo ante las autoridades en Washington y otros estados.

En esa oportunidad, la gobernadora también visitó un programa para jóvenes que hemos desarrollado, el cual consiste en invitar a jóvenes a visitar los presos, para que descubran en forma directa cómo es la vida en una cárcel. Tenemos otro programa en ese establecimiento, mediante el cual los ex presos visitan a los actuales presos para ayudarlos y guiarlos durante su estada en la cárcel.

Mediante el empleo de computadores hemos desarrollado un programa educacional que permite que cada prisionero estudie a su propio ritmo. El preso típico de Estados Unidos llega solamente hasta cuarto o quinto básico, deja las aulas a escasa edad y nunca más regresa a la escuela; llega a la cárcel y nosotros tenemos que encargarnos de elevar su nivel. Ellos se sienten avergonzados por su nivel de conocimientos, de que el prisionero del lado pueda saber más. Así que el programa de educación asistida por computador, en conjunto con un maestro, permite que cada preso vaya avanzando a su propio ritmo, sin sentirse avergonzado.

Sólo para abundar en cuanto a la importancia que damos en nuestra gestión a los programas educativos, quisiera destacar que creemos firmemente que sin programas de educación en el interior de la cárcel y ayuda para encontrar trabajo una vez que el recluso recupera su libertad, no hay esperanza alguna de reducir los niveles de reincidencia ni la actividad criminal en nuestra sociedad. El crimen y el delito tienen profundas raíces en dos causas fundamentales: la marginación económica y la social; es decir, afecta a personas que han tenido problemas en sus familias, con la forma en que fueron criadas y crecieron.

Para los reos que no cuenten con los conocimientos mínimos para obtener un trabajo digno y ganar un sueldo apropiado, no queda otra alternativa que regresar a la cárcel. En nuestra empresa creemos que tenemos un papel muy importante que jugar para asegurar que esto no suceda.

Cerca de nuestra institución en Kyle, existe otra llamada Lockhart, que es una cárcel muy especial. Contamos con autorizaciones especiales la legislatura de Texas y del Departamento de Justicia de Estados Unidos para desarrollar un programa industrial para los presos, en el que

---

---

una empresa privada pueda aprovechar su mano de obra a cambio de un salario común y corriente. Estos reclusos fabrican paneles de circuitos impresos para computadores, para equipos de la IBM, Apple y Bell. Los presos están trabajando en un área altamente profesional y técnica. Los propios reclusos construyeron las instalaciones. Durante cuatro meses, Wackenhut financió estas actividades. Luego, invitamos a participar a una empresa de computadores de Austin, Texas, y ahora se cuenta con un programa que podría llegar a emplear a por lo menos 200 prisioneros. Las ganancias se depositan en un fondo que se reparte entre las víctimas de crímenes, las familias de los reclusos y el pago de los gastos de su internación. Este es el primer programa de estas características en todo el país y la gente está muy pendiente de su avance y resultados, para repetirlo en otros lugares. La gente que ha tenido oportunidad de visitarlo no está esperando las estadísticas ni los informes técnicos. Al contrario, nuestras visitas, después de haber inspeccionado el recinto, después de haber conversado con los presos, han salido convencidas de los beneficios de este tipo de programa.

En la correccional en Kyle existe un programa de sesiones grupales para los presos, en el cual se les solicita que hablen de sus historias personales, que expliquen su percepción de las razones de trasfondo de su encarcelación. Entre otras cosas, los presos van descubriendo, van exteriorizando en estas sesiones -que duran nueve meses-, todo un historial muy reservado, y van descubriendo que sus compañeros han tenido el mismo tipo de experiencia. Por lo general, sufrieron abusos cuando niños o sus padres fueron alcohólicos, o los abandonaron o nunca se preocuparon de ellos. Esta gente ha carecido de todos los beneficios de los que el resto de la sociedad goza todos los días. Sus historiales son muy comprensibles y fáciles de prever. Hay miles de personas en las mismas condiciones en nuestra sociedad, y el modo lógico de entenderse con esta gente, como muchos lo ven, no es facilitarles simplemente un techo y una pieza donde dormir. Al contrario, hay que tratar con la gente, porque ellos son parte de esta sociedad y si no logramos rehabilitarlos, se crea un círculo vicioso en que crían niños marginados, que tendrán que ser confinados en cárceles y prisiones.

Cuando decimos que dirigimos y administramos una institución de este tipo, lo que estamos diciendo es que todos los empleados administrativos de esa institución desde el personal de seguridad y los educadores hasta el personal médico, el personal de mantención y aseo todos son empleados de Wackenhut Corrections.

---

---

Asimismo, como parte de nuestras instalaciones tenemos una biblioteca legal; esto es un requisito en algunas cárceles de Estados Unidos. Nuestra biblioteca tiene más libros de derecho que la mayoría de los despachos de abogados del país; su costo asciende a 50 mil dólares. Tenemos otra biblioteca de temas generales -para este tipo de biblioteca se exige tener por lo menos 10 libros por recluso-, por lo que en un establecimiento como el nuestro debe haber por lo menos 5 mil libros de tapa dura.

A través de concesionarios, proveemos todos los servicios alimenticios necesarios a los reclusos. Además, cada una de nuestras instituciones cuenta con un casino, donde los reclusos pueden adquirir cualquier alimento extra que deseen, cancelando su valor.

He mencionado nuestras instalaciones en Kyle, donde se desarrolla el programa contra el consumo de drogas; también he mencionado nuestra institución en Lockhart, la única prisión administrada en forma privada en Estados Unidos que tiene un programa de producción industrial. Sin embargo, hay que reconocer las experiencias en este sentido que se han dado en América del Sur. Aquí se dan muchas más industrias en los recintos carcelarios que en Estados Unidos. Una de las razones para ello es que, tradicionalmente, las organizaciones sindicales en Estados Unidos han rechazado el uso de la mano de obra de los prisioneros, alegando que constituye una competencia desleal. Recientemente han tomado conciencia acerca de la importancia que revisten estos programas de producción industrial en el proceso de rehabilitación de los presos. Nosotros nos sentimos afortunados de que Wackenhut Corrections sea la primera empresa a la que se le ha permitido desarrollar este programa piloto en Estados Unidos.

Otro de los proyectos recientemente otorgados a nuestra empresa, también en el estado de Texas, tiene que ver con el desarrollo de dos instalaciones correccionales con una capacidad para mil camas cada una. La primera estará ubicada en pleno centro de la capital del estado, en la ciudad de Austin, en lo que se está llamando una "correccional comunitaria". Las oficinas de distintos servicios sociales formarán parte del centro. En el fondo, lo que sucede es que la comunidad de Austin ha decidido que ya no desea entregar sus delincuentes al estado de Texas para su rehabilitación. Estos ciudadanos han identificado la conducta criminal como un problema local y decidieron encararlo directamente. pidieron una autorización especial del gobierno estadual para desarrollar propia prisión para su propia comunidad. Anunciaron su iniciativa en la pública y recibieron propuestas de empresas de todas partes del

---

---

país. Nosotros presentamos la nuestra y obtuvimos el contrato. Lo que los residentes de Austin quieren es que todas las organizaciones sociales relevantes tengan sus oficinas en el recinto de la cárcel. No quieren que su correccional esté ubicada en una zona despoblada; la quieren en su comunidad, de tal forma que haya continuidad, un lazo entre el prisionero y la organización que se supone que lo va a ayudar, una relación con su familia, sus amigos, para facilitar el apoyo espiritual que necesiten mientras estén en prisión. Dicho de otro modo, no quieren relegar el prisionero al olvido mientras cumpla su condena, para luego dejarlo, repentinamente, en libertad y pedirle que se comporte en forma normal; ese sistema no funciona. Esta es una idea muy controvertida aún. Hay mucha gente que no desea tener una prisión en su comunidad. Lo que quieren es enviar los presos lo más lejos posible; pero se quejan cuando los ex presos regresan a la ciudad y vuelven a delinquir. Es por ello que el nuevo sistema despierta tanto interés.

Los maestros, los consejeros, el personal médico y las organizaciones de servicio social que trabajan en este ambiente son todos profesionales. Deben conocer al recluso antes de que éste acuda a pedir sus servicios. Deben conocer sus historiales, saber de sus familias; éste es el concepto de correccional comunitario y nos sentimos muy orgullosos de que las dos primeras instituciones que en Texas están trabajadas con este concepto hayan sido otorgadas a Wackenhut Corrections.

La gente suele preguntarnos por los niveles de seguridad que alcanzamos, suponiendo que nos hacemos cargo solamente de presos de mínima seguridad. La verdad es que nuestras instituciones van desde las de mínima hasta las de máxima seguridad. Una de las más grandes entre las instituciones a nuestro cargo está en Louisiana, donde el promedio de las condenas alcanza los siete años. Hay muchos presos que estarán allá por 20 años; tenemos algunos reclusos que deben estar encerrados en forma muy segura y que son lo peor de lo peor. Por eso, si se nos pregunta si aceptamos todos los niveles de seguridad, la respuesta será, categóricamente, sí.

Además de las instalaciones que tenemos en Estados Unidos, la empresa Wackenhut Corrections también está presente en el sistema carcelario de Australia. Atendemos a dos prisiones en ese país, una en Brisbane y otra en Junee. La de Brisbane es una prisión de mínima a mediana seguridad; es la primera cárcel en el estado de Queensland. Si un recluso es enviado a la cárcel, primero es evaluado en la institución administrada por Wackenhut Corrections, y luego enviado a la institución que corresponda. Nuestro establecimiento tiene capacidad para:

---

reclusos; contamos con un plantel de aproximadamente 250 empleados, que trabajan en todo lo requerido para el funcionamiento del establecimiento. El costo de esta prisión fue de 50 millones de dólares y fue construida por el gobierno australiano. La cárcel ubicada en Jonee tiene una capacidad de 600 prisioneros; fue diseñada y construida por Wackenhut, su costo fue de 40 millones de dólares y los empleados que allí trabajan suman sólo 200. Existe una significativa diferencia en los costos de estas dos instituciones; una es pública, la otra fue desarrollada dentro del concepto de la privatización. Hubo un ahorro de 10 millones de dólares en los costos iniciales y existe un sustancial ahorro en los costos de operación. La prisión que nosotros administramos en Jonee es la más económica de Australia y la mejor diseñada del país.

En Inglaterra tenemos otra empresa, Premier Prison Services, que recientemente ha ganado un contrato para una institución de 771 camas, pero que está autorizada para alojar hasta 1.200 prisioneros. Es una institución grande y el gobierno invirtió aproximadamente 120 millones de dólares en su construcción. El gobierno británico está llegando a la conclusión, sin embargo, de que ya no es rentable seguir construyendo cárceles a este precio. Por ello, han suprimido recientemente las empresas gubernamentales que hasta hace muy poco se encargaban de construir las prisiones y cárceles de ese país. Las actuales cárceles serán privatizadas y las venideras estarán en manos de privados. El gobierno inglés ya está aceptando propuestas de empresas como la nuestra, solicitando las calificaciones y requisitos para preclasificarnos en los rubros de diseño, construcción, financiamiento y administración de las futuras prisiones que se construyan en ese país.

Wackenhut ha cumplido exitosamente este proceso de preclasificación, por lo que estará en condiciones de participar en las licitaciones que puedan darse en el futuro.

El gobierno inglés ha estimado que así se ahorrará la mitad de los costos iniciales y aproximadamente tres cuartos de los costos de operación en relación con la forma en que lo hacían antes.

La principal razón del interés expresado por los gobiernos en la privatización de sistemas carcelarios es el ahorro en los costos iniciales y de administración que este proceso pueda generar. La segunda razón es el rápido acceso a servicios de calidad. Y la tercera es la incorporación de la competencia saludable en el monopolio del sistema carcelario.

---

---

Respecto a los ahorros, el proceso de privatización idealmente comienza con el desarrollo de prisiones nuevas. El proceso gubernamental tradicional es contratar a un arquitecto, contratar a un constructor independiente, permitir que estas partes funcionen en conflicto por dos o tres años antes de que concluya la construcción del establecimiento y luego seleccionar a alguien para que la administre. Este proceso, de esta manera esquemática, es muy fragmentado, costoso y genera errores. Nuestro sistema es integrado, tenemos nuestros arquitectos, elegimos nuestros constructores, tenemos nuestros propios expertos que forman parte del plantel profesional de nuestra empresa en materias tales como la seguridad, servicios médicos, programas educacionales, servicios alimenticios y todos los requerimientos de mantenimiento de las instalaciones. Nosotros hemos creado este equipo, nos identificamos con él; para administrar la prisión, usamos el mismo equipo que la diseñó desde el comienzo. El haber participado en todas las etapas del proceso le permite a la gente que integra este equipo tener un completo control de la situación. No hay margen para que cometan errores, porque ellos saben que deberán responder por ello. En cada proyecto aprenden algo, lo que se refleja y se suma al proyecto siguiente. Así, la gente desarrolla sus capacidades y, en forma más económica, piensa más inteligentemente por menos dinero, otorga continuidad en el conocimiento y en la responsabilidad de los funcionarios.

A raíz de esto, nuestros proyectos se finalizan en un tercio del tiempo que se requiere para desarrollar un proyecto público similar.

Pero lo más importante son los costos de operación. Con nuestro personal de seguridad, identificamos la manera más económica para el manejo de la seguridad de cada uno de los establecimientos, aplicando la más avanzada tecnología del momento y los mejores diseños. Así obtenemos una visión clara de todo el recinto y podemos controlar todos los movimientos que se registren en una prisión. Nuestra tarea no es crear la mayor cantidad de puestos fijos de vigilancia posible -eso, en el pasado, quizás tuvo algún objetivo, lo que no está sujeto a discusión-, sino minimizar los costos de la administración del establecimiento. Eso, balanceado con la responsabilidad directa sobre lo que sucede en ese establecimiento, es decir, evitar que se produzcan motines o fugas, significa que Wackenhut Corrections tiene la responsabilidad de responder económicamente por los errores o fallas que puedan haber causado o permitido ocurrir.

Si bien, en última instancia, los gobiernos son responsables de que suceda en las prisiones, la responsabilidad jurídica se trasp



---

nuestra empresa. Cualquier consecuencia legal o financiera que surja por el suministro de nuestros servicios, resultará en un gasto adicional para la compañía. Eso es algo que debemos tener muy presente al diseñar un establecimiento, al seleccionar el personal administrativo y al determinar la forma en que vamos a entregar nuestros servicios. Todos estos aspectos nos han llevado a crear una guía fundamental, que nos ayuda a no tener descuidos irresponsables con miras a nuestros objetivos.

Un punto a destacar a la luz de la experiencia en Estados Unidos tiene que ver con las responsabilidades legales, específicamente en lo relacionado con los gobiernos locales. En la mayoría de los casos, los juicios recaen sobre la empresa privada. Eso es un gran alivio para los gobiernos locales. Cabe recordar que la sociedad estadounidense es muy proclive a las demandas judiciales. Los presos suelen demandar a los administradores del sistema carcelario y también al gobierno. Pues bien, ahora es el sector privado el que debe responder, en estas demandas, respecto de lo que antes recaía en los gobiernos. Para ello, tenemos nuestro propio departamento legal, nuestros abogados. Cuando un recluso nos demanda, el gobierno no toma parte. Nosotros somos los que debemos presentarnos ante la Corte y hacer nuestra propia investigación del caso. Y, a propósito, nunca hemos perdido en un juicio, porque el manejo que hacemos en nuestros establecimientos es en todo sentido profesional. La conclusión es sencilla. Si estuviéramos administrando nuestros establecimientos o algunos de ellos en forma deficiente, errónea o perjudicial para alguien en particular, los reclamamos y alegatos jurídicos nos sacarían del mercado. Para que un preso pueda ganar un juicio, debe probar que nuestra conducta ha sido incorrecta.

Una de las razones de la buena acogida brindada a la privatización de prisiones y cárceles, no solo en Texas sino en otros estados y en países como Australia e Inglaterra, es la sana competencia que establecen las empresas privadas al administrar este tipo de establecimientos. No cabe la menor duda que las instituciones privadas son mejores, porque debemos ser mejores, estamos motivados para serlo. Si no, no habrá un segundo ni un tercer contrato.

Además, nosotros acatamos plenamente las pautas diseñadas por el American Correctional Association. Normalmente, nuestros contratos incluyen una cláusula que obliga a una acreditación por parte del ACA. Este proceso suele llevarse a cabo dentro de un plazo de dos años. Es un proceso costoso -me parece que cuesta unos 100 mil dólares por cárcel- y requiere de mucho tiempo de preparación; yo diría unos 9 meses, con participación activa de 30 funcionarios. Hay 400 pautas, no todas

---

---

escritas, y hay que demostrar cumplimiento de esos 400 puntos en forma regular durante el período de 2 años. Al efectuarse la visita de inspección, los encargados piden ver las políticas y la documentación para respaldar el funcionamiento cotidiano de la cárcel. Es un proceso muy complejo, pero lo cumplimos con gusto.

Al entrar en uno de nuestros establecimientos, lo primero que impresiona es el aseo del lugar. Normalmente tenemos pisos de baldosa y están resplandecientes. Es una de las tareas que entregamos a los presos y están orgullosos de su trabajo. También refleja nuestra actitud con respecto a la cárcel en su totalidad: todo es importante. Si el piso no está limpio, significa que estamos discriminando entre las cosas importantes y las cosas que carecen de importancia en el interior del establecimiento. Por lo tanto, empezamos con el piso; decimos: "Hasta el piso nos importa". En nuestras salas de clases hay mucha actividad, funcionan 12 horas al día, con varios cursos. Nuestro negocio no es aplicar penas, esa responsabilidad radica en el gobierno. Al contrario, nuestro negocio está en la rehabilitación de los presos. Si uno conversa con nuestro personal, se dará cuenta de que son profesionales, tiene amplios conocimientos acerca de sus responsabilidades y se sienten motivados en sus tareas.

Quisiera referirme brevemente a los controles de calidad en las privatizaciones. La privatización de las prisiones no es sinónimo de que el gobierno renuncie a su responsabilidad. No existe tal cosa como la abdicación en este sentido. En el ámbito legal existen dos tipos de responsabilidades: la responsabilidad que recae sobre quien formula o elabora las políticas y la responsabilidad administrativa de quienes las ejecutan. La elaboración de las políticas no puede ser delegada; esa responsabilidad debe recaer en el gobierno. Las políticas guardan relación con las decisiones respecto de quiénes serán encarcelados, el tipo de pautas a aplicarse, etcétera. El gobierno toma esas decisiones y las aplica por medio del proceso de licitación. Asimismo, si un preso presenta un comportamiento inadecuado en el interior de la cárcel, o bien llega el momento en que deberá recuperar su libertad, el gobierno debe hacerse cargo; no puede delegar estas responsabilidades. Sin embargo, es en la administración de estas políticas que hay un papel para la empresa privada: una empresa que pueda diseñar y construir las instalaciones conforme a las indicaciones del gobierno; una empresa que lo manejará de acuerdo con las normas establecidas. Estas son maneras válidas de delegar la responsabilidad del gobierno en terceros. Por lo tanto, el contrato debe comenzar con una descripción de las responsabilidades directas del gobierno, antes de especificar las de la empresa privada. Debe incluir información específica con respecto al trato de

---

---

prisioneros, ropa, camas, visitas, correo, etc.. Así se cuenta con una herramienta eficaz en la administración del establecimiento carcelario.

En la actualidad, ya es una tradición y una necesidad legal que el gobierno tenga a un representante en la prisión, cuya función, cinco días a la semana en horario de oficina, consiste en asegurarse que la empresa cumple con todas y cada una de las obligaciones contraídas. Este es un procedimiento y recurso con el que se asegura, entre otras cosas, el respeto permanente de los derechos humanos de los presos.

Para aquellos que pudiesen tener interés en aplicar este concepto de prisiones y cárceles privatizadas, existen algunos pasos básicos que deben darse: primero, obtener la autorización para que empresas privadas puedan diseñar, construir, financiar y administrar prisiones y cárceles; segundo, se debe publicitar la apertura del proceso de licitación; y tercero, deben presentarse proyectos de gran envergadura y detalle.

Considero que la expansión en la privatización de sistemas carcelarios se debe principalmente a los logros ya obtenidos. Numerosas organizaciones han evaluado las experiencias en la privatización de prisiones y cárceles, comprobando la reducción de costos, la calidad de sus servicios y su capacidad para generar una saludable competencia en un ámbito que antiguamente era monopolio estatal. Han comprobado los logros en el mejoramiento de los servicios y en los programas de rehabilitación de los prisioneros, así como en la reducción de los costos en el desarrollo de muchas nuevas iniciativas en este campo. Pero, sobre todo, se ha dado un sistema más eficiente. Se ha señalado que existe muy poca información estadística sobre la eficiencia de la rehabilitación y los niveles de reincidencia. Esto también es cierto para la experiencia pública; en general, hay poca información sobre lo que es realmente útil, necesario y efectivo en cuanto a la rehabilitación de presos. Nuestro programa en Kyle producirá muy pronto un informe sobre esta materia. Además, en las instalaciones correccionales comunitarias estamos descubriendo que la comunidad prefiere que la Wackenhut, en conjunto con los residentes, se encargue de elaborar sus propios análisis, informes y conclusiones de su experiencia. Así es como responden las comunidades que no quieren esperar cinco años para que el gobierno evalúe el proyecto en que están comprometidas. Lo que ellos quieren saber, lo quieren saber ahora: quieren saber si lo que están invirtiendo está dando los resultados deseados; y quieren saberlo por intermedio del sector privado y no mediante el dilatado proceso de toda burocracia pública.

Muchas gracias.

