



Evaluación del sistema concesionado versus el sistema tradicional en la reducción de la reincidencia delictual

**Fundación Paz Ciudadana y
Banco Interamericano de
Desarrollo**

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Instituciones para el
Desarrollo (IFD)
División de Capacidad
Institucional del
Estado (ICS)

NOTA TÉCNICA
IDB-TN-558

Junio 2013

Evaluación del sistema concesionado versus el sistema tradicional en la reducción de la reincidencia delictual

Fundación Paz Ciudadana y Banco Interamericano de
Desarrollo



Banco Interamericano de Desarrollo

2013

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Banco Interamericano de Desarrollo.

Evaluación del sistema concesionado versus el sistema tradicional en la reducción de la reincidencia delictual / Banco Interamericano de Desarrollo, Fundación Paz Ciudadana.

p. cm. (IDB Technical note ; 558)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Correctional institutions—Chile. 2. Corrections—Government policy—Chile. 3. Recidivism—Chile. 4. Corrections—contracting out—Chile. I. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. II. Fundación Paz Ciudadana. III. Title. IV. Series.

IDB-TN-558

o

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Junta Directiva o de los países que ellos representan.

El uso comercial no autorizado de los documentos del Banco está prohibido y puede ser sancionado de acuerdo con las políticas del Banco y/o las leyes aplicables.

Copyright © 2013 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Contacto: Ana Ines Basco, anainesba@iadb.org

F U N D A C I Ó N

PAZ CIUDADANA



Evaluación del sistema concesionado versus el sistema tradicional en la reducción de la reincidencia delictual

Resumen

Actualmente, en Chile opera un sistema penitenciario bajo un modelo mixto de provisión de servicios, en el que confluyen cárceles operadas por el Estado y concesionadas. A fin de evaluar el funcionamiento de estas últimas, se investigó acerca de su impacto en la reincidencia delictual; sin embargo, a partir de los resultados obtenidos no pudieron establecerse diferencias entre el paso por una cárcel concesionada y una operada por el Estado. Asimismo, se detectaron una serie de nudos críticos en la implementación de la política en relación con la utilización del marco normativo de la Ley de Concesiones y con la provisión de oferta en reinserción social.

Códigos JEL: Z00

Palabras clave: evaluación de impacto, capacidad institucional, seguridad ciudadana, alianzas público-privadas, reincidencia delictual, cárceles, cárceles concesionadas, cárceles privadas

1. Resumen ejecutivo

A continuación se presenta una síntesis del estudio denominado **“Evaluación del sistema concesionado versus el sistema tradicional en la reducción de la reincidencia delictual”**, y se abordan sus principales hallazgos, nudos críticos y recomendaciones de política. El primer acápite corresponde al presente resumen ejecutivo. En el segundo apartado, se hace una breve presentación del estudio y se lo contextualiza en el siguiente escenario: durante 2000, el Ejecutivo decide impulsar un programa de inversión en infraestructura penitenciaria, a través del marco normativo de la Ley de Concesiones, que consiste en la creación de 10 nuevos recintos carcelarios en distintas regiones del país, bajo un modelo mixto de provisión de servicios tanto por el Estado como por privados. En el tercer acápite, se menciona el origen de la introducción de privados en la administración penitenciaria en distintos países del mundo, particularmente Estados Unidos y Reino Unido, naciones pioneras en el desarrollo de una industria penitenciaria mediante la participación de privados. Adicionalmente, se analizan los casos de Francia, que se corresponde al modelo de gestión que guió la política pública del sistema concesionado chileno, y de Brasil, con el fin de contextualizar la temática en otro país de América Latina.

En este mismo apartado, también se aprecian las diversas maneras en que los privados participan en las cárceles: pueden construir la prisión y arrendarla al Estado, pueden construirla y administrarla, o bien, sólo participar en su administración (Morris, 1995). En este contexto, como se desprende de las experiencias internacionales analizadas, el modelo de participación de los privados en los recintos penales se ha expandido a través de modelos de privatización completa o modelos mixtos; no obstante, cualquiera sea el modelo que se utilice, el Estado mantiene la responsabilidad relativa a la imposición del castigo a través de la fase del juzgamiento.

En esta sección, también se analizan los objetivos detrás de la introducción de una política de este tipo, lo que ha llevado a justificar su implementación en procesos como el crecimiento de la población encarcelada, el hacinamiento y la sobrepoblación, la reducción de costos per cápita de la población interna, el mejoramiento de sus condiciones de vida, la promoción de la rehabilitación y reinserción social y, finalmente, la disminución de la reincidencia delictual. Por último, se presentan argumentos a favor y en contra de la implementación de este tipo de política, según la literatura experta en la temática.

En el cuarto acápite, se muestra la participación de los privados en los recintos carcelarios de nuestro país. En concreto, se hace mención a la génesis de la política, la cual se impulsa durante 2000, debido a preocupaciones concernientes a la carencia de infraestructura penitenciaria y la incapacidad del sistema en materia de rehabilitación. En esta línea, el primer programa, que ha sido el único desarrollado hasta la fecha, supuso la construcción de 10 nuevos recintos en las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo, Metropolitana (dos), Libertador Bernardo O'Higgins, Maule, Biobío, Los Ríos y Los Lagos, buscando aumentar en 16.000 plazas el sistema carcelario, considerando que cada recinto debía contar con una capacidad de entre 1.300 y 2.000 internos cada uno.

Para poner en marcha el programa de concesión, se optó por licitar mediante “grupos” cada uno de los recintos con una cantidad determinadas de penales. Hasta la fecha del presente documento, sólo siete recintos se encuentran en operación: los penales del Grupo 1 (Alto Hospicio, La Serena y Rancagua), Grupo 2 (Concepción) y Grupo 3 (Santiago I, Valdivia y Puerto Montt). Al respecto, es estrictamente necesario mencionar que el presente estudio se enfoca en los establecimientos concesionados del Grupo 1, toda vez que son aquellos que tienen un mayor tiempo de ejecución.

El objetivo declarado por la autoridad de la época consistió en “avanzar hacia un sistema más eficiente, capaz de otorgar garantías de seguridad a la ciudadanía, conciliadas con un real esfuerzo de rehabilitación para un importante porcentaje de la población penal y resguardando siempre los estándares internacionales de respeto a los derechos fundamentales de los internos” (Arellano, 2003:10). En este contexto, y haciendo énfasis en el componente de capacidad institucional que promulgó el concurso MIRA, el programa de concesiones de infraestructura penitenciaria se enmarca como una política pública tendiente a fortalecer la capacidad institucional del gobierno en materia penitenciaria, al encuadrarse como una “herramienta eficaz para el desarrollo de una política penitenciaria moderna”. De esta manera, proporcionar evidencia respecto de la efectividad de las cárceles concesionadas en Chile (en comparación con las cárceles de administración directa) va en vías de maximizar la eficacia de esta política para obtener sus fines y ataca la problemática de la eficiencia en la asignación de los recursos al dar cuenta de su consecución.

El modelo chileno implica un sistema mixto de participación, tanto del Estado como de empresas privadas. Para materializar este modelo de participación mixta, se optó por utilizar el marco normativo de la Ley de Concesiones, bajo el modelo “diseñar, construir, operar, transferir” (DBOT, por su sigla en inglés), que incluye el diseño, la construcción, el equipamiento y la operación, la prestación de los servicios definidos en las bases de licitación y la transferencia al Estado de las obras después del término del período de concesión, la que se extiende por un plazo máximo de 20 años. Por definición, al concesionario le corresponden las siguientes labores: diseño, construcción y financiamiento de la infraestructura, mantenimiento de la infraestructura, del equipamiento estándar y de todo el equipamiento de seguridad, y prestación de servicios penitenciarios, tales como reinserción social, salud y medio ambiente, alimentación, lavandería, aseo y control de plagas y economato.

En lo que refiere al servicio de reinserción social, la concesionaria emplea una serie de técnicas específicas, tales como la capacitación, la intervención social y psicológica y la formación de hábitos. Este proceso es de mediano y largo plazo, y pretende modificar las conductas que inciden en la génesis y el desarrollo de los actos delictuales del individuo. Bajo esta dinámica, se define como objetivo de la reinserción social que los internos adquieran las competencias y las capacidades para vivir en sociedad, tanto dentro como fuera del recinto penitenciario. Para estos efectos, el servicio se enmarca en el modelo de competencias prosociales, el cual incluye un conjunto de técnicas que consideran componentes de una variedad de programas de habilidades sociales, razonamiento crítico, educación moral, solución de problemas y materiales diversos ideados para distintas poblaciones. Este modelo se considera una de las aproximaciones más efectivas para la disminución de la reincidencia en el ámbito del desarrollo de habilidades cognitivo-conductuales.

En el quinto acápite del estudio, se realizó una revisión del estado del arte en materia de evaluaciones de cárceles concesionadas en su objetivo de disminuir la reincidencia. Al respecto, no existe evidencia de la literatura respecto de la evaluación sobre reinserción social en cárceles concesionadas. En particular, las evaluaciones existentes corresponden a modelos de cárceles privadas, las cuales se encuentran, particularmente, en Estados Unidos (estados de Florida y Oklahoma, principalmente). El

resultado de la revisión de estos estudios muestra que si bien hay investigaciones que no encuentran evidencia suficiente para aceptar la hipótesis de que el sistema privado generaría menores niveles de reincidencia delictual, existen otros que efectivamente observan una causalidad directa, obteniendo menores tasas de reincidencia en las cárceles privadas. El sexto apartado muestra el marco metodológico sobre el cual se basó el presente estudio. En particular, se explicita el objetivo a evaluar, el diseño de la evaluación, la identificación de los grupos de tratamiento y control, los indicadores a utilizar y, finalmente, las fuentes de información.

Es necesario enfatizar que este acápite es clave respecto de la lectura que luego se da a los datos, dado que en esta sección se realiza una completa descripción del proceso de asignación de los internos a las distintas unidades del país. Para estos efectos, se realizó un trabajo documental de recopilación de información que especificara las responsabilidades en el mecanismo de asignación de las personas condenadas a las distintas unidades penales del país, junto con un trabajo en terreno de tipo cualitativo mediante entrevistas a jueces, defensores y encargados de clasificación de Gendarmería de Chile.

El relevamiento de la información realizado permitió observar que los tribunales no tendrían facultad alguna para determinar el lugar en que los condenados cumplirán su condena debido a que esta función es atribuida al Director Nacional de Gendarmería de Chile, de acuerdo a la Ley Orgánica de esa institución. No obstante, la mayor parte de los condenados ingresa a la unidad penal donde cumplió prisión preventiva, si es que al condenado se le impuso esta medida cautelar. Por lo mismo, la decisión de asignar una persona a la cárcel sería básicamente una decisión realizada en el momento de decretar una prisión preventiva, aun cuando posteriormente Gendarmería tenga la posibilidad de relocalizarla. Una vez que el sujeto se encuentra en dependencias de Gendarmería, esta institución puede asignar a los internos condenados. En caso de haber cambios, estos generalmente son a nivel interregional y se producen de cárceles de determinadas características para ciertos perfiles de condenados a otras con características diferentes (según una clasificación penitenciaria ejecutada por Gendarmería que determina niveles de compromiso delictual de la población).

Así, en vista de que el proceso de asignación de internos pareciera producirse dentro de las regiones y debido a que no es posible encontrar cárceles de la misma tipología

a nivel intrarregional (comparabilidad de cárcel concesionada con cárcel de administración directa) se presentó un severo problema de identificación de un potencial grupo de control. En este contexto, considerando la imposibilidad de comparar entre las distintas unidades penales dentro de la región, se consideraron dos estrategias para la elaboración del grupo de control. No obstante, si bien se configuró una limitante metodológica que impide asegurar una relación de causalidad del paso por una cárcel concesionada sobre la reincidencia, igualmente se estimaron modelos para observar cuantitativamente el desempeño en términos de reincidencia.

En el séptimo acápite, se muestran los resultados de la investigación. En la línea cuantitativa, el estudio muestra que en relación con la disminución de la reincidencia delictual no es posible establecer diferencias entre el paso por una cárcel concesionada y el paso por el sistema operado por el Estado.

Se estimaron varios modelos de regresión debido a que la exposición al tratamiento puede estar contaminada por traslados entre unidades penales concesionadas y de operación por el Estado y viceversa. Así, cuando el grupo de control está conformado por unidades penales de la misma región que la unidad concesionada, se observan diversos resultados según la cárcel concesionada bajo análisis. Por el contrario, cuando el grupo de control se conforma por complejos penitenciarios de administración directa de regiones vecinas, los resultados parecieran ser más concluyentes: no se observa un efecto significativo al pasar por una cárcel concesionada en la reducción de la reincidencia, independientemente del modelo estimado. No obstante, se debe tener precaución en las posibles inferencias.

Al utilizar otras variables de medición –como los permisos de salida y la participación en talleres laborales– mediante el ejercicio de test de diferencia de proporciones se observa una mayor proporción de otorgamiento de beneficios intrapenitenciarios en las cárceles de administración directa, independientemente del grupo de control considerado (a excepción de algunos casos); no se aprecia un patrón de comportamiento claro respecto de la participación de talleres laborales.

Asimismo, al utilizar como variable de medición las sanciones y castigos, particularmente la población sancionada en celdas de aislamiento preventivo, se aprecia una proporción significativamente menor de internos sancionados con este castigo en los

complejos penitenciarios concesionados en comparación con los respectivos grupos de control. Estas cifras son sorprendentes en su magnitud, ya que Gendarmería es quien controla y vigila el régimen interno en cada una de las unidades penales del país, motivo por el cual se deben seguir investigando los factores subyacentes que podrían estar explicando estas diferencias.

Por otro lado, en relación con los resultados de la investigación cualitativa, es posible afirmar que estos reforzaron los hallazgos obtenidos en la dimensión cuantitativa. Esto se debe a que se detectaron problemas en la implementación de esta política pública vinculados con los similares resultados de desempeño que muestran las cárceles concesionados al ser comparadas con las cárceles operadas por el Estado en materia de reducción de la reincidencia delictual.

Los principales hallazgos del análisis cualitativo detectaron nudos críticos en relación con la utilización del marco normativo de la Ley de Concesiones y la provisión de la oferta en materia de reinserción social. En concreto, de acuerdo a las entrevistas realizadas a los operadores, la Ley de Concesiones sería un marco regulatorio que no parece ajustarse a la realidad de la operación en materia penitenciaria. En particular, este no otorgaría la flexibilidad que requiere la operación en estas áreas, sujeta intrínsecamente a cambios constantes en términos de la composición de la población penal y las necesidades de los internos, entre otras áreas. Asimismo, los operadores entrevistados indicaron la existencia de ciertos problemas asociados con la intervención del Ministerio de Obras Públicas y el rol de la Inspección Fiscal que surgen de la aplicación de la Ley de Concesiones. En la práctica esto acarrearía una falta de sintonía entre los objetivos del Ministerio de Justicia y su organismo dependiente, Gendarmería de Chile, relacionados con la seguridad y la reinserción, y los objetivos del Ministerio de Obras Públicas vinculados con la construcción y el mantenimiento de la infraestructura.

En relación con la oferta programática prestada en los recintos concesionados y en consonancia con los hallazgos cuantitativos, pudieron establecerse ciertos nudos problemáticos asociados a su contenido y cobertura. En concreto, se observó que el modelo de intervención seleccionado parece no adecuarse a la realidad nacional y, de cierta forma, tiende a replicar los problemas endémicos de las prestaciones de Gendarmería; es decir, no

focalizan la oferta en los grupos que presentan los mayores riesgos de reincidir y faltan prestaciones especializadas de acuerdo a las necesidades del infractor.

Desde otra perspectiva, puede establecerse que las percepciones de los internos son positivas en relación con la política de expansión de la infraestructura a través del sistema concesionado, en cuanto a la mejora en las condiciones de habitabilidad que presentarían las cárceles concesionadas en comparación con las operadas por el Estado. En esta línea, también se presentarían percepciones positivas en relación con la disminución de los episodios violentos entre internos; no obstante, una preocupación nueva vinculada con el funcionamiento del sistema concesionado se relaciona con la mayor frecuencia de suicidios. En materia de oferta programática para la reinserción y rehabilitación, no se establecieron diferencias en las percepciones de la población penal, pues se encontraron tanto relatos positivos como negativos sobre esta cuestión. En particular, en consonancia con los hallazgos anteriores, se pudieron establecer percepciones negativas acerca de ambos sistemas en aquellos segmentos de la población clasificados como de medio y alto compromiso delictual, quienes, generalmente, serían objeto de escasas prestaciones. Asimismo, en lo que refiere al acceso a los beneficios intrapenitenciarios, en sintonía con los resultados de la evaluación cuantitativa, existe una percepción de que en el caso de los recintos concesionados hay un bajo otorgamiento de esta herramienta de reinserción, en oposición a lo relatado acerca de los recintos operados por el Estado. En materia de sanciones disciplinarias, a diferencia de los hallazgos de la evaluación cuantitativa, no pueden establecerse diferencias en las percepciones entre uno u otro sistema.

En el octavo acápite, es posible apreciar las conclusiones y recomendaciones de política emanadas de la investigación, que surgen de los resultados a nivel cuantitativo, las entrevistas aplicadas a los actores relevantes del sistema y los hitos históricos ocurridos durante la ejecución de este proyecto.

Finalmente, es preciso señalar que esta investigación ha sido el primer paso en la consecución de un mejor entendimiento en el funcionamiento del programa de concesión en infraestructura penitenciaria.

2. Presentación del estudio

Nuestro estudio surge a partir de la postulación efectuada durante 2011 como Fundación Paz Ciudadana, al concurso Midiendo el Impacto Institucional en la Región de las Américas (MIRA) organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, en el cual nuestro proyecto resultó uno de los cinco ganadores de la región.

En concreto, el objetivo propuesto por la investigación fue evaluar la incidencia del sistema carcelario concesionado en comparación con el sistema tradicional en la reducción de la reincidencia delictual. Esto tiene como antecedente que en 2000, el gobierno chileno decidió impulsar un programa de inversión en infraestructura penitenciaria a través del marco normativo de la Ley de Concesiones, que consistía en la creación de 10 nuevos recintos carcelarios en distintas regiones del país, bajo un modelo mixto de provisión de servicios tanto por el Estado como por privados. El primero de ellos entró en funcionamiento a fines de 2005; por lo tanto, como han transcurrido 7 años desde su implementación, resulta pertinente desarrollar una investigación tendiente a evaluar sus resultados.

Nuestra investigación va en la línea de los estudios desarrollados a nivel comparado, los cuales han buscado evaluar el impacto de las políticas de privatización carcelaria a través de indicadores de resultados basados en la disminución de la reincidencia delictual. En este contexto, es necesario tener presente que este estudio no buscó analizar el costo-beneficio de la implementación de esta política pública, pues esto habría implicado el desarrollo de otra metodología con objetivos distintos. No obstante, a la luz de los resultados entregados en este documento, resulta pertinente seguir nutriendo la investigación en esta área con estudios adicionales que permitan efectuar análisis de ese tipo.