---

---

## PREGUNTAS

### AL CONFERENCISTA GEORGE C. ZOLEY

- P. Me ha parecido sumamente interesante la exposición suya. "Me volvió el alma al cuerpo", porque quedé con una sensación muy relacionada con la palabra puramente negocio en la primera etapa. Como usted bien dice, hay una atención muy particular a los derechos humanos, la educación, la formación, la capacitación, etc.. Pero, ¿qué éxito estadístico han tenido en esta experiencia? ¿La experiencia positiva se da más con la juventud -que también atienden- o con los mayores? ¿Cómo evalúan la rehabilitación con los perpetuos?
- R. Usted plantea varias preguntas. Primero, existe poca información estadística acerca de la rehabilitación exitosa, sea en el sector público o en el privado. Para quienes desean evaluar la calidad de nuestros servicios, los invitamos a visitar uno de nuestros recintos carcelarios, para que conversen con los reclusos y se interioricen por sí mismos de las condiciones vigentes. En forma inmediata, se detecta la importancia de nuestra labor, se escuchan las felicitaciones y los agradecimientos de los internos por estar en una cárcel privada y no en una pública. Ahora bien, ¿qué sucederá con ellos una vez que recuperen su libertad? Aún no se sabe. Nuestra empresa está comenzando a entrar en el área de los denominados servicios "post carcelarios", para establecer nuevas instituciones a las que los presos pueden recurrir para seguir con sus sesiones, completar sus estudios y recibir servicios especiales. Eso será fundamental para facilitar su reintegración a la sociedad. Consideramos que esto es muy importante y el gobierno está comenzando a entregar el financiamiento necesario para dichas actividades. De todos modos, como ya señalé, las pruebas empíricas están a la vista para el que quiera visitar nuestras instituciones. Y espero que varios de Uds. viajen y vean nuestros establecimientos. Dejo planteada ese desafío. La cárcel en Kyle es la mejor del mundo, la mejor en cuanto a derechos de los prisioneros se refiere y en cuanto a rehabilitación. Para quienes no me creen, por favor, vengán a visitarnos en Estados Unidos.
- P. Me gustaría que explicara mejor cuál es el sistema laboral; porque usted habló de un programa de trabajo en el cual los internos, los reclusos, confeccionaban unas tarjetas de circuito. ¿Hay algún tipo de contratación directa del interno con la empresa, o son ustedes

---

los que contratan con la empresa? ¿Cuál es la remuneración que se les paga a los reclusos que trabajan en este programa? ¿Cuáles son las normas de protección laboral existentes, la previsión y las normas de seguridad social que tiene el trabajador en esos programas?

R. Hay un acuerdo entre las empresas privadas y el gobierno en cuanto al uso gratuito de las instalaciones. Los presos reciben el salario mínimo, por lo menos en un principio, y con el paso del tiempo y en la medida que adquieren más experiencia, ese sueldo puede aumentar. Los pagos así generados son depositados en una cuenta especial, administrada por la cárcel. Una parte de lo ganado es enviada a las víctimas de los reclusos, como compensación por su sufrimiento; se traspasa otra parte al estado, para ayudar en el financiamiento de la cárcel; y se guarda una parte para los presos, para que, cuando recuperen su libertad cuenten con mayores recursos y su reintegración a la sociedad sea más fácil. El gobierno decide cuál es el porcentaje que corresponde a cada recluso; nosotros no tomamos esa determinación, simplemente guardamos los fondos y los hacemos llegar conforme a las instrucciones que el gobierno nos imparta. Este es un programa piloto en Estados Unidos, y es muy bueno. Creemos que será copiado por muchas cárceles. Los prisioneros están muy, muy agradecidos de poder participar en un programa como éste. En otra cárcel no recibirían sueldos a nivel del mercado. De hecho, es muy poco común que puedan participar en actividades que les enseñan a usar un computador o a fabricar las piezas componentes de éste. Al completar su pena, los ex presos pueden postular a empleos en el sector respectivo; por ejemplo, en el área de la computación, el aire acondicionado, la fabricación de anteojos, etc. Son buenos empleos, no estamos hablando de cavar pozos. No es un trabajo sencillo, que pudieran obtener sin ninguna capacitación especializada. Además, hay demanda en el mercado para este tipo de trabajador.

P. Usted se ha referido solamente a cárceles de varones; ¿en las cárceles femeninas existe algún programa también?

R. Debo señalar que actualmente estamos construyendo una cárcel para 500 mujeres. Será el recinto carcelario femenino de mayor envergadura en Estados Unidos. Estamos a unos cuatro meses de la inauguración y estamos por contratar a una administradora y comenzar la planificación para programas de estudios y de rehabilitación para las futuras internas. Estos programas también

---

---

abarcarán la educación básica, la capacitación técnico-profesional y la asesoría; pero tendremos que organizar actividades adicionales para enfrentarnos a los temas del contacto de las internas con sus familias, con sus hijos; el programa de visitas será distinto y, afortunadamente, contamos con la colaboración del gobierno que está interesado en hacer algo diferente en este caso. La idea se centra no solamente en lo que podemos hacer para las mujeres encarceladas, sino que apreciamos la necesidad de involucrar a otras instituciones, para que sus familias y amigos puedan relacionarse con ellas. Es decir, no deseamos esperar el día en que recuperan la libertad para comenzar su rehabilitación.

- P. En el caso del diseño, construcción y administración de una cárcel, ¿el sistema de competencia a la que llama habitualmente el estado divide el tipo de servicios? ¿Cómo compiten, por el que cobra menos o por el costo menor de construcción separado del costo menor de operación, o es todo junto?
- R. Normalmente, la competencia se basa en el costo total del proyecto. Es decir, el estado llama a entregar propuestas para el diseño, la construcción, el financiamiento y la gestión de la cárcel. Parte de nuestra propuesta abarca los costos de diseño y construcción, así como el financiamiento del establecimiento. La otra parte debe cubrir la gestión del recinto. Cabe recordar que, si el gobierno llama a licitación y encuentra que todas las propuestas son deficientes o excesivamente caras, puede declararla desierta. Sin embargo, eso nunca ha sucedido, porque las propuestas siempre han sido competitivas en términos de los precios y la calidad de los servicios de rehabilitación a otorgar.
- P. Me gustaría hacer al expositor dos preguntas. Primero: ¿es posible conocer el presupuesto de la organización para el funcionamiento de una cárcel para 500 prisioneros, como es el caso de Texas? Y, segundo: ¿cuál es el promedio de estada en la prisión, en relación con la duración de las condenas? ¿Nos puede indicar qué población y porcentaje -aproximado- acceden a beneficios sustitutivos mientras dura la condena?
- R. El presupuesto de gestión para una instalación con 500 camas alcanza aproximadamente los 5 millones de dólares, es decir, aproximadamente 30 dólares por persona, por día. Y eso se compara favorablemente con el promedio nacional de 45 dólares diarios para el manejo de un preso en un recinto carcelario de

---

Estados Unidos. La estada promedio para estos reclusos es de 69 meses. Sin embargo, tenemos reclusos en otras instituciones, cuyas estadas alcanzan los 12 meses; en Louisiana se quedan más de 7 años o más de 20 años, conforme a sus sentencias. Varias agencias en Texas han evaluado nuestros servicios al recluso y nuestro sistema de gestión carcelaria. Uno de los estudios más interesantes se realizó por la Contraloría de Estado. Dicha dependencia efectuó una encuesta entre las poblaciones de distintas cárceles, en la que consultaba por las preferencias del recluso, esto es, si prefería un establecimiento privado o uno público. Tres de cada cuatro reos respondieron que preferían las cárceles privadas. También se les consultó por más de 100 aspectos del establecimiento: la comida, la atención médica, etc. El 75 % de las veces, los encuestados respondieron que preferían nuestros establecimientos. Estas son personas que han estado en nuestras instituciones, en las de nuestra competencia y en las instituciones públicas. Es decir, han estado en todos los centros de detención y están expresando sus preferencias "con conocimiento de causa". Ellos son nuestros clientes y están satisfechos. El gobierno ha comprobado que se está ahorrando por lo menos un 10%, así que él está contento; nosotros estamos ganando algo de dinero, así que nosotros también estamos contentos.

- P. Me gustaría saber algo en relación al rango etario de las personas en el interior de estos recintos y sobre los sistemas de atención no reclusivos. ¿La empresa privada ha tomado partido en este tipo de sistemas?
- R. La edad de los reclusos en nuestras prisiones varía de 18 hasta casi 70 años. En Inglaterra, sin embargo, tendremos 400 a 500 presos entre las edades de 14 y 18 años. En Australia, tenemos reclusos muy jóvenes y en Estados Unidos actualmente operamos 3 instituciones que no son cárceles, sino que atienden a jóvenes que tienen problemas y que pronto podrían encontrarse frente al encierro obligatorio. Cualquier persona que haya trabajado con la juventud sabe que es una población de difícil manejo. Sobre todo cuando se tiene varones y mujeres; hay que separarlos y entregar servicios especializados por sexo y por grupo etario, sobre todo para los más jovencitos. Considero que la mayoría de las personas que trabajan en el sistema judicial cree firmemente que hay que dirigir los mayores recursos hacia la juventud, porque ellos tienen mayores probabilidades de rehabilitación y reinserción eficaz. No hay que mermar esfuerzos en este sentido, porque, de lo contrario,

---

---

habrá que desembolsar recursos durante muchos años para mantenerlos en el sistema carcelario. Hay que hacer muchos esfuerzos para personalizar la atención, comprender sus antecedentes familiares, la forma en que se criaron, sus motivaciones, etc. En Estados Unidos, y probablemente en otros países también, la juventud sufre de desencanto, sus expectativas han ido aumentando y la dificultad para alcanzar esas expectativas no ha disminuido. Los jóvenes ven familias de muchos recursos en la televisión, familias con muchos bienes y no quieren aceptar un empleo que pague el salario mínimo y esperar 20 años para adquirir esas cosas. Esa ética de trabajo no les fue inculcada exitosamente por sus padres. Es nuestra responsabilidad tratar de que la juventud de hoy acepte esta visión. Es probable que éste sea el tema más complejo dentro de nuestra sociedad. La falta de una ética de trabajo y los valores de la familia son las principales causas de la criminalidad. Hasta que no se haya tratado dichos temas en forma deliberada y eficiente, seguirá aumentando la tasa de ocupación de nuestras cárceles.

- P. Se ha dicho reiteradamente que no hay estadísticas que permitan establecer ventajas comparativas o competitivas entre el sistema privado o público; pero usted mencionó que en sus establecimientos se había evaluado con una encuesta -o se hacía una encuesta periódicamente- con un resultado de un 99,5%. ¿Se aplica esta misma encuesta a los sistemas penitenciarios estatales, y cuál sería la ponderación, si ustedes tienen un 99,5%? La segunda pregunta es: En la asignación de los reclusos, ¿es realmente un privilegio llegar al sector privado? Me explico: por lo que usted ha dicho en cuanto a las condiciones de vida, éstas son notablemente mejores que las del sistema estatal; entonces, en la asignación -que ya se dijo la hacían los jueces- ¿existe la intención de privilegiar a los reclusos o a los condenados para que no sean reincidentes de tal suerte de buscar una capacidad o un grado de rehabilitación mayor?
- R. En cuanto a la última parte de su pregunta, creo que si abriéramos una cárcel diseñada, construida y manejada por el sector privado aquí en Chile, y les diéramos la posibilidad a los prisioneros de elegir en cuál cárcel preferirían quedarse, creo que la nuestra estaría repleta. No necesitaríamos ninguna garantía del gobierno. Podríamos dejar la opción en manos de los presos, para que ellos decidieran en cuál recinto preferirían recluirse. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos aún no permiten esa metodología de



---

selección. En cuanto a estadísticas, no le podría responder. Es por eso que hemos invitado a los funcionarios públicos a visitar nuestros establecimientos para conversar, a solas, con nuestros reclusos. Si uno acompaña al visitante en su inspección de la prisión, los reclusos dirán lo que uno quiere escuchar. Es justamente por eso que dejamos a nuestras visitas a solas, para que hagan su propia investigación, para que obtengan la información que requieren en forma directa. Tenemos cartas de los reos y de sus parientes que nos indican lo contentos que están en nuestros establecimientos: "Estoy muy contenta de saber que mi hijo está en su cárcel". Eso fue algo inesperado. Esa es una comprobación de la diferencia. ¿Puedo afirmar que al estar recluso en uno de nuestros establecimientos, la vida del preso cambiará para siempre? No, no lo puedo afirmar. Se requiere de una institución para el tratamiento "post carcelario". Actualmente no tenemos ninguna institución así, pero pensamos que será factible dentro de uno o dos años. Lo que hace falta también son cárceles comunitarias; contar con todos los servicios en el recinto mismo, ofrecer oportunidades de trabajo en el interior de la cárcel desde el primer día. Así se da más continuidad a la rehabilitación del preso.

P. ¿Cuál es la relación ideal de funcionario por interno? ¿Cuántos metros cuadrados por interno hay en sus centros de rehabilitación, para que ésta sea adecuada?

R. La relación entre los funcionarios y los internos se denomina relación directa de supervisión. En este sistema, el funcionario se interesa por el prisionero y se convierte en parte de su vida cotidiana. Conoce a todos los presos por sus nombres, conoce sus antecedentes y, en nuestras cárceles, los funcionarios están en el interior con los presos; no afuera, al otro lado de la pared, mirando hacia adentro. Están adentro y son parte de sus vidas. Saben lo que pasa adentro, ayudan a resolver los problemas entre los reclusos, aportan mucho. No se trata de una supervisión indirecta, donde el funcionario está ubicado físicamente a cierta distancia del preso. Dichos funcionarios responden solamente si hay problemas. Nuestra metodología es distinta.

El espacio físico disponible para cada preso depende del tipo de cárcel. Por ejemplo, los dormitorios normalmente cuentan con un mínimo de 50 pies cuadrados por persona si es un dormitorio común; si se trata de una celda, me parece que ese espacio aumenta a 70 pies cuadrados. Para el espacio de convivencia diaria, debe

---

---

haber 35 pies cuadrados por persona. Esas son las exigencias mínimas. Obviamente, para contar con programas de rehabilitación, se requiere más espacio para salas de clase, etc.. En nuestro caso, estamos proporcionando servicios de rehabilitación a todos nuestros presos, a más de 4 mil prisioneros diarios. Como punto de comparación, el estado de Florida tiene una población carcelaria de 50 mil personas. Sin embargo, menos de 2 mil participan en actividades de rehabilitación.

- P. De acuerdo a lo que usted planteó, la administración privada tiene a su cargo establecimientos penales de los tres niveles de seguridad: mínima, mediana y máxima. Quiero, al respecto, plantear dos preguntas: ¿Existe alguna preferencia o especialización de su empresa por alguno de estos niveles? ¿Qué tipos de reos existen y qué tratamientos de rehabilitación se aplican en las cárceles de máxima seguridad administradas por ustedes?
- R. La mayoría de las cárceles que se han construido, ya sean privadas o públicas, son de seguridad mediana y mínima. Los expertos nos señalan que solamente el 10% de la población carcelaria realmente requiere estar en cárceles de máxima seguridad. Sin embargo, este año postulamos exitosamente a la licitación de 40 cárceles y todas ellas son de seguridad mediana a máxima. Con respecto al programa de rehabilitación para las cárceles de máxima seguridad, permítanme señalar que cualquier reo que ingrese en uno de nuestros establecimientos pasa por un proceso de evaluación, dentro de dos días desde su llegada, efectuada por un equipo multidisciplinario que determina el programa de rehabilitación más idóneo para su caso particular. Por lo tanto, cada reo tiene un programa personalizado. Se hace un seguimiento de sus avances y se evalúa su rendimiento. Los presos con sentencias largas suelen pasar más tiempo en actividades relacionadas con algún tipo de trabajo, a veces remunerado. En general, se gastan más recursos en las personas cuyas estadas serán más cortas, ya que se considera que tienen mayores probabilidades de rehabilitarse.
- P. En esa primera etapa a la que usted aludió, de la reforma del marco legal previo a la iniciación de la participación privada en el sector penitenciario, me interesaría saber: ¿cuál ha observado usted que ha sido el argumento más frecuentemente utilizado para oponerse a esta participación privada, en las diversas instancias en que esa decisión ha sido discutida previamente?

---

R. Ustedes han escuchado algunas de las críticas hoy. Me parece que el Señor Poole las enumeró con bastante precisión. Primero, comienza con un argumento moral. ¿Es moralmente correcto que una empresa privada con fines de lucro pueda vigilar a los reos, encarcelarlos y darles órdenes? Si se le pregunta a los reos en nuestros penitenciarios, responderán que prefieren las empresas privadas. No hay ningún debate moral cuando los reos cuentan con comida y educación de mejor calidad, cuando se rehabilitan más, cuando reciben mejores servicios. Esa es nuestra función, para eso estamos. No proporcionamos mejores castigos, no es para eso que nos metimos en el negocio y es por eso que estamos ganando más contratos. Otras críticas serán planteadas por la burocracia estatal, que realmente no desea la competencia, que está satisfecha con las condiciones vigentes y no considera que la competencia conlleve a beneficios reales. Sin embargo, ni Wackenhut ni ninguno de nuestros competidores privados busca apoderarse del sistema carcelario; ésa no es la idea. La privatización es una metodología válida, que posibilita la edificación de nuevas instalaciones, con programas de rehabilitación ejemplares.

---

---

## V. EXPOSICIONES DE PANELISTAS

### ROBERTO FANTUZZI, EMPRESARIO

En primer lugar, quiero agradecer esta posibilidad para el sector privado de dar a conocer nuestra pequeña experiencia en rehabilitación de presos. En el caso particular nuestro, no estamos hablando de la privatización, hay que tenerlo muy en claro.

Me gustaría hacer algunas salvedades previas. Primero, no soy un charlista profesional. Tampoco soy un experto en esta materia y sólo he participado en un proyecto de INFOCAP, de un Padre Jesuita que se ha preocupado de los presos dentro de la cárcel, mediante mayor dotación de Carabineros o leyes más drásticas.

Creo que, realmente, la rehabilitación es un problema de todos y, principalmente, del Estado. Lamentablemente, el Estado no cumple esa función, porque prohíbe contratar gente que ha pasado por las cárceles.

¿Cuáles son las razones por las que he participado en esto? La primera razón es una razón cristiana: creo que tenemos que despertar; éste es un país cristiano, que tiene que despertar su solidaridad y no preocuparse solamente de recibir ingresos.

Segundo -y ahí aparece mi parte egoísta-, también tenemos una razón económica, de trabajo. Creo que éste es el proyecto más rentable para el sector privado. No me cabe la menor duda, porque la violencia es la primera amenaza para la inversión, y no sólo para la inversión nacional, sino que es un espantapájaros para la inversión extranjera, que considero fundamental. Por la vía directa, porque valen menos las inversiones, y también por la vía indirecta, porque dejamos de ser competitivos como país, por nuestro aumento de los costos. Analicemos el caso típico de Perú: el 30 % de los costos de una empresa son seguridad; esto no significa que los peruanos sean ineficientes, sino que el costo para que una empresa sea segura la deja fuera de la competencia.

Ahora, veamos el proyecto. Este es un proyecto de INFOCAP (Instituto de Capacitación Profesional); tiene básicamente tres pies: el primero, es que consideramos importante dar una formación humana al

---

---

presidiario. El proyecto considera como presidiario objetivo (aunque el término no me gusta mucho), a aquellos a los que les faltan aproximadamente ocho meses para salir en libertad. Lo primero que nos preocupamos es de la persona, la formación humana, darles valores, dignidad, autoimagen, normas de autogestión, hábitos laborales. Esto lo consideramos fundamental; hay que evitar la "presidialización".

Segundo, consideramos indispensable la capacitación. Tenemos que enseñar al recluso un trabajo que sea, ojalá, un oficio de autoempleo. Porque cuando el preso egresa, todas las puertas se cierran, principalmente las del Estado. Por lo tanto, tenemos que darle a los ex-presidarios una posibilidad de ganar su propio sustento.

Y el tercer pie es el trabajo dentro de la cárcel, para poner el acento en los hábitos laborales. Si la persona trabajara, teóricamente, las 48 horas semanales, podría tener un ingreso de \$ 120.000.- mensuales. Pero la persona no trabaja las 48 horas, porque, por una parte, está la capacitación y, por la otra, se ocupan muchas horas en aspectos tales como el conteo, las incidencias que fuerzan a contar de nuevo, etcétera; en la práctica, trabajan muchas horas menos.

¿Cuál es el otro gran problema? Nos dimos cuenta de que si no hacíamos cosas anexas al proyecto original, fracasábamos como proyecto piloto. El primer factor anexo es que había que tratar a las familias. Para eso, conversamos con la hoy Ministra de Justicia, ex-Ministra de Sernam, para capacitar también a las mujeres de los presos que nosotros estábamos tratando de rehabilitar dentro de la cárcel. Eso lo consideramos fundamental.

También consideramos decisivo tener presente que el día más peligroso del preso es el primer día que sale, porque nadie lo atiende, nadie se preocupa de si tiene ingresos o no, dónde va a comer, qué micro va a tomar, etcétera. Frente a eso, el Director de Gendarmería, Claudio Martínez, nos facilitó en Blas Cañas un lugar físico donde hacer otras fabriquetas chicas, que sirvan de "colchón", de amortiguador en ese primer día. Este es un proyecto que todavía no ponemos en marcha, pero ya está habilitado. El primer día vamos a tener al ex recluso ahí, hasta que nosotros, como grupo, le consigamos algún trabajo, lo insertemos en la vida laboral.

Otro aspecto que consideramos fundamental -y en esto hemos fracasado hasta ahora- es la bolsa de trabajo. Sin bolsa de trabajo es

---

---

imposible rehabilitar un ex presidiario. Las personas se rehabilitan sólo cuando comienzan a trabajar.

El cuarto punto es INFOCAP, Instituto de Capacitación Laboral orientado principalmente a cesantes, que le permite al ex recluso seguir estudiando en la noche cuando sale de la cárcel.

Este proyecto nace de un concepto moderno de empresa. Creemos que las empresas no son sólo los empresarios; la empresa es la suma de fuerzas de los empresarios, más los trabajadores, más la comunidad. Y, dentro de la comunidad, creemos que debemos jugar un papel importante. Creemos que las empresas deben cumplir una función de humanización, y eso es reflejar la realidad.

Dentro del proyecto no sólo están los ex - presidiarios, están también los discapacitados: el 10 % de los chilenos son discapacitados; un porcentaje bastante elevado y nadie está libre de eso: está, por ejemplo, el Hospital Psiquiátrico. Estamos trabajando con el Psiquiátrico, porque las personas que están ahí están mucho peor que en las cárceles. Los que están en éstas al menos tienen la posibilidad de salir; los que están dentro del Psiquiátrico no tienen ninguna posibilidad de salir. Ese es el concepto de empresa humanizada.

Aquí, lamentablemente, voy a hacer una crítica a los norteamericanos: son extraordinarios para sus cárceles, pero aplican "la ley del embudo". Porque nosotros, como empresarios, no podemos invertir dentro de las cárceles, no podemos fabricar productos dentro de las cárceles, porque las cartas de crédito vienen limitadas: existe un certificado que hay que firmar a la empresa cada vez que uno les vende a ellos. Ellos sí pueden fabricar productos con reclusos, nosotros no. Ellos sí pueden rehabilitar, nosotros no.

Y está también el problema de los recursos. Porque todo esto termina siempre por falta de recursos. Yo les digo a los empresarios que los recursos existen, y están en el Estado. Lamentablemente, no hemos tenido la voluntad, como sector privado, de trabajar en esto. La Ley del Sence dispone que el Estado le entrega un subsidio, le regala dinero a la empresa para que lo administre el empresario. Ese 1 % de las remuneraciones imponibles -que es el total a utilizar-, si se lo calcula teóricamente, son 30 mil millones de pesos. En Chile, hoy, se usan 9 mil. Pero la Ley es tan perfecta, que cuando la empresa no quiere capacitar a sus trabajadores, teóricamente podría depositar ese monto en corporaciones especiales con ese objeto. Hay seis corporaciones sin fines

---

de lucro, y a esas corporaciones el Estado les devuelve exactamente el dinero. Podemos transformar esos recursos en becas, y esas becas las podemos orientar, como lo hemos hecho en algunas oportunidades, a los ex reclusos, a los discapacitados y al Psiquiátrico.

Lamentablemente, es típico en nuestro país un problema que atañe directamente al empresariado: tenemos vergüenza de ser empresarios.

Creo que, realmente, debemos involucrarnos mucho más en el problema y, principalmente, como lo dije antes, por el aspecto económico. Si las personas no son cristianas.

Por último, me gustaría hacer una reflexión: es fundamental echar a andar rápidamente la bolsa de trabajo. Los ex-presidarios son excelentes trabajadores. Un caso práctico. Debo manejar una empresa en la que hay cuatro ex presidiarios: uno, que mató a una persona, otro que asaltó el Banco del Estado y dos ex condenados por violencia. Estos cuatro ex presidiarios han resultado excelentes trabajadores, de sobresaliente cumplimiento. Pero esos cuatro surgieron de esta Bolsa, de esta capacitación en formación humana, capacitación en un oficio de autoempleo y con orientación dirigida a la familia.

Yo los invito a participar en la Bolsa de Trabajo. Podemos hacer una efectiva labor ahí. Podemos rehabilitar. Yo no conocía la cárcel, pero cuando la ví, sentí que en algo habíamos fallado como sociedad. No puede ser que el 70 % sean menores de 27 años. En algo fallamos nosotros, si los reclusos son casi sólo juventud. Tenemos que hacer una gran campaña y los medios de comunicación deberían aportar en eso, porque siempre resaltan lo negativo. Una gran campaña para eliminar la idea de que hay que dejar a la gente pudrirse en la cárcel. Tenemos que operar con los reclusos y tratar, por lo menos, de rehabilitarlos en un porcentaje mucho más elevado de lo que estamos haciendo.

Es una falla nuestra no darles una oportunidad. Que cambie el sentido de la publicidad. Todos los 31 de diciembre cae la guillotina y si no se han utilizado los fondos de la Ley del Sence, ellos se pierden. Ojalá, este año más empresarios depositen dentro del sistema existente, pero insuficientemente usado, y podamos capacitar a más gente necesitada, a la que podamos reinsertar en la vida laboral. Gracias.

---

---

**ERNESTO FONTAINE,  
PROFESOR DE ECONOMIA DE LA UNIVERSIDAD  
CATOLICA, DIRECTOR DEL CENTRO  
INTERAMERICANO DE PLANIFICACION Y  
EVALUACION DE PROYECTOS (CIAPEP)**

Yo soy profesor de la Universidad Católica; soy economista; tengo la suerte de dirigir un programa de adiestramiento, preparación y evaluación de proyectos en la Universidad Católica, financiado por el Gobierno de Chile, por MIDEPLAN.

Durante ese curso, en su fase práctica que dura aproximadamente cinco meses, preparamos y evaluamos cuatro proyectos que el Gobierno nos encarga revisar. He tenido la suerte de trabajar en tres proyectos del Sector Justicia. Uno se refirió a la introducción de sistemas computacionales en los tribunales; el segundo, a cómo mejorar el acceso a la justicia de la gente pobre, extremadamente pobre; y el tercero fue una instrucción que recibimos de Mideplan: "Hagan algo sobre cárceles". Así fue como nos llegó la tarea. Ustedes tienen, entre los documentos que les han entregado, el resumen y conclusiones del proyecto que trabajaron estos estudiantes: siete personas, durante cinco meses. Se llama "Modernización del sistema penitenciario con colaboración del sector privado".

Como economistas, tenemos un sesgo. Particularmente en la especialidad mía, que es la evaluación de proyectos o la asignación eficiente de recursos, el problema es cómo tratar de reducir el costo social de atender a personas que quebrantan la ley y a las que la sociedad decide privar de libertad durante algún tiempo. La idea básica es que no hay que botar recursos: hay que tratar de hacer esto en alguna forma eficiente.

Nuestra visión es de que hay dos formas de reducir ese costo social.

Primero, durante la reclusión, tratar de que ella sea al mínimo costo para el país; al mínimo costo dentro de lo que es decente. No vamos a tener las cárceles que menciona Mr. Zoley; entre otras razones, porque una de las cosas que hay que tratar de crear en las personas son las ganas de no volver a la cárcel; si ésta es demasiado buena, posiblemente el costo de volver a la cárcel se disminuya demasiado. Aquí debe ser algo



---

---

intermedio. Tampoco puede ser tan poco humana como lo que a algunos les ha tocado ver en su vida, en un nivel de miseria que es inaceptable, creo yo, para los seres humanos.

Un aspecto es ése, sobre lo cual hoy hemos escuchado dos muy buenas exposiciones en cuanto a cómo, buscando la competencia dentro del sistema -y eso se logra fundamentalmente a través de la privatización-, la sociedad puede buscar mecanismos para reducir ese costo en que el país debe incurrir para mantener a cierta gente recluida, básicamente, sin producir nada.

Desde luego, debe tenderse a conseguir que sólo los verdaderamente peligrosos estén encerrados, que no estén delinquiendo en el medio libre. Pero no todos son así. Hay algunos reclusos que sólo cometieron un error y fueron a la cárcel; ese recluso está posiblemente arrepentido de lo que hizo, pero está junto a otro que, posiblemente, no tiene los valores necesarios, precisamente aquellos que en la cárcel sí es posible darle.

Una de las cosas importantes del trabajo de este grupo de CIAPEP fue que los estudiantes trataron de caracterizar a los reclusos. Los clasificaron. Encontramos, así, a aquella persona que, habiendo ingresado a la cárcel, está arrepentida. En cierta forma, uno puede estar seguro de que esa persona nunca más va a delinquir; salvo que en la cárcel, a través de lo que llamamos el efecto cárcel, se le enseñe a delinquir, y vea que ésa es una forma muy útil para ganarse la vida.

Después encontramos al que llamamos "persuadido": aquella persona a la, estando en la cárcel, a través de los programas psico-sociales, fundamentalmente, se le enseña que hay otros valores; es persuadido de que ese camino no es el correcto.

Asimismo se definió otra categoría, que se llamó "el convertido". A través de la cárcel es posible convertir a un recluso en una persona que pueda salir a ganarse la vida.

Es aquí donde aparece el segundo aspecto en cuanto a reducción del costo social: si la cárcel es sólo un mecanismo para que la persona esté privada de la libertad, pero después sale y vuelve a delinquir, hay reincidencia.

En ese esquema, la cárcel posiblemente sí esté reduciendo el costo al ser más eficiente, pero la persona sale de la cárcel incluso con mayores

---

---

habilidades para delinquir; por lo tanto, ocasionando a la sociedad mayor costo social. Hay evidencia de que los delitos cometidos por los reincidentes son más violentos y más graves que los delitos cometidos por los primerizos.

La ley señala dos labores a Gendarmería. Una es la de mantener recluida, de custodiar a la persona condenada. La otra es rehabilitarla, para disminuir los índices de reincidencia.

Hay pocos estudios sobre reincidencia. Precisamente, lo que hicieron estos estudiantes es intentar una encuesta y aplicar economía teórica conducente a una teoría de la reincidencia.

Los valores y todo cuanto dije antes son importante. Pero si la persona, cuando sale a la vida, no ha recibido capital humano que le permita volver a la vida normal y ganársela trabajando, si no se le han creado hábitos de trabajo, si en la cárcel no se logró simular lo que sucede en el mundo real -porque la cárcel es un submundo del cual la persona sale y se encuentra, afuera, totalmente descolocada- esa persona va a reincidir.

Por lo tanto, el énfasis del trabajo de estos estudiantes no fue en privatización. Tal vez por falta de valentía, no quisimos entrar a decir que las cárceles deben ser privadas. El énfasis se hizo en proposiciones para procurar que la labor de Gendarmería logre reducir el costo social de la reincidencia.

El trabajo realizado consiste, pues, básicamente, en revisar y tratar de hacer proposiciones sobre los programas de rehabilitación.

Se comentaba aquí que no hay muchas estadísticas sobre programas de rehabilitación. Yo creo que eso ocurre porque no ha habido mucho interés de estudiar el tema. Estoy seguro de que en Estados Unidos tiene que haber algunas cárceles con programas de rehabilitación mejores que otras; por lo tanto, uno tiene posibilidad de hacer un muestreo y saber si en esas cárceles en las que es mejor la rehabilitación, es menor o no la reincidencia.

En el caso norteamericano, si -como señala el señor Zoley- los reclusos están sólo nueve meses como promedio en la cárcel, y si el sistema privado lleva cinco o más años, ya se tiene un corte bastante grande sobre el cual hacer la investigación.

---

Lo que pasa es -y eso me preocupó de la exposición del señor Poole-, que, desgraciadamente, la sociedad, nosotros mismos y la prensa, normalmente "castigamos" al recinto carcelario donde hay motines, donde hay fugas, donde hay condiciones miserables de vida, etcétera. Si uno oye las preocupaciones expresadas aquí, destacan las de "the operation has to be successful", de que sea un "good job". Y todo lo que era "good job" y todo lo "successful" se refería a bajar el costo, a tener buenas condiciones de higiene, a tener los pisos limpios. La empresa será juzgada según cuán buena sea en función de esas cosas.

En cambio, no he oído nunca que alguien diga "este preso antes estuvo preso y reincidió; por lo tanto, éste es un punto negro para los gendarmes" o "punto negro para el Director". Si hay un motín, si hay una fuga, automáticamente recae un sumario sobre el Director y el Gendarme. De alguna forma, los seres humanos reaccionan -y los niños son iguales- sobre la base de la zanahoria y el palo. Cuando una cárcel rehabilita realmente a un preso, nadie le da un premio, no se gana una estrella más; pero si de esa cárcel no se arrancó ningún preso, mayor premio.

Me explico: el sistema de premios y castigos que la sociedad da a las personas encargadas de estos recintos no está orientado a tratar de reducir el costo social posterior a la cárcel. Eso es reducir la reincidencia, y en ese sentido me gustó mucho la exposición del señor Zoley, en el cual vi más énfasis en programas de rehabilitación.

Lamento, eso sí, que su empresa no haya destinado más recursos a conocer, por ejemplo, respecto de esos reclusos que han estado nueve meses en sus cárceles, cuál es el índice de reincidencia.

No es efectivo que en este país se lleven índices de reincidencia. Lo que aquí se tiene son otras estadísticas: de los que están presos, cuántos estuvieron presos antes. Pero eso no es índice de reincidencia, porque lo que importa es saber: de los que han estado presos y salieron, cuántos volvieron a delinquir.

Esa cifra en Chile no se conoce, ni por qué volvió a reincidir, qué hubo detrás de eso. ¿Hay una diferencia en la reincidencia, entre la gente que fue a los talleres artesanales y la que no fue? ¿Entre la gente que estuvo en las cárceles, en los programas de Fantuzzi o Dagorret (que tiene las cárceles de mujeres)? ¿Hay diferencia en la reincidencia de mujeres que van al programa de Dagorret, versus las que no recibieron nada?

---

---

En eso, creo que tenemos una responsabilidad, como economistas, como científicos sociales y como sociedad, en cuanto a exigirle a Gendarmería-o a la empresa que trabaje en cárceles- excelencia en la rehabilitación, y no sólo excelencia en tener bien encerrados a los reclusos y que no haya tantos motines o demandas contra la empresa.

Está bien, preocúpense de los motines, de las demandas, de que estén protegidos los derechos humanos de la persona dentro de la cárcel. Pero, en mi opinión, la gran preocupación, además de eso, debe ser la de atender a que ese hombre que es el ex recluso salga rehabilitado, que sea una persona útil para la sociedad y que no salga a producir más costo social en el medio libre.

Quisiera animar a todos a que se hagan más investigación sobre esto. Estoy seguro de que se puede hacer, especialmente en los países donde hay muchas cárceles. Cada Estado es distinto, cada Estado tiene distintas prioridades, por lo tanto, uno tiene una posibilidad de hacer un estudio para establecer los efectos que tienen determinados programas.

Muchas gracias.

---

---

**CLAUDIO MARTINEZ,  
DIRECTOR DE GENDARMERIA DE CHILE**

Quisiera hacer algunas consideraciones previas, antes de entrar al tema que nos interesa, en torno a las exposiciones de las personas que vienen de Estados Unidos, especialmente la empresa Wackenhut -de la que somos clientes, por lo demás, pues Gendarmería tiene con ella una larga relación hace más de doce años, como asesora en materias de seguridad y de administración y también como proveedora de algunos productos-.

En rigor, son dos realidades muy distintas, es muy difícil comparar las dos realidades. No tienen punto de comparación, no solamente por la diferencia de recursos, sino también porque son países muy distintos.

Nuestro país tiene una larga tradición según la cual el ejercicio de la autoridad pública corresponde a los empleados públicos, cosa distinta a lo que sucede en los países anglosajones y, específicamente, en Estados Unidos. Hay un problema de mentalidad, que nos hace reflexionar respecto a la real posibilidad o viabilidad, en el corto y mediano plazo, de que en Chile se pudiera pensar en un sistema carcelario privado, o, más bien, en cárceles privadas.

También se suele confundir un poco. No hay ningún sistema carcelario en el mundo que sea privado; lo que hay son cárceles privadas.

Agreguemos a eso la notable diferencia de recursos. He estado tomando algunas notas: treinta y cinco dólares por día se destinan en Estados Unidos; Francia destina al sistema carcelario francés mil quinientos millones de dólares; Inglaterra destina seiscientos millones de dólares exclusivamente para la mantención de la infraestructura. Nosotros manejamos, para el año, modestos sesenta y cinco millones de dólares, que es la cifra para poder operar el servicio; incluye la atención a los internos, los sueldos de personal, la mantención de los edificios, en definitiva, la mantención, operación y funcionamiento del servicio. Eso significa 8,16 dólares diarios por recluso, si pensáramos en una equivalencia. Si incluimos alrededor de doce millones de dólares que se destinan a crecimiento, o como inversión en materia de infraestructura, esa cantidad sube, al año, a 9,5 dólares por cada recluso.

---

En consecuencia, hay una diferencia tan notable de recursos, que hace inimaginable pensar en aplicar un modelo como el que aquí se nos ha mostrado en una realidad como la chilena. Pero, no obstante ello, tenemos la convicción -personalmente la tengo- de que la participación privada no solamente es una necesidad, sino que es indispensable para poder, a lo menos, avanzar en la resolución del problema carcelario.

Porque Gendarmería de Chile, que es la institución que tiene a cargo la vigilancia, la atención y la rehabilitación de quienes están privados de libertad, no puede en modo alguno -y no va a poder nunca, por mucho que tenga recursos- resolver integralmente el problema.

No se le puede exigir a una institución como la nuestra que resuelva el problema de quienes están privados de libertad, en mejores condiciones que la sociedad libre. Si ésta no lo hizo en su oportunidad, no se puede exigir a una institución como Gendarmería que resuelva integralmente el problema de la rehabilitación cuando realmente ella se pone a prueba finalmente, esto es, cuando la persona egresa del sistema carcelario y no en su interior. Como decía Roberto Fantuzzi, el día más peligroso en materia de rehabilitación es el primero en libertad. Es como el caso del alcohólico que sale de un tratamiento: los primeros meses seguramente son los más dificultosos. No se va a comprobar el resultado hasta que la persona realmente establezca, dentro de sí, que ya no tiene el hábito de delinquir. Para ello, es fundamental el apoyo de la comunidad y específicamente, de la empresa privada, que es la que tiene recursos que aportar.

Esta participación del sector privado, en la cual tenemos ya alguna experiencia -hemos avanzado bastante en la elaboración de algunos convenios-, creo que puede darse en dos áreas. Voy a contar una experiencia del año pasado, imbuida de este espíritu de buscar nuevos caminos para hacer más eficiente la administración de nuestra gestión. Hicimos una propuesta para privatizar o contratar un servicio alternativo, el suministro de alimentos para la población de la ex Penitenciaría y de algunas unidades menores. Después de un estudio sumamente acucioso por parte de una empresa privada, se llamó a una propuesta. Pero debimos declarar desierta la propuesta, porque, comparada con la alimentación que nosotros fabricábamos con nuestros propios medios, la ofrecida por particulares tenía menor contenido calórico. La explicación está obviamente en los recursos. Nosotros teníamos, el año pasado, una asignación diaria para alimentación por recluso de \$ 360 -esto es, menos de un dólar, tres cuartas partes de un dólar. Ahora bien, la empresa que se interesó estaba corriendo un riesgo: además de suministrar alimentos,

---

---

debía tener una utilidad; pero, naturalmente, la infraestructura de la institución, los empleados, la burocracia misma, contribuyen a absorber una serie de gastos que no son estrictamente de elaboración de la alimentación, gastos que la empresa, en cambio, tiene que absorber por sí misma.

¿Cuál es mi visión del tema? Si el día de mañana el Ministerio de Hacienda nos duplicara esa asignación a \$ 800 o \$ 1.200 -como estimamos nosotros que debiera ser-, naturalmente sería mucho más conveniente que una empresa privada proporcionara la comida, porque es evidente que las dificultades de control, las filtraciones y las pérdidas de productos, de alimentos y de insumos son un problema para el Estado, para cualquier organización estatal en la que la responsabilidad se diluye entre los empleados. En ese momento hipotético, de duplicación de las asignaciones, yo estoy convencido que transferir esa responsabilidad a una empresa privada. Sería más rentable para nosotros en términos de eficiencia y de calidad. En definitiva, sería más rentable para el Estado, en cuanto a la economía que significa una buena inversión de los recursos fiscales.

Del mismo modo, podríamos pensar en otros servicios como los de salud, de transporte, de atención de determinadas necesidades específicas de los reclusos. Pero, para ello, es necesario investigar el tema, explorarlo y establecer lo que denominamos "los umbrales", traspasados los cuales el Estado o la administración estatal suelen ser ineficientes.

Pero si mañana tuviéramos una asignación suficiente para atención de salud, por ejemplo, para nosotros, como institución, resultaría mucho más cómodo contratar una corporación privada de salud que se hiciera cargo de la atención de los reclusos, y no malgastar esfuerzos en atender a los reclusos y controlar a los médicos, lo que es bastante difícil de hacer.

Pienso que éste es un tema que hay que explorar, investigar. ¿Para qué? Para que los recursos que tiene un servicio como el nuestro se focalicen decididamente en el tema de fondo, cual es la vigilancia y la rehabilitación de quienes están privados de libertad.

Creo que se pueden explorar soluciones mixtas, pero sujetas a una adecuada asignación de recursos. En la medida en que un servicio como Gendarmería siga creciendo en cuanto a asignación de recursos, habrá un momento en el que deberá evaluarse si esa asignación debe seguir administrándola integralmente el servicio, o si es positivo buscar la colaboración privada. Yo pienso que ésa es una posibilidad muy efectiva.

---

Donde más hemos avanzado -y me alegro mucho de la exposición de Roberto Fantuzzi, porque él, realmente, es pionero en esto y demostró que es posible-, es en la participación privada en la capacitación y en el trabajo de los internos. En eso, estamos prontos a firmar, en los próximos días, un convenio con una corporación privada, que va a coordinar el trabajo de los talleres laborales en la unidad de Colina.