La investigación fue desarrollada por el equipo del Área de Justicia y Reinserción de la Fundación Paz Ciudadana, compuesto por Ana María Morales, responsable del proyecto, Nicolás Muñoz, María Teresa Hurtado y Gherman Welsch.¹

¹ Ana María Morales, abogada de la Universidad de Chile, Mg. en Política Criminal de la London School of Economics and Political Science, Directora del Área de Justicia; Nicolás Muñoz, economista de la Universidad de Chile, Mg. en Políticas Públicas de la Universidad de Chile, investigador del Área de Justicia y Reinserción; María Teresa Hurtado, psicóloga de la Universidad Diego Portales, Mg. en Psicología Clínica de la Universidad de Barcelona, investigadora del Área de Justicia y Reinserción; Gherman Welsch, abogado

Para desarrollar nuestra investigación, resultó fundamental el apoyo de Gendarmería de Chile y, en particular, de su Subdirector Técnico, Miguelángel Jiménez, quien nos facilitó el acceso a información estadística y a los recintos penitenciarios. También queremos agradecer, sinceramente, a los profesionales de dicha institución: Álvaro Venegas, Silvio Manríquez, Rosa Alarcón, Aracely Toro y Miguel Ángel Cornejo por el constante apoyo brindado.

En el contexto de las colaboraciones, también resulta necesario agradecer a la Defensoría Penal Pública, en particular, al Defensor Nacional Georgy Schubert y a la Jefa de Estudios de dicha institución, Francisca Werth, por habernos ayudado en la coordinación de las entrevistas con los defensores.

Asimismo, queremos agradecer a la empresa Sodexo por habernos permitido practicar las entrevistas a sus funcionarios en los recintos concesionados visitados y a nivel central; a la Asociación Nacional de Magistrados, por su colaboración en la realización de las entrevistas a jueces; y finalmente a todos aquellos privados de su libertad que, anónimamente, entregaron sus relatos acerca del paso por los recintos concesionados y los operados por el Estado.

3. Participación de privados en la administración penitenciaria

En la experiencia comparada es posible apreciar diversas maneras en que los privados participan en las cárceles: pueden simplemente construir la prisión y arrendarla al Estado, construirla y, además administrarla, o bien sólo participar en su administración (Morris, 1995). En un comienzo, la participación de privados en el sistema privativo de libertad se establecía mediante convenios, a través de los cuales los internos trabajaban para los privados y estos producían vestimentas, textiles, muebles, etc. que eran comercializados. Todas las ganancias eran para el privado que proveía las materias primas y la capacitación. En este sentido, el privado celebraba un convenio con los entes a cargo de la prisión para utilizar a los internos en procesos productivos o en la construcción. A modo de ejemplo, en Estados Unidos, muchos puentes, caminos y represas fueron producto del trabajo de los internos para un privado, quien debía entregarles alojamiento, supervisión y disciplina.

de la Universidad de Valparaíso, diplomado en Criminología de la Pontificia Universidad Católica de Chile, investigador del Área de Justicia y Reinserción.

Como era de esperarse, los internos no recibían ningún tipo de remuneración por su trabajo (Becker, 1997). Sin embargo, en la actualidad, la labor que realizan los privados con los internos ha sufrido cambios radicales y se ha dejado de lado el “arriendo” de internos como se realizaba durante el siglo XIX en Estados Unidos.

Con anterioridad al sistema de participación de privados que actualmente se ha desarrollado en el mundo, el Estado sólo contrataba a un privado para realizar funciones específicas en el interior de un recinto penitenciario, ya sea para que proveyera los servicios de salud, odontología, educación o para el tratamiento de drogas. Así, el Estado le pagaba por estos servicios al privado y este les entregaba dichas prestaciones a los internos, lo que permitía rebajar los costos de proveer directamente los servicios.

Como señala McDonald (1994), la tendencia contemporánea a expandir la participación de privados en la administración de recintos penitenciarios tiene su origen en ambos lados del Atlántico y desde distintas áreas. En el caso de Reino Unido, las primeras propuestas surgieron de reformadores en materia de política pública y de algunos académicos, mientras que en Estados Unidos, los estímulos provinieron del mundo empresarial. Sin embargo, como señala el mismo autor, la elaboración de una argumentación racional vinculada con permitir los intereses de los privados en el mundo público fue posterior.

Estados Unidos y Reino Unido fueron los países pioneros en el desarrollo de una industria penitenciaria mediante la participación de privados. También resulta importante analizar el desarrollo de esta industria en el caso de Francia, en la medida en que el modelo adoptado en dicho país guió la política pública del sistema concesionado chileno. Sin perjuicio de lo anterior y a modo de contexto, se expondrá la situación de otros países en la materia, especialmente el caso de Brasil en el ámbito latinoamericano.

3.1. Participación de privados en los distintos países

3.1.1. *Estados Unidos*

La participación del sector privado en la provisión de servicios correccionales en Estados Unidos se remonta al siglo XIX, época en la que varios estados de ese país entregaron a privados la administración de las cárceles estatales mediante contratos de arrendamiento (Shichor, 1995, en Jones y Newburn, 2005).

Sin embargo, el resurgimiento de la participación de privados en el sistema de justicia se presentó a partir de la década de 1960, cuando la Oficina Federal de Prisiones (*Federal Bureau of Prisons*) comenzó a contratar firmas para que operasen centros de tratamiento en la comunidad, centros juveniles y casas a medio camino (*halfway houses*) para prisioneros federales (Ryan y Ward, 1989, en Jones y Newburn, 2005).

Posteriormente, a partir de 1979, el Servicio de Inmigración y Nacionalización (*Immigration and Nationalization Service, INS*), comenzó a contratar firmas privadas para la administración de centros de detención de inmigrantes ilegales que tuviesen audiencias de deportación pendientes. En efecto, este fue un mercado importante para la aparición de firmas privadas orientadas a proveer servicios correccionales, incluyendo el surgimiento de la Corporación de Correcciones de América (*Corrections Corporation of America*), que inició su trabajo en el primer centro de detención en Houston, Texas, y que desde entonces se ha transformado en uno de los entes privados con más presencia en este rubro, expandiéndose incluso a otros países. En el mismo sentido, *Wackenhunt Inc.*, otra de las empresas dominantes actualmente, inició su trabajo en esta arena con un contrato para construir y operar un centro de detención para el INS, para el que se consideró su experiencia previa en el rubro de la seguridad privada (McDonald, 1994).

Los argumentos que habrían motivado al INS a buscar la participación de privados para la construcción y operación de los centros de detención se encontrarían en la capacidad de aquellos de edificar con rapidez en comparación con los tiempos del gobierno federal y la posibilidad de utilizar los fondos de operación del gobierno –mediante el pago por día– en lugar de buscar capital para realizar la obra, proceso que resulta burocrático y engorroso la mayoría de las veces. A esto debía sumarse que los gobiernos de la mayoría de los estados debían obtener la aprobación de los votantes para poder incurrir en obligaciones que les generaran deudas para construir cárceles. Esto se vio estimulado por algunas protestas asociadas al elevado pago de impuestos en las que, al mismo tiempo, se demandaba que más criminales fueran encerrados en las cárceles para hacer seguras sus comunidades. De esta forma, como señala McDonald, los oficiales públicos vieron en estas técnicas de “financiamiento creativo” (1994:32) un mecanismo de arrendamiento con opción de compra y una forma conveniente de salir del dilema toda vez que el pago por arriendo podía financiarse con los presupuestos de operación existentes.

La participación de los privados en dichas áreas, en general, se produjo sin mayores controversias hasta mediados de los años ochenta, cuando este tema comenzó a ser objeto de escrutinio público y empezó a ser abordado por el Parlamento. En esa instancia de análisis, también se sumaron organismos como el Instituto Nacional de Justicia (*National Institute of Justice*). Asimismo, la mayoría de los cuerpos organizados del sistema de justicia penal tomaron posición en el asunto; así dieron su opinión desde organizaciones de trabajadores del condado, estado o federación hasta diversas asociaciones como la Asociación Americana de Litigantes (*American Bar Association*). Esta, incluso, solicitó una moratoria hasta que se realizara un estudio, a partir del cual argumentaron que la delegación de la autoridad a entidades privadas para operar importaba graves problemas constitucionales y de política pública (American Bar Association, 1986 y 1989, en McDonald, 1994).

Sin embargo, como señala McDonald (1994), luego de una década el debate comenzó a decaer y la industria privada continuó creciendo lentamente. A mitad de la década de 1990, el sector correccional privado se encontraba concentrado en veintitrés estados del oeste y el sur de Estados Unidos, principalmente Texas, Oklahoma, Florida, Louisiana, Tennessee, California, Colorado, Mississippi y Washington, D.C. (McDonald et al., 1998). A finales de los años noventa y durante la década siguiente, la industria correccional privada se mantuvo estancada. No obstante en los últimos años ha habido una “suerte de salvación para la industria” (Sentencing Project, 2002:3), principalmente en el ámbito de los correccionales federales, fruto de la implementación de las sentencias mínimas mandatorias (*minimum mandatory sentences*), de las políticas de “guerra contra la droga” (*war on drugs*) y de la reforma en 1996 de la Ley Migratoria (*Immigration Reform Act*), que implicó que aún en el caso de ofensas menores, los extranjeros pudieran ser perseguidos por la justicia federal, lo cual ha acrecentado la población penal federal (Sentencing Project, 2002, en Jones y Newburn, 2005).

De acuerdo con el Departamento de Justicia de Estados Unidos, al 31 de diciembre de 2011, el 6,7% de la población reclusa en cárceles estatales y el 18% de la población albergada en cárceles federales se encontraban en dependencias privadas. De estos sujetos, la mayoría se concentraron en los estados de Texas y Florida (Carson y Sabol, 2012).

3.1.2. *Reino Unido*

La participación de privados en el sistema correccional de Reino Unido, al igual que en el caso de Estados Unidos, tiene una larga historia. Desde la Edad Media las cárceles eran operadas como un negocio privado en el que los particulares encontraron un negocio lucrativo, principalmente por la oportunidad de participar en la política de transporte hacia las colonias (McConville, 1981 y Cavadino y Dignan, 2002, en Jones y Newburn, 2005). Por otro lado, al igual que en Estados Unidos, el resurgimiento de esta industria se produjo por la detención de inmigrantes. Así, a comienzos de la década de 1970 el *Home Office* contrató a una empresa de seguridad privada para que operara centros de detención de inmigrantes ilegales en cuatro de los principales aeropuertos del país (McDonald, 1994; Jones y Newburn, 2005).

Sin embargo, no fue sino en la década de 1980 que esta temática cobró vigor en el debate académico y parlamentario. En efecto, a partir de las publicaciones del *Adam Smith Institute*, que plantearon la necesidad de revisar la “provisión monopólica” del Estado en materia carcelaria para aumentar la cantidad de camas, mejorar la calidad y reducir los costos (1987:2, en McDonald, 1994; Pozen, 2003; Jones y Newburn, 2005) y las publicaciones efectuadas por los académicos Maxwell Taylor y Ken Pease (1987, en McDonald, 1994), quienes argumentaron que la privatización serviría de trampolín para el desarrollo de programas realmente rehabilitadores, resurgió con fuerza la idea de subcontratar privados en cárceles y recintos destinados al cumplimiento de la prisión preventiva ya que estos eran los que presentaban la mayor sobrepoblación en el sistema.

Posteriormente, esta temática fue abordada por el Parlamento Británico, donde los representantes conservadores apoyaron la implementación de recintos carcelarios administrados por privados, mientras que los representantes laboristas la objetaron (Jones y Newburn, 2005). A partir de dicha discusión, en 1988 se publicó el *green paper* “Involucramiento del sector privado en el sistema de prisión preventiva” (*Private Sector Involvement in the Remand System*), que fue sometido a la discusión pública. Entre otras cuestiones, ese documento recomendaba la contratación de firmas privadas para diseñar, construir y operar los centros de reclusión de internos en prisión preventiva, y entregar a privados la operación de los centros ya existentes. Además, se sugirió la subcontratación de privados de manera independiente para las labores de traslado y escolta de la población

hacia los tribunales, con el objeto de que el personal encargado de la custodia pudiera concentrarse en su función principal, en lugar de exigirles que desempeñaran ambas labores (McDonald, 1994).

En 1990, el *Criminal Justice Bill* incluyó una provisión que permitía la contratación de privados en recintos carcelarios nuevos y que albergaran población en prisión preventiva. Dicha autorización fue aprobada en la *Criminal Justice Act* de 1991, que fue modificada en 1992 de manera de permitir la participación de privados en recintos que albergaran a internos sentenciados. En 1993, sufrió una nueva modificación que permitió la contratación de privados para operar recintos ya existentes (McDonald, 1994).

Entre los motivos declarados por las autoridades gubernamentales para permitir la participación de privados en la operación de recintos penitenciarios, se encontraba el del Ministro del *Home Office* Kenneth Clarke, quien señaló que “el testeado de mercado permitirá, creo yo, que el Servicio de Prisiones examine su propio desempeño a la luz de una presión competitiva y fomentará la difusión de reformas en el sector público de manera mucho más rápida de lo que habría sido el caso” (Clarke, 1992, en Mc Donald, 1994:34). En ese contexto, la intención del gobierno de la época era la de privatizar cerca del 10% de los recintos del sistema de prisiones (Jones y Newburn, 2005).

Posteriormente, con el cambio de signo político hacia el laborismo, se siguió, básicamente en la misma senda no obstante la oposición inicial a la privatización. Como señalan Jones y Newburn, “la privatización no se ha expandido tan lejos como lo temían inicialmente sus críticos” (2005:65): actualmente, de las 135 prisiones existentes, 11 son operadas por privados (NOMS, 2011).

3.1.3. Francia

Las bases de la participación de privados en el sistema correccional francés se remontan la segunda mitad de la década de 1980 cuando el Ministro de Justicia Albin Chalandon impulsó el denominado “Programa 13.000”. A fin de hacerse cargo de la sobrepoblación penal en los tiempos de restricción fiscal, este programa proponía adoptar el modelo estadounidense para la creación de 13.000 nuevas camas que serían creadas y operadas por compañías privadas (Thibault, 1995, en Cabral y Saussier, 2012). Esta decisión habría sido justificada en base a las predicciones de las autoridades de la época sobre el aumento de la

población penal que generaría condiciones inaceptables para los internos. A estos pronósticos se habría sumado el temor de que se produjeran nuevamente motines, como los sucedidos en la década de 1970 y, en particular, en 1985 en las cárceles de Fleury-Mérogis y Montpellier, que albergaban a presos preventivos. Asimismo, el descontento crónico del personal también fue un punto de preocupación de las autoridades (Salle, 2006).

Sin embargo, los planes de la autoridad no pudieron llevarse a cabo pues generaron fricciones tanto en el interior de su gabinete como en algunos de los organismos integrantes del sistema de justicia penal. Chalandon encontró una férrea oposición en la asociación de funcionarios de prisiones, particularmente en el gremio de la magistratura, quienes acusaron al “Programa 13.000” de “ignorar las determinantes estructurales relativas al incremento del número de prisioneros que podría producir la introducción de una lógica pecuniaria de los negocios”. Frente a esto, Chalandon habría acusado a la magistratura de “politización” (Salle, 2006: s/p).

En el Congreso, el debate también fue agitado entre los grupos más conservadores y aquellos más cercanos a las ideas socialistas, quienes, como había ocurrido en Reino Unido, también se opusieron a los planes de privatización del Ejecutivo.

Finalmente, la ley del servicio público de prisiones (*Loi sur le service public pénitentiaire*) fue adoptada en 1987 bajo la fórmula de un modelo de gestión mixto (*gestion mixte*), en el que se autorizó la construcción de cárceles por empresas privadas y la concesión de las siguientes funciones: albergue, restauración, transporte, salud, trabajo y capacitación (Salle, 2006). Sin embargo, la responsabilidad de dirigir y controlar las dependencias correccionales continuaba siendo competencia de funcionarios públicos, quienes además eran los encargados de la vigilancia externa, la realización de algunas funciones administrativas y de intervención (Cabral y Saussier, 2012). De esta forma, como señala Lazerges (1997, en Cabral y Saussier, 2012), la participación de los privados en Francia es bastante limitada, si se considera que los funcionarios privados representan sólo un 20% del personal. A fines de 2009, había más de 40 prisiones bajo el modelo mixto en Francia, que albergaban cerca de 20.000 internos frente a una población total de 55.000; esto representa el 36% del total de la población reclusa.

3.1.4. *Brasil*

La experiencia de privatización en Brasil data de 1999, año en el que entró en funcionamiento el primer recinto operado por privados. El modelo adoptado por este país está inspirado en la experiencia francesa, aun cuando, como señalan Cabral y Saussier (2012), el caso de esta nación sería una suerte de balance entre la experiencia estadounidense y la francesa. Esto se debe a que ciertas actividades que no pueden ser delegadas en Francia, como la seguridad interna y la asistencia legal de los internos, sí podrían serlo en Brasil. Por otro lado, al igual que en Estados Unidos, los funcionarios públicos del recinto cumplen la labor de supervisar el cumplimiento del contrato.

En concreto, en este país el Estado conserva las funciones de seguridad externa y la administración del recinto, mientras que los privados se encargan de entregar el resto de los servicios, incluyendo seguridad interna, alimentación, salud, asistencia legal de los internos, atención odontológica, recreación, educación, dirección de las dependencias y provisión de vehículos (Cabral, Lazzarini y Azevedo, 2010). De acuerdo con el Departamento de Correcciones de Brasil, en 2009 había 14 recintos penales operados por compañías privadas en cinco estados diferentes del país (en Cabral y Saussier, 2012).

3.2. Modelos de participación de privados

La participación de los privados en la arena penitenciaria puede tomar distintas formas. Sin embargo, como precisa Pozen (2003), cualquiera sea el modelo que se utilice, el Estado mantiene la responsabilidad relativa a la imposición del castigo a través de la fase del juzgamiento pero delega, ya sea total o parcialmente, la responsabilidad de entregar los servicios asociados a la reclusión a entidades no gubernamentales. Como se desprende de las experiencias internacionales analizadas, el modelo de participación de los privados en los recintos penales se ha expandido a través del modelo de privatización completa o el mixto.

3.2.1. *Modelos de privatización completa*

En este modelo, los privados realizan todas las actividades necesarias para el funcionamiento de la cárcel, es decir, participan en la construcción, operación, administración y gestión del establecimiento. Dependiendo de cómo cada gobierno haya

diseñado la implementación del sistema, en algunos casos, el mismo privado será el encargado del diseño, la construcción y la operación de la cárcel, a través del modelo denominado diseñar, construir y administrar (DCM por su sigla en inglés). En otros, se traspasa el financiamiento de los proyectos a los privados a través de contratos, según el modelo diseñar, construir, administrar y financiar (DCMF, por su sigla en inglés) (Pozen, 2003), tras lo cual el ente privado arrienda los recintos a los distintos gobiernos. Por último, en otros casos, todas o algunas de estas etapas son encargadas a privados pero se divide su ejecución entre distintos entes, de manera de entregar a algunos el diseño y la construcción y a otros, la operación del recinto, por ejemplo.