Ella se hará cargo de la integralidad de los talleres de Colina, tal vez la experiencia más avanzada que vamos a desarrollar en materia de participación privada en el sistema carcelario. Entregaremos a empresas productivas, privadas, la totalidad de nuestros talleres fiscales, con la perspectiva de que ellas inviertan y tengan utilidad, porque eso es legítimo. Pero esperamos que ellas, a su vez, también capaciten, den trabajo a nuestros reclusos y les garanticen un trabajo futuro cuando egresen del sistema carcelario. Esa es la visión que tenemos de la participación privada en el sistema carcelario.

Asimismo, hay otro aspecto que hemos estado explorando, especialmente en estos días en que recibimos a distinguidas visitas (tuvimos incluso una conversación a nivel del Ministerio de Justicia): la posibilidad de que alguna empresa privada, o el sector privado, invierta en diseño, construcción, capacitación y puesta en marcha de un recinto carcelario.

El crecimiento y desarrollo de la infraestructura carcelaria es muy lenta, por los importantes montos de inversión. En los últimos tres años, que registran el esfuerzo económico más grande en la historia del servicio, Gendarmería ha invertido en la construcción de establecimientos nuevos alrededor de dieciséis mil millones de pesos -que equivalen más o menos a cuarenta millones de dólares. Reconstruir el actual recinto de la ex Penitenciaria significa exactamente esa cantidad: significa la inversión de tres años del sector en el sistema carcelario.

Con los limitados recursos del Estado, es difícil pensar que alguna vez podamos resolver, por esa vía, el problema puntual de este recinto, que alberga a tres mil quinientos reclusos.

Hemos tenido algunas conversaciones, explorando la posibilidad de que se nos haga una oferta -para lo cual se requieren algunas reformas legales- que incluya diseño, construcción, equipamiento y capacitación de un proyecto cerrado, que permita enfrentar ese problema en un plazo menor y con un financiamiento paralelo al ordinario (o rutinario) del



---

---

Estado. Esa es también una posibilidad de participación real del sector privado en la solución de los problemas carcelarios.

Quisiera señalar muy brevemente, y un poco para reivindicar la inversión fiscal, el buen resultado que ha tenido la inversión en infraestructura. Es importante, porque cada vez que hay motines o fugas - como lo señalaba aquí un conferencista anterior-, la prensa lo destaca claramente, y se piensa que el sistema está colapsado porque tiene fallas estructurales, o que este servicio siempre está en crisis. La verdad es que es un servicio crítico, más que un servicio en crisis: atiende a un sector crítico de la sociedad. Pero, en los últimos diez o doce años, se han reconstruido o se han construido en Chile recintos como Colina, Concepción, Puente Alto, Osorno, San Miguel, Iquique y otros.

Si vemos las estadísticas, en estos recintos las fugas han disminuido a límites mínimos, realmente mínimos. En Concepción, en diez años se ha fugado un solo recluso; en Colina se ha fugado un solo recluso; los motines prácticamente han disminuido a cero en estos recintos nuevos. Ahí hay un claro ejemplo de que este tipo de problemas también está muy relacionado a una infraestructura adecuada, independientemente de que sea el Estado o la empresa privada quien administre o quien invierta.

Por lo tanto, creo que aquí se requiere un esfuerzo conjunto de toda la comunidad, de toda la capacidad productiva del país, de toda la capacidad de inversión. Porque -reitero- el problema de la rehabilitación, que es el problema de fondo, es un problema de la comunidad en su conjunto y, particularmente, es un compromiso que deben asumir quienes pueden capacitar y entregar opciones laborales.

Repitiendo prácticamente lo que decía Roberto Fantuzzi, tenemos un eslogan que reiteramos a la empresa privada, al mundo exterior, a las corporaciones privadas, a las organizaciones que generan fondos de distintos sectores: invierta en rehabilitación y, así, invierta en seguridad.

Esa es la única manera de proyectar una verdadera seguridad ciudadana en el tiempo. Invertir exclusivamente en un sistema represivo de castigo significa éxito a corto plazo; pero se requiere en cambio, una inversión permanente. La inversión en rehabilitación es una inversión menor, con frutos y productos más de mediano plazo; pero es más permanente y, en definitiva, beneficia más a la sociedad en su conjunto.

Repito: invirtamos en rehabilitación y conseguiremos una mejor seguridad ciudadana. Muchas gracias.

---

## VI. DISCURSO DE CLAUSURA

### MARCOS ABURTO PRESIDENTE DE LA CORTE SUPREMA

Me es profundamente grato agregar algunas brevísimas reflexiones - a modo de clausura- en torno al tema central del presente Seminario "Experiencia Internacional en modernización del sistema carcelario. Colaboración del sector privado", organizado por el Centro de Estudios "Libertad y Desarrollo" y la "Fundación Paz Ciudadana".

Ciertamente, tan delicada como compleja materia conmueve a las comunidades nacionales de los diversos países del orbe. La literatura, la cinematografía y, en general, todos los medios de comunicación, recogen los dramáticos episodios que habitualmente estremecen la vida de la red penitenciarias universal.

Así como tal realidad se ofrece en toda su cruel desnudez, esos mismos instrumentos de conocimiento que he señalado, en particular la literatura especializada, en el otro extremo enumera con minucioso acento todos los procedimientos, sistemas y programas de arquitectura especializada, para ofrecer a los condenados rematados un ámbito general que custodie la dignidad de la persona humana, junto con facilitar la superación individual, el sentido de su dignidad y decoro.

La experiencia de la humanidad a tal respecto, dista mucho de ser positiva.

La preocupación por la rehabilitación de todo condenado, privado de su libertad por tiempo prolongado, muchas veces en vísperas o durante la plenitud de su desarrollo físico, ha sido preocupación preferente y exclusiva de los Estados de cada país. Su dimensión, análisis y planificación se ha centrado en el Estado. Han sido sus profesionales los que de preferencia han abordado el tema. La situación está cambiando y el desarrollo de este Seminario, con el valioso aporte de sus prestigiosos ponentes, tanto nacionales como extranjeros, constituye una elocuente demostración de lo que estoy señalando.

---

Hoy las sociedades nacionales están alcanzando una organización comunitaria que trasciende de los meros intereses individuales o de grupo, extendiéndose hacia propósitos de bien común, de conveniencia nacional. Nos encontramos ante un mundo prolífero en entidades, fundaciones y corporaciones, que avanzan hacia la satisfacción de inquietudes o de amplios objetivos hasta hace muy poco tiempo reservados sólo al Estado.

La red social que constituyen estas Fundaciones y Corporaciones, con su influencia en el medio local que les ha dado origen, constituye un símbolo de la evolución comunitaria contemporánea. En la actualidad ningún Estado moderno podría prescindir del generoso, fundado y técnico apoyo que ellas entregan a su superior consideración y a la de toda la opinión pública.

La "integración pública - privada" en la fijación de las grandes políticas sociales de cada nación es, pues, un hecho en los tiempos modernos. El fenómeno ha producido tendencias verdaderamente increíbles hasta hace poco, en esta pretensión del sector privado de cumplir, a través de sus organizaciones propias, funciones de interés público.

En el campo de análisis que ha tenido el presente Seminario, a cuya clausura hoy asistimos, empieza a insinuarse con paso firme la necesidad de racionalizar efectivamente el sistema de ejecución de penas y la cabal superación de las dificultades que experimentan los sistemas penitenciarios en el mundo.

La intervención del sector privado en el manejo de un sistema penitenciario o en el cumplimiento de un sistema de ejecución de penas, es grave asunto que es menester abordar con la máxima inteligencia, medida y vocación. Desde luego requiere una voluntad política que no depende del sector privado y, de parte de este, la más absoluta entrega y firme formación vocacional.

Pienso, que en Chile podría iniciarse, como etapa experimental, en el exclusivo campo de la rehabilitación y reinserción social de los condenados.

Todo empeño, esfuerzo público o privado en pos de la modernización de los sistemas carcelarios requiere de la generosa disposición de todas las sociedades. La noche gris que aún oscurece la

---

---

humanidad en la evolución de los sistemas penitenciarios debe quedar atrás. Acaso este empeño es el que requiere de la mayor nobleza. Las obras invisibles siempre son las más nobles, porque ellas apuntan a la raíz más íntima de toda comunidad, que siempre será el hombre.

Aplaudo el empeño de Libertad y Desarrollo y de Fundación Paz Ciudadana, y ofrezco la contribución de nuestros Jueces, que, ciertamente por haber administrado justicia, somos los más interesados en rehabilitar y recuperar para el bien de la sociedad a quienes transitoriamente se han apartado del orden establecido.

Al clausurar este Seminario felicito muy cordialmente a sus organizadores, expositores y maestros que han intervenido en él. Estudiaremos con mucho interés sus conclusiones y procuraremos que ellas sean llevadas a la práctica, para bien de nuestro país y de toda su comunidad.

---

**Anexo:**

**Resumen y Conclusiones del Proyecto  
"Propuestas para Mejorar la Labor de  
Rehabilitación de Gendarmería de Chile"**

**( CIAPEP )**

**Pontificia  
Universidad Católica  
de Chile  
Centro Interamericano de Planificación  
y Evaluación de Proyectos**

---

## **RESUMEN Y CONCLUSIONES**

### **I. ORIGEN Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO**

De acuerdo a las políticas permanentes del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), referidas a la optimización de las inversiones públicas, se propuso al CIAPEP 93 el estudio de un proyecto relacionado con Gendarmería de Chile (GENCHI). Para ello, el grupo de trabajo investigó las ideas de proyecto que tenía GENCHI, el Ministerio de Justicia y el Departamento de Inversiones de MIDEPLAN, las cuales pueden resumirse en dos:

1) Crear una metodología de identificación, preparación y evaluación de proyectos de infraestructura carcelaria, que incorpore los efectos que tiene la construcción de un recinto penal sobre las condiciones de vida en la comuna donde se ubica. Ello incluiría (i) la reformulación de normas de diseño técnico de infraestructura carcelaria, (ii) crear una metodología para la localización de nuevos recintos carcelarios, y (iii) crear un sistema de priorización de inversiones en infraestructura para GENCHI, y

2) Estudiar y proponer soluciones para la rehabilitación de los reclusos al interior de los recintos penales.

De conversaciones sostenidas con el Director Nacional de Gendarmería de Chile, y teniendo conocimiento de la existencia de iniciativas de estudio en el área de infraestructura carcelaria, el grupo de trabajo decidió estudiar los actuales problemas en el área de rehabilitación y formular un proyecto que optimice su gestión.

### **II. ORGANIZACION DEL ESTUDIO**

La primera etapa del estudio consistió en interiorizarse del funcionamiento de Gendarmería de Chile y los esfuerzos actuales en el área de rehabilitación. Para ello se estableció un coordinador entre GENCHI y el grupo de trabajo que facilitara el acceso a la información necesaria para formular un diagnóstico.

---

Para captar la realidad nacional del sistema penitenciario se entrevistó a profesionales y directivos de la Dirección Nacional de GENCHI y se visitó diversas unidades penales de distintas regiones del país.

En cada una de estas unidades se realizó un recorrido en el cual se analizó las condiciones de la infraestructura, las condiciones de vida de los reclusos, las características de la población penal y condiciones de trabajo del personal de Gendarmería, entre otros. Además, se entrevistó a los jefes de unidad, a gendarmes, a profesionales y técnicos encargados de la aplicación de los programas de rehabilitación y a algunos reclusos.

Una vez conocida la situación actual del sistema penitenciario, el estudio se focalizó en la labor de rehabilitación de GENCHI y se analizó más en profundidad la aplicación en el Centro de Cumplimiento Penitenciario (CCP) de Colina, en la Región Metropolitana.

También en esta unidad se hizo un estudio exploratorio de la reincidencia delictual de los egresados entre 1989 y 1990.

El análisis de la información obtenida y la aplicación de conceptos económicos permitieron desarrollar el trabajo en la forma que se presenta.

### **III. MISIONES DE GENCHI Y LA PERCEPCION SOCIAL DE SU DESEMPEÑO**

Una persona adulta que ha cometido uno o más delitos<sup>1</sup> y que ha sido juzgada y declarada culpable, debe cumplir una condena. Algunas de ellas pueden cumplirse fuera de recintos carcelarios; otras son privativas de la libertad y tienen como objetivos (i) "sacar de circulación" al individuo durante un período, ya que es considerado peligroso para la sociedad y (ii) rehabilitarlo. La condena persigue también fines disuasivos, constituyéndose en un costo que los potenciales delincuentes tratarán de evitar no delinquir, y que los que ya fueron condenados alguna vez tratarán de no volver a incurrir.

GENCHI es la institución " .... que tiene por finalidad atender, vigilar y rehabilitar a las personas que por resolución de las autoridades

---

<sup>1</sup> Acciones u omisiones penadas por la ley.

---

competentes fueron detenidas o privadas de libertad ..."2. Entonces, sus dos misiones fundamentales son: (i) Custodiar y (ii) Rehabilitar a los reclusos.

Respecto de la **custodia**, GENCHI debe satisfacer las necesidades de sobrevivencia de los reclusos (atenderlos) y evitar que se fuguen (vigilarlos), durante el tiempo que determine la autoridad competente.

La **rehabilitación** consiste en la aplicación de programas que permitan proporcionar al recluso los hábitos, habilidades y valores que lo lleven a corregir la conducta que motivó la privación de libertad. Así rehabilitado y cumplida su condena, el recluso quedará capacitado para vivir en sociedad sin delinquir. La aplicación de programas educacionales, laborales, asistenciales, deportivos y recreativos, entre otros, forman el "tratamiento" que utiliza GENCHI para contribuir a provocar el cambio de conducta.

Si bien es de Gendarmería de Chile la responsabilidad social de rehabilitar a los delincuentes que han pasado por el sistema penitenciario, existen factores ajenos a la institución que afectan la reincidencia delictual. Ejemplo de estos factores son, entre otros, el desarraigo familiar y el rechazo social hacia el ex-recluso, situaciones que le limitan sus oportunidades laborales y su deseo de trabajar en un empleo formal y permanente a su egreso. Una situación importante que limita las oportunidades laborales del ex-recluso es el hecho de que el estatuto administrativo dispone que es requisito para ingresar a la administración pública ser ciudadano, lo que según el Artículo 13 de la Constitución Política significa: (i) Ser chileno, (ii) Haber cumplido 18 años de edad, y (iii) No haber sido condenado a pena aflictiva<sup>3</sup>; es decir, el Estado no está "protegiendo su inversión en rehabilitación".

La sociedad valora el cumplimiento del rol social de GENCHI principalmente en términos de su eficacia en la labor de custodia preocupándose especialmente de fugas, motines, desórdenes, rencillas y muertes que se producen en los recintos penales, las cuales reciben amplia cobertura en la prensa y resultan en sumarios y exoneraciones- y no en términos de los resultados que obtiene en rehabilitación. Es por lo tanto natural que GENCHI internalice sólo los costos de las fugas, motines y desórdenes, y no ponga mayor atención a los costos sociales provocados por ex-reclusos que vuelven a delinquir. Así Gendarmería de Chile ha llegado

---

<sup>2</sup> Ministerio de Justicia, Decreto Ley N° 2.859 "Ley Orgánica de Gendarmería de Chile", 15 de septiembre de 1979.

<sup>3</sup> Sanción igual o mayor a tres años y un día de presidio o reclusión.



---

ser uno de los sistemas penitenciarios más eficaces de Latinoamérica en la custodia, concentrando sus esfuerzos en esta labor en desmedro de la de rehabilitación.

Dado que es difícil modificar la mayor atención que la opinión pública y los medios de comunicación prestan a las fugas y motines, sin que esta destaque mayormente el éxito o fracaso de GENCHI en rehabilitación, es razonable pensar que mientras ello sea así y se mantengan mezcladas estas dos responsabilidades, no cambiará la tendencia "lógica" de privilegiar la custodia por sobre la rehabilitación.

#### IV. ITINERARIO DEL RECLUSO

##### A. Condiciones de vida que predisponen al individuo a delinquir

Un individuo que nace en un núcleo familiar numeroso y disgregado, en una situación de pobreza y de padres con bajo nivel de educación, generalmente no recibe afecto ni estimulación en su núcleo familiar, y sus padres no asumen su responsabilidad de entregarle las "herramientas", valores e incentivos para desenvolverse en forma adecuada en la sociedad. De haberlos recibido, el medio social que lo rodea se encarga en algunos casos de que los vaya perdiendo.

En la etapa pre-escolar, la falta de estimulación produce trastornos en el aprendizaje y concentración, por lo que los niños comienzan desde muy temprano con problemas conductuales. Al ingresar al sistema escolar, las reiteradas inasistencias y repitencias los conducen a que sean finalmente expulsados de las escuelas o a abandonar en forma voluntaria los estudios, generalmente antes de concluir la enseñanza básica, lo que los predispone a la vagancia, al delito y a la drogadicción. Sus problemas conductuales llevan a que algunos sean acogidos en más de una ocasión por el Servicio Nacional de Menores (SENAME)<sup>4</sup>, donde socializan con otros en igual condición y son objeto de programas que ocasionalmente logran sacarlos de la predisposición a la delincuencia y reintegrarlos al sistema escolar.

Entre los 10 y 13 años abandona definitivamente la escuela; a esa edad no tiene los conocimientos ni habilidades para desempeñarse en algún trabajo formal. Voluntariamente o exigido por sus padres, inicia la

---

<sup>4</sup> Institución dependiente del Ministerio de Justicia que tiene por misión velar por la atención de menores con problemas de tuición, conducta o riesgo social (menores que se prevé pueden delinquir). Ver Anexo N° 3: Estudio exploratorio de la reincidencia delictual.

---

búsqueda de una actividad "laboral" que le permita ayudar a financiar los gastos de su familia. La única fuente de trabajo que encuentra está en la calle, por lo que se dedica a actividades informales; generalmente a pedir limosna, cuidar autos o al comercio ambulante. Si logra conseguir algún empleo, lo abandona prontamente, ya que no está acostumbrado a cumplir con un horario fijo y a ser dirigido y controlado.

En la calle mantiene contacto con grupos proclives a la delincuencia. Su corta edad y la falta de valores sólidos le impiden poder discriminar si este tipo de amistades le conviene o no. Tanto la presión de sus amigos como la posibilidad de obtener "dinero fácil" lo inducen inicialmente a cometer un delito en contra de la propiedad (robo o hurto) e iniciarse así en la delincuencia, para finalmente ser **detenido, procesado y condenado**.

## **B. El detenido**

### **1. Su itinerario y segregación**

El individuo sospechoso de un delito, o aquél que ha sido sorprendido cometiéndolo, es aprehendido por la policía y, de acuerdo a la gravedad del presunto delito, puede ser, por resolución del juez: (i) **recluido en calidad de detenido** en un recinto penal, o (ii) **dejado el libertad "provisional"**.

En el primer caso, el detenido es llevado a un **Centro de Detención Preventiva (CDP)**, donde puede estar detenido por un máximo de cinco días (en casos calificados hasta 10 días), al cabo de los cuales el juez deberá resolver si lo somete a proceso judicial o lo deja en libertad por falta de méritos. En las localidades donde la demanda que genera el tribunal es insuficiente para justificar un CDP, existen las llamadas "Secciones Cárcel", cuya administración depende de la unidad penal más cercana.

Los CDP son recintos penitenciarios creados por GENCHI para la atención y custodia de **sólo detenidos y procesados**, si bien algunos custodian además a **condenados**. Existen 47 de ellos en el país. Los detenidos son allí recluidos en una sección especial, donde idealmente no debiera existir contacto con los procesados; en ella se segrega a los detenidos de acuerdo a la gravedad del presunto delito, cosa que no ocurre en las Secciones Cárcel. Las personas detenidas por ebriedad ("chichas"), accidentes de tránsito, comercio ambulante o por no pagar la pensión alimenticia ("papitos corazón"), son así separadas de las demás (robo, violación, homicidio y otros). En Santiago existe un anexo del CDP Santiago Sur (ex-Penitenciaria) que alberga sólo al primer grupo (Anexo "Capitán Yábar").

---

Si bien existe la segregación de acuerdo a la gravedad del delito en la mayor parte del país, en ningún CDP o sección cárcel se efectúa una separación entre detenidos **primerizos** y **reincidentes**. Además, en muchos de ellos, la segregación entre detenidos y procesados es sólo nocturna.

En el caso de las **mujeres**, GENCHI posee establecimientos especiales denominados **Centros Penitenciarios Femeninos** (CPF), destinados a la atención de mujeres detenidas, procesadas y condenadas. Las mujeres constituyen sólo el 5% de la población penal reclusa<sup>5</sup> (que es de aproximadamente 20.000 reclusos) y están distribuidas en siete CPF a lo largo del país. En ellos no existen mayores problemas de infraestructura para separar a las detenidas de las procesadas y condenadas. Sin embargo, en aquellos lugares donde no hay un CPF, se recluyen en **secciones femeninas** dentro de los recintos para hombres, sin existir una segregación entre detenidas, procesadas y condenadas.

Los **menores** que están bajo la custodia de Gendarmería son aquellos que tienen entre 16 y 18 años y que, según el juez de menores, actuaron con discernimiento en la comisión del delito. Constituyen el 3,3% de la población penal reclusa<sup>6</sup> y lo están en unidades denominadas **Centros Penitenciarios de Menores** (CPM) o en **secciones separadas para menores** dentro de un recinto penitenciario para adultos. Dentro de los CPM no existe segregación entre los menores detenidos y procesados, ni entre primerizos y reincidentes.

En el Cuadro Nº 1 se muestra la población penal reclusa atendida por GENCHI en 1992. Los detenidos constituyen el 11% de la población penal reclusa<sup>7</sup> atendida por GENCHI. Este porcentaje corresponde a un promedio diario, ya que existe un flujo permanente de detenidos ingresando y saliendo de los CDP.

---

<sup>5</sup> Gendarmería de Chile, Compendio Estadístico, 1992.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

## Cuadro N° 1

### Población penal reclusa atendida por Gendarmería de Chile

Población	Cantidad	Porcentaje (%)
Condenados	7.201	37%
Procesados	10.283	52%
Detenidos	2.121	11%
Total reclusos	19.605	100%

FUENTE: Gendarmería de Chile, Compendio Estadístico, año 1992.

#### 2. Efecto cárcel

El "efecto cárcel" es la influencia negativa que se produce sobre una persona que ingresa a un recinto penal debido al contacto (**contagio criminal**) con los delincuentes más peligrosos y experimentados que se encuentran en dicho recinto.

Debido a que los detenidos son habitualmente segregados de acuerdo a la gravedad de los presuntos delitos y a que el tiempo de detención es menor que 10 días, el efecto cárcel no debiera ser significativo. Sin embargo, al no existir separación entre primerizos y reincidentes, se producen robos y abusos hacia los primerizos.

En el caso de los menores, donde no existe separación entre detenidos, procesados y condenados, ni tampoco entre primerizos y reincidentes, el efecto cárcel puede ser más significativo, pues se trata de personas más vulnerables a un cambio de conducta, lo que facilita que se conviertan en delincuentes y se identifiquen como tales.

#### C. El procesado

##### 1. Itinerario y segregación

En el caso de que el juez resuelva someter al detenido a proceso judicial, el procesado puede (i) ser dejado en "**libertad provisional**" o (ii) ser **recluido mientras dure el proceso**, o mientras el juez considere que este individuo podría volver a delinquir.

En el segundo caso, el procesado es sacado de la sección de detenidos del CDP y entra en contacto con el resto de los procesados y, a veces, incluso con condenados en los recintos donde no hay tal segregación.

Al ingresar a la **sección de procesados** del CDP, funcionarios de Gendarmería llenan una ficha con sus antecedentes -características físicas,

---

edad, sexo, proceso al que está sometido, estado civil, educación y antecedentes penales- proporcionados por el mismo individuo.

Las actividades diarias en un recinto penitenciario comienzan aproximadamente a las 9:30 horas con "la cuenta" de los reclusos efectuada por los gendarmes. Después del desayuno, si no son citados a los tribunales para efectuar las diligencias de su proceso judicial, pueden practicar deportes, ir a la escuela, trabajar en los talleres artesanales o fiscales (donde existan), o quedarse en el patio dedicados al ocio. Alrededor del mediodía almuerzan y después de almorzar prosiguen con las actividades que estaban desarrollando durante la mañana. A las 16:30 los reclusos cenan y a las 17:00 horas son llevados a sus pabellones, donde permanecen encerrados. A esta hora la Guardia Interna<sup>8</sup> termina sus actividades, quedando los reclusos sin custodia y vigilancia directa hasta el día siguiente. En el transcurso de estas 16 horas de "encierro" se producen los mayores problemas al interior de un recinto penal, pues se posibilita la comisión de agresiones, revanchas y atentados sexuales, produciéndose la mayor cantidad de fugas, intentos de fuga y motines.

Los procesados son recluidos en los CDP correspondientes a los juzgados donde se tramitan sus causas. Esto conduce a que algunos CDP estén hacinados, mientras en otros recintos haya plazas disponibles.

Existe una norma internacional -que en Chile es aceptada como válida- que establece que las unidades penitenciarias deben tener un espacio mínimo por recluso de 18 m<sup>2</sup>, para que puedan cumplirse adecuadamente las labores de custodia y las actividades diarias de los reclusos. Esta norma incluye áreas de seguridad, oficinas administrativas, casinos, dormitorios, baños y recintos deportivos y recreacionales. En el Cuadro N° 2 se muestra el número de unidades que cumple con esta norma. Casos extremos de hacinamiento son el CDP Santiago Sur (ex-penitenciaría) -que además presenta problemas por antigüedad y diseño- y el CDP de Limache, que tienen 4,66 m<sup>2</sup> y 2,92 m<sup>2</sup> por recluso, respectivamente.

El hacinamiento dificulta la custodia -favoreciendo los disturbios, motines y fugas- y permite un mayor contagio criminal, ya que el espacio se hace insuficiente para segregar a los detenidos de los procesados; a los

---

<sup>8</sup> Personal de servicio de Gendarmería que realiza labores de vigilancia durante las horas de "desencierro" al interior del recinto penal. Existe también la "Guardia Armada" encargada de la vigilancia del perímetro del recinto.

procesados primerizos de los reincidentes, y a los peligrosos de los que no lo son. El hacinamiento ha llegado a ser la causa de que los jueces otorguen libertad provisional a una cantidad de detenidos y procesados que los medios de comunicación y la opinión pública considera excesiva.

**Cuadro N° 2**

**M<sup>2</sup> por recluso en unidades penales  
de Gendarmería**

M <sup>2</sup> /recluso	N° de unidades	%
Menos de 10	27	27,5
10 - 18 43	44,0	
Más de 18 28	28,5	
Total	98 a/	100,0

FUENTE: Gendarmería de Chile, Departamento de Planificación, 1993.

a/Se disponía de información actualizada de sólo 98 unidades.

El principal beneficio de hacer aquí una adecuada segregación es que evita que las cárceles se conviertan en "escuelas del delito", donde los primerizos y menos peligrosos aprenden nuevas técnicas que los llevarán a cometer delitos más audaces y violentos que causan mayores costos a la sociedad. La segregación entonces provoca un ahorro de costos sociales. Otro beneficio es que, al disminuir el efecto cárcel, se aumenta la efectividad del "tratamiento" de rehabilitación y se facilita la labor de custodia.

**2. Efecto cárcel**

El efecto cárcel es consecuencia directa de la falta de segregación entre los procesados, especialmente en lo que se refiere a primerizos y reincidentes. Es así como el primer contacto del procesado primerizo con el resto de la población penal es traumático. Al ingresar, los reclusos lo "tasan" para saber si es alguien a quién se deba respetar o no; para ello se le

---

interroga sobre el delito que cometió, sus referencias criminales y si tiene familiares que se encuentren reclusos en el recinto. Estos antecedentes permitirán ubicarlo en la estructura social establecida por la población penal al interior de los recintos. También se le mide su rapidez mental y agresividad. A los pocos días será víctima de un intento de agresión sexual. Si logra evitarla, será respetado; de no puede conseguirlo, será considerado homosexual.

Así, el individuo entra en contacto con un sub-mundo que tiene sus propios valores, cultura y estratos sociales, al cual debe adaptarse. Para ello tiene tres alternativas: la primera consiste en "evitarse problemas", es decir, ponerse al servicio del resto de la población penal, lavándoles la ropa, cocinando y haciendo el aseo, y sometiéndose a los abusos sexuales (el "Perkins"). La segunda alternativa es "hacerse cartel", es decir, hacerse respetar por medio de la violencia, incorporando las conductas agresivas y el lenguaje de los reclusos más peligrosos (**contagio criminal**). Estas conductas consisten en participar en la violación de otros individuos ("descontar") y en salir victorioso en peleas con reclusos respetados por la población penal (en algunas oportunidades con resultado de muerte). La tercera es "refugiarse" en los gendarmes, quienes le entregan su protección (separándolo del resto de la población penal) a cambio de servicios como aseo, cocina, jardinería y lavado de ropa del personal de GENCHI ("mocitos").

#### D. El condenado

##### 1. Itinerario y segregación

Si al término del proceso judicial el individuo es declarado culpable, es condenado ya sea (i) a una **pena con privación de libertad** o (ii) a una **medida alternativa a la reclusión**<sup>9</sup>, en cuyo caso queda libre bajo la tutela de GENCHI. El tiempo que estuvo recluso como procesado, se abona a la duración de la condena.

Las medidas alternativas fueron creadas para que aquellos individuos que se presume no volverán a delinquir, cumplan su condena en interacción con el resto de la comunidad. Además de ahorrar los costos de tenerlos reclusos, evitan el desarraigo familiar y el contagio criminal durante la condena<sup>10</sup>. Existen tres modalidades de medidas alternativas a la reclusión: (i) **Libertad Vigilada**, con supervisión de un delegado que

---

<sup>9</sup> Ley 18.216, "Medidas alternativas a la Reclusión", 14 de mayo, 1983.

<sup>10</sup> Las personas acogidas a las medidas alternativas a la reclusión no son eximidas de la reclusión preventiva mientras están detenidas o procesadas, por lo que ya pueden haber experimentado el "efecto cárcel" en la etapa de **procesado** en su itinerario.

---

actúa como facilitador de la reinserción del condenado, (ii) **Remisión Condicional de la Pena**, sin supervisión y con la obligación de firmar periódicamente el libro de excarcelados y (iii) **Reclusión Nocturna** en un establecimiento especial para ello o en una sección segregada de un CDP o CCP.

Desde la creación de las medidas alternativas, el número de acogidos a ellas ha mostrado una tendencia creciente en el tiempo, llegando en la actualidad a un promedio diario anual de aproximadamente 21.000 personas.

En el caso de una condena con privación de libertad, el recluso es enviado a un **Centro de Cumplimiento Penitenciario (CCP)**, destinado en principio sólo a condenados.

De acuerdo al Compendio Estadístico de GENCHI, 1992, pudo establecerse que las características "típicas" de los **condenados** son: (i) Tipo de delitos: contra la propiedad (robos y hurtos), (ii) Edad: entre 20 y 40 años, (iii) Estado civil: soltero, (iv) Oficio: obrero o comerciante ambulante, (v) Educación: básica incompleta, (vi) Situación socioeconómica: personas de escasos recursos.

En la práctica, sin embargo, los CCP no albergan exclusivamente a condenados. Generalmente tienen también secciones especiales para detenidos y procesados; incluso para mujeres y para menores. Existen 37 CCP en todo el país. Los horarios de actividad -régimen interno- son similares a los de los CDP, sin las interferencias de las diligencias debidas al proceso judicial. Es en los CCP donde opera la mayoría de los talleres destinados a la rehabilitación. También existen talleres en algunos CDP, especialmente en aquellos lugares donde no hay CCP.

El diseño y antigüedad de la mayor parte de los recintos hace difícil segregar a los condenados de acuerdo a sus características y antecedentes delictuales, tales como ser primerizo o reincidente, tipo y gravedad de los delitos, características conductuales, comportamiento sexual y cualquier otra característica que pueda ocasionar conflictos y contagio criminal con el resto de la población. Donde la hay, ésta es sólo nocturna. En los CCP más modernos (por ejemplo, Colina), existe una segregación por estos atributos, pero ella es sólo nocturna. La segregación es establecida por los



profesionales del área técnica<sup>11</sup> de GENCHI, al momento de ingreso del recluso a la unidad penal.

En el Cuadro N° 3 se muestra la antigüedad de los recintos penales. La, junto con el hacinamiento y el poco interés de los reclusos por mejorar sus condiciones de vida, hacen que vivan en condiciones higiénicas indignas de un ser humano. Un ejemplo de esto es el CCP de Melipilla, demás de 100 años de antigüedad, en el que durante la noche,

**Cuadro N° 3**  
**Antigüedad de las unidades penitenciarias**  
**(a julio 1993)**

Antigüedad (años)	Nº de unidades	%
Hasta 30	41	43%
De 31 a 60	30	32%
De 61 a 100	9	9%
Más de 100	14	16%
Total	94 a/	100%

FUENTE: Gendarmería de Chile, Departamento de Planificación, Sección de Estadísticas, 1993.

a/ Se obtuvo información de sólo 94 unidades.

mientras los reclusos permanecen en sus celdas, deben hacer sus necesidades en baldes. Son asimismo deplorables las condiciones de hacinamiento e higiene del CDP Santiago Sur (también con más de cien años). Al cruzar la información de antigüedad y hacinamiento pudo observarse que de las 23 unidades penales más antiguas (más de 60 años), 17 presentan hacinamiento.

<sup>11</sup> Psicólogos, sociólogos, terapeutas ocupacionales y asistentes sociales que se preocupan de la clasificación, el diseño y ejecución de los programas de rehabilitación y de las actividades de apoyo psicosocial hacia los reclusos.

---

## **2. Efecto cárcel**

Cuando el recluso ingresa a un CCP, ya ha sufrido la mayor parte del "efecto cárcel" en su calidad de procesado. Sin embargo, el condenado debe en todo caso adaptarse a una nueva población penal en el CCP al cual fue trasladado, donde mantiene contacto con delincuentes más peligrosos. Es en los CCP donde Gendarmería de Chile pone su énfasis en alguna segregación y en la aplicación de sus programas de rehabilitación, en circunstancias que cuando el recluso llega al CCP en calidad de condenado, ya viene "contaminado" por su reclusión como procesado.

### **E. Intensidad del efecto cárcel<sup>12</sup>**

De las visitas efectuadas por el grupo de trabajo a distintas unidades penales a lo largo del país, pudo observarse que la intensidad del efecto cárcel varía de acuerdo a factores como el tamaño de las unidades penales, el hacinamiento y el lugar de origen de la población penal.

#### **1. Tamaño de las unidades penales**

En las grandes unidades penales (CCP Colina, CDP Santiago Sur y otras) se pierde el contacto directo entre gendarmes y reclusos haciendo a estas unidades más impersonales. Además, este tamaño favorece la existencia de una "masa" de delincuentes que adquiere poder y presiona a los primerizos a adaptarse al sistema. Es decir, en las grandes unidades penales existe un ambiente que aumenta el efecto cárcel. En unidades pequeñas (Melipilla, Coronel, Casablanca y otras) se facilita el control de la población penal y los gendarmes tienen una relación más personal en el proceso rehabilitador.

Estas diferencias debidas al tamaño de las unidades penales, hacen pensar que existe un tamaño óptimo que debiera ser considerado en la construcción de nuevas cárceles.

#### **2. Hacinamiento**

El hacinamiento tiene una relación directa con el efecto cárcel, ya que en la medida en que los reclusos se encuentran hacinados, se dificulta el control y la segregación, aumentando el contagio criminal.

#### **3. Origen de la población penal**

En regiones se observó que la población penal es mayoritariamente de origen rural, caracterizándose por haber cometido delitos contra las

---

<sup>12</sup> Ver Anexo N° 3, Estudio Exploratorio de la Reincidencia Delictual.

---

personas, principalmente originados por riñas o problemas pasionales. Muchos de estos reclusos no son delincuentes habituales ni se encuentran tan contaminados como los reclusos de los recintos penales de la Región Metropolitana, disminuyendo así el efecto cárcel.

## V. TEORIA ECONOMICA DE LA REINCIDENCIA

Un delincuente rehabilitado es aquél que logra reintegrarse a la sociedad sin volver a delinquir. Existen distintas razones por las que un individuo que ha estado en la cárcel se rehabilita. En este trabajo se postula que los rehabilitados pueden clasificarse en tres: (i) **Arrepentidos**, (ii) **Persuadidos** y (iii) **Convertidos**.

### A. El "Arrepentido"

Es aquél que después de sufrir los costos de haber estado **detenido, procesado y condenado** en la cárcel, percibe que los costos esperados de volver a delinquir son más altos que el beneficio esperado como delincuente, ya que internalizó que existe una mayor probabilidad de que lo capturen y conoce los reales costos de estar en prisión. Habrá primerizos para quienes el costo de haber sido **detenidos** es suficiente para convertirlos en "**arrepentidos**", por lo que el juez podría procesarlos en libertad. Habrá otros a los cuales el costo de estar **recluido como procesado** los lleva a ser "**arrepentidos**", en cuyo caso el juez podría condenarlos a las medidas alternativas a la reclusión.

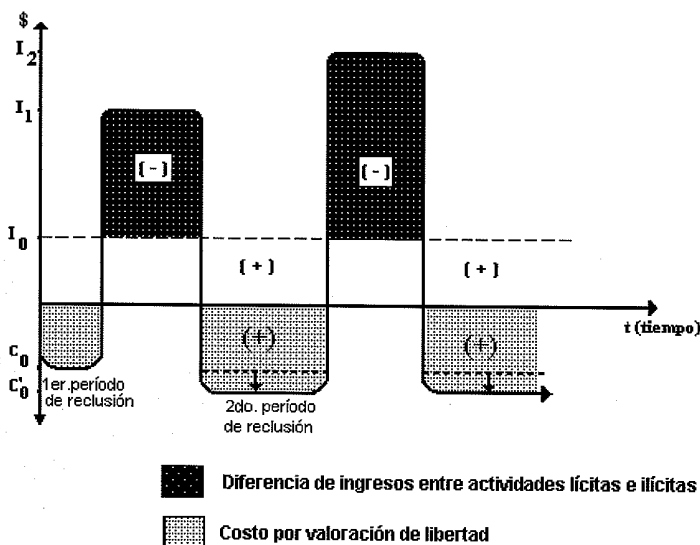
En el Gráfico N° 1 se muestran los niveles de ingresos ( $I_0$ ) percibidos por una persona como él, que no es delincuente. Quien delinquiró por primera vez (primerizo) y estuvo recluido, incurrió en el costo ( $I_0 + C_0$ ) al término de su primera condena. Al egresar, enfrenta **la certeza** de percibir un ingreso de  $I_0$  en actividades lícitas, o bien **la probabilidad** de recibir  $I_1$  en actividades ilícitas, hasta cuando sea detenido por ellas. Si es procesado y condenado, incurrirá en un costo de ( $I_1 + C'_0$ ) durante su segunda reclusión, siendo que él **valora** el costo de esta reclusión en  $C'_0 > C_0$ .

Se postula que su decisión de reincidir dependerá de las probabilidades y del costo para él de ser detenido, procesado y condenado, como asimismo del mayor ingreso esperado ( $I_1 - I_0$ ) que le significa delinquir versus no hacerlo. Así para el "arrepentido" debe ser cierto que el valor que le asigna al **beneficio neto esperado** de volver a delinquir es menor que el que le asigna al de no volver a hacerlo. Ello, tanto porque puede haber cambiado su percepción de la probabilidad de que sea detenido, como porque el costo

derivado de todo el proceso que llevó a su reclusión era mayor de lo que esperaba ( $C'_0$  en lugar de  $C_0$ ), ambas situaciones respecto de la valoración que hizo cuando delinquiró por primera vez. Debido a que la pena para el reincidente es generalmente mayor que la impuesta sobre el primerizo, el costo de la segunda reclusión será, en todo caso, mayor que el de la primera

Gráfico N° 1

Costos y beneficios privados de un arrepentido al no reincidir



Para el que volvió a estar recluso por segunda vez, se postula el mismo modelo de decisión; pero el costo de la pena será mayor (más larga) y la diferencial de ingresos ( $\Delta I$ ) también (tendrá más experiencia). Ambos factores influirán sobre su decisión, disuadiéndolo de volver a delinquir después de su segunda reclusión. Es plausible que el nivel de ingresos ilícitos después de su segunda reclusión sea mayor ( $I_2 > I_1$ ), pues parece razonable pensar que aquellos delitos cometidos con mayor violencia y audacia son protagonizados por individuos con alguna experiencia delictual y que han sido "contaminados" y "adiestrados" para ello durante su reclusión; es decir, cometidos por reincidentes. Uno de los beneficios de segregar es, en consecuencia, reducir el contagio y el adiestramiento delictual, pues ello significará disminuir los beneficios esperados de reincidir y, por lo tanto, los costos sociales de la reincidencia.

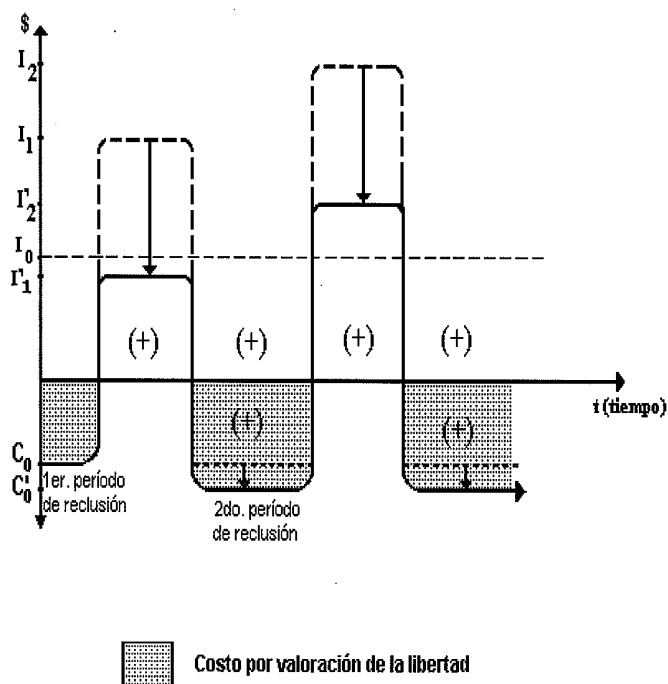
## B. El "Persuadido"

Es aquel que dentro de la cárcel **cambió sus valores** y ha sido "persuadido" gracias al apoyo del equipo de profesionales del área psicosocial (área técnica): lo convencieron de que el delito no es una forma correcta de vida y de que el costo (personal y familiar) de actuar en contra de sus nuevos valores y estar recluso es mayor que el beneficio esperado del delito.

En el Gráfico N° 2 se observan los costos y beneficios privados que "el persuadido" percibe que tendrá al no reincidir, donde la **valoración que él le da** a los ingresos que podría obtener en actividades ilícitas ( $I_1$ ) es ahora menor ( $I'_1$ ), y el costo de estar privado de libertad ( $C'_0$ ) es valorado en más que  $C_0$ . Ambos factores le llevan a concluir que el beneficio esperado de delinquir es menor que el de no hacerlo.