En ese contexto, la privatización de la operación supone la provisión de servicios completos de alojamiento, salud, alimentación, actividades vocacionales y de capacitación laboral, educación, asistencia psicosocial y la labor de custodia y traslado de los internos. Como se verá más adelante, algunos gobiernos, aun cuando han optado por el modelo de privatización total –como es el caso de Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica– han sido cautelosos de no entregar a la gestión de privados materias sensibles desde la óptica de los derechos fundamentales, como la imposición de sanciones, la clasificación del interno y el diseño del plan de intervención, por lo que mantienen a funcionarios públicos encargados de dichas tareas en el interior de los recintos (Harding, 2001).

En los modelos de privatización total, el Estado asume un rol de fiscalización y monitoreo de la labor del privado, la que podrá ser más o menos intensa, dependiendo de la regulación interna. En el caso de Reino Unido, junto con la tarea de fiscalización desarrollada por el Ministerio de Justicia, se encuentra la labor de fiscalización de un órgano anexo a dicha institución constituido por un cuerpo de inspectores (*HM Inspectorate of Prisons*) y la de un Ombudsman Penitenciario que tiene jurisdicción sobre todos los establecimientos correccionales del país a través de sus paneles de monitoreo (Pozen, 2003).

3.2.2. Modelos híbridos o mixtos

En los modelos híbridos o mixtos también se pueden encontrar distintas formas en las que el privado participa, dependiendo de cuan extenso sea su nivel de involucramiento en la

provisión de los servicios. Dentro de este tipo de modelo, la fórmula más sencilla consiste en que el gobierno externaliza la provisión de ciertos servicios o programas determinados. Esta fórmula tiene una antigua data, especialmente en Estados Unidos, donde a finales del siglo XIX tanto el gobierno federal como estadual usualmente contrataban a compañías privadas con el objeto de que proveyeran servicios específicos como la alimentación, los programas educacionales, el entrenamiento vocacional y las labores de conserjería en los recintos penitenciarios (Pozen, 2003). Este modelo subsiste en ese país en aquellos recintos operados por el Estado, donde tanto empresas privadas como organizaciones sin fines de lucro pueden proveer esos servicios.

También existen modelos mixtos con el de *leasing*, en el que el diseño, la construcción y el equipamiento son encargados a privados, tras lo cual el Estado toma posesión de las instalaciones pagando un canon periódico. Luego del pago de la última cuota, el Estado adquiere el dominio del recinto. Este modelo ha sido utilizado en países como Argentina y en algunos estados de Brasil (Arellano, 2003).

Asimismo, existen modelos como el francés, el chileno y el presente en algunos estados de Brasil, que destacan por la mayor extensión de los servicios entregados a privados, tanto a nivel de diseño y construcción como a nivel de operación de los recintos. Estos servicios usualmente recaen en un solo operador privado, quien a su vez está facultado para subcontratar ciertos servicios. En particular, en el terreno de la operación, la participación frecuentemente supone la delegación de las funciones de albergue, mantenimiento, transporte, salud, trabajo y capacitación (Salle, 2006). Sin embargo, la responsabilidad de dirigir y controlar las dependencias correccionales continúa siendo competencia de funcionarios públicos quienes quedan además a cargo de la seguridad del recinto. Como es de suponer, se presentan matices entre los distintos países: por ejemplo, en el caso de Francia sólo algunos servicios vinculados a la reinserción fueron entregados a privados, pero la atención psicosocial sigue a cargo de funcionarios públicos, mientras que en el caso chileno no sucedió así. En Brasil, como ya se señaló, también se entregó a los privados la seguridad interna y la asistencia legal de los internos (Cabral, Lazzarini y Azevedo, 2010).

Finalmente, la participación de privados en la provisión de servicios de infraestructura puede enmarcarse dentro del modelo de “asociación público-privada”

(APP). Este supone “un acuerdo de largo plazo entre la autoridad estatal y un privado, donde el privado financia el proyecto, opera el servicio y como retribución recibe pagos en el tiempo, ya sea directamente por parte del Estado o a través del cobro a usuarios” (Holuigue, 2013:10). Como señala una autora, las APP pueden clasificarse en dos modelos según la forma de recuperar la inversión: el primero supone que los privados perciban de manera total o parcial un pago por el uso, ya sea a través del cobro de una tarifa al usuario o bien de un pago o peaje cada vez que un usuario utiliza la obra. El segundo importa pagos diferidos en el tiempo por parte del Estado, principalmente por la disponibilidad del servicio de infraestructura que cumple ciertas condiciones o requerimientos. Como señala Holuigue (2013), el modelo aplicado en la provisión de obras de infraestructura carcelaria es el segundo ya que se habría tomado como referente para estos contratos la iniciativa de financiación privada (*Private Finance Initiative*, PFI) británica, lanzada a comienzos de la década de 1990.

Como señala la misma autora, si bien en este tipo de contratos puede haber una pequeña parte de pagos por uso o servicios variables –como la lavandería o la alimentación–, el principal componente es el pago por la disponibilidad de la infraestructura, que compensa el costo de la construcción y el mantenimiento de la infraestructura y la operación de los servicios asociados a esta (Holuigue, 2013).

3.3. Factores que precipitaron la búsqueda de capital privado

Si bien las razones que habrían motivado la búsqueda de la participación del capital privado pueden variar de un país a otro, de acuerdo con Harding (2001), en países como Estados Unidos, Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda –que presentan regímenes parecidos de privatización carcelaria–, seis serían los factores que habrían precipitado la participación de privados en la arena penitenciaria.

3.3.1. Crecimiento exponencial de la población encarcelada

Este argumento es especialmente claro en el caso de Estados Unidos, si se considera que a mediados de la década de 1970 su tasa de prisionización era de 100 internos por cada 100.000 habitantes y que esta aumentó a 310 en 1985 y que en la actualidad supera los 700 por cada 100.000 habitantes. En particular, como se señaló anteriormente, estos

crecimientos exponenciales fueron de la mano con un aumento sustantivo en la punición de ciertos delitos a través de las sentencias mínimas mandatorias y el endurecimiento de la legislación en materia de drogas (Jones y Newburn, 2005).

3.3.2. Sobrepoblación e intervención de la judicatura

Como consecuencia del aumento de la población penal, comenzaron a producirse problemas de hacinamiento, lo que hizo difícil que los recintos pudieran mantener niveles de vida tolerables, principalmente en materia de salud y de protección del derecho a la vida e integridad de los internos. Esto llevó a prever la posibilidad de muertes y suicidios entre los internos, que habían sido considerados por movimientos de los derechos civiles (Harding, 2001). En la misma línea, varios pronunciamientos de la Corte Federal de Estados Unidos reprocharon la existencia de violaciones a la prohibición constitucional de que los castigos sean “cruels e inusuales”, observadas en varias dependencias e incluso en algunas cárceles completas, debidas al nivel de sobrepoblación (McDonald, 1994).

3.3.3. Inhibiciones legales y políticas asociadas al gasto fiscal

Harding plantea que en el mundo industrializado de los años ochenta y noventa, los votantes exigieron más servicios por menos impuestos y mostraron una resistencia a los “grandes gastos y a los estados grandes”. A esto se suma que, como ocurre actualmente, las “prisiones no estaban en la lista de prioridades de los votantes” (2001:270). En este contexto, en el caso particular de Estados Unidos, se buscaron soluciones creativas para evitar recurrir a la aprobación de los votantes para poder incurrir en obligaciones que les generaran deudas. De esta forma, el pago por día permitía el financiamiento del diseño, la construcción y la operación de los recintos por privados con los presupuestos operacionales propios (McDonald, 1994).

3.3.4. Preocupación en relación con los costos

Ciertamente, uno de los importantes estímulos asociados a la contratación de privados se relaciona con la creencia de que esta contratación es menos costosa que la provisión directa por parte del Estado (McDonald, 1994). Es por eso que buena parte de las investigaciones relativas al funcionamiento de sistema carcelario en aquellos países que cuentan con la

participación de privados, han buscado hacer análisis comparativos de costo-efectividad (Harding, 2001).

3.3.5. Percepciones de obstruccionismo por labores sindicalizadas

Si bien el obstruccionismo no se observó con fuerza en el caso de Estados Unidos, si está bastante documentado en Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido, vinculado a las malas prácticas de los funcionarios que artificialmente abultaban el pago de los salarios o los mayores gastos asociados a la necesidad de cubrir los turnos y también a la resistencia a introducir programas rehabilitadores y vocacionales en las prisiones (Harding, 1997, en Harding, 2001).

3.3.6. Preocupaciones asociadas a las posibilidades de mejoramiento del régimen

Al igual que en el caso anterior, este factor cobró más fuerza en Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido que en Estados Unidos. Particularmente como consecuencia de la filosofía asociada a que “nada funciona” en materia de rehabilitación y reducción de la reincidencia delictual propugnada en otros por Martinson (1974), algunos actores vieron en la privatización la posibilidad de lograr una “reforma a la prisión” (Harding, 2001:273) que permitiese, precisamente, poner en el centro los objetivos de reinserción.

Sin embargo, más allá de los factores citados, es necesario considerar que, como señala Logan (1990), la privatización de las cárceles se enmarca en un “movimiento más amplio de privatización” asociado a ideas propias de los gobiernos conservadores en Estados Unidos y Reino Unido que buscaban “reducir la presencia del Estado” (McDonald, 1994:36). En este contexto, como señala Pozen, se advierte la combinación de objetivos político-ideológicos, tendientes a imponer modelos político-económicos que propugnaban las virtudes de la competitividad, la necesidad de reducir el Estado a través de restricciones fiscales y una ética “managerialista” con foco en la eficiencia y el resultado más que en la antigua ética de la “burocracia-profesional” (2003:268).

3.4. Objetivos tras la búsqueda de la participación de privados

Si se consideran los factores indicados en el acápite anterior, es posible identificar varios objetivos que tendrían en mente los distintos gobiernos a la hora de decidir acerca de la

participación de los privados en los recintos penales. En particular, de acuerdo con la evidencia, los objetivos de la inyección de capital privado estarían relacionados con lo siguiente:

- Reducir los costos per cápita de la población interna.
- Disminuir el hacinamiento carcelario y la sobrepoblación penal.
- Mejorar las condiciones de vida de la población interna.
- Aumentar la rehabilitación y promover la reinserción de la población interna.
- Disminuir la reincidencia de la población interna.

Para indagar más concretamente acerca de dichos objetivos, McDonald y sus colaboradores realizaron una encuesta a administradores de prisiones en tres jurisdicciones. De acuerdo con sus resultados, los objetivos mayormente mencionados fueron, en primer lugar, reducir el hacinamiento carcelario, seguido por mejorar la rapidez en la provisión de nuevas camas, ganar flexibilidad operacional, lograr el ahorro de los costos operacionales y de los costos de construcción, mejorar la calidad de los servicios y reducir la exposición a una responsabilidad legal (McDonald et al., 1998).

3.5. Argumentos a favor y en contra de la participación de privados en el ámbito carcelario

En la literatura comparada, se observa el planteo tanto de argumentos a favor como en contra de la participación de privados en el ámbito carcelario. Entre los autores que han abordado esta temática, se pueden mencionar DiIulio (1988), Logan (1990), Sparks (1994), Schichor (1998), Harding (2001), McDonald y Patten (2003) y Jing (2010). Al respecto, es necesario tener presente que varias de las premisas esgrimidas en uno u otro sentido son de carácter axiológicas y, por lo tanto, corresponden más bien a visiones valorativas sobre el rol del Estado y los modelos político-económicos adoptados en los distintos países.

Por otro lado, resulta necesario advertir que si bien en este acápite se pretenden sintetizar las distintas visiones acerca de la privatización, estas no siempre serán aplicables a ambos modelos (mixtos y privados) presentes en los distintos países. Así, algunas sólo serán pertinentes en el caso del modelo de privatización total, dado que la literatura se ha concentrado principalmente en su análisis.

3.5.1. *Argumentos a favor*

- 1) En el plano axiológico, aquellos contrarios a la privatización argumentan que el privado no tiene legitimidad para obrar en esta arena, al ser “la función de castigo de aquellos que han violado la ley una función indelegable” (Harding, 2001:274). Frente a esto, aquellos a favor de la privatización argumentan que las prisiones operadas por privados siguen siendo cárceles del gobierno y que en un Estado de Derecho, tanto el Estado como los privados se encuentran obligados por la ley (Logan, 1990).

En relación con la función propia asociada al castigo, algunos autores han distinguido entre la imposición y la administración del castigo. Entonces argumentan que la función de imposición del castigo sería irrevocablemente indelegable, mientras que la administración sí sería delegable en la medida en que no involucre la imposición de un castigo adicional, sino más bien la exigencia de un proceso técnico y moral con el objeto de asegurarse de que el castigo impuesto es ejecutado de acuerdo a la ley y al debido proceso (Logan, 1990; Harding, 2001). Siguiendo ese mismo argumento, Harding (2001) plantea que, además, resulta necesario indagar si alguna de las funciones consideradas administrativas delegadas a los privados, corresponden más bien a funciones que esconden una imposición del castigo. En particular, llama la atención sobre la imposición de sanciones disciplinarias y la función de clasificación de los internos.

En el caso de las sanciones disciplinarias, esto es, aquellas impuestas como consecuencia de la comisión de faltas al régimen interno, este autor argumenta que la aplicación de nuevas privaciones de la libertad, como la pérdida de remisiones o rebajas por buena conducta, ciertas restricciones de privilegios o niveles más estrictos de encarcelamiento, son equivalentes a la función de imposición de sanciones desde una perspectiva socio-jurídica. Es por eso que si bien Estados como Reino Unido han entregado completamente la operación a privados, mantienen funcionarios públicos en el interior de los recintos que ejercen las funciones disciplinarias en nombre del Estado. En el caso de Estados Unidos, algunos estados han optado por esa misma solución, mientras que otros no han sido tan rigurosos (Harding, 2001). En el caso de la función de clasificación de los

internos y su corolario, la elaboración de un plan de intervención individual, ocurriría el mismo fenómeno anterior. Si se considera que no es indiferente para la vivencia diaria en los recintos que el sujeto sea derivado a un recinto de máxima, de mediana o de baja seguridad, esta función debiera conservarse en el Estado. En la práctica, de acuerdo con Harding (2001), este punto ha sido respetado por las distintas jurisdicciones, salvo excepciones, a fin de evitar críticas acerca de que los privados buscarían influir en los procedimientos de clasificación de manera de hacerse cargo de aquellos internos más fáciles de manejar.

- 2) El argumento más utilizado a favor de la participación de privados en el ámbito carcelario plantea la relación costo-efectividad (Schichor, 1998). Esto supone que los privados pueden financiar, construir y operar las prisiones de una forma menos onerosa y más eficiente que las agencias del Estado, sin rebajar la calidad de los servicios. De esta forma, la participación de los privados permitiría superar la supuesta ineficiencia e ineffectividad, no sólo por el hecho de que unas cárceles sean públicas y otras privadas, sino por la forma en que estas se financian. Así, los incentivos asociados a las ganancias y las pérdidas difieren bastante de los estímulos burocráticos, de manera que los empresarios se encuentran motivados competitivamente para proveer la máxima satisfacción a un mínimo costo. Por el contrario, los administradores estatales no son recompensados por su eficiencia sino en directa proporción con el tamaño y presupuesto total de las distintas agencias (Logan, 1990).

En la misma línea del costo-efectividad, también se ha argumentado que los privados deben poder realizar importantes economías de escala al permitir la subcontratación de determinados servicios. Así, la mayoría de los aspectos relativos a la operación de una prisión –como la alimentación, la salud, la atención psicosocial, los programas educacionales y vocacionales, los industriales, de recreación, mantenimiento y seguridad– ya son desarrollados por la industria privada. Asimismo, los privados, al no estar circunscritos a los sistemas de compras públicas, pueden comprar más efectivamente y obtener mejores precios (Logan, 1990).

En la misma línea, se ha argumentado que, seguramente, el abandono de las labores, las tardanzas, el ausentismo y el abuso de las licencias médicas son menos prevalentes en la industria privada, donde los controles son más férreos (Logan, 1990).

Finalmente, en relación con los costos, Logan (1990) argumenta que la contratación de privados hace que los costos sean visibles, lo que permite que sean analizados, comparados y ajustados.

- 3) El otro argumento usualmente invocado a favor de la participación de los privados refiere a su flexibilidad (Schichor, 1998). En este sentido, se sostiene que al encontrarse sujeto a la competencia y a la disciplina del mercado, el mundo empresarial puede responder más rápido a las condiciones cambiantes y las necesidades penitenciarias, actuando de manera más rápida para corregir los problemas. En la misma línea, los privados agregan al sistema penitenciario nuevos conocimientos y labores especializadas, y promueven la creatividad y el entusiasmo al inyectar “sangre nueva” e ideas (Logan, 1990:162).

En particular, Logan (1990) plantea que en materia de políticas públicas resulta fundamental la flexibilidad de manera de morigerar las consecuencias asociadas a la ignorancia, la incertidumbre y el error. De acuerdo con este autor, eso sería más patente en el caso del sistema penitenciario, en la medida que a menudo se trabaja en base a proyecciones sobre las tendencias, la distribución y los patrones de delitos y la aplicación de castigos. En ese sentido, si bien los privados trabajan en base a predicciones para obtener ganancias, pueden responder más pronto a los cambios en la información, a diferencia de los gobiernos que son dependientes de la capacidad de proyección a largo plazo.

En la misma línea, la posibilidad de terminar los contratos o transferirlos a otros privados en caso de incumplimientos es otro elemento que no es posible encontrar en la arena pública. Así, no sería viable para el gobierno asumir el control de una cárcel pública que no tenga un adecuado desempeño sino mediante el despido de funcionarios, ni podría permitir que una nueva empresa se hiciera cargo del contrato sin hacer previamente el llamado a licitación correspondiente (Logan, 1990).

- 4) Un cuarto argumento se vincula con la rendición de cuentas. De acuerdo con estos planteos, la introducción de privados al sistema carcelario permite incrementar la rendición de cuentas, toda vez que agrega a los controles políticos los controles propios de la competencia del mercado. En particular, Logan (1990) plantea que al competir por los contratos, los proveedores entregan información comparativa sobre sí mismos y su relación con el resto, lo que constituye un conocimiento esencial para la adecuada rendición de cuentas. Asimismo, el autor argumenta que para el Estado siempre va a ser más fácil monitorear y controlar al contratista que a sí mismo. Finalmente, sostiene que la participación de privados permite desarrollar indicadores de desempeño objetivos.
- 5) En materia de seguridad, algunos autores plantean que la participación de privados puede fomentar un mayor profesionalismo y entrenamiento de los funcionarios. Además, en general, las empresas privadas presentarían menores riesgos asociados a la paralización de actividades con motivo de eventuales huelgas, dado que los empleados son más vulnerables a la terminación de los contratos (Logan, 1990).
- 6) Finalmente, se ha argumentado que la participación de privados disminuye las instancias de corrupción dado que las empresas se interesan por mantener su reputación. Asimismo, la motivación para obtener ganancias permite dejar de lado otras prácticas de corrupción ligadas al castigo de infractores (Logan, 1990).