Gráfico N° 2

### Costos y beneficios privados del persuadido



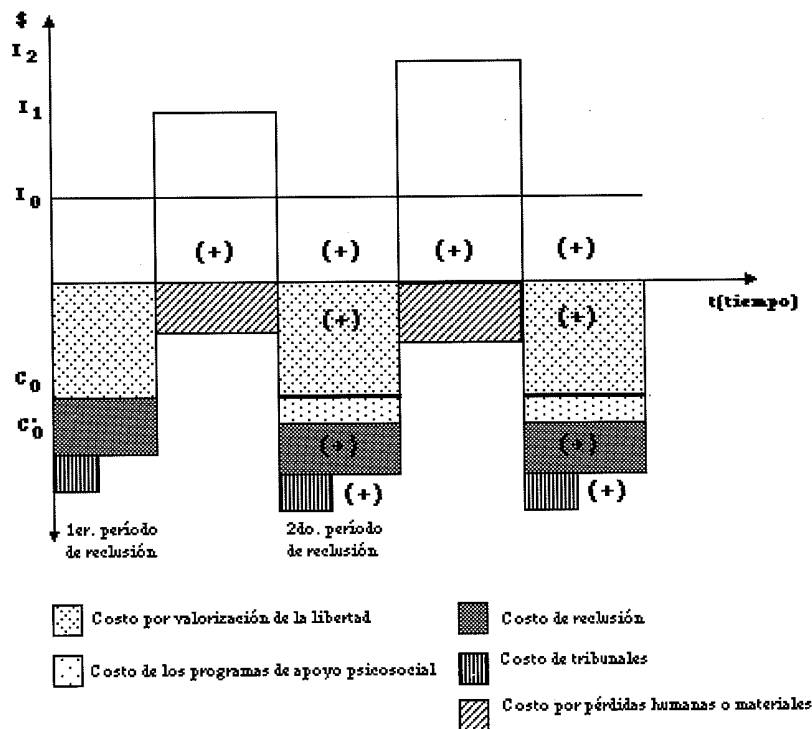
---

En el Gráfico N° 3 se muestran los beneficios sociales **directos** de la labor de rehabilitar al "persuadido". Si no es rehabilitado y se convierte en un delincuente habitual después de su reclusión, la sociedad incurre en el costo de (i) someterlo a proceso, (ii) recluirlo y (iii) las pérdidas humanas y materiales que él ocasionará con sus delitos. El y su familia incurrirán en el costo de estar privado de la libertad. Son también costo social los ingresos lícitos que él hubiera obtenido si fuese rehabilitado. La diferencial de ingresos ( $I_1 - I_0$ ) es sólo pertinente para la decisión del recluso en lo que respecta a la conveniencia de rehabilitarse; no es pertinente para la evaluación social, siendo que  $I_1$  e  $I_2$  son una mera transferencia desde la víctima hacia el delincuente. Así, los beneficios sociales **directos** de la rehabilitación son las áreas marcadas con (+) en el Gráfico N° 3. El costo social es el costo de los programas del área psicosocial (-).

La rehabilitación genera también beneficios sociales **indirectos** o externalidades, que no se muestran en el Gráfico N° 3, porque al disminuir la reincidencia delictual, disminuye el **nivel** de delincuencia en el país. Esto tiene como efecto un menor gasto público en prevenir el delito y en investigar y capturar a los delincuentes (Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile), así como también una disminución del gasto privado en medidas de protección, tales como alarmas, guardias privados y armas, entre otros. Este aumento en la seguridad ciudadana permite que las personas restrinjan menos sus actividades, aumentando con ello su nivel de bienestar.

Gráfico N° 3

Beneficios sociales directos de la rehabilitación del "persuadido"



Otra externalidad es que, debido a su mejor ejemplo como padre, esposo y proveedor de su familia, disminuye la probabilidad de que sus hijos sean a su vez delincuentes.

El "Convertido"

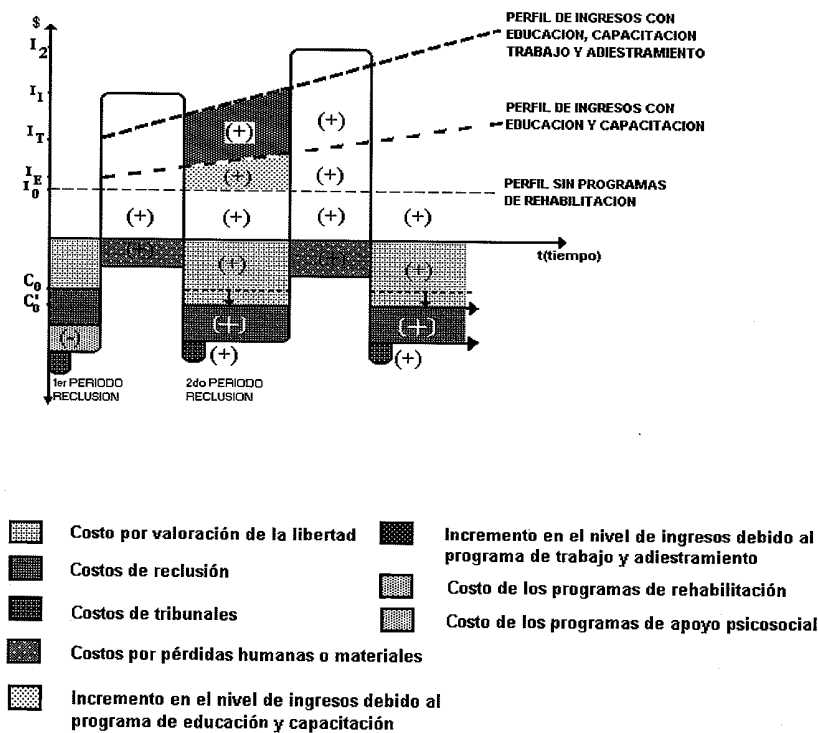
Es aquel recluso que, debido a su participación en programas de rehabilitación destinados a aumentar su capital humano, toma la decisión de no reincidir; ello, porque dicho aumento le incrementa el costo esperado de hacerlo. En efecto, el mayor capital humano -provisto por programas de educación, capacitación, adiestramiento y trabajo intrapenitenciarios- le aumenta el nivel de ingresos que puede obtener lícitamente a su egreso, el cual será seguramente creciente en el tiempo. Se supuso que el recluso recibe en este caso un programa de rehabilitación integral, pues recibe apoyo psicosocial y programas destinados a aumentar su capital humano; estos programas son complementarios y se potencian en el logro del

objetivo de rehabilitación. Así, el recluso será un "convertido", al disponer de más capital humano, y también un persuadido, al cambiar sus valores.

En el Gráfico N° 4 se muestran los beneficios sociales (+) atribuibles a un programa de rehabilitación que, mediante (i) educación y capacitación y (ii) trabajo y adiestramiento, logra rehabilitar a un primerizo, cuyos costos están indicados por (-). El perfil de ingresos es creciente y mayor para el recluso que es beneficiario de los cuatro programas, siendo que para él es ahora mejor "negocio" emplearse que volver a delinquir: el aumento de su capital humano le ha aumentado el costo alternativo privado de delinquir.

Gráfico N° 4

Rehabilitación mediante educación, capacitación, trabajo y adiestramiento: costos y beneficios





---

## VI. SITUACION ACTUAL DE LA REHABILITACION

Actualmente, GENCHI aborda la tarea de rehabilitación de reclusos a través de variados programas en tres áreas: (i) de apoyo psicosocial, (ii) de educación y capacitación, y (iii) de trabajo y adiestramiento. Estos programas están diseñados para ser aplicados principalmente a **los reclusos condenados**, ya que para los procesados se desconoce su tiempo de permanencia en el recinto y existen interferencias debidas a sus procesos judiciales.

La participación -siempre voluntaria- de los reclusos en los programas de rehabilitación se debe principalmente a que ella es requisito para optar a los **Beneficios Intrapenitenciarios de Salida (BIS)**<sup>13</sup>. Estos beneficios consisten en salida dominical, salida diaria o libertad condicional.<sup>14</sup>

Pueden postular a los BIS los reclusos que: (i) hayan cumplido la mitad de su condena, (ii) hayan demostrado buena conducta y (iii) hayan participado "con provecho" en programas de educación y de trabajo.

Para determinar qué reclusos acceden a los BIS, existe un Tribunal de Conducta constituido por el Jefe de la Unidad Penal respectiva, profesionales del área técnica, el Director de la Escuela Intrapenitenciaria y el gendarme jefe de la Guardia Interna, entre otros.

No está definido el requisito de tiempo mínimo de participación en los programas de educación y en los de trabajo; sin embargo, existe un acuerdo tácito de que éste debe ser a lo menos de seis meses previos al cumplimiento de la mitad de la condena. Debido a que éste es el principal beneficio que el recluso percibe recibir de los actuales programas de educación y trabajo, la mayoría de ellos participa sólo el tiempo mínimo, lo cual, sin duda, disminuye su efectividad.

---

<sup>13</sup> Ministerio de Justicia, Nuevo Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, marzo, 1993.

<sup>14</sup> Ver Anexo N° 4, Decreto Ley N° 321 y Reglamento sobre la libertad condicional. Para efectos de este estudio la libertad condicional será considerada como un beneficio intrapenitenciario de salida.

---

## **A. Programas de apoyo psicosocial**

Consisten en asistencia social, apoyo religioso, asistencia jurídica, recreación, deportes y cultura. Estos programas pretenden inculcar al individuo los valores tradicionales de la sociedad a través del apoyo psicológico y religioso, para que cuando salga de la cárcel sea un "persuadido".

Además, pretenden ampliar su bagaje cultural y distraerlo de las tensiones propias del recinto penal.

## **B. Programas de educación y capacitación**

### **1. Programas de educación**

La educación que se imparte al interior de las unidades penales educación básica y media científico-humanista- es similar a la que se imparte en el medio libre. Estos planes tienen como objetivo completar la educación básica y media de los reclusos, con el fin de aumentar en alguna medida su capital humano, dándoles la posibilidad de trabajar en un oficio lícito mejor remunerado, después de su egreso. En la actualidad se imparten 310 cursos a lo largo del país, en los cuales están inscritos aproximadamente 6.000 reclusos.

Los principales problemas detectados son la baja e irregular asistencia a clases y la inadecuación de los programas a las características especiales de la población penal, que es adulta y con características delictuales. En este sentido, sería quizás conveniente reemplazar, para algunos, la educación media científico-humanista por la técnico-profesional.

### **2. Programas de capacitación**

La capacitación que se realiza en el interior de los recintos penales son cursos que responden a **iniciativas personales** de profesionales de Gendarmería, y no están orientados específicamente a entregarle conocimientos y destrezas que le permitan desarrollar un oficio estable una vez que egrese. Ejemplos de estos programas son: (i) Técnicas de elaboración de artículos de cerámica en frío, (ii) Pintura en género, y (iii) Laminado en cobre. Se propone reorientar y reglamentar estos programas, incorporándolos a los programas de trabajo y adiestramiento sugeridos en este estudio.

## C. Programas de trabajo y adiestramiento

Los programas de trabajo y adiestramiento persiguen que el recluso desarrolle una actividad **productiva y remunerada** dentro del recinto, con el fin de crearle hábitos laborales, fortalecer su sentido de responsabilidad, aumentar su autoestima y formarlo en un oficio que aumente sus posibilidades de trabajo cuando egrese. Ya que el trabajo y el adiestramiento otorgan al recluso capital humano, aumentando su costo alternativo de delinquir, disminuyen las probabilidades de que éste reincida. Así, el trabajo y el adiestramiento constituyen, sin duda, el mecanismo que puede generar los mayores beneficios sociales en términos de reducir la reincidencia, aprovechando su reclusión para aumentar la cantidad y calidad del capital humano del recluso.

El principal problema que presentan los programas actuales de trabajo es que, debido al régimen interno de las unidades penales, la jornada tiene una duración máxima de cuatro horas, la cual es constantemente interrumpida por el desarrollo de otras actividades como visitas, eventos deportivos y otros. Ello **no simula lo que ocurre en el mundo libre**, lo que dificulta la formación de hábitos laborales y, por lo tanto, el cumplimiento de los objetivos de los programas.

El trabajo y adiestramiento ocurre en tres áreas: (1) servicios internos, (2) artesanal y (3) "productivo".

### 1. Area de servicios internos

Incluye actividades programadas y reguladas de aseo, cocina, jardinería y mensajero en el recinto penitenciario, y el lavado y planchado de ropa del personal uniformado.

Los reclusos que desarrollan este tipo de actividades lo hacen principalmente para obtener el beneficio de una "protección" de los gendarmes, como estrategia de supervivencia. A cambio de sus servicios, son en alguna medida segregados del resto de la población penal, tienen mayores garantías y, en ocasiones, son remunerados. Por su servicialidad se les denomina "mocitos". Desarrollar estas actividades es sólo una manera de "hacer conducta" para postular a los BIS, pues no es considerado como el "trabajo" que debe cumplirse previamente para postular a ellos. **No fue creado ni concebido como mecanismo de rehabilitación**, sino sólo por los beneficios que aporta al funcionamiento de la unidad y a los gendarmes.

---

Ya que este tipo de actividades proporciona o pudiera aportar **adiestramiento** en oficios útiles en el medio libre, y que son actividades necesarias para el funcionamiento cotidiano de los recintos penales, pueden constituirse en un mecanismo "barato" de rehabilitación. Luego, se propone formalizar el área de servicios internos como trabajo intrapenitenciario, contratando a los reclusos, pagándoles un sueldo estable y estableciendo programas estables de adiestramiento en éste y otros oficios del área de servicios (gasfitería y electricidad, por ejemplo).

## 2. Area artesanal

El trabajo artesanal es una actividad individual y excepcionalmente grupal, sin horarios establecidos y sin una instrucción sistemática; los reclusos asisten a los **talleres artesanales** cuando lo desean, donde trabajan sin supervisión. El proceso de enseñanza-aprendizaje de habilidades manuales se realiza por medio de una **transferencia informal** de las técnicas de un recluso a otro, lo que finalmente repercute en la calidad de los productos elaborados en los talleres. Los materiales utilizados son provistos por el presupuesto de Gendarmería, por donaciones externas o por los mismos reclusos y sus familiares; la comercialización se hace a través de sus familiares y amigos, a precios que, según ellos consideran, les reportan una escasa retribución pecuniaria.

Existen 213 talleres a lo largo del país, donde trabajan 3.153 reclusos<sup>15</sup>

El trabajo en talleres artesanales sí es considerado como requisito de trabajo para la postulación a los BIS, lo cual estimula su (a veces improductiva) participación en ellos. Si bien esta actividad constituye una alternativa de ocupación del tiempo libre de los reclusos, no garantiza su utilidad en la rehabilitación, ya que los talleres artesanales son -para algunos- principalmente centros de reunión y conversación, dando origen a las denominadas "carretas". Así, el trabajo artesanal que actualmente se desarrolla dentro de los talleres no entrega hábitos de trabajo, no fortalece el sentido de responsabilidad del recluso y no aumenta en forma significativa su capital humano, por lo que no constituyen hoy un programa o actividad que permita al recluso ejercer, a su egreso, un oficio que le brinde la posibilidad de obtener ingresos mayores que los que hubiera obtenido sin asistir a ellos.

---

<sup>15</sup> Gendarmería de Chile, Departamento de Planificación, "Informe Estadístico Penal", junio, 1993.

---

---

### 3. Area productiva

Las actividades productivas se realizan bajo la supervisión de GENCHI y son responsabilidad de los Centros de Educación y Trabajo (CET). Los CET son los organismos administrativos regionales que tienen a su cargo velar por el buen funcionamiento de los **talleres fiscales** y de las **colonias agrícolas**. Los CET dependen administrativamente de las Direcciones Regionales de GENCHI y, técnicamente, del Departamento de Readaptación, ubicado en Santiago y encargado de preocuparse por la rehabilitación de la población penal reclusa.

Los talleres fiscales son instalaciones ubicadas en el interior de los recintos penales, donde los reclusos desarrollan actividades de mueblería, talabartería, sastrería, cerrajería y de imprenta, entre otras. El horario de funcionamiento de los talleres depende del "régimen interno" establecido por el jefe de la unidad penal.

Las colonias agrícolas son recintos penales abiertos<sup>16</sup>, donde los condenados realizan actividades agrícolas con instrucción y supervisión de gendarmes o técnicos, pero sin vigilancia. Entre éstas, la siembra y cosecha de trigo, raps y hortalizas, y producción de coligüe, leche, maderas y otros.

Existen 73 talleres fiscales, donde trabajan aproximadamente 1.000 reclusos, y 5 colonias agrícolas, donde trabajan aproximadamente 100 reclusos.

En algunos talleres fiscales se realizan trabajos remunerados para empresas privadas. Por ejemplo, en el CPF de Santiago, Helados Panda entrega las cajas plásticas de los helados para ser etiquetadas, y cueros Dagorret entrega la materia prima y enseña a las reclusas la confección de ropa de cuero. En el CDP Santiago Sur, Fantuzzi fabrica artículos de aluminio como cucharones, pailas y otros utensilios de cocina. No obstante ello, es escasa la participación privada, la cual está concentrada en la Región Metropolitana y da trabajo a alrededor de sólo 50 reclusos.

Las actuales políticas de selección para determinar qué reclusos trabajarán en los talleres fiscales, no consideran la probabilidad de

---

<sup>16</sup> Se caracterizan por ausencia de medios materiales contra la evasión y por ser unidades de tratamiento basados en la confianza, en la responsabilidad y autodisciplina de los reclusos.

---

---

rehabilitación de cada uno de ellos, la cual debería ser determinada por el área técnica. Tampoco consideran la vida útil que el individuo tendrá después de su egreso.

Aquellos reclusos que trabajan son despreciados por el resto, ya que son considerados "giles", y son objeto de abusos tales como el robo de sus sueldos y agresiones físicas y verbales. También se interfiere en su horario laboral, ya que los reclusos que no trabajan les impiden levantarse temprano para ir a trabajar.

El trabajo en los talleres fiscales y en las colonias agrícolas es válido como requisito para postular a los BIS, habiendo sido diseñados como método de rehabilitación. Sin embargo, por lo general no entregan un adiestramiento laboral adecuado y certificado o **reconocido por el medio libre**: normalmente no entrega al recluso las "herramientas" para su más fácil incorporación a actividades laborales mejor remuneradas a su egreso. Ello se debe a que el trabajo intrapenitenciario en talleres fiscales no ha permitido la formación de hábitos laborales, pues tienen jornadas laborales de sólo cuatro horas (como máximo), asisten irregularmente, no tienen mayores exigencias de productividad y prolijidad, y sus horarios están supeditados al régimen interno del establecimiento penitenciario. En suma, el "ambiente de trabajo" no simula aquél que enfrentará a su egreso del penal. A lo señalado se agrega el hecho de que estos Centros de Educación y Trabajo tienen procesos rígidos y burocráticos para su operación, lo cual explica en parte el hecho de que los talleres no hayan sido capaces de autofinanciarse.

Conocidos los programas de rehabilitación que aplica GENCHI actualmente, es conveniente estudiar su efectividad.

**D. Proposición para medir la efectividad de la rehabilitación:  
Estudio exploratorio<sup>17</sup>**

Debido a que el objetivo de la rehabilitación es evitar la reincidencia delictual, la forma de medir su efectividad debiera ser comparar el nivel de reincidencia del grupo de reclusos que fue sometido a un determinado programa, versus el de aquellos que no lo estuvieron, durante un período de observación post-egreso lo suficientemente largo como para establecer si el ex-recluso fue rehabilitado o si fue nuevamente detenido y sometido a proceso, y

---

<sup>17</sup> Ver Anexo N° 3, Estudio Exploratorio de la Reincidencia Delictual.

---

su culpabilidad o inocencia. Sin embargo, la única información que maneja GENCHI es la **proporción de la población penal reclusa que es reincidente** (55%). Ello no permite establecer la efectividad de cada uno de los programas ni priorizarlos, por lo que GENCHI no cuenta con un **indicador de gestión** para (medir la efectividad de) su labor de rehabilitación; no puede, por lo tanto, tener evidencias para decidir objetivamente sobre la cantidad de recursos que es eficiente destinar a este objetivo.

### 1. Objetivos y metodología del estudio exploratorio

El grupo de trabajo se planteó como objetivo realizar un estudio exploratorio que permitiera determinar la efectividad de los programas de rehabilitación, y proponer una metodología para medir esta efectividad. Sin embargo, no se pudo lograr medir la efectividad de la rehabilitación, ya que la información disponible en las unidades penales acerca de la participación de los reclusos en programas de rehabilitación no es clara, ni se mantiene actualizada; tampoco tiene GENCHI el deber de mantener información sobre el destino de los reclusos cuando hayan cumplido sus condenas. Luego, el estudio se limitó a determinar algunas características de los que han vuelto a ser reclusos y detectar los factores que influyen en la reincidencia. Para ello (i) se efectuó un seguimiento a todos los reclusos egresados del CCP de Colina entre enero de 1989 y junio de 1990, inclusive, (ii) se entrevistó a algunos de ellos, y (iii) se entrevistó a personal del área técnica de GENCHI.

El hecho de haber aplicado el estudio a egresados del CCP de Colina provoca sesgos en los resultados, pues dicho recinto penal tiene más personal técnico que lo habitual, es "moderno" y está destinado a atender sólo a condenados de mediana y alta peligrosidad que cumplen penas por delitos graves (superiores a 3 años y 1 día).

Debido a que algunos ex-reclusos se encontraban aún en proceso judicial por un nuevo presunto delito cometido desde su egreso, sin estar establecida aún su culpabilidad, se consideró como reincidentes a los **reincidentes judiciales**, es decir, a aquellos que durante el período de observación<sup>18</sup> fueron sometidos a un nuevo proceso judicial por presunto delito, estén o no nuevamente condenados, y a aquellos que murieron por causa violenta (herida de bala o cortopunzantes) después de su egreso (9).