3.5.2. Argumentos en contra

Antes de analizar en concreto los argumentos en contra de la participación de privados en la arena penitenciaria, es necesario precisar el marco intelectual en que estos se desarrollan. La mayoría de los supuestos axiológicos contrarios a la privatización en la arena penal parten de la premisa de que dicha participación no puede ser analizada puramente en términos consecuencialistas, esto es, si las cárceles operadas por el privado son superiores en algunos o varios de los indicadores de desempeño que sean cuantificables. En ese sentido, Sparks (1994) sostiene que el debate sobre la participación de privados en las cárceles debe enmarcarse en análisis más estructurales, relativos a la generación de una nueva penalidad (*new penology*) (véase Feeley y Simon, 1992), y que suponga la

introducción de lógicas “managerialistas” o de gerenciamiento en la arena penal (véase en particular Garland, 2001).

- 1) Considerando el marco señalado, uno de los principales argumentos en contra de la privatización invocado en la literatura plantea la consecuente privatización de funciones públicas, consideradas “inherentemente gubernamentales” y, por tanto, no delegables (Jing, 2010:266). De acuerdo con este razonamiento, el establecimiento de los Estados modernos fue acompañado de una centralización de las fuerzas coercitivas y una expansión sin precedentes del sistema público financiero. En este contexto, el rol unilateral del Estado en áreas como la defensa, la diplomacia, la actividad policial, la acusación y el castigo constituye una justificación básica de su legitimidad, de manera que la nacionalización de estas funciones, a largo plazo, se transformaron en símbolos estatales altamente politizados e institucionalizados y psicológicamente conceptualizados como funciones gubernamentales básicas (Jing, 2010). En esa línea encontramos los planteos de John DiIulio, quien argumenta que “para mantenerse de manera legítima y moral, la autoridad que se encuentra detrás de las rejas, encargada de privar a las personas de su libertad y de ejercer coerción (e incluso de matar), debe permanecer en las manos del Estado. Sin importar la teoría penológica en boga, el mensaje de que ‘quienes abusan de la libertad deben vivir sin ella’ es el ladrillo y mortero de todo establecimiento correccional. Ese mensaje debe ser transmitido por la comunidad ofendida al individuo encarcelado, a través de sus agentes públicos” (1988:79).

El argumento anterior es relevante en la medida en que no sólo sirve de base para aquellas justificaciones tendientes a no validar la privatización en estas áreas, sino que también ha llevado a algunos Estados a optar por soluciones basadas en esquemas mixtos. Este es el caso de Francia y Chile, donde la función de custodia sigue siendo dominio del Estado y sólo el “hotel, la salud, el bienestar y el desarrollo de actividades programáticas han sido privatizadas” (Harding, 2001:274).

- 2) Un segundo punto relevado tanto por aquellos que apoyan la privatización como por quienes se oponen a ella, se vincula con la rendición de cuentas. En concreto, este argumento se basa en que si bien es posible que exista una delegación a nivel

de la administración del castigo, no es admisible que el Estado renuncie a su responsabilidad legal de saber qué está pasando en el interior de los recintos. En particular, este punto no sólo se refiere a la necesidad de supervisar formalmente los recintos y el cumplimiento de los instrumentos que regulan su participación, sino también de verificar la calidad de las prestaciones. Asimismo, un aspecto importante se relaciona con la clase de “clientes” que tiene el operador privado, refiriéndose en concreto a los internos. Esto implica que si bien el particular actúa “en nombre del Estado”, especialmente en aquellos regímenes de privatización total, la prestación de servicios se da directamente entre el particular y el interno, los cuales tienen mucho menos control sobre las prestaciones que se le otorgan. En ese contexto, si bien los defensores del sistema privado pueden argumentar que es necesario que exista un control estatal riguroso, los detractores plantean que estas instancias generalmente son muy costosas y efectivamente no pueden cubrir todas las actividades que se desarrollan en una cárcel al mismo tiempo. Por lo mismo, siempre existirán recintos en que los funcionarios ejerciten la discreción en varias ocasiones (Schichor, 1998).

- 3) Otro argumento esgrimido por autores contrarios a la privatización carcelaria puede ser encapsulado en la idea de “no lucrar con el castigo” (Harding, 2001:282). En concreto, el argumento se basa en que si se considera que el mayor objetivo de las corporaciones privadas es la generación de ganancias, existiría claramente un conflicto entre este objetivo y la calidad de los servicios entregados (Schichor, 1998). En ese sentido, el corazón del planteo radica en que las motivaciones asociadas a las ganancias no deben tener en su base consideraciones egoístas que en definitiva conlleven a que los estándares del régimen se distorsionen o degraden. Considerando lo señalado, aquellos a favor de la privatización argumentarían que para evitar lo anterior, sería necesario tomar las salvaguardas en el contrato o la regulación normativa y establecer mecanismos adecuados de rendición de cuentas (Harding, 2001). Sin embargo, otros como Schichor (1998) sostienen que la introducción del potencial del lucro en la ya problemática arena penitenciaria puede aumentar las controversias, los conflictos y otros problemas, como el que algunos han denominado “lobby penal” (v. gr. Harding, 2001:278). En particular, algunos

autores han planteado la existencia de un potencial conflicto entre los intereses sociales de reducir la cantidad de personas encarceladas y el interés financiero de las corporaciones correccionales privadas de incrementar dicha población (v. gr. Brown, 1994, en Schichor, 1998). En concreto, el citado autor argumenta que en la industria privada estadounidense hay lobistas y contribuyentes en campañas políticas que han buscado incrementar la influencia de estas empresas y que en el estado de California, empresas privadas del rubro han efectuado lobby para que se apruebe la legislación tres strikes y estás fuera (*three strikes and you're outlaw*) (Schichor, 1998), conocidas como las leyes de “la tercera es la vencida”. Por otro lado, en la línea relativa al lucro, algunos autores han argumentado que en algunos casos y dependiendo de las regulaciones, la empresa que no pueda obtener ganancias abandonará el contrato y dejará finalmente a los gobiernos con los riesgos (McDonald y Patten, 2003). Por último, algunos han apuntado que la fórmula tradicional de los contratos asociada al pago por día, le entrega al privado incentivos para retener a los internos por el mayor tiempo posible (Logan, 1990).

- 4) Un argumento íntimamente vinculado con el anterior apunta a que en el interior de los recintos penitenciarios las empresas privadas recortan sus gastos, usualmente contratando funcionarios sin experiencia y prestando servicios y bienes de peor calidad (McDonald y Patten, 2003). Incluso en aquellos países con privatización total, se ha argumentado que la participación de los privados puede poner en riesgo la seguridad pública y de los internos debido al insuficiente entrenamiento o nivel de los funcionarios contratados (Logan, 1990).
- 5) Algunos autores han señalado que el argumento asociado a los menores costos que implicaría la participación de privados no sería real. Esto se debe a que existirían “costos ocultos” que encarecerían los contratos o a que, en ciertas ocasiones, las empresas ofertarían precios bajos para obtener los contratos pero luego solicitarían mayores recursos al Estado con el objetivo de no rebajar el nivel de servicio ofertado (McDonald y Patten, 2003).
- 6) En otra línea distinta, algunos autores apuntan a que la privatización reduce la habilidad de coordinar con otras agencias públicas, como la policía, los entes

encargados del medio libre o la libertad condicional y los transportes, entre otros (Logan, 1990).

- 7) Finalmente, la privatización puede involucrar la existencia de franquicias exclusivas que, simplemente, pueden importar el reemplazo de un monopolio público por uno privado (Logan, 1990).

4. Participación de privados en los recintos carcelarios en Chile

4.1. Antecedentes

El Estado de Chile, preocupado por la carencia de infraestructura penitenciaria y la incapacidad del sistema en materia de rehabilitación, decidió impulsar en 2000 un programa de inversión en infraestructura penitenciaria (Arellano, 2003). El primer programa, que ha sido el único desarrollado hasta la fecha, supuso la construcción de 10 nuevos recintos en las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo, Metropolitana (dos recintos), Libertador Bernardo O'Higgins, Maule, Biobío, Los Ríos y Los Lagos.² Este programa buscó aumentar el sistema carcelario en 16.000 plazas, al considerar que cada recinto debía contar con una capacidad de entre 1.300 y 2.000 internos.

El Subsecretario de Justicia de la época apuntó los siguientes factores como determinantes para introducir capital privado en la arena penitenciaria en Chile (Arellano, 2003):

- El incremento extraordinario de la población penal.
- El hacinamiento y la promiscuidad en que viven los reclusos.
- La imposibilidad de implementar programas de rehabilitación y reinserción.
- El déficit de personal en el servicio penitenciario.
- El estado de deterioro de la infraestructura, debido a la falta de reposición y de mantenimiento de los establecimientos penitenciarios.

Como puede notarse, estos factores son similares a los ya observados en otras experiencias en la materia.

² Véase la página web de Gendarmería de Chile (www.gendarmeria.cl).

4.2. Objetivos

En ese contexto, el objetivo declarado por el Subsecretario de Justicia fue el de “avanzar hacia un sistema más eficiente, capaz de otorgar garantías de seguridad a la ciudadanía, conciliadas con un real esfuerzo de rehabilitación para un importante porcentaje de la población penal y resguardando siempre los estándares internacionales de respeto a los derechos fundamentales de los internos” (Arellano, 2003:10).

De esta forma, los objetivos declarados recogen, de cierta manera, varios de los argumentos esgrimidos por la literatura comparada en favor de la privatización que se asocian con la mayor eficiencia, la mayor seguridad y el mejoramiento del régimen de los internos, tanto en materia de oferta programática en reinserción como de cumplimiento de los estándares de derechos humanos (DD.HH.).

4.3. Componente de fortalecimiento de la capacidad institucional

El concepto actual de capacidad institucional supone que los gobiernos sean capaces de diseñar y poner en marcha políticas públicas apropiadas, administrar los recursos equitativamente con más transparencia y eficiencia y responder efectivamente a las demandas ciudadanas para el bienestar social (Rosas, 2008). En particular, este concepto “asume una visión más compleja y un enfoque de sistemas que ubica los problemas organizacionales dentro de un entorno con varios niveles, actores e influencias, y con importantes interdependencias entre estos” (UN, 1999 y Unicef, 1999 en Ospina, 2002). En ese contexto, se plantean algunas definiciones sobre construcción de capacidad institucional que guían las intervenciones para promover el “buen gobierno” en los países en vías de desarrollo. Entre ellas, destacan las siguientes (Unicef, 2009, en Rosas, 2008):

- Un proceso a través del cual individuos, grupos, instituciones, organizaciones y sociedades mejoran sus habilidades para identificar y alcanzar los desafíos del desarrollo de una manera sostenible.
- El proceso a través del cual individuos, grupos, organizaciones, instituciones, y sociedades mejoran sus habilidades para desempeñar funciones, resolver problemas, alcanzar objetivos y para entender y abordar sus necesidades de desarrollo en un contexto más amplio y de una manera sostenible.

- Inversión en capital humano, instituciones y prácticas que permite a los países alcanzar sus metas de desarrollo.

Actualmente, la capacidad de las instituciones del sector público está relacionada con la gobernanza (*governance*). El punto de partida de esta visión es un marco “ecológico” bajo el cual los cambios en el papel del Estado con relación a la resolución de problemas públicos afecta la forma y el contenido de las responsabilidades de las agencias públicas. En este contexto, la capacidad institucional se refiere a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas (Nelissen, 2002, en Rosas, 2008). Esta capacidad se construye fortaleciendo a la organización a partir de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema. Así, construir capacidad institucional significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales (Ospina, 2002).

Como señalan Hite y De Grauwe (2008), el desarrollo de capacidades institucionales no es sólo un hecho técnico, también es un acto político. De esta forma, la voluntad política y la participación de la sociedad civil hacen una diferencia significativa y positiva. Así, como se manifiesta en la voluntad política, el grado de propiedad en un país influye fuertemente en el éxito y la falta de capacidad de desarrollo institucional implica falta de liderazgo. En este contexto, el programa de concesiones de infraestructura penitenciaria puede ser enmarcado como una política pública tendiente a fortalecer la capacidad institucional del gobierno en materia penitenciaria, al encuadrarse como una “herramienta eficaz para el desarrollo de una política penitenciaria moderna” (Arellano, 2003:20).

En efecto, en el momento de comenzar con la implementación de esta política pública en 2000, este programa es considerado uno de los ejes principales de la necesaria modernización del sistema penitenciario. Como se indicó anteriormente, los objetivos principales de esta política pública estuvieron asociados a mejorar la eficiencia, la seguridad y el régimen interno. En este sentido, la autoridad de la época señaló que se “espera con este programa disponer de establecimientos penales más modernos, más seguros, que permitan realizar un verdadero proyecto de rehabilitación, a través de una

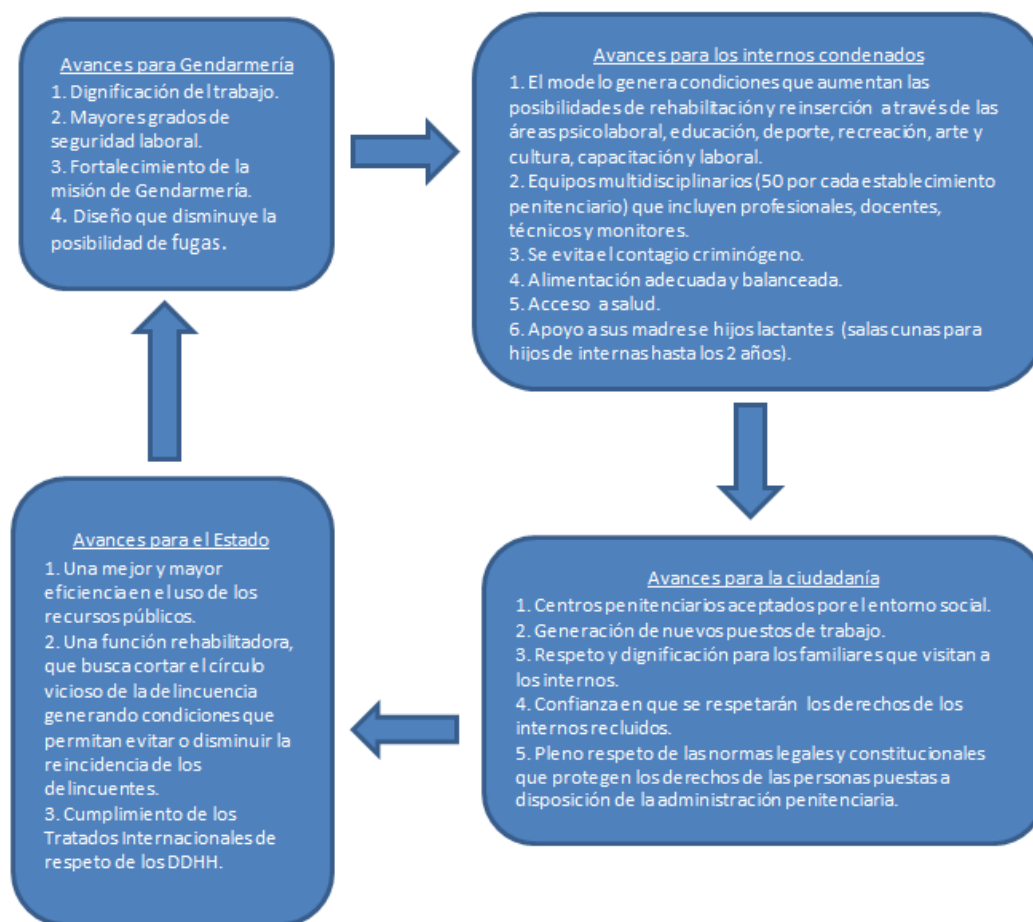
mejor segmentación de la población penal, que otorgue las condiciones necesarias para el desarrollo de proyectos de capacitación, el desarrollo del área laboral, la ejecución de programas de apoyo psicosocial, entre otros” (Arellano, 2003:18).

Además, en el origen de esta política pública se evidencia un fuerte “impulso del Poder Ejecutivo y una voluntad política“ en orden a llevar adelante el programa (Frei, 2009). En efecto, la construcción de cárceles concesionadas fue uno de los puntos abordados en las cuentas públicas del ex Presidente de la República Ricardo Lagos, durante 2003, 2004, 2005, y de la ex Presidente Michelle Bachelet, en 2006 y 2009.³

El fortalecimiento de la capacidad institucional no puede ser analizado sólo desde la óptica de la organización beneficiaria de la política pública: el Ministerio de Justicia y su servicio dependiente, Gendarmería de Chile (Genchi), sino considerando una perspectiva ecológica que dé cuenta de su vinculación con otros organismos, como los privados, y también de su repercusión en sus beneficiarios, en este caso, la población privada de su libertad y la ciudadanía en general. Como se observa en el Gráfico 1, al implementarse esta política pública se buscó impactar en varios de los niveles señalados.

³ Véase la página web de la Cámara de Diputados de Chile (www.camara.cl/camara/historia_archivo.aspx).

Gráfico 1. Efectos del programa de concesiones penitenciarias en actores relevantes



Fuente: Inostroza, 2009.

De esta manera, la existencia de evidencia respecto de la efectividad de las cárceles concesionadas en Chile (en comparación con las cárceles operadas por el Estado) mostraría la eficacia de esta política para obtener sus fines y para atacar la problemática de la eficiencia en la asignación de los recursos al conseguir que sus objetivos se logren.

En este contexto, por ejemplo, si las cárceles concesionadas presentan una sistemática reducción de la reincidencia de su población, la política penitenciaria podría orientarse al pago por interno a terceros como ocurre en la actualidad. Por el contrario, si se observara una mayor reincidencia, la política debería replantearse los fines de la participación de privados en la actividad penitenciaria: ¿cuál sería el *trade-off* entre mayores niveles de reincidencia frente a mejores condiciones de habitabilidad de los internos y el cumplimiento de los tratados internacionales de respeto de los derechos

humanos, entre otras cosas? De otra manera, ¿cuál sería el objetivo primordial de esta política? ¿Existe un umbral de reincidencia aceptable o acaso es una variable secundaria?

4.4. Marco regulatorio

El programa de infraestructura penitenciaria planteado en 2000 se desarrolló bajo el esquema de contratos de concesiones de obras públicas. Estos contratos pueden ser definidos como “el derecho que el Estado entrega a particulares para la ejecución, conservación y explotación de una obra fiscal, construida sobre bienes nacionales de uso público, sujeto a un plazo determinado, en que el pago de la inversión y costos operacionales son de cargo del concesionario; lo que puede ser complementado por un sistema de aportes o pagos del Estado al concesionario. A su vez, el privado percibe ingresos por la explotación del servicio de las obras” (Arellano, 2003:7).

El concepto de “concesión” fue, primeramente, desarrollado en Francia. El marco para la concesión se establece en la ley y el contrato que contiene disposiciones específicas del proyecto. Es necesario tener presente que si bien el operador tiene una relación directa con el consumidor, el contrato es de naturaleza pública y las salvaguardias están consagradas en la ley para proteger al consumidor. En el derecho francés, el concesionario tiene la obligación de asegurar la continuidad de los servicios (*la continuité du service public*) para tratar a todos los consumidores por igual (*l'égalité des usagers*) y adaptar el servicio de acuerdo a las necesidades cambiantes (*l'adaptación du service*). A cambio, el concesionario está protegido contra nuevas concesiones que afecten negativamente sus derechos (World Bank, 2013).

El sistema de concesiones de obra pública surge en Chile en 1991 con la Ley de Concesiones a través del Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N° 164 del Ministerio de Obras Públicas (MOP). En una primera etapa, esta estuvo orientada a la construcción de obras viales, principalmente carreteras y autopistas. Posteriormente, la normativa fue modificada en 1996 con el objeto de aumentar las ventajas del sector privado, resolviendo algunos aspectos que elevaban el riesgo para los inversionistas. Estos cambios, en definitiva, permitieron ampliar ostensiblemente la infraestructura existente en materia de concesiones camineras y de aeropuertos (Bitrán y Villena, 2010).

La incursión en la arena penitenciaria se produjo en la etapa que Bitrán y Villena caracterizan de “desgaste y crisis del sistema de concesiones” (2010:185), al considerar que, entre 2003 y 2004, el Ministerio de Obras Públicas fue objeto de una serie de denuncias de irregularidades vinculadas al programa, lo que habría afectado su dinamismo. Sin perjuicio de lo anterior, este programa fue implementado por el MOP teniendo como mandante al Ministerio de Justicia. Junto con la Ley de Concesiones, el Reglamento de Concesiones N° 956 del Ministerio de Obras Públicas (RCOP), aprobado en 1997 en consonancia con las modificaciones efectuadas a la ley, constituyen el marco regulatorio de las concesiones en el país.

A continuación, de manera sintética, se presentan las distintas etapas y características que presenta la construcción y explotación de una obra pública bajo el régimen de concesiones.

4.4.1. Etapa de licitación

- a) Etapa de precalificación de licitantes: proceso facultativo del Ministerio de Obras Públicas, donde se hace un llamado a empresas nacionales o internacionales a través del Diario Oficial cuando las obras revisten especiales características de complejidad, magnitud o costo (artículo 13 del RCOP).
- b) Licitación propiamente tal: etapa en que publican las bases administrativas de licitación (BALI) que contienen el conjunto de normas y especificaciones administrativas, técnicas y financieras, elaboradas por el Ministerio de Obras Públicas (artículos 14 al 18 del RCOP).
- c) Oferta: conjunto de documentos que el licitante presenta, en los que establece las condiciones técnicas y económicas bajo las cuales estaría en condiciones de adjudicarse la concesión (artículos 19 al 27 del RCOP).
- d) Adjudicación: se resuelve por Decreto Supremo del Ministerio de Obras Públicas con la firma del Ministerio de Hacienda. Contiene las siguientes menciones: individualización del adjudicatario; bases de licitación y la oferta técnica y económica aceptada; individualización de la normativa incorporada en el contrato; individualización de anexos que forman parte integrante del contrato; descripción del servicio a prestar por el concesionario y su ubicación geográfica; plazo de

duración de la concesión; estructura tarifaria; obligaciones y derechos del concesionario; garantías y multas que correspondan; beneficios que se incluyen como compensación por los servicios ofrecidos; compromisos que asume el Estado; servicio del MOP que fiscalizará el contrato; bienes nacionales de uso público que serán destinados a áreas de servicio; y cualquier otra cláusula de acuerdo con las bases de licitación (artículos 28 y 29 del RCOP).

- e) Contrato de concesión: contiene los principales derechos y obligaciones de ambas partes.

4.4.2. Desarrollo del contrato de concesión

- a) Etapa de construcción: se rige por lo dispuesto en el reglamento de la ley de concesiones y las bases de licitación. Comprende: la realización de los estudios previstos en las bases de licitación; la construcción de las obras señaladas en las bases de licitación; el mantenimiento y la reparación de las obras preexistentes en el estándar que dispongan las bases de licitación desde el inicio del contrato; el uso y goce sobre bienes nacionales de uso público o fiscales destinados a desarrollar la obra entregada en concesión y las áreas de servicios (artículo 49 del RCOP).
- b) Etapa de explotación: supone la entrada en operación del recinto, ya sea de manera parcial a través de la puesta en servicio provisoria, o total a través de la puesta en servicio definitiva (artículos 50 del RCOP).

4.4.3. Fiscalización del contrato de concesión

La fiscalización del contrato es efectuada por un inspector fiscal nombrado por el Ministerio de Obras Públicas, que debe ser un funcionario público. Toda comunicación y relación entre el concesionario y el Ministerio de Obras Públicas debe canalizarse a través de este agente (artículo 38 del RCOP). El inspector debe fiscalizar el desarrollo del contrato de concesión y tiene las funciones y atribuciones que señalen las bases de licitación (artículo 39 del RCOP):

- Inspeccionar y aprobar los diseños, planos, estudios y especificaciones del proyecto.
- Fiscalizar el cumplimiento de:

- Las especificaciones y normas técnicas sobre la construcción de las obras;
- El plan de trabajo propuesto por la sociedad empresa concesionada;
- Las normas de seguridad;
- Las normas de calidad;
- Los aspectos jurídicos, contables y administrativos y, en general, otros que emanen de los documentos del contrato, y velar por su cumplimiento.
- Entregar a la Dirección General de Obras Públicas los reportes que solicite en relación a la gestión de la concesión.
- Revisar la información estadística entregada por la sociedad empresa concesionada.
- Proponer al Director compensaciones o la realización de obras adicionales.
- Entregar los terrenos necesarios para la construcción de las obras previstos en las bases de licitación, con la debida anotación en el Libro de Obra.
- Proponer la aplicación de las multas que correspondan en virtud del contrato.
- Dictar órdenes e instrucciones para el cumplimiento del contrato de concesión.
- Revisar y proponer al Director la aprobación del Reglamento de Servicio de la Obra.
- Otras establecidas en las bases de licitación.

Para desempeñar su labor, se puede autorizar la existencia de un equipo de “asesoría de la Inspección Fiscal”, que podrá estar configurado por profesionales de distintas competencias (artículo 41 del RCOP). A diferencia del inspector fiscal, estos no son funcionarios públicos sino funcionarios externos especialmente contratados para estos efectos.

Al Ministerio de Obras Públicas, a través de la Dirección respectiva, le corresponde la inspección y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones del concesionario en la fase de construcción y de explotación. Así, en caso de incumplimiento de cualquiera de las obligaciones del contrato de concesión puede imponerle las sanciones y multas previstas en las bases de licitación (artículos 47 y 48 del RCOP).

4.4.4. Duración y extinción de la concesión

Las concesiones tienen el plazo de duración que determine el decreto de adjudicación, el cual no puede ser superior a cincuenta años. Una vez concluido el plazo de las concesiones,

las obras deben ser nuevamente entregadas en concesión por el Ministerio para su conservación, reparación, ampliación o explotación, aisladas, divididas o integradas conjuntamente con otras obras (artículos 73 del RCOP).

La concesión se puede extinguir por los siguientes motivos: cumplimiento del plazo por el que fue otorgada y sus modificaciones, si procediere; acuerdo entre el MOP y el concesionario; incumplimiento grave de las obligaciones del concesionario; y otras estipuladas en las bases de licitación, que señalan el procedimiento a seguirse y las eventuales compensaciones al concesionario (artículos 76 al 79 del RCOP).

4.4.5. Comisión Conciliadora

Las controversias o reclamaciones que se produzcan con motivo de la interpretación o aplicación del contrato de concesión o a que dé lugar su ejecución, deben elevarse al conocimiento de una Comisión Conciliadora, integrada por tres profesionales universitarios designados por el Ministro de Obras Públicas, el concesionario y un tercero, elegido de común acuerdo de las partes, quien presidirá dicha instancia. Solicitada su intervención, la Comisión debe buscar la conciliación entre las partes. Si esta no se produce, se puede solicitar a la Comisión que se constituya en Comisión Arbitral o recurrir ante la Corte de Apelaciones de Santiago (artículos 84 al 90 del RCOP).

4.5. Modelo de participación adoptado

El modelo chileno implica un sistema mixto de participación tanto del Estado como de empresas privadas. De acuerdo con Arellano, se habría optado por el citado modelo al considerar razones de índole política. El primer argumento apuntaría a que la implementación de un modelo de privatización total habría requerido de mayores consensos políticos a fin de implementar una reforma constitucional “dado que el actual mandato constitucional entrega a manos del Estado las tareas de vigilancia y seguridad, por un lado, y de definir y manejar las políticas sociales de reinserción, por el otro”. El segundo argumento esgrimido apuntaría a que el país no habría contado con la “madurez” para delegar en forma completa labores muy complejas y de alta sensibilidad, como son las que desarrolla Gendarmería de Chile. A esto se sumaría la necesidad de desarrollar una cultura estatal de regulación y fiscalización. Como señala el ex Subsecretario de Justicia, “de no

contar con este sólido andamiaje se arriesga la aparición de una serie de incentivos perversos a la sobre encarcelación, a la corrupción dentro de las cárceles y en todo el negocio que se crea y gira a su alrededor” (2003:6).

En el discurso de las autoridades de la época también se observa la existencia de una reflexión en torno a la existencia de funciones públicas consideradas “inherentemente gubernamentales” y, por tanto, no delegables. Así, la autoridad de la época planteó que uno de los temas que buscaron precisar refería a que “es Gendarmería la que dirige las unidades penales. Por consiguiente, es el personal de dicha institución el que estará a cargo de la custodia y seguridad en el recinto penal y, por lo tanto, participará en el proceso rehabilitador igual que en las cárceles tradicionales. A los privados, lo que les pedimos es juntamente ayudarnos a desarrollar programas de rehabilitación, es decir, todo lo contrario. La ejecución de la pena privativa de la libertad le corresponde al Estado y a los agentes del Estado, y eso se sigue cumpliendo en el nuevo sistema. Hay mandato constitucional y hay una decisión política en ese sentido” (Arellano, 2001:9).

Como se señaló, para materializar dicho modelo de participación mixta, se optó por utilizar el marco normativo de la Ley de Concesiones bajo el modelo DBOT que incluye el diseño, la construcción, el equipamiento y la operación. Así, los privados prestan los servicios definidos en las bases de licitación y transfieren al Estado las obras después del término del período de concesión, que se extiende por un plazo máximo de 20 años (Gendarmería de Chile, 2013).

Como señala Arellano (2003), la particularidad del contrato de concesión de infraestructura penitenciaria en Chile es que la principal fuente de ingresos de los concesionarios no proviene del pago de tarifas por sus usuarios, como en el caso de la concesión de carreteras, sino de subsidios estatales escalonados en el tiempo, con factores tanto fijos como variables que van determinando la remuneración a percibir a lo largo del período de concesión, al término del cual el Estado puede retomar completamente la administración o volver a concesionarla.

A diferencia de los modelos de privatización total observados en Estados Unidos, Reino Unido y otros países, en Chile la administración de los recintos sigue estando a cargo del Estado a través de Gendarmería de Chile. Más allá de la función de administración del recinto, esta institución pública ejerce la custodia y vigilancia de los

internos. En consonancia con lo observado en la experiencia internacional, áreas sensibles como la aplicación de sanciones disciplinarias y la clasificación de los internos permanece en manos del Estado. El plan de intervención individual es elaborado por la empresa concesionada pero luego debe ser aprobado por Gendarmería de Chile. Asimismo, cuestiones como la concesión de permisos de salida de los internos es decisión del ente estatal, aun cuando la elaboración de los informes para su otorgamiento es responsabilidad del concesionario. Así, al concesionario le corresponden las siguientes labores (Inostroza, 2009):

- Diseño, construcción y financiamiento de la infraestructura.
- Mantenimiento de la infraestructura.
- Mantenimiento del equipamiento estándar.
- Mantenimiento de todo el equipamiento de seguridad.
- Servicios penitenciarios, tales como:
 - Reinserción social;
 - Salud y medio ambiente;
 - Alimentación (de los internos y del personal de Gendarmería);
 - Lavandería;
 - Aseo y control de plagas;
 - Economato.

Para poner en marcha el programa de concesión de la infraestructura penitenciaria, se optó por licitar mediante “Grupos” cada uno de los recintos con una cantidad determinadas de unidades penales, según se puede apreciar en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Grupos de cárceles concesionadas

Etapa	Región	Ciudad	Capacidad	M² const.	Calidad procesal	Adjudicatario	Inauguración
Grupo 1	Tarapacá	Alto Hospicio	1.679	46.645	Condenados / Imputados	Consorcio BAS	Enero 2006
	Coquimbo	La Serena	1.656	48.718	Condenados / Imputados		Enero 2006
	Lib. B. O'Higgins	Rancagua	1.689	48.886	Condenados / Imputados		Noviembre 2005
Grupo 2	Antofagasta	Antofagasta	1.160	19.991	Condenados	Sodexo	En construcción
	Biobío	Concepción	1.189	19.660	Condenados		Noviembre 2011
Grupo 3	Metropolitana	Santiago	2.568	63.501	Imputados	Vinci Construction Grand Projects	Enero 2007
	Los Ríos	Valdivia	1.248	39.668	Condenados / Imputados		Julio 2007
	Los Lagos	Puerto Montt	1.245	42.915	Condenados / Imputados		Octubre 2007
Grupo 4*	Maule	Talca	3.079	70.000		Pendientes	
	Metropolitana	Santiago	5.000	100.000			

*En un comienzo la capacidad de estos recintos era de 1.400 (Talca) y 2.500 (Santiago); sin embargo, posteriormente, se decidió ampliar el número de plazas.

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa, hasta la fecha de presentación del presente estudio, sólo siete recintos se encuentran en operación: los correspondientes a los penales del Grupo 1 y Grupo 3 y uno del Grupo 2. Los penales del Grupo 1 fueron adjudicados al consorcio Sociedad Empresa Concesionada BAS (conformado por las empresas Besalco S.A., Astaldi S.P.A.⁴ y Sodexo Chile S.A.); la concesión del Grupo 3 fue entregada a la empresa constructora Vinci Construction Grand Projects, la que a su vez contrató a Compass Catering y Servicios Chile Ltda. para que se encargara de la operación del recinto.

En el caso de los recintos del Grupo 2, recientemente se ha entregado uno de los recintos localizados en la región del Biobío pero está aún pendiente la entrega del penal ubicado en Antofagasta, cuyas obras de construcción estarían en ejecución. Las razones de la demora se deberían a la cancelación en 2007 de los contratos de concesión existentes entre el Ministerio de Obras Públicas y la empresa adjudicataria Sociedad Empresa Concesionada BAS Dos S.A. (consorcio conformado por las empresas Besalco S.A., Astaldi S.P.A.⁵ y Sodexo Chile S.A.), y a la indemnización que dicho consorcio habría exigido al Estado al esgrimir un aumento de costos del contrato, cuestión que no se habría solucionado mediante una conciliación en las instancias pertinentes. En atención a lo

⁴ Actualmente esta empresa se disolvió y fue reemplazada por Torno Chile Concesiones.

⁵ Véase nota al pie anterior.

anterior, los Ministerios de Obras Públicas y de Justicia decidieron que el Estado asumiera el diseño y la construcción de los recintos y concesionar su operación, que fue adjudicada a la empresa Sodexo Chile S.A. (Biblioteca del Congreso Nacional, 2008). Respecto de las unidades del Grupo 4, el inicio de la licitación aún estaría pendiente.

A fines de 2009, el gobierno decidió impulsar un segundo programa de concesiones de infraestructura penitenciaria, que implicaba la creación de cinco unidades penales en las zonas de Calama, Copiapó, Valparaíso, Biobío y Temuco, con el objeto de dotar al sistema de 6.500 nuevas plazas (MOP, 2010). Sin embargo, con el cambio de gobierno en 2010, dichos planes fueron sustituidos por una nueva propuesta en materia de infraestructura penitenciaria, que tendría como base la asesoría que habría brindado la empresa consultora internacional Altegrity Risk (LyD, 2012). En dicha asesoría, se habría aconsejado abandonar el sistema concesionado y retomar el modelo estatal de operación, en función de la creación de cuatro nuevos recintos (La Segunda, 2012).

4.6. Oferta en materia de reinserción social

Las bases de licitación señalan que el Servicio de Reinserción Social tiene por objeto “diseñar, ejecutar y monitorear programas de reinserción social orientados a dar cumplimiento a las políticas de Gendarmería de Chile, en particular a sus objetivos generales de atender, asistir y contribuir a la reinserción social”.

Para ello, este servicio emplea una serie de técnicas específicas, como la capacitación, intervención social, psicológica y formación de hábitos. Este proceso de mediano y largo plazo pretende modificar las conductas que inciden en la génesis y el desarrollo de los actos delictuales del individuo.

Se ha definido como objetivo de la reinserción social que los internos adquieran las competencias y las capacidades para vivir en sociedad, tanto dentro como fuera del recinto penitenciario (Sodexo, Belsaco y Astaldi, 2001). Lo anterior implica el desarrollo de los siguientes objetivos en relación con los internos:

- Adquieran los fundamentos básicos para completar su educación.
- Desarrollen sus competencias en la realización de un oficio.
- Entiendan y respeten las reglas de la vida colectiva.
- Aprendan a conocerse, valorizarse y a respetarse a sí mismos.

- Aprendan a respetar a los demás.

Para lograr lo anterior en términos generales, la empresa concesionada considera los siguientes aspectos:

- La capacitación de los equipos de la empresa concesionada para desenvolverse en un contexto penitenciario, con el fin de desarrollar una visión orientada a crear una cultura de trato digno e igualitario con los internos.
- Una coordinación estrecha con Gendarmería para la ejecución de cada uno de los programas con el objeto de establecer una acción consistente que refuerce la visión de reinserción social.
- La coordinación de cada servicio penitenciario con los programas de reinserción social, de tal forma que los internos tengan un programa de trabajo y seguimiento por parte de las distintas áreas involucradas.
- El deseo de la empresa concesionada de incorporar un mayor número de internos posibles a los equipos de trabajo de los diferentes servicios penitenciarios que tiene bajo su responsabilidad la empresa concesionada.
- Motivar a los internos a formar parte de los programas de reinserción. El compromiso personal es la clave del éxito.
- Vincular a diferentes instituciones privadas y públicas con los programas de reinserción social de forma de disponer de los mayores recursos humanos y materiales.

4.6.1. Modelo de intervención

El marco teórico en el cual se encuadra el programa de intervención penitenciaria es el modelo de competencias prosociales.⁶ Una de las ideas fuerza que respalda la adopción de este modelo se sustenta en considerar el desarrollo de una competencia social como un elemento básico del proceso de apoyo a la reinserción social de los internos; es decir, se busca que sean socialmente competentes.

La oferta técnica del Grupo 1 señala que este programa corresponde a una de las aproximaciones más efectivas para la disminución de la reincidencia. Se trata de un programa de carácter multifacético, que por su enfoque cognitivo-conductual se orienta

⁶ Basado en la Oferta Técnica (Sodexo, Belsaco y Astaldi, 2001:2-8).

hacia el razonamiento, las atribuciones y las expectativas de los sujetos, su conducta o el ambiente en el que se desenvuelven; se trata, por lo tanto, de aumentar y mejorar sus recursos personales.

Este modelo incluye un conjunto de técnicas que consideran componentes de una variedad de programas de habilidades sociales, razonamiento crítico, educación moral, solución de problemas y materiales diversos ideados para distintas poblaciones. Este programa se considera una de las aproximaciones más efectivas para la disminución de la reincidencia en el ámbito del desarrollo de habilidades cognitivo-conductuales.

Los elementos específicos del este modelo de intervención son los siguientes: i) se trata de un modelo centrado en el individuo; ii) las etapas y la condición criminológica del interno durante su situación de reclusión son consideradas; iii) la intervención, además de ser integral, debe sustentarse en un diagnóstico y enfoque criminológico; iv) es importante la experiencia profesional, es decir, se debe conformar un equipo profesional altamente especializado.

4.6.2. Población objetivo

La población objetivo del Programa de Reinserción Social es la población condenada. Sin embargo, la línea programática propuesta por la empresa concesionada considera algunas intervenciones de carácter general para la población de internos imputados, ya que su permanencia en el recinto penitenciario puede ser, en muchos casos, prolongada, lo que hace necesario dirigir algunas intervenciones que disminuyan los efectos de la prisionización, especialmente en el caso de los primerizos. Estas intervenciones son de carácter general y están orientadas a tener un diagnóstico básico, una ficha de cada uno de los internos y un plan de trabajo individual y grupal para ellos.

4.6.3. Estructura de la intervención y subprogramas del Servicio de Reinserción Social

El modelo de intervención se divide en varias etapas: i) ingreso; ii) diagnóstico; iii) elaboración de una propuesta de plan de trabajo; iv) desarrollo y ejecución de programas de trabajo; v) evaluación y solicitud de privilegios, beneficios y reformulación de planes de trabajo para la población de internos condenados; vi) seguimiento y coordinación externa.

El objetivo del Servicio de Reinserción Social es fomentar el desarrollo personal y las potencialidades de los internos de modo de contribuir a su reinserción social a través de la entrega de atención y asistencia a los internos condenados durante su estadía penitenciaria y, fundamentalmente, a través de la modificación de conductas que están en la base de su condición delictual, mediante la estimulación del desarrollo de competencias físicas, psicológicas, sociales y condiciones materiales. Este servicio se divide en diferentes subprogramas, los cuales se aprecian en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Subprogramas del Servicio de Reinserción Social

Subprogramas del Servicio de Reinserción Social	Subprograma de educación	Tiene por objetivo el desarrollo de un sistema educativo que permita a todos los alumnos adquirir las destrezas, habilidades y competencias personales, sociales y laborales que les permitan una eficaz integración al medio social y familiar a través de la provisión de una educación de calidad.
	Subprograma para la atención de internos en el área social	Sus objetivos son los siguientes: contar con un diagnóstico social de los condenados y sus familias, apoyar psicosocialmente a los internos postulantes a libertad condicional y próximos a cumplir su condena, motivar al interno para una predisposición positiva hacia programas de rehabilitación ética, educativa y laboral, lograr que el interno desarrolle habilidades para contrarrestar los efectos de la prisionización y de la contaminación criminógena, especialmente en los casos de delincentes primarios y de bajo compromiso delictual e integrar fuertemente a la familia y la comunidad en el proceso de rehabilitación del interno.
	Subprograma sala cuna	El objetivo general es proporcionar a los lactantes un programa de protección y desarrollo integral en el sentido de optimizar su calidad de vida en los ámbitos de cuidados básicos, salud, alimentación, educación, recreación y socialización.
	Subprograma atención psicológica a internos	Su objetivo es contribuir a la reinserción social del interno a través de la modificación de conductas que están a la base de su condición delictual, estimulando el desarrollo de sus competencias psicosociales que apuntan a su reinserción y minimizando el impacto negativo de la reclusión.
	Subprograma de atención de internos que presentan adicción al consumo de alcohol y drogas	Su objetivo es desarrollar una intervención biopsicosocial integral, orientada a promover la reeducación y reinserción familiar y comunitaria de los internos con problemas de adicción a las drogas y/o alcohol, facilitando en ellos la elaboración de un proyecto de vida libre de drogas, o disminuir los problemas asociados sobre la base de valores prosociales.
	Subprograma de capacitación laboral	El objetivo general es entregar las competencias genéricas de empleabilidad y competencias laborales específicas, orientadas a mejorar las posibilidades de inserción laboral de los internos, en función de los requerimientos del mercado del trabajo, ya sea de forma independiente como dependiente.
	Subprograma laboral	Busca aumentar las competencias socio-laborales de la población penal para integrarse a la vida en comunidad a través del trabajo. Tiene por objetivo lograr que los internos beneficiarios trabajen regularmente en el interior del establecimiento penitenciario, a fin de que generen ingresos propios y sostenidos en el tiempo, de modo que mejore su nivel de vida y el de su familia, así como su nivel de autoestima. Existen diferentes modalidades de trabajo dentro de los recintos penitenciarios, estas son: trabajadores dependientes, independientes y microempresarios.
	Subprograma deporte, recreación, arte y cultura	Tiene por objetivo desarrollar en el interno actitudes y valores y pautas de convivencia orientadas a su reinserción social a través de su participación en actividades recreativas, deportivas, artísticas y culturales

Fuente: Elaboración propia en base a Grupo 1: Oferta Reinserción Social de Sodexo, Besalco y Astaldi (2001); Espinoza y Martínez (2009).

En este contexto, la dotación de recursos humanos para los respectivos subprogramas del servicio se compone de la manera que figura en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Dotación de personal en el Servicio de Reinserción Social

<i>Coordinador Reinserción Social</i>	1	Sociólogo o Psicólogo
<i>Área Psicosocial</i>		
Jefe Área Psicosocial	1	Psicólogo
<i>Atención Psicológica a Internos</i>		
Diagnóstico	3	Psicólogos
Atención, talleres y programas de prevención	3	Psicólogos
<i>Atención Social a Internos</i>		
Diagnóstico, coordinación beneficios, redes	3	Asistentes Sociales
Atención social, talleres y programas, apoyo a otros subprogramas	4	Asistentes Sociales
Técnico Social		1
<i>Atención a Internos Adicción</i>		
Monitores CT	2	Técnicos acreditados
Psiquiatra		8 horas semanales
<i>Atención a Lactantes Hijos de Internas</i>		
Educadora de Párvulos	1	Educadora de Párvulos
Auxiliar de Párvulos	1	Auxiliar acreditada
<i>Deporte, Cultura y Recreación</i>		
Profesores y monitores	7	Profesores de educación física, monitores, capacitadores
<i>Área Capacitación y Trabajo</i>		
Jefe Área Capacitación y Trabajo	1	Sociólogo o Antropólogo
Asistente Jefe Área Capacitación y Trabajo	1	Terapeuta Ocupacional
Equipo profesional (diagnóstico y capacitación)	2	Terapeutas Ocupacionales
	3	Monitores
Coordinación de redes y apoyos externos	1	Asistente Social
<i>Área Educación</i>		
Jefe Área	1	Profesor
Profesores	21	Profesor
Bibliotecario	1	Bibliotecario
Biblioteca itinerante	1	Auxiliar
TOTAL REINserción SOCIAL		57

Fuente: Grupo 1: Oferta Reinserción Social, de Sodexo, Besalco, Astaldi (2001).

4.6.4. Evaluación de cumplimiento

El Servicio de Reinserción Social considera los indicadores y metas expuestas en las bases de licitación y en la oferta técnica efectuada por la Sociedad Empresa Concesionada BAS. De esta forma, el programa anual es evaluado y medido a través del cumplimiento de indicadores objetivos. Se contemplan 38 indicadores en los complejos penitenciarios de La Serena y Rancagua y 33 en el complejo penitenciario de Alto Hospicio. Los resultados e indicadores de los subprogramas de reinserción social se debieron alcanzar progresivamente durante los primeros cuatro años de la concesión al 100% de cumplimiento.

5. Evidencia internacional

No existe evidencia de literatura en materia de evaluación de reinserción social en cárceles concesionadas. En efecto, las evaluaciones más frecuentes corresponden a modelos de cárceles privadas, particularmente en Estados Unidos, en las que se encuentran resultados mixtos. Al respecto, si bien hay estudios que no encuentran evidencia suficiente para aceptar la hipótesis de que el sistema privado generaría menores niveles de reincidencia delictual (Dammert, 2006), existen otros que observan una causalidad directa y obtienen menores tasas de reincidencia entre las cárceles privadas (Spivak y Sharp, 2008).

No obstante cierta evidencia en materia de cárceles privadas, en América Latina no se han realizado evaluaciones tendientes a demostrar si el paso por un recinto privado logra una baja en las tasas de reincidencia delictual. En este contexto, existe cierta evidencia, particularmente en Brasil, sobre la relación entre costos y calidad ofrecida por sus recintos penitenciarios (Cabral y Lazzarini, 2007; Cabral y Saussier, 2007; Cabral y Azevedo, 2008; Cabral, Lazzarini y Azevedo, 2010).

De esta manera, en América Latina no existen indicadores *post-prison* de la efectividad de las cárceles privadas/concesionadas en materia de reinserción social. Sólo existen estudios exploratorios y evaluaciones en indicadores *during-prison*, que han puesto el énfasis en variables *proxies* que intentan cuantificar calidad (Cabral y Lazzarini, 2007). Por lo mismo, para estos efectos, en la presente sección se exhibe, principalmente, evidencia de la efectividad de las cárceles privadas en Estados Unidos en materia de reducción de la reincidencia.

En 1999, Lanza-Kaduce, Parker y Thomas realizaron un análisis comparado de la reincidencia de internos egresados de cárceles privadas y cárceles públicas. El estudio consistió en el análisis de 198 hombres egresados de dos cárceles privadas en el estado de Florida, a los cuales se los emparejó con internos egresados de cárceles públicas del mismo estado a través de procedimientos estadísticos de emparejamiento (*matching*).

Para los autores, la base de este procedimiento se fundamentó en la clasificación de la población penal. En concreto, la población considerada para el estudio eran internos egresados de cárceles privadas clasificados dentro de las categorías de seguridad mínima o media, al igual que sus pares provenientes de cárceles públicas. De hecho, utilizaron cuatro variables adicionales junto con el género y el nivel de clasificación de la población interna para la construcción de los emparejamientos (*matches*): edad, delito cometido, etnia e historia criminal previa.

En cuanto a la metodología, dos tópicos fueron de extrema importancia para los autores de esta investigación. En primer lugar, en caso de que los internos hubieran sido trasladados entre recintos públicos y privados, la dependencia de la cárcel fue considerada como el último recinto del interno al momento del egreso. En segundo lugar, los internos que cambiaron sus niveles de clasificación en cierto momento pasando a un nivel de mayor complejidad, fueron eliminados de la muestra toda vez que estarían reflejando un problema de ajuste que podría haber incrementado la probabilidad de reincidir.

En términos de resultados, Lanza-Kaduce et al. (1999) encuentran que, en promedio, los internos egresados de cárceles privadas reincidían significativamente menos que aquellos egresados de cárceles públicas en tres indicadores de reincidencia. Específicamente, en un período de análisis de 12 meses posterior al egreso de cada interno, el 10% de los egresados de cárceles privadas fue arrestado, en comparación con el 19% exhibido en la población egresada de cárceles públicas. En cuanto al segundo indicador, el 6% fue condenado por un nuevo delito en comparación con el 10% de los internos egresados de cárceles públicas. Por último, el 10% fue encarcelado por un nuevo delito en comparación con el 14% que se observó en el grupo de control.

De esta forma, de acuerdo con estos autores, la principal conclusión es que los egresados de cárceles privadas fueron más exitosos con respecto a los comparados de cárceles públicas en materia de reincidencia durante su período de seguimiento. Explicar

las diferencias en los niveles de reincidencia presentó el mayor desafío, puesto que se deben considerar las limitaciones metodológicas y los efectos contextuales, entre otros factores.

Es preciso mencionar que durante 2011 Lanza-Kaduce junto con Maggard (en Bales, Bedard, Quinn, Ensley, Holley, Duffee y Sanford, 2003) reanalizaron la muestra del estudio de 1999 y extendieron el período de análisis de 12 a 48 meses. Consistente con el estudio anterior, los autores encontraron que los internos egresados de cárceles privadas reinciden en una menor proporción que aquellos egresados de cárceles públicas durante el tiempo analizado; sin embargo, esta diferencia sólo es marginalmente significativa (al 10%).

Luego del estudio de Lanza-Kaduce et al. en 1999, Farabee y Knight (2002) realizaron un ejercicio similar también en el estado de Florida y establecieron comparaciones en indicadores *during/post-prison* entre las cárceles privadas y públicas. Además, estos autores entregaron información cualitativa con el fin de levantar evidencia más robusta en términos de diferencias en los servicios ofrecidos por cada recinto penal, enfoques de gestión, etc., a través de la implementación de entrevistas semiestructuradas.

Uno de los criterios primordiales en la construcción de la muestra de este estudio tiene relación con el tiempo en que el interno permanece privado de libertad. En particular, se consideró un determinado tiempo de privación de libertad en el cual un interno haya estado en un recinto penal, con el propósito de tener una oportunidad razonable de obtener un impacto en los indicadores *during/post-prison*. En base a información levantada en visitas previas a terreno, el equipo investigador decidió que era necesario un mínimo de seis meses en un recinto penal para obtener indicadores de impacto mensurables, por lo cual aquellos internos privados de libertad por menos tiempo fueron eliminados de la muestra.

Los autores utilizaron submuestras para hombres, mujeres y jóvenes egresados tanto de cárceles privadas como públicas. Una vez determinados los criterios de limpieza de las muestras, se observaron diferencias de medias entre determinadas variables de interés para los internos de ambos tipos de cárceles. Dado que se observó que la proporción de hombres, mujeres y jóvenes de las cárceles privadas y públicas variaba considerablemente, para cada grupo se identificó una submuestra de internos egresados de cárceles privadas

con similares características que aquellos egresados de cárceles públicas. Se realizó un *matching* basado en variables que el Departamento de Correcciones de Florida identificó como potenciales sesgos en los indicadores de resultados, tales como el nivel de custodia/seguridad, la etnia, la edad al momento del egreso, el nivel educativo, antecedentes previos de reincidencia y el número de meses de privación de libertad.

Como indicador *post-prison* se utilizó la reincidencia, la cual fue medida de dos maneras: condena por un nuevo delito y re-encarcelamiento por un nuevo delito. Para ambas se realizó un seguimiento durante un período de 3 años después de la fecha de egreso de los establecimientos penitenciarios. En este contexto, el re-encarcelamiento implica el reingreso a la cárcel en cualquier calidad procesal, ya sea detención, prisión preventiva o condena. Se utiliza este concepto como indicador de reincidencia, toda vez que, según los autores, estudios previos han utilizado esta medida y fundamentalmente porque refleja de mejor manera los costos incurridos por el Estado. De la misma forma, como indicador *during-prison* se utilizaron dos medidas: los reportes disciplinarios y la participación en programas.

Los datos revelaron que los hombres liberados tanto de cárceles públicas como privadas mostraron tasas de reincidencia que no tuvieron diferencias estadísticamente significativas, ya sea a través de la medición de nuevas condenas como por re-encarcelamiento. Algo similar se presentó en los resultados observados para los jóvenes egresados tanto de los recintos penales privados como públicos. Por el contrario, en el caso de las mujeres las cárceles privadas muestran menores tasas de reincidencia que las observadas en las cárceles públicas durante el período analizado.

En términos de indicadores *during-prison*, los resultados revelaron que las mujeres y los jóvenes egresados de cárceles privadas presentan significativamente menores reportes disciplinarios que aquellos egresados de cárceles públicas; sin embargo, no se presentan diferencias para el caso de los hombres. En lo que respecta a la participación en programas, los datos mostraron que, salvo algunas excepciones, aquellos egresados de cárceles privadas fueron significativamente más propensos a participar y completar un programa de reinserción social que las personas egresadas de cárceles públicas.

Como conclusión, Farabee y Knight (2002) postularon que las instituciones correccionales privadas en Florida ofrecen más y mejores programas de rehabilitación y

tienden a presentar menores ratios de reportes disciplinarios, al menos en jóvenes y mujeres adultas, que en cárceles públicas. Para los autores, este mismo suceso podría reflejar los menores niveles de reincidencia que se aprecian en las mujeres egresadas de cárceles privadas; sin embargo, consideran que se necesita una mejor comprensión del funcionamiento de estos recintos para poder establecer inferencias más concluyentes.

Debe notarse que si bien el último estudio citado presenta resultados relativamente favorables para las cárceles privadas, estos deben observarse con precaución debido al contexto de producción de esta investigación. En efecto, el mandante de esta investigación es *The Florida Correctional Privatization Commission*, institución creada con el propósito de celebrar contratos para el diseño, la construcción y la operación de instituciones correccionales privadas. Por ley, esta institución debe realizar cada año un estudio comparado de tasas de reincidencia entre el sistema privado y público, y debe proveer evidencia sobre la entrega de servicios y programas de, al menos, igual calidad que este último sistema.

Finalmente, frente a la necesidad de evaluar la efectividad de las cárceles privadas desde la perspectiva del desempeño en costos y en indicadores *post-prison*, en 2008 Spivak y Sharp realizaron una investigación que midiera la reincidencia en el sistema privado y público como indicador del desempeño (*performance*) del primero.

Los autores, que basaron su investigación en el estado de Oklahoma, Estados Unidos, usaron la reincidencia como una medida de efectividad del encarcelamiento. En efecto, compararon las tasas de reincidencia en función del tiempo de cumplimiento de condena de los internos egresados de establecimientos correccionales privados con los de establecimientos públicos, considerando el tipo de administración y la gestión de donde egresaron esos internos.

Spivak y Sharp sostienen que si bien pueden existir otros indicadores *post-prison*, como cambios en la personalidad y actitudes, mejores relaciones familiares y éxito en el mercado laboral, estos pueden actuar como un indicador de reincidencia que se utiliza porque representa la última medición de éxito o fracaso del sistema penitenciario. Un punto de particular interés para los autores fue la similitud de los establecimientos correccionales a comparar. En efecto, todas las cárceles en el estado de Oklahoma son recintos de mediana seguridad, lo que provoca que las cárceles privadas en este estado presenten los mismos

estándares que las cárceles públicas. De esta manera, la investigación compara a internos egresados de establecimientos correccionales relativamente similares, esto es, cárceles privadas y públicas de mediana seguridad. Las estimaciones se controlan por variables tales como la edad de egreso del recinto penal, nivel educacional, etnia, encarcelamiento previo, tipo de delito, duración de la condena, tiempo de privación de libertad, número de días en una cárcel privada de mediana seguridad, número de días en una cárcel pública de mediana seguridad y proporción de la condena cumplida, entre otras.