---

<sup>18</sup> Se define como el período de tiempo mínimo -cuatro años según opinión de expertos-, en que si el individuo no vuelve a delinquir se presume que se encuentra rehabilitado.

De los 305 egresados en este período, 262 cumplieron su condena; 39 egresaron en libertad condicional y 4 egresaron por otros motivos. El grupo de 305 fue clasificado en dos grupos:

(a) El Grupo N° 1, que habían cumplido su primera condena al momento de egresar, es decir, **primerizos** (125).

(b) El Grupo N° 2, quienes habían cumplido su segunda, tercera o más condenas al momento del egreso, es decir, **reincidentes** (180).

Se investigó más en detalle a los del Grupo N° 1, pues es menor el promedio y la varianza de su reclusión y, por lo tanto, es menos heterogéneo en lo referido al "efecto cárcel".

## 2. Resultados y conclusiones del estudio exploratorio

El Cuadro N° 4 muestra que para los que habían estado reclusos más de una vez (reincidentes), el nivel de reincidencia durante el "período de prueba" (37,8%), es mayor que el nivel de reincidencia de los primerizos (32%).

**Cuadro N° 4**

### Reincidencia del total de egresados

	Reincidieron		No reincidieron		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
Primerizos	40	32,0% <u>a/</u>	85	68,0%	125	41,0%
Reincidentes	68	37,8% <u>b/</u>	112	62,2%	180	59,0%
Total egresados	108	35,4%	197	64,6%	305	100,0%

a/ Incluye dos que murieron por causa violenta después de su egreso.

b/ Incluye a siete que murieron por causa violenta después de su egreso.

FUENTE: Elaboración propia.

<sup>18</sup> Se define como el período de tiempo mínimo -cuatro años según opinión de expertos-, en que si el individuo no vuelve a delinquir se presume que se encuentra rehabilitado.



El Cuadro N° 5 muestra una comparación de algunas características de los primerizos que han reincidido versus los que no lo han hecho. La diferencia más significativa está en que el porcentaje de solteros es mayor entre los reincidentes, sugiriendo que estar casado desestimula la reincidencia. También es significativa la diferencia entre "oficios": los no reincidentes muestran un menor porcentaje de obreros y comerciantes ambulantes, y un porcentaje más alto en oficios que requieren mayor preparación y otorgan

**Cuadro N° 5**

**Comparación de características principales de Reincidentes y No Reincidentes  
GRUPO N° 1**

Característica principal	Reincidentes (40 individuos)	No Reincidentes (85 individuos)
Estado Civil	Solteros 82%	Solteros 56%
Edad	85% Tiene entre 18 y 35 años	80% Tiene entre 18 y 35 años
Educación	55% Educación básica incompleta	49,4% Educación básica incompleta
Oficio	72,5% Comerciante ambulante u obrero	53% Comerciante ambulante u obrero
Tipo de delito	80% Contra la propiedad	81% Contra la propiedad
Servicio Militar	Lo hizo 5%	Lo hizo 14,1%
SENAME	35% Estuvo en SENAME alguna vez	12% Estuvo en SENAME alguna vez

FUENTE: Elaboración propia.

mayor estabilidad laboral (tornero, mecánico, comerciante establecido, carpintero y otros). Luego, puede concluirse que el hecho de estar capacitado en un oficio disminuye la probabilidad de reincidencia. Además, se observa que el número de reincidentes que pasó alguna vez por SENAME, es mayor que el de los no reincidentes. Esto podría indicar que los reincidentes tuvieron una

---

"peor" infancia que los no reincidentes. Por último, parece influir también el hecho de que hayan cumplido su servicio militar.

### **3. Conclusiones de las entrevistas efectuadas a reincidentes primerizos**

Se entrevistó a cinco reincidentes del Grupo N° 1 que se encontraban cumpliendo su segunda condena en el CCP de Colina, para obtener algún indicio de su participación en programas de rehabilitación y trabajo intrapenitenciario durante su primera condena. De ellos, sólo uno había trabajado en los talleres fiscales; tres, en talleres artesanales, y uno no había trabajado. En lo relativo a las razones que los llevaron a reincidir, mencionaron la falta de oportunidades laborales, la pobreza y la posibilidad de obtener altos ingresos delinquiendo.

### **4. Conclusiones de las entrevistas realizadas a los no reincidentes**

De las entrevistas efectuadas a los primerizos no reincidentes, se pudo concluir que el principal factor que actualmente los lleva a no reincidir es el apoyo que les brinda su grupo familiar. En lo referido al trabajo realizado durante su condena en el CCP de Colina, todos señalaron haber trabajado en los Talleres Artesanales; manifestaron no haber ingresado en los Talleres Fiscales debido a la necesidad de contar con "pitutos".

De las causas que los llevaron a delinquir mencionaron fundamentalmente el consumo de alcohol y drogas y, como una causa secundaria, la necesidad económica.

Con respecto a los sentimientos que tuvieron al reincorporarse al medio libre, expresaron la dificultad de ambientarse a un "nuevo mundo", el cual se encontraba cambiado y en el que el rechazo social y la falta de oportunidades para conseguir un trabajo fueron, entre otros, los factores más señalados.

Es importante destacar que todos los entrevistados señalaron tener actualmente algún tipo de contacto con ex-reclusos.

### **5. Conclusiones de las entrevistas efectuadas a profesionales del área técnica**

Los profesionales del área técnica mencionaron que el reincidente es "derrotista" y, ante cualquier fracaso en alguna actividad lícita, se "refugia" en el delito. Esto se debería a la falta de valores, a su baja autoestima y a la ausencia de deseos de superación. Opinaron que el apoyo familiar es fundamental para completar cualquier programa de rehabilitación y reinserción en la sociedad. Es también su opinión que los reclusos debieran desarrollar un trabajo **productivo** en el interior de los recintos penitenciarios,

---

---

pues la actividad laboral genera un efecto rehabilitador, aumenta la autoestima, otorga sentido de responsabilidad y autosuperación, crea hábitos de trabajo y permite que el recluso tenga la posibilidad de integrarse a la vida productiva lícita una vez que egresa del sistema penitenciario.

#### F. **Nuevo planteamiento de GENCHI para la rehabilitación**

Gendarmería de Chile tiene conciencia de las carencias materiales, financieras y humanas que le dificultan la rehabilitación. Debido a esto, ha planteado un "Nuevo Modelo de Tratamiento Penitenciario", que tiene su origen en las políticas de rehabilitación de la División Social del Ministerio de Justicia y en la propia experiencia que GENCHI tiene en su labor.

El énfasis lo pone en el recluso **condenado** -si bien su número es menor que el de procesados-, pues existe la esperanza de que disminuirá la duración de los procesos judiciales, lo cual reducirá el número de la población penal procesada. Una segunda razón radica en que la propia realidad penal del procesado lo lleva a tener una actitud no comprometida con su proceso personal o con un cambio conductual, sino más bien con la posibilidad de salir en libertad lo antes posible. No obstante, ellos proponen que la población procesada debe, en todo caso, recibir programas y apoyo institucional, pero con finalidades y metodologías distintas a las de los programas diseñados para los condenados.

En el caso de los condenados, estiman que sí existen las condiciones de actitud que hacen más viables las acciones de rehabilitación, ya que ellos presentan una disposición básica o mínima favorable a un proceso de cambio personal, dada por una cierta aceptación de un futuro intramuros y por la conveniencia de hacer algo durante ese período. Proponen que el énfasis, sin embargo, esté puesto en aquellos que estén prontos al egreso, pues estiman que éste constituye el momento más propicio para intensificar la tarea rehabilitadora.

El Cuadro N° 6 resume el nuevo modelo de tratamiento propuesto por GENCHI, donde se indican los énfasis que tendrían los diversos programas para reclusos con distintos tiempos para cumplir sus penas. El modelo plantea también nuevas políticas en las áreas de educación, capacitación, trabajo, apoyo psicosocial y en el régimen interno<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Ver en Capítulo 4, "Nuevo Modelo de Tratamiento Penitenciario".

**Cuadro N° 6**  
**Condenados**  
**Enfasis por programas según tiempo por cumplir**

Tiempo por cumplir	Programas (Enfasis)		
	Educación	Trabajo	Apoyo a la Reinserción
Largo (superior a 7 años)	Alto	Mediano	Bajo
Mediano (3 a 7 años)	Mediano	Mediano	Mediano
Corto (inferior a 3 años)	Bajo	Alto	Alto

FUENTE: Modelo de Tratamiento Penitenciario, Gendarmería de Chile, agosto 1993.

El grupo de trabajo considera que si bien existen iniciativas tendientes a disminuir la duración de los procesos judiciales -que actualmente tienen una duración promedio de 573<sup>20</sup> días-, esta disminución no evita que los procesados sufran de lleno el "efecto cárcel", por lo que, cuando sean condenados, será más difícil que los programas de rehabilitación resulten exitosos. Sin duda, la adecuada segregación -que no se plantea explícitamente en el modelo-, afectará la efectividad de los programas de rehabilitación propuestos.

Habría sido conveniente que en el modelo se explicitaran los juicios y las evidencias para privilegiar uno u otro programa de rehabilitación. Por ejemplo, los programas de trabajo se priorizan para aquellos que se encuentran próximos a su egreso (tiempo por cumplir inferior a 3 años), sin dar mayor evidencia de que éste es el mejor momento para su aplicación.

<sup>20</sup> Ministerio de Justicia, Universidad Católica de Valparaíso, Estudio Jurídico Estadístico para la Proposición de Reformas Procedimentales, Valparaíso, año 1987.

---

---

## G Consideración final sobre la situación actual de la rehabilitación

Las proposiciones del "nuevo modelo" y el análisis crítico de los programas que actualmente aplica GENCHI, permiten concluir que rediseñar el trabajo en los talleres fiscales (trabajo intrapenitenciario) promete ser una acción que potencialmente presentará los mayores beneficios sociales en términos de rehabilitación. Luego, este estudio se focaliza en dichos talleres.

## VII. TRABAJO INTRAPENITENCIARIO

### A. Demanda y Oferta de trabajo en los talleres fiscales

Quienes trabajan en los talleres fiscales reciben, de acuerdo a su calidad de aprendiz, ayudante o maestro, sueldos mensuales líquidos que varían entre \$6.300 y \$12.000. Este sueldo será denominado como "remuneración ética", que, sumada al valor que los reclusos asignan a los potenciales BIS, constituye su remuneración total, RT.

A pesar de esta "baja" remuneración en dinero, a los talleres fiscales postulan más reclusos de los que estos pueden emplear. Esto se debe, por una parte, a la **capacidad limitada** de un **número limitado** de talleres y, por otra, al interés de los reclusos por obtener los BIS y alguna remuneración.

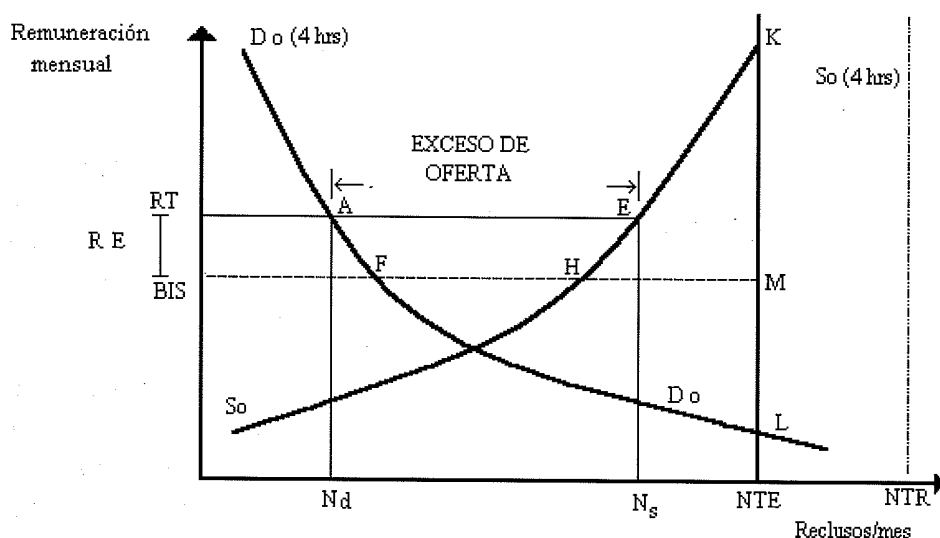
En el Gráfico N° 5 se muestra la oferta de trabajo de los reclusos ( $S_o$ ) y la demanda por trabajadores,  $D_o$ , de uno o un grupo de talleres fiscales en un recinto penal, dado (i) que la jornada de trabajo es como máximo de cuatro horas al día, (ii) que está sujeta a interrupciones y (iii) que el trabajo allí no es "exigente" ni fuente de adiestramiento. La oferta y demanda cambiarán si se alteran algunas de estas condicionantes.

La mayor disciplina laboral y las menores interrupciones de la jornada, trasladarían la oferta hacia arriba, como consecuencia de que el trabajo es ahora menos "relajado" y el trabajador consecuentemente exigirá una mayor remuneración para entregar ese trabajo. Si el trabajo brinda adiestramiento y es percibido como tal por el recluso, la curva de oferta se traslada hacia abajo, pues es ahora menor la remuneración total exigida para trabajar. Aumentar el número de talleres desplazaría la curva de demanda hacia la derecha. Aumentar las horas de trabajo a las habituales en el medio libre (ocho), trasladaría la demanda hacia arriba para los primeros trabajadores -pues su producto marginal habrá aumentado- y hacia abajo para los últimos -pues su producto marginal habrá disminuido-. Por último, tener dónde hacer buen uso de sus remuneraciones dentro del recinto penitenciario -lo que se denominará **Beneficios Intrapenitenciarios Internos**,

(BII)- trasladaría la oferta hacia abajo, pues la remuneración exigida es ahora menor, debido a que ella podrá reflejarse de inmediato en un mejor nivel de vida dentro de él.<sup>21</sup>

Gráfico N° 5

Oferta y demanda de trabajo en los talleres fiscales



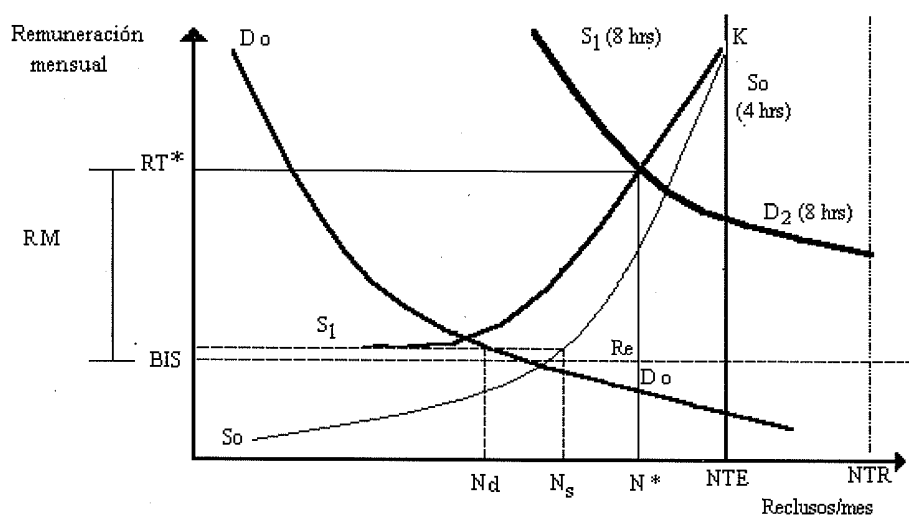
Dadas las condiciones actuales en los talleres, entonces, la diferencia entre el número de reclusos que desea trabajar ( $N^S_O$ ) y el número de reclusos que efectivamente lo hace ( $N^D_O$ ), corresponde al exceso de oferta (AE) que se produce al nivel de "remuneración ética", dados los BIS. Incluso para el caso de que la remuneración en dinero fuese cero, se presume que existiría un exceso de oferta (FH) en los actuales talleres. La única manera de conseguir el pleno empleo -en el que tengan trabajo todos los que desean hacerlo a un salario "razonable"- en estas condiciones sería con una remuneración en dinero de MK, lo cual haría que el producto marginal -que es cero en el punto F- fuese negativo e igual a ML. No hay remuneración "razonable" alguna que estimule a trabajar a los "recalcitrantes", cuyo número es igual al total de reclusos menos los empleables a una remuneración "razonable" (NTE).

<sup>21</sup> Ello pudiera afectar el costo privado de estar recluso, por lo que podría disminuir el costo de reincidir.

El objetivo de las propuestas de este estudio es lograr el pleno empleo de todos los reclusos que deseen trabajar a un salario "razonablemente" parecido al del medio libre (RM), por una jornada que sea equivalente en horas y en "esfuerzo" a la de ese medio. Ello se logra trasladando la demanda hacia la derecha, tanto como resultado de hacer más eficientes los talleres actuales como por la incorporación de nuevos talleres. En términos del Gráfico N° 6, se pretende llegar a un nivel de empleo  $N^*$  tal, que para la remuneración  $RT^*$  ( $= BIS + RM$ ) se cumpla que (i) no existe exceso de oferta de trabajo, (ii) aumenta el número de reclusos que desea trabajar y está trabajando y (iii) que el recluso esté internalizando el hecho de que el trabajo le entrega también adiestramiento, además de la remuneración RM que puede gastar en obtener los BII, y también la opción de acceder a los BIS.

Gráfico N° 6

Efectos del aumento de la jornada de trabajo y de la demanda por trabajo en los talleres fiscales



- $N^*$  = Número de reclusos trabajando en la situación propuesta
- $RT^*$  = Remuneración en la situación propuesta
- $RT^* - BIS = RM$  = Remuneración de mercado
- $NTR - NTE$  = Reclusos "refractarios" al trabajo

## B. Barreras para el efectivo trabajo intrapenitenciario

El estudio de la situación actual de la rehabilitación y el análisis del mercado laboral intrapenitenciario en talleres fiscales, permiten identificar las barreras que existen para que el funcionamiento eficiente de los talleres logre su efecto rehabilitador. En el Cuadro N° 9 se muestra un resumen de dichas barreras. En la siguiente sección se sugieren las reformas que llevarían a reducir o eliminar estas barreras, así como también las que impiden la creación de nuevos talleres fiscales e impiden la incorporación de la empresa privada para operar talleres intrapenitenciarios.

**Cuadro N° 9**

### **Barreras para el efectivo trabajo intrapenitenciario**

Barrera	Efecto
Régimen interno	No permite que se desarrolle una jornada de trabajo similar a la del medio libre (8 horas aproximadamente).
Insuficiente segregación básica	Escuela del delito: Produce "efecto cárcel", que disminuye el potencial de los programas de rehabilitación.
Inexistente segregación laboral	Desincentiva el trabajo, afecta el horario laboral, propicia abusos y robos al interior del recinto penal.
Malas políticas de selección	No todos los que trabajan son los que tienen la mayor probabilidad de rehabilitación o la mayor expectativa de vida útil al egreso.
Insuficientes incentivos al trabajo	El recluso trabaja principalmente para optar al BIS y no percibe el trabajo como un mecanismo válido para aumentar su bienestar en el mundo libre (obtener BII).
Mala capacitación laboral o adiestramiento	Limita las posibilidades laborales y la obtención de ingresos del individuo a su egreso.
No existen indicadores de gestión de rehabilitación	No permite priorizar los esfuerzos en rehabilitación.



Mayor preocupación social por el rol de custodia de GENCHI	Mayor esfuerzo en custodia en desmedro de la rehabilitación.
Escasa demanda de trabajo	- Pocos reclusos trabajando en talleres. - Los reclusos perciben los BIS como el principal beneficio, sin percibir que el trabajo otorga también BII.
Falta de incentivos económicos, procedimientos burocráticos y rígidos. Subvaloración de costos	Gestión productiva ineficiente de los talleres fiscales y pérdida de recursos.

FUENTE: Elaboración propia.

## VIII. PROPOSICIONES PARA LOS PROGRAMAS DE REHABILITACION MEDIANTE TRABAJO Y ADIESTRAMIENTO

### A. Eliminación de barreras para el efectivo trabajo intrapenitenciario

Se propone aquí una serie de medidas para eliminar las barreras que impiden que el trabajo intrapenitenciario se asemeje al del medio libre y se logre con él una efectiva rehabilitación del recluso.

#### 1. Régimen interno

Deben acortarse las horas de encierro, de tal forma que se permita una jornada de trabajo similar a la del medio libre (8 horas aproximadamente). Además, el desarrollo de otras actividades como visitas, eventos deportivos y atención profesional debe programarse en horarios que no interfieran la jornada laboral.

(i) Beneficios: permite jornadas de trabajo más largas y regulares, que favorecen la creación de hábitos y aumentan la productividad de los talleres fiscales. Favorece también la custodia, ya que es en el período de encierro cuando se produce la mayor parte de los conflictos entre los reclusos.

(ii) Costos: pago de horas extras o creación de nuevos turnos para el personal de Gendarmería.

---

---

## 2. Segregación básica

Se propone que no exista ningún contacto entre reclusos con distinta situación judicial (detenidos, procesados y condenados) y que, dentro de cada una de las categorías anteriores, se segregue también a los primerizos de los reincidentes. Debe, además, separarse a los delincuentes más peligrosos desde el momento de su ingreso al recinto penal. Para ello deben ampliarse la infraestructura y las dotaciones de las áreas técnicas, y permitir que GENCHI tenga acceso directo en los CDP a la información del Registro Civil .