Para la evaluación de las diferencias en el indicador de reincidencia entre los internos egresados que cumplieron condena en cárceles privadas en distintos grados, Spivak y Sharp usan un diseño cuasiexperimental siguiendo el enfoque de Bales, Bedard, Quinn, Ensley y Holley (2005), en el que se estiman distintos modelos de regresión para cada exposición al tratamiento. El análisis tiene en cuenta cómo se debe considerar la exposición a una cárcel privada en términos de tiempo de privación de libertad en ella.

En oposición a la evidencia encontrada por los estudios anteriores, los resultados de estas estimaciones indican que los egresados de las cárceles privadas tienen una mayor probabilidad de reincidencia en todos los modelos realizados (en función de lo que se considera como tratamiento); en el 75% de ellos se aprecia una significancia estadística. De esta manera, al no encontrar sustento empírico que avale una mayor oferta de cárceles privadas, los autores discuten las futuras implicancias de política en materia penitenciaria.

Como surge de lo anterior, la evidencia no es concluyente respecto de la efectividad del paso por el sistema penitenciario privado en términos de reincidencia. No obstante, debe observarse que los estudios que avalan la efectividad de establecimientos privados, particularmente aquellos realizados en el estado de Florida, carecen de solidez metodológica, lo que no sucede en el caso de Spivak y Sharp.

En este contexto, la evidencia respecto del costo y la calidad de las cárceles privadas en comparación con las cárceles públicas pareciera ofrecer resultados más alentadores en términos de la privatización. No obstante, las conclusiones de estos estudios deben tomarse con precaución. En particular, de acuerdo con Gaes, la mayor parte de los estudios de costos y calidad carecen de rigurosidad metodológica: “se requiere un conjunto claro de definiciones comunes de las variables que miden estos resultados, y un modelo

para asegurar que las comparaciones de costos y calidad se realizan bajo los mismos criterios” (2012:8).

En concreto, a través de la técnica del metaanálisis, Lundahl, Kunz, Brownell, Harris y Van Fleet (2009, en Gaes, 2012) llegan a la conclusión de que todos los efectos de sus estudios –sin importar su tamaño– son marginales, lo que evidencia que la privatización del sistema no ofrece ventajas ni desventajas respecto del sistema de administración pública (Gaes, 2012). De la misma forma, Pratt y Maahs (1999, en Gaes, 2012) habían concluido anteriormente, también a través de la técnica del metaanálisis, que “la administración/gestión de la unidad penal (privada versus pública) tiene escasa o nula influencia en los costos. Más bien, las economías de escala, el nivel de seguridad del recinto penal, y la antigüedad de los establecimientos son los determinantes principales” (Gaes, 2012:5).

Finalmente, en la misma línea metodológica, Segal y Moore (2002, en Gaes, 2012) sostienen que las cárceles operadas de forma privada eran de 3,5 a 17 puntos porcentuales menos costosas que las administradas por el Estado. Respecto de los indicadores de calidad, estos autores fueron igualmente concluyentes en sus manifestaciones finales: hay evidencia clara y significativa de que los establecimientos privados proporcionan, al menos, el mismo nivel de servicio que los públicos.

6. Marco metodológico

6.1. Objetivo a evaluar

Parte de la literatura argumenta que la introducción de capital privado podría, en teoría, dar una respuesta concluyente al problema carcelario (Lukemeyer y McCorkle, 2006). Como se señaló anteriormente, de acuerdo a la evidencia al respecto, los resultados (u objetivos logrados) de la inyección de capital privado estarían relacionados con:

- Reducir los costos por interno.
- Disminuir el hacinamiento carcelario y la sobrepoblación penal.
- Mejorar las condiciones de vida de la población interna.
- Aumentar la rehabilitación y promover la reinserción de la población interna.
- Disminuir la reincidencia de la población interna.

La metodología de evaluación utilizada en el presente trabajo presentó cuatro ejes de acuerdo a los objetivos planteados para la ejecución de un estudio de efectividad: evaluar las condiciones de vida de los internos, evaluar la calidad de los servicios ofrecidos por las cárceles, evaluar la rehabilitación/reinserción de los internos, o, finalmente, medir la reincidencia.

En este contexto, la propuesta de Fundación Paz Ciudadana se corresponde con una metodología de evaluación que intenta responder si en términos de reducción de la reincidencia, la reclusión en una cárcel concesionada es más efectiva que en una cárcel operada por el Estado. En efecto, en términos criminológicos, la reincidencia ha sido vista como un indicador del desempeño (*performance*) del sistema penitenciario, donde, además, se la considera una variable mensurable del proceso de reinserción social que ocurre en el interior de los recintos penales.

6.2. Sistema de asignación de la población penal a recintos penitenciarios

Para identificar la metodología de evaluación específica a utilizar, se realizó un trabajo documental de recopilación de información que precisara el mecanismo de asignación de las personas condenadas a las distintas unidades penales del país, lo que representa un proceso crítico en el sistema penal. Además, se realizó un trabajo cualitativo en terreno mediante entrevistas a jueces, defensores y encargados de clasificación de Gendarmería de Chile, que se detallan párrafos más adelante.

Para este trabajo, se relevó información en tres regiones del país (IV, VI y VII), dos de las cuales tenían en operación una cárcel concesionada. Las regiones IV y VI se seleccionaron debido a que dentro de sus límites administrativos, se encuentran tanto cárceles operadas por el Estado como cárceles concesionadas, mientras que la VII Región se seleccionó por temas logísticos, pero principalmente, por contar sólo con cárceles operadas por el Estado, lo que permitiría observar si hay una dinámica de asignación de internos en el sistema distinta en localidades que no cuentan con cárceles concesionadas. Así, el relevamiento en terreno consistió en la concurrencia a las ciudades de La Serena, Ovalle, Rancagua, Santa Cruz y Talca, donde se visitaron los Juzgados de Garantía y

Tribunales de Juicio Oral en lo Penal con el propósito de entrevistar a los jueces de dichos tribunales.⁷

Además, fue posible consultar a los defensores públicos de la misma zona de los tribunales entrevistados para conocer un poco más sobre los traslados de los internos y los motivos que subyacen a estos. Adicionalmente, con el objeto de indagar acerca de las particularidades geográficas que pudieran existir en el sistema de asignación, se realizaron entrevistas a los encargados de clasificación regional de Gendarmería de Chile. Finalmente, a nivel central, el equipo investigador se reunió con la Oficina Nacional de Clasificación de Gendarmería.

6.2.1. Asignación de imputados y condenados a establecimientos penales

El análisis documental y relevamiento de información permitieron concluir que los tribunales no tendrían facultad alguna para determinar el lugar en que los condenados cumplirán su condena. En concreto, en el caso particular de los condenados, de acuerdo con la Ley Orgánica de Gendarmería de Chile, es obligación y atribución del Director Nacional de esta institución “determinar los establecimientos en que los condenados cumplirán sus penas y disponer los traslados de ellos de acuerdo con la reglamentación vigente” (art. 6, inciso 12).

La calidad procesal de las personas resultó ser un tema importante revelado en las entrevistas con los entrevistados. Como surge de ellas, la mayor parte de los condenados ingresa a la unidad penal donde cumplió la prisión preventiva, si se le impuso esta medida cautelar anteriormente. Por lo mismo, la decisión de asignar una persona a la cárcel se realizaría básicamente al momento de decretar una prisión preventiva, aun cuando posteriormente Gendarmería tenga la posibilidad de relocalizarla:

“... Se hace el ingreso [del condenado] por lo general en la misma unidad donde cumplió prisión preventiva” (Profesional de Gendarmería).

En cuanto a la decisión sobre el recinto penal donde los imputados deben estar privados de libertad, la Ley Orgánica de Gendarmería también establece que esta

⁷ Cabe mencionar que el Poder Judicial de Chile cuenta con tribunales en todo el país. El área de cobertura de cada uno de los tribunales se denomina territorio jurisdiccional y los juzgados de primera instancia se especializan en: civil, penal (Garantía y de Juicio Oral), laboral, cobranza laboral y de familia. El ámbito de competencia de cada uno de estos juzgados es una comuna o agrupación de comunas.

corresponde al Director Nacional de la institución. Así queda establecido en el art.6 inciso 13 que señala que el Director debe “disponer y señalar el establecimiento donde los detenidos e imputados deben permanecer privados de libertad, recabando la autorización del juez competente cuando deban salir del territorio jurisdiccional del tribunal de la causa”.

No obstante este marco legal, en la práctica parecieran existir ciertas ambigüedades respecto de la responsabilidad final de este proceso. La razón radica, principalmente, en que los tribunales han tomado la atribución de decidir a qué unidad penal se deriva a la persona en prisión preventiva aun cuando hay una instrucción de la Corte Suprema en la que se les solicita a los jueces no ordenar el ingreso de un interno a un lugar determinado, toda vez que esta decisión correspondería administrativamente a Gendarmería de Chile:

“Hay un instructivo de la Corte Suprema que dice que los jueces están vedados de poder determinar administrativamente en qué lugar ingresa un imputado y en especial un condenado” (Juez de Garantía).

“Un autoacordado en cuanto a que los Jueces de Garantía no intervinieran en la destinación de los sujetos donde cumplían la prisión preventiva [...] de manera tal que en este minuto los jueces poca intervención tienen en dónde están los sujetos internos, ya sea en prisión preventiva o como condenados” (Juez de Garantía).

“Lo que pasa es que existe una instrucción, desde hace ya varios años, de la Corte Suprema que indicó a los jueces que nosotros no debíamos asignar las cárceles a las cuales iba un condenado, sino que eso quedaba a manos de Gendarmería [...]. Nosotros debemos entregarle a Gendarmería de Chile y ellos determinan cuál es el recinto donde cumple su pena el penado” (Juez de Garantía).

En efecto, el 17 de diciembre de 2007 el Tribunal Pleno de la Corte Suprema dictó una resolución en la que “se advierte que se ha transformado en una práctica reiterada que los Juzgados de Garantía y de Tribunales de Juicio Oral en lo Penal de Santiago deriven a los imputados a centros penitenciarios determinados”. De esta manera, con el fin de evitar lo anterior y de dar respuesta a las peticiones de Gendarmería, el oficio emanado del Poder Judicial “acuerda instruir a los Tribunales de Garantía, de Juicio Oral en lo Penal, de Letras con competencia en Garantía y del Crimen del país que se abstengan disponer del ingreso de imputados a un centro penitenciario determinado, labor que corresponde a Gendarmería

de Chile precisar e informar al Tribunal, debiendo reservar esta decisión sólo a casos excepcionales y por motivos fundados que deben ser explicitados en la resolución del respectivo tribunal, coordinándose previamente con Gendarmería para su cumplimiento”.⁸

“De alguna manera, la Corte Suprema trató de dar respuesta a los múltiples reclamos de Gendarmería, de que ellos son en definitiva quienes tienen que evaluar el tema de la destinación de los presos, conforme a sus criterios técnicos de organización de su capacidad y tipo de cárcel” (Juez de Garantía).

Aun cuando esta instrucción data de 2007 y tiene una vigencia de alrededor de cinco años, los entrevistados consideran que actualmente esta práctica se sigue evidenciando en los tribunales. Así lo demuestra, además, un documento emanado de Gendarmería de Chile, con fecha 18 de febrero de 2011, el cual señala que “no obstante de lo instruido por la Corte Suprema, los tribunales, en la práctica, han seguido disponiendo el ingreso de los imputados a los establecimientos penitenciarios determinados”.⁹ Estos últimos sucesos han originado que Gendarmería de Chile vea a los tribunales como los tomadores de la decisión final en el proceso de locación de internos en prisión preventiva:

“Todo pasa por una orden del tribunal” (Profesional de Gendarmería).

“[La discrecionalidad] la tiene el tribunal, excepto en alguna situación en la cual hay cierta jurisprudencia al respecto” (Profesional de Gendarmería).

Por esta misma razón, Gendarmería de Chile raramente realiza cambios en la asignación de los internos en prisión preventiva. Esto se debe a que durante el proceso de investigación se busca que el imputado se encuentre localizado lo más cerca posible del tribunal con el fin de ahorrar recursos fiscales en términos de traslados de la unidad penal al tribunal y viceversa:

“Nosotros no movemos imputados sin avisarle o sin consultarle al tribunal [...] por un principio de derecho y además por un tema logístico” (Profesional de Gendarmería).

Así, para los tribunales que aún se toman la atribución de decidir dónde el imputado estará privado de libertad, el criterio predominante viene dado por el ámbito de competencia de su respectivo tribunal, el que, a su vez, se corresponde con el lugar en que

⁸ Oficio N° 6.562-2007, con fecha 17 de diciembre de 2007, titulado: Transcribe resolución Ad 1.303-2007.

⁹ Oficio Ord. N° 14.11.00.0299/11.

se cometió el delito. Es decir, por regla general, un imputado estará en prisión preventiva en el recinto penal más cercano al territorio donde se encuentra ubicado el tribunal que debe resolver su causa:

“La Corte Suprema [...] nos señala que los Jueces de Garantía, en general, tenemos completa libertad de ordenar la internación a cárceles de nuestra jurisdicción, y sólo en casos muy calificados, muy fundamentados, podemos disponer de la internación a otro tipo de penales” (Juez de Garantía).

“La regla general es que yo interne en mi jurisdicción” (Juez de Garantía).

De esta manera, se configura un cuadro de dos etapas en el proceso de asignación. En una primera instancia, el método de asignación es el territorio, y si bien la responsabilidad final recae en Gendarmería, pareciera que, en algunos casos, los tribunales toman la decisión. En una segunda etapa, Gendarmería de Chile es quien posee la decisión final de los condenados.

Este fenómeno pareciera deberse a una concepción sobre las instituciones del Estado responsables del sujeto imputado/condenado. Así, para los entrevistados la responsabilidad sobre los sujetos en prisión preventiva pertenece al sistema de justicia, mientras que la responsabilidad sobre los condenados corresponde al sistema penitenciario:

“Es un procedimiento interno, eso ya no pasa por tribunales, porque cuando ya tienen la característica de condenado pasa a ser parte de la administración penitenciaria” (Profesional de Gendarmería).

En este escenario, la decisión de los tribunales de mantener al imputado en el mismo territorio en el que se encuentra ubicado el Tribunal, generalmente es sostenida por Gendarmería a la hora de decidir el lugar al que deberán ir quienes fueron condenados. Es decir, aun cuando Gendarmería pareciera tener la decisión última en términos de asignación, los entrevistados indican que los cambios no suelen ser radicales:

“Una vez ingresado [el condenado], Gendarmería determina si se mantiene ahí, que por lo general es así [...] y eventualmente puede disponer del traslado administrativo” (Juez de Garantía).

En el caso que se considere alterar dicha asignación, la decisión es de carácter interno y administrativo, puesto que Gendarmería puede disponer la asignación sin informar de este proceso a los tribunales:

“Es administrativo, no pasa por una decisión judicial, salvo como te digo que eventualmente la defensoría penitenciaria o el propio imputado reclame en contra de esa decisión y ahí sí que nosotros generamos siempre los espacios de escucha” (Juez de Garantía).

“Hoy en día los colegas se inhiben porque ya saben lo que les va a decir el tribunal: no, eso depende de Gendarmería, no es resorte del tribunal decidir un traslado” (Defensor Penal Público).

Por lo mismo, los tribunales sienten la libertad de enviar todo tipo de imputado/condenado a su respectiva unidad penal, sin hacer distinciones por el tipo de delito cometido, la duración de la condena u otra variable de importancia. Esto ocurre particularmente en las cárceles con mayor capacidad y seguridad de cada región del país:

“Es el complejo penitenciario de La Serena [...] en este sentido, el complejo puede aceptar a cualquier tipo de interno” (Profesional de Gendarmería).

6.2.2. *Tratamiento de condenados y traslados*

Como se mencionó, una vez que el sujeto se encuentra en dependencias de Gendarmería, esta institución asigna a los internos condenados. Si se producen cambios, estos generalmente se realizan a nivel interregional: de cárceles con determinadas características o para ciertos perfiles de condenados a otras con características distintas.

Para esto, los antecedentes del traslado se remiten al Director Regional de Gendarmería correspondiente (con un informe fundado que aconseje la aceptación o el rechazo de la petición), quien luego de estudiar los antecedentes dictará la resolución fundada que proceda. Si en el traslado solicitado se comprendieran unidades de diferentes regiones, el Director Regional enviará los antecedentes al Subdirector Administrativo de la institución, quien resolverá conforme al mérito del expediente y lo hará llegar al jefe de la unidad penal de origen para notificarlo.¹⁰

Estas potenciales reasignaciones se deben, en gran parte, al perfil de los individuos. Este se determina al momento de ingresar a la unidad penal sobre la base de una

¹⁰ La Resolución Exenta N° 2.244 del 5 de diciembre de 1988 imparte instrucciones sobre solicitudes de traslado y permanencia de internos.

clasificación penitenciaria ejecutada por Gendarmería¹¹ que establece los niveles de compromiso delictual de la población:

“Nosotros aplicamos una ficha de clasificación penitenciaria que, en el fondo, nos entrega un indicador sobre el compromiso delictual del sujeto [...] respecto de la dependencia y la ubicación que va a ocupar en el penal y del penal mismo que debiera habitar” (Profesional de Gendarmería).

La clasificación de un interno muestra su compromiso con la actividad delictual y tiene escasa relación con el delito cometido o con el comportamiento que tenga en el recinto penal. Es un criterio basado en variables estáticas, tales como el uso del lenguaje, las marcas delictuales en el cuerpo y la edad del primer delito, entre otras.¹² De esta forma, el delito cometido no influye en la clasificación ni en la segmentación, excepto los delitos sexuales y los casos de internos que cumplen condena perpetua; aunque sí se refleja en las restricciones para postular a beneficios.

De este modo, según los entrevistados, individuos con alto compromiso delictual no pueden estar en cárceles que no ofrezcan las condiciones necesarias para el resguardo de los condenados con este perfil:

“Por ejemplo, hay una unidad penal acá en la región, que es Chanco, la cual es una unidad de madera, con bajas condiciones para la seguridad, por lo tanto, si el tribunal de la jurisdicción determina el ingreso de un interno de alta peligrosidad al penal de Chanco, nosotros inmediatamente manifestamos a dicho tribunal que esa unidad penal no reúne las condiciones necesarias para la seguridad de ese sujeto” (Profesional de Gendarmería).

Además del compromiso delictual, Gendarmería puede disponer de traslados de individuos a otras unidades penales de acuerdo con dos criterios:

- La petición del interno (complementada, en ocasiones, con apoyo de la Defensoría): se basa, principalmente, en la lejanía de la unidad penal con respecto a su domicilio

¹¹Esta clasificación busca la identificación de la población penal para mejorar la seguridad en el interior de los recintos, disminuir los conflictos internos y, por ende, reducir el contagio criminógeno entre los internos a fin de aminorar el deterioro físico y psicológico de las personas recluidas (Documento Técnico de Clasificación y Segmentación Penitenciaria, Subdirección Técnica, Departamento de Readaptación de Gendarmería de Chile).

¹² Se realiza una caracterización socio-criminológica de cada persona que ingresa a un recinto penitenciario aplicando una Ficha de Clasificación Penitenciaria. De ella se obtiene un puntaje individual que indica el nivel de compromiso del sujeto en cuestión y que lo clasifica en las categorías de alto, mediano o bajo.

particular. En este sentido, los entrevistados relevan la importancia del contacto del familiar o de la persona cercana con el interno en la localidad de traslado solicitada.

“El tema del arraigo familiar es lo más importante por lo cual el interno nos hace su solicitud [de traslado] voluntaria” (Profesional de Gendarmería).

“Ahora, eventualmente, uno puede pedir el traslado de los presos que están en prisión preventiva por motivos de arraigo normalmente, de arraigo familiar” (Defensor Penal Público).

“En el traslado voluntario, el interno, mediante un escrito, solicita su traslado a determinada unidad por determinadas razones, especialmente por arraigo familiar [...] eso se va a consulta, se tramita, y se accede en algunos casos y en otros no” (Profesional de Gendarmería).

- La medida institucional: se basa en criterios de seguridad de los internos.

“También es por problemas en un penal por cuestiones de seguridad [...] por ejemplo, un delito de homicidio contra alguien de acá y familiares de la víctima cumpliendo condena” (Defensor Penal Público).

“Eso ocurre con frecuencia [...] que piden por razones de seguridad porque hay imputados o condenados en el recinto que tienen problemas con la persona que va a ser privada de libertad” (Juez de Garantía).

“Normalmente, es cuando se portan mal o hay conflictos entre los condenados donde ponen en riesgo la integridad física” (Defensor Penal Público).

“Cuando él [condenado] está privado de libertad, se producen algunos problemas, principalmente de inseguridad o adaptación al régimen interno; el sujeto es trasladado a un penal de acuerdo a las características de sí mismo” (Profesional de Gendarmería).

Sin embargo, aun cuando se consideran ambas solicitudes de traslado, a juicio de los principales actores, gran parte de los traslados se producen por cuestiones de seguridad:

“Por razones de seguridad principalmente [...] y eso es un proceso a nivel más administrativo” (Defensor Penal Público).

“Eso es normalmente muy excepcional, muy acotado a casos que realmente lo justifiquen [...] generalmente son por razones de seguridad” (Juez de Garantía).

“Yo diría que esas son las principales peticiones, las razones de seguridad e integridad personal, y como una alegación secundaria, pero que no es tan frecuente me atrevería a decir, es la razón del grupo familiar, es donde ellos están ubicados para tener acceso a que las familias puedan realizar las visitas correspondientes” (Defensor Penal Público).

Finalmente, junto con estos motivos, también existen criterios excepcionales de traslado que se vinculan con el derecho a la salud de los internos y con su pertenencia a una población minoritaria:

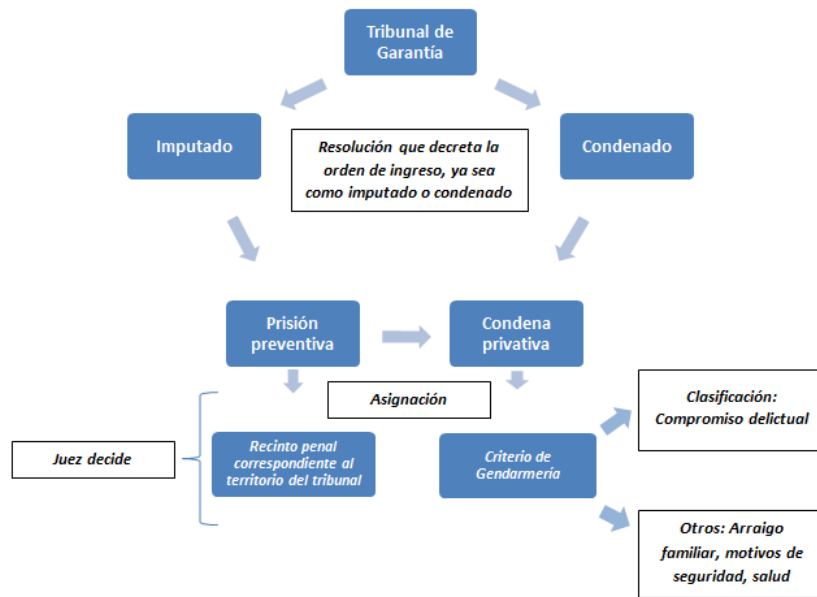
“... Por razones de humanidad también [...] tiene (el condenado) derecho a la salud, por lo menos a las prestaciones de salud” (Juez de Garantía).

“... Yo también considero temas de salud [...] aquí hay una enfermería muy básica, envían a un médico uno o dos días a la semana y nada más, pero allá tienen casi un mini-hospital” (Juez de Garantía).

“Otra situación de derivación es por el tipo de dependencia específica que hay acá en el complejo, que en otras unidades no hay [...] por ejemplo, nosotros tenemos dependencia para las personas con VIH, dependencias para internos homosexuales, dependencias para internos juveniles” (Profesional de Gendarmería).

En síntesis, si bien se presentan casos particulares, en general, el criterio principal de asignación de los internos a las distintas unidades penales es geográfico, dado que dicha asignación viene dada por el ámbito de competencia del tribunal del lugar donde se cometió el delito. Una vez que los individuos son condenados, Gendarmería tiene la potestad de trasladarlos, principalmente a nivel intrarregional, sobre la base de criterios relacionados con la seguridad de los internos y, en menor medida, como respuesta a peticiones solicitadas por ellos, basadas fundamentalmente en cuestiones de arraigo familiar. Es posible apreciar todo este proceso en el Gráfico 2.

Gráfico 2. Flujo de asignación de internos



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos en el trabajo cualitativo en terreno.

6.3. Diseño de evaluación

El equipo de investigación realizó una evaluación cuasiexperimental del paso de internos condenados por cárceles concesionadas en comparación con el paso por establecimientos operados por el Estado. Para esto, se tomó como referencia la población condenada egresada durante 2010 de cárceles concesionadas como grupo de tratamiento, y la población condenada egresada durante el mismo año de cárceles operadas por el Estado como grupo de control. La descripción de ambas poblaciones se detalla en el apartado siguiente.

En concreto, dentro de las bases de licitación del Grupo 1 se señala que la Sociedad Empresa concesionada, entre otras cuestiones, ejecutará un programa de intervención o reinserción social que se aplicará a los internos condenados. Este programa deberá ser diferenciado e individualizado ya que debe atender a las necesidades específicas de cada persona a quien se dirige.

Esto es similar a lo señalado en el art. 93 del Reglamento de Establecimientos Penitenciarios: “Las actividades y acciones, tendrán como referente el carácter progresivo del proceso de reinserción social del interno y en su programación deberán atenderse las necesidades específicas de cada persona a quien se dirigen”. Es decir, la intervención que

se efectúa en los recintos penitenciarios debe atender a las necesidades específicas de cada persona a quien se dirige, independiente de si se hace en una cárcel concesionada o en una operada por el Estado (Dammert, 2006).

En este contexto, lo que diferencia las intervenciones es la institución encargada de llevarlas adelante: en las cárceles operadas por el Estado es Gendarmería de Chile la responsable de hacerlas; en los recintos concesionados las realiza un ente privado. Así, tanto el grupo de tratamiento como el potencial grupo de control recibirían algún grado de tratamiento y, bajo esta lógica, la población no estaría dividida entre quienes recibieron tratamiento y quienes no, sino entre quienes recibieron un tipo de tratamiento (condenados de cárceles concesionadas) y quienes recibieron otro (condenados de cárceles operadas por el Estado). De esta manera, si el proceso de intervención o reinserción social marca una diferencia en el comportamiento de la población egresada en términos de reincidencia, esta podría deberse exclusivamente a la gestión de esta intervención dado que toda la población recibe algún tipo de tratamiento.

En términos de la metodología empleada y dado que el principal problema de esta investigación radica en que el mecanismo de asignación a cada establecimiento penitenciario del país no es aleatorio, se pretende desarrollar el marco metodológico realizado por Bales et al. (2005) y Spivak y Sharp (2008), quienes usaron diseños cuasiexperimentales para comparar las tasas de reincidencia entre internos egresados de cárceles privadas e internos de cárceles públicas en Estados Unidos. De acuerdo con estos autores, este tipo de metodología efectivamente puede establecer relaciones de causa y efecto.

En particular, en estas investigaciones los autores construyen varios grupos de tratamiento y control basados en el tiempo de exposición al programa. Por ejemplo, el grupo de tratamiento puede estar determinado por todos aquellos condenados egresados de algún recinto penal concesionado (como el grupo de tratamiento conformado por Lanza-Kaduce et al., 1999); o puede estar conformado por todos aquellos condenados egresados de algún recinto concesionado y que cumplieron una condena de al menos 6 meses en dicho recinto (como el grupo formado por Farabee y Knight, 2002); o finalmente estar determinado por todos aquellos condenados egresados de algún recinto concesionado que, además, jamás pasaron por algún recinto operado por el Estado. De esta manera, la

presente investigación considera el tratamiento como tiempos relativos y absolutos de exposición al programa, considerando los traslados que pueden darse entre las cárceles operadas por el Estado y las concesionadas y viceversa. La modelización utilizada en nuestra investigación de este tratamiento puede observarse en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Modelos a considerar como tratamiento y control

<i>Modelo</i>	<i>Tratamiento</i>	<i>Control</i>
<i>A1</i>	Egresados de cárceles concesionadas.	Egresados de cárceles operadas por el Estado.
<i>A2</i>	Egresados de cárceles concesionadas que hayan cumplido al menos el 25% de la condena en ella.	Egresados de cárceles operadas por el Estado que hayan cumplido al menos el 25% de la condena en ella.
<i>A3</i>	Egresados de cárceles concesionadas que hayan cumplido al menos el 50% de la condena en ella.	Egresados de cárceles operadas por el Estado que hayan cumplido al menos el 50% de la condena en ella.
<i>A4</i>	Egresados de cárceles concesionadas que hayan cumplido al menos el 75% de la condena en ella.	Egresados de cárceles operadas por el Estado que hayan cumplido al menos el 75% de la condena en ella.
<i>A5</i>	Egresados de cárceles concesionadas que hayan cumplido el 100% de la condena en ella.	Egresados de cárceles operadas por el Estado que hayan cumplido el 100% de la condena en ella.
<i>A6</i>	Egresados de cárceles concesionadas y operadas por el Estado, considerando el tratamiento y control como variables continuas (meses privados de libertad), independiente del porcentaje de cumplimiento de condena en cada una de las cárceles	

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con Bales et al. (2005:65), “este enfoque es particularmente adecuado para el análisis de los efectos de la exposición a un tratamiento, especialmente sin un conocimiento previo respecto de qué tipo o nivel de exposición en las cárceles privadas debería, en teoría, reducir la reincidencia”. Esta situación permitiría un análisis más conclusivo de los resultados, evitando caer en falsas interpretaciones de un solo resultado.

Toda vez que la variable resultado es de carácter dicotómica, se realizan estimaciones a través de modelos de máxima verosimilitud, particularmente a través de regresiones logísticas. Así, para los modelos A1 a A5 se identifica el tratamiento a través de una variable dummy (donde 1 = tratamiento; 0 = control); en cambio para el modelo A6 se identifica a través de una variable continua (días de privación de libertad).

La mayor parte de la evidencia internacional utiliza variables de pretratamiento que tienen una inferencia directa en la reincidencia con el fin de controlar las variables que

pueden tener un impacto directo en su estimación. Esto se debe a que no controlar dichas variables provoca un potencial sesgo en la estimación del indicador de reincidencia. En particular, dichos estudios reconocen las siguientes variables como controles: edad, sexo, etnia y reincidencia previa (Beck y Hoffman, 1976, Harer, 1994, Jones y Sims, 1997, en Spivak y Sharp, 2008). Junto con estas variables, los estudios recientes muestran que el tipo de delito por el cual se recibió la condena (Jones y Sims, 1997, Petersilia, 1985, en Spivak y Sharp, 2008), la duración de la estadía en la cárcel (y no la duración de condena) (Baumer, 1997, Orsagh y Chen, 1988, en Spivak y Sharp, 2008) y el tipo de egreso (sin o con supervisión ex-post, como en los casos de libertad condicional) (Spivak y Damphousse, 2006, en Spivak y Sharp, 2008) son fuertes predictores de la reincidencia. Existe incertidumbre respecto de la relación entre educación y reincidencia dado que ciertos estudios muestran una relación negativa (Beck y Shipley, 1989, Jones y Sims, 1997, Langan y Levin, 2002; Ulmer, 2001, en Spivak y Sharp, 2008), mientras que otros muestran una relación positiva (Brewster y Sharo, 2002, Chown y Davis, 1986, Maguire, Flanagan y Thornberry, 1988, en Spivak y Sharp, 2008).

Por otra parte, además de las estimaciones de reincidencia, se releva información referente a otras variables que pudiesen verse afectadas por el programa de concesiones. En particular, se analizarán datos disponibles respecto de la participación en programas laborales, beneficios de permisos de salida y reportes disciplinarios.

Finalmente, nuestra investigación sigue la metodología establecida por Farabee y Knight (2002), quienes además de realizar una evaluación del sistema privado en Florida, Estados Unidos, desarrollaron una estrategia cualitativa en base a entrevistas semiestructuradas a los administradores de los sistemas penitenciarios para captar diferencias subyacentes en las políticas internas, la prestación de servicios y los enfoques de gestión entre las cárceles públicas y privadas. Específicamente, Farabee y Knight (2002) abordaron temas como las ventajas y desventajas de las administraciones privadas y públicas, las diferencias registradas en los tipos y niveles de servicios complementarios ofrecidos, la calidad percibida de los servicios prestados y las sugerencias de métodos para mejorar la eficacia de las cárceles tanto públicas como privadas.

En concreto, junto con la realización de entrevistas semiestructuradas a actores relevantes del sistema, se desarrolló una metodología de grupos focales a internos

condenados, con el propósito de conocer su opinión respecto de las cárceles concesionadas y las operadas por el Estado. En particular, siguiendo a Greene (1999), se pretendió indagar sobre las experiencias y percepciones de los internos acerca de diversos programas en el interior de los recintos penales y sobre las condiciones carcelarias. El énfasis de esta etapa de la evaluación radica en establecer el funcionamiento actual de las cárceles concesionadas en materia de reinserción, en lo que refiere a oferta programática definida en la licitación para la ejecución, conservación y explotación del Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria.

6.4. Grupos de tratamiento y de control

La población bajo estudio corresponde a internos hombres egresados de los recintos penales concesionados de la I Región (complejo penitenciario de Alto Hospicio), IV Región (complejo penitenciario de La Serena) y VI Región (complejo penitenciario de Rancagua), bajo la calidad procesal de condenados.¹³ Se excluye de este grupo a la población adulta femenina y juvenil.

La selección de estos establecimientos radicó en que la ejecución, conservación y explotación de esta obra pública fiscal recaer en una sola empresa: Consorcio BAS. Además, el Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria del Grupo 1 corresponde a los establecimientos penitenciarios que llevan mayor tiempo de ejecución, conservación y explotación, lo que presenta una mayor “maduración” de la política en comparación con el resto de los programas licitados (Grupo 2 y Grupo 3).

Se plantea trabajar con población condenada egresada durante 2010. Se seleccionó como parte del grupo de tratamiento a los egresados de cárceles concesionadas, y como control a los egresados de cárceles operadas por el Estado para buscar una comparabilidad a nivel del contexto regional y el recinto penitenciario.

De acuerdo con las bases de licitación del Programa de Concesiones, los establecimientos penitenciarios concesionados corresponden a tipos denominados complejos penitenciarios (CP). Estos recintos se caracterizan por aplicar “un régimen interno y tratamiento diferenciado a los reclusos, con el apoyo de servicios únicos

¹³ Bajo este recorte de la población se descartan sujetos detenidos y en prisión preventiva que estén privados de libertad.

centralizados de seguridad, administración, salud, reinserción social, laboral y de registro y movimiento de la población penal” (Decreto 518 Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, Ministerio de Justicia).

El Cuadro 5 muestra los recintos penitenciarios en Chile que corresponden a complejos penitenciarios. De las 15 regiones administrativas de nuestro país, sólo en 10 se localizan estos complejos, de los cuales uno corresponde a personas en prisión preventiva (CP Santiago I). Además, como puede observarse, sólo existe un complejo penitenciario por región.

Cuadro 5. Complejos penitenciarios en el país*

<i>Región administrativa</i>	<i>Complejo penitenciario</i>	<i>Tipo de unidad</i>	<i>Grupo concesionado</i>
XV Región	Arica	Operada por el Estado	
I Región	Alto Hospicio	Concesionada	Grupo 1
IV Región	La Serena	Concesionada	Grupo 1
V Región	Valparaíso	Operada por el Estado	
XIII Región	Santiago I	Concesionada	Grupo 3
VI Región	Rancagua	Concesionada	Grupo 1
VIII Región	Concepción	Operada por el Estado	
XIV Región	Valdivia	Concesionada	Grupo 3
X Región	Puerto Montt	Concesionada	Grupo 3
XII Región	Punta Arenas	Operada por el Estado	

*Se muestran los complejos penitenciarios según ubicación geográfica en el país, de norte a sur.

De acuerdo con la información documental y las entrevistas realizadas, el proceso de asignación de internos se realiza dentro de las regiones por lo que se presenta un severo problema de identificación de un potencial grupo de control. Esto sucede porque ninguna de las cárceles concesionadas consideradas en el Grupo 1 tiene un par similar en términos de cárceles operadas por el Estado ya que estas unidades penales revisten otro tipo de características, en términos del tipo de establecimiento y su seguridad penitenciaria, entre otras, tal como se muestra en el Cuadro 6.

**Cuadro 6. Cárceles ubicadas en la misma región que el complejo penitenciario
concesionado**

<i>Región administrativa</i>	<i>Complejo penitenciario concesionado</i>	<i>Nivel de seguridad</i>	<i>Cárcel operada por el Estado</i>	<i>Nivel de seguridad</i>
I Región	CP* Alto Hospicio	Alta	CCP** Iquique (sólo mujeres)	Alta
			CDP*** Pozo Almonte	Baja
IV Región	CP La Serena	Alta	CDP Combarbalá	Baja
			CDP Illapel	Mediana
			CDP Ovalle	Mediana
VI Región	CP Rancagua	Alta	CCP Peumo	Mediana
			CCP Rengo	Mediana
			CCP Santa Cruz	Mediana

*CP: Complejo penitenciario; **CCP: Centro de cumplimiento penitenciario; ***CDP: Centro de detención preventiva.

Fuente: Clasificación de establecimientos penitenciarios del sistema cerrado, Gendarmería de Chile.

En este contexto, y considerando la imposibilidad de tener comparabilidad entre las distintas unidades penales dentro de la región, se optó por considerar dos estrategias para la elaboración del grupo de control. En el primer caso, se considera grupo de control a los internos