(i) Beneficios: al segregar se facilita la custodia (se evitan desórdenes, rencillas y motines); disminuye el "efecto cárcel" (evitando que las cárceles sean "escuelas del delito") y, por lo tanto, la reincidencia, ahorrando costos sociales. Al disminuir el efecto cárcel, aumentan también las posibilidades de que los programas de rehabilitación sean más efectivos.

(ii) Costos: costos de las instalaciones e infraestructura necesaria para la segregación (rejas, nuevos edificios y otros); éstos varían dependiendo de la unidad penal en que son realizados. Aumento de las dotaciones de personal técnico para la clasificación.

## 3. Segregación laboral

Debe hacerse una segregación laboral permanente, para que los reclusos que trabajan no sean objeto de abusos y robos por parte del resto de la población penal.

(i) Beneficios: se elimina un desincentivo al trabajo, se disminuye el efecto cárcel y se facilita la custodia por parte de Gendarmería.

(ii) Costos: los mismos correspondientes a la segregación básica.

## 4. Políticas de selección

Si los puestos de trabajo no son suficientes, debe seleccionarse a los reclusos de manera que quienes ingresen a los talleres fiscales sean aquellos que presentan mayores probabilidades de rehabilitación y mayores expectativas de vida productiva en libertad. También deben priorizarse aquellos reclusos que, habiendo cometido delitos contra la propiedad, tienen mayores posibilidades de aumentar su capital humano con los programas de trabajo y adiestramiento. Los reclusos con **mayor probabilidad de rehabilitación** son aquellos con características como: (i) ser primerizo, (ii) ser casado o conviviente, (iii) haber efectuado el servicio militar, y (iv) otras, determinadas por el área técnica (conducta, autoestima y otras).

---

(i) Beneficios: se asignan los recursos en forma más eficiente, aumentando el efecto rehabilitador.

(ii) Costos: sueldos del personal del área técnica adicional requerida, además de la ampliación o construcción de nuevas oficinas.

### **5. Creación de Beneficios Intrapenitenciarios Internos (BII)**

Deben crearse incentivos que permitan al recluso darse cuenta de que el trabajo no sólo sirve para obtener los BIS, sino que sirve también para mejorar su estándar de vida en el recinto penal, ayudar a su familia y sentirse capaz de desarrollar con éxito una actividad socialmente aceptada en el penal y cuando egrese. Se proponen incentivos como: un sueldo que el individuo perciba como justo<sup>22</sup>, acceso a bienes de consumo en el recinto penitenciario y mejores condiciones de vida que las del resto de la población penal que no trabaja. Es importante que el recluso perciba beneficios inmediatos del trabajo, es decir, que maximice el valor presente neto de los beneficios de trabajar, comenzando a hacerlo desde el inicio de su reclusión, idealmente.

(i) Beneficios: estos incentivos hacen que el recluso se esfuerce más, se sienta recompensado por su trabajo y sienta que tiene la capacidad de hacerlo bien, tanto en el interior de la cárcel como cuando egrese, lo cual lo estimula a trabajar más y mejor. Aumento en el bienestar de la población penal que trabaja por tener acceso a bienes de consumo y a dependencias más cómodas, dentro de los recintos.

(ii) Costos: acondicionamiento y mejoras de las dependencias (segregadas) que albergan a los que trabajan; aumento de los sueldos actuales, e instalación de lugares de venta de bienes de consumo en todas las unidades. Descontento del resto de la población penal al sentirse discriminados, pudiendo dar origen a desórdenes si todos los que lo deseen no pueden trabajar.

### **6. Adiestramiento o capacitación laboral**

Debe capacitarse a los reclusos en los oficios que se desarrollan en los talleres fiscales y también en oficios que les permitan ser trabajadores independientes (micro-empresarios) en el medio libre. Debido a que el recluso no está capacitado generalmente para ser micro-empresario, ya que no cuenta ni con la capacitación ni la autodisciplina necesaria, es conveniente que

---

<sup>22</sup> De acuerdo a entrevistas realizadas a los reclusos del CCP de Colina, este sueldo se aproxima al sueldo mínimo vigente.

---

---

practique esta actividad microempresarial antes de egresar. Esto podría lograrse formalizando el área de servicios internos (mocitos). Como ejemplo de estos oficios pueden mencionarse la gasfitería, jardinería, administración de kioscos y otros. Ella también puede entregarse más formalmente en los talleres artesanales y en la capacitación que entregan los gendarmes por iniciativa propia.

Para eso existen en la actualidad distintas organizaciones que se ocupan del tema de la capacitación laboral y de la administración de microempresas, las que podrían contribuir en esta tarea sin mayores costos financieros para GENCHI. Entre estas organizaciones está el FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social), CORCAPLAM (Corporación de Capacitación y Desarrollo Laboral de la Industria Metalúrgica) y la Fundación Miguel Kast.

(i) Beneficios: aumento del capital humano del recluso y, por lo tanto, de su perfil de ingresos en libertad.

(ii) Costos: costos de contactarse con las instituciones, sueldos de los instructores y materiales necesarios.

#### **7. Creación de un indicador de gestión de rehabilitación**

Se propone medir la efectividad de los programas de rehabilitación mediante la comparación de los índices de reincidencia de los egresados que fueron atendidos en cada uno de los programas de rehabilitación, versus la de los que no lo estuvieron. Para el cálculo del índice debe efectuarse un seguimiento posterior al egreso, considerando un período de observación de cinco años. Se estima que éste es el tiempo mínimo que permite detectar si el individuo ha sido rehabilitado o no. Al respecto, debe llevarse estadísticas adecuadas a nivel central de GENCHI.

(i) Beneficios: permite contar con la información necesaria para optimizar la labor de rehabilitación.

(ii) Costos: recursos materiales, financieros y humanos para realizar el seguimiento, implementar la base de datos y efectuar las entrevistas para el análisis de la reincidencia.

#### **8. Gestión productiva de los talleres fiscales**

Si bien es en principio posible que los talleres sean administrados en forma eficiente bajo la administración pública (GENCHI), es difícil establecer los mecanismos de incentivos -"premios y castigos"- para lograrlo. En la actualidad existen aspectos relacionados con la rigidez de los

---

procedimientos que dificultan aún más que los talleres "simulen" el ambiente de trabajo que enfrentará el recluso a su egreso. Debido a que es difícil lograr un funcionamiento eficiente en los talleres fiscales mientras dependan de la administración pública, y a que el trabajo es más rehabilitador en la medida que simule mejor lo que sucede en el medio libre, es conveniente aumentar la participación de la empresa privada en los talleres fiscales. Además, dicha participación privada aumentaría la cantidad de talleres en el interior de los recintos, aumentando la escasa demanda por trabajo existente en ellos. De acuerdo a esta conveniencia de incorporar a privados, se identificarán las barreras que dificultan una mayor participación de este sector en los recintos penales.

**B. Identificación y eliminación de barreras que dificultan la participación de los privados en los talleres fiscales**

Para identificar cuáles son las barreras que dificultan la participación de privados en los talleres fiscales, se entrevistó a empresarios que actualmente tienen alguna participación en ellos (Helados Panda, Cueros Dagorret, Fantuzzi) y a empresarios que hasta hoy no han participado.

De estas entrevistas pudo concluirse que aquellos empresarios que participan, lo han hecho por propia iniciativa y en respuesta a un interés social por el tema, o como resultado de esfuerzos personales del jefe de la unidad penal respectiva, el cual los habría convencido del servicio social que ello involucra. Si bien obtuvieron pérdidas económicas al comienzo de su gestión, han aprendido a operar más eficientemente e incluso a generar algunas utilidades. Ya que la idea es que los talleres fiscales funcionen como empresas eficientes, el principal incentivo para la participación privada debe ser el lucro, con lo cual se cumple una labor social "por añadidura".

Aquellos empresarios que no han participado, dicen no haberlo hecho principalmente por **temor al ambiente carcelario** (robos y problemas con los reclusos) y porque no **conocen o perciben como engorrosos** los mecanismos para negociar con Gendarmería de Chile.

**1. Creación de una Corporación de Trabajo y Adiestramiento de Reclusos (COTAR)**

De las barreras descritas anteriormente, puede deducirse que sería conveniente crear un interlocutor entre GENCHI y los empresarios privados que (i) difunda el interés de Gendarmería por la participación privada en los

---

talleres fiscales -y los beneficios que esto trae-, y (ii) tenga las atribuciones suficientes para negociar la incorporación de los privados a las tareas de trabajo y adiestramiento en las unidades penitenciarias.

Se propone que el mecanismo para crear este interlocutor sea una Corporación (i) con participación del Estado, para cautelar los intereses de la rehabilitación, y (ii) del sector privado, para garantizar una gestión productiva eficiente de los talleres.

El hecho de crear una "Corporación" orientada a la rehabilitación permitirá asignar en forma más eficiente los recursos destinados a esta labor, ya que se libera al Estado de la administración de actividades productivas en los talleres fiscales; además, el desempeño de la corporación será medido en términos de la mayor o menor participación de empresas privadas que logre en los talleres fiscales, lo cual afianzará su efectividad como medio de rehabilitación, pues los privados, para obtener utilidades, deberán por fuerza simular lo que acontece en el medio libre. Para estimular al empresario a entregarle adiestramiento al recluso en el trabajo intrapenitenciario y, posiblemente, a darle trabajo cuando egrese, podría quizás entregársele una bonificación a la empresa privada involucrada, por cada recluso que al cabo de cinco años no sea reincidente judicial.

La figura jurídica de Corporación corresponde a una organización que sólo obtiene utilidades para ser reinvertidas en actividades que, no siendo rentables privadamente, son socialmente deseables.

Se propone que COTAR sea un organismo de derecho privado, con el objeto de que sus procedimientos sean ágiles y definidos por la misma corporación.

Actualmente existe la Corporación de Rehabilitación Social (CORESOL) formada por la Unión Social de Empresarios Cristianos (USEC) y la Soberana Orden de Malta, cuyo objetivo es dar capacitación y trabajo a reclusos, ex-reclusos y personas en situación de alto riesgo. Por lo tanto, podría ser ésta la institución que haga las veces de la COTAR aquí propuesta, o bien incorporar a uno o más de sus directivos al Directorio de la COTAR.

## **2. Participación del Estado en la COTAR**

No es posible desligar completamente a GENCHI de la gestión de las actividades productivas, ya que la mayoría de las instalaciones está dentro de sus recintos penales. Luego, se requiere la participación de GENCHI en la

---

---

COTAR, a lo menos para que tenga el incentivo para que se den las condiciones de segregación laboral, régimen interno y custodia que faciliten el trabajo rehabilitador del recluso.

Así, el directorio de COTAR estaría compuesto de, quizás, tres empresarios privados; un funcionario de Gendarmería de Chile (que tenga poder de decisión y una visión general de la institución), y un funcionario de la División de Defensa Social del Ministerio de Justicia.

### **3. Participación privada en la COTAR**

Debe darse preferencia a la participación de empresas (i) cuyo proceso productivo sea intensivo en mano de obra; (ii) que después ofrezcan empleos en el medio libre para algunos de los reclusos que han trabajado en sus instalaciones dentro de la cárcel, y (iii) que estén dispuestas a certificar la calidad del trabajador, del trabajo realizado y de la capacitación entregada, como una manera de disminuir el rechazo social y la falta de oportunidades laborales después del egreso. ¿No sería acaso maravilloso que haber estado recluido constituyera de por sí un antecedente **positivo** para obtener un buen empleo?

### **4. Identificación de beneficios y costos de la COTAR**

(i) Beneficios: se desvincula a la administración pública del desarrollo de actividades de tipo empresarial, liberando los recursos utilizados en los CET. Al existir las condiciones para que la gestión de los talleres sea eficiente, se logra simular las condiciones de trabajo en el medio libre, aumentando con ello el efecto rehabilitador.

(ii) Costos: costos de puesta en marcha de la COTAR (obtención de personalidad jurídica, creación de estatutos y otros); costos financieros y políticos de despedir a todo o parte del personal que actualmente trabaja en los CET, y costos de operación de la corporación, constituidos por sus costos de administración y de las actividades productivas que ella misma desee impulsar dentro de los recintos.

En el Cuadro N° 10 se muestra el resumen de barreras para el efectivo trabajo intrapenitenciario, las propuestas para su eliminación y la identificación de los costos de hacerlo.

**Cuadro nº 10. Propuestas para eliminar las barreras al efectivo trabajo penitenciario**

Barrera	Propuesta	Identificación de costos
Régimen interno	<p>Deben acortarse períodos de encierro para lograr jornada laboral de 8 horas.</p> <p>Programar actividades extralaborales en horarios que no interfieran la jornada laboral.</p>	<p>Contratación de personal adicional o pago de horas extraordinarias a la dotación actual.</p>
Insuficiente segregación	<p>No permitir ningún contacto entre detenidos, procesados y condenados.</p> <p>En las categorías anteriores segregar a primerizos y reincidentes en forma inmediata y permanente.</p> <p>Además, separarlos de acuerdo al grado de compromiso delictual.</p>	<p>Instalaciones e infraestructura necesaria (rejās, nuevos edificios y otros).</p> <p>Aumento de la dotación del área técnica para la clasificación.</p> <p>Implementación de terminales computacionales en los CDP para acceder a información del Registro Civil.</p>
Inexistente segregación laboral	<p>Los reclusos que trabajan no deben tener contacto con quienes no lo hacen.</p>	<p>Instalaciones e infraestructura necesaria (rejās, nuevos edificios y otros).</p>
Malas políticas de selección de reclusos que trabajan	<p>Determinar la probabilidad de rehabilitación de los reclusos que postulan a los distintos talleres.</p>	<p>Sueldos del personal del área técnica requerida</p> <p>Ampliación o construcción de nuevas oficinas.</p>
Insuficientes incentivos	<p>Creación de beneficios intrapenitenciarios internos (BII). Por ej.: Sueldos mayores y percibidos como "justos".</p> <p>Acceso a bienes de consumo al interior del recinto penal.</p> <p>Acceso a mejores condiciones de vida que los reclusos que no trabajan.</p> <p>Capacitar al recluso en los trabajos que se desarrollan en los talleres fiscales y en el área de servicios internos.</p> <p>Aprovechar recursos externos a GENCHI (FOSIS, CORCAPLAM) para la capacitación laboral.</p>	<p>Acondicionamiento y mejoras de dependencias para trabajadores.</p> <p>Sueldos mayores que los actuales.</p> <p>Instalación de locales de venta de bienes de consumo.</p> <p>Desconto del resto de la población penal.</p> <p>Costos de contactarse con las instituciones y sueldos de instructores y materiales necesarios.</p>
No existen indicadores de gestión de rehabilitación	<p>Debe medirse la efectividad de cada uno de los programas de rehabilitación mediante el índice de reincidencia. Se propone la metodología usada en el estudio exploratorio.</p>	<p>Recursos materiales, financieros y humanos para realizar el seguimiento, implementar la base de datos y efectuar las entrevistas para el análisis de reincidencia.</p>
Escasa demanda de trabajo Mayor preocupación social por el rol de custodia. Falta de incentivos económicos, procedimientos burocráticos y rígidos y subvaloración de costos.	<p>Se propone la creación de un organismo (COTAR) que actúe como interlocutor entre GENCHI y la empresa privada para aumentar la participación de este sector en los talleres fiscales. Esto permitirá aumentar la demanda de trabajo, hacer más eficiente la gestión productiva y asignar la tarea de rehabilitación a un organismo que sería evaluado en función de esta labor.</p>	<p>Costos de puesta en marcha.</p> <p>Costos financieros y políticos de despedir a todo o parte del personal de los CET.</p> <p>Costos de operación.</p>



---

---

## IX. ACCIONES PRELIMINARES PARA LA APLICACION DE LAS PROPUESTAS

Para que este nuevo enfoque del proceso rehabilitador sea llevado a cabo, es necesario realizar acciones preliminares en distintas áreas del quehacer de Gendarmería.

### A. Area infraestructura

Debe reformularse un programa de inversiones en infraestructura carcelaria, considerando que el diseño de las unidades contemple la segregación básica (detenidos, procesados y condenados), la de primerizos y reincidentes y la segregación de acuerdo al tipo de delito y características especiales de la población penal. Esta segregación debe ser permanente y no sólo nocturna.

El diseño también debe considerar áreas para la instalación de talleres y dependencias especiales y separadas para los reclusos que trabajan.

Este programa de inversiones debe determinar qué unidades penales pueden remodelarse para cumplir con estos objetivos y cuáles deben ser reemplazadas.

Se sugiere que como modelo de diseño sea considerado el nuevo complejo penitenciario de la ciudad de Concepción (VIII Región).

No debe descartarse a las empresas constructoras privadas en la construcción de nuevos recintos penales, ya que en países como Estados Unidos se han disminuido, por este factor, los costos y los tiempos empleados en la construcción<sup>23</sup>.

### B. Area legal

Deben incluirse en el Código del Trabajo normas especiales relacionadas con el trabajo de los reclusos en el interior de los recintos penales. Estas normas deben contener, como mínimo, el derecho a un contrato de trabajo, establecer causales especiales de despido y protección contra-accidentes del trabajo, entre otros. Para ello es conveniente hacer un estudio de las normas legales vigentes y reglamentos que regulan el trabajo de los reclusos en el interior de Gendarmería de Chile.

---

<sup>23</sup> Libertad y Desarrollo, La Privatización del Sistema Carcelario, Serie de Opinión Social N° 20, Agosto 1993.

---

---

Por ejemplo, debe modificarse el Artículo N° 53 del Nuevo Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, de manera que el recluso reciba y pueda utilizar su sueldo de acuerdo a su propia conveniencia (para obtener BII) y no como lo determine GENCHI. Además, la seguridad laboral debe ser responsabilidad del empresario empleador y no de GENCHI, como se establece en el Artículo N° 52 del mismo reglamento.

Por otra parte, el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios debe considerar la aplicación de los programas de rehabilitación a la población penal reclusa, procesada y condenada y no sólo a los condenados como lo establece actualmente dicho reglamento.

Se propone que los reclusos procesados también puedan acortar su período de reclusión durante el proceso, como un incentivo a participar en los programas de rehabilitación, ya que actualmente los BIS se otorgan sólo a la población penal reclusa condenada.

### **C. Area talleres**

Se propone efectuar una licitación del uso de los actuales talleres fiscales y de la propiedad de la maquinaria que estos talleres tienen. El hecho de llamar a una licitación evita acusaciones de competencia desleal por el uso de mano de obra reclusa.

Para estimular la participación en dicha licitación se propone llevar a cabo una campaña publicitaria que muestre a los empresarios privados las ventajas sociales (rehabilitación) y privadas (utilidades) de utilizar mano de obra reclusa. Además, existe el incentivo para los privados de que i) pueden descontar el valor del servicio de hotelería al sueldo de mercado que paguen a los reclusos y ii) Pueden utilizar los terrenos y galpones destinados por GENCHI a la labor de rehabilitación sin costo.

La adjudicación de la licitación dependerá del tipo de trabajo que se ofrezca (intensivo en mano de obra), la capacitación que se realice y las plazas laborales que ofrezca la empresa en el medio libre para reclusos que hayan egresado.

Un incentivo para que los privados propendan a la rehabilitación, además de la obtención de utilidades, puede ser el favorecer en futuras licitaciones a aquellas empresas que han logrado un bajo índice de reincidencia de los reclusos que trabajaron en sus talleres.

---

---

#### D. **Area capacitación**

Existen formas para la obtención de fondos para la capacitación de los reclusos que no significan costo financiero para Gendarmería o para las empresas que desarrollen las actividades productivas.

Por ejemplo, el FOSIS ha desarrollado programas de capacitación para jóvenes, que podrían aplicarse a la población penal. Otra manera de obtener recursos es aprovechar las franquicias tributarias para capacitación que ofrece el Estado a través de cursos de capacitación aprobados por el SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo). Estos cursos pueden ser dirigidos tanto a personas que trabajen en las empresas que proporcionan los fondos, como a cesantes.

### X. **CONSIDERACION FINAL**

Las proposiciones para la **segregación** y las proposiciones para los **programas de rehabilitación** mediante trabajo y adiestramiento constituyen proyectos separables, que producen beneficios diferentes: (1) La segregación disminuye el efecto cárcel, y (2) El trabajo y adiestramiento aumentan el capital humano del recluso. Sin embargo, estos proyectos son también **complementarios**, ya que al aplicarlos en conjunto se potencian los beneficios que entrega cada uno.

Si bien el grupo de trabajo no pudo reunir evidencias suficientes para demostrar que los programas propuestos en las áreas de segregación y trabajo intrapenitenciario generarán beneficios sociales suficientes como para justificar las inversiones y los costos de operación involucrados en su correcta aplicación, el grupo considera que el juicio de expertos y la información aquí reunida lo lleva a sugerir que GENCHI elabore un "Proyecto Piloto", en el que se estimen los costos asociados a éste, y que se pueda seleccionar un grupo de control suficiente como para recoger la evidencia empírica necesaria para decidir sobre la conveniencia de aplicarlo más masivamente.

A pesar de que este estudio se focaliza en la labor de rehabilitación en Gendarmería de Chile, debe reconocerse que esta labor seguramente es más eficiente si se aplica a las personas antes de que se conviertan en delincuentes; por ello es conveniente diseñar programas que incorporen los conceptos desarrollados en este estudio, pero que sean aplicables en el SENAME.

---

---

Las propuestas aquí planteadas significan cambios importantes en el quehacer de GENCHI; por ello es necesario que, además de contar con el apoyo del Ministerio de Justicia y de los empresarios privados, Gendarmería se comprometa a facilitar la aplicación de las propuestas. Este compromiso podría estimularse a través del reconocimiento de los logros en la labor de rehabilitación. Un incentivo puede ser el pago de un bono a la institución por cada persona que no haya vuelto a delinquir después de un período de cinco años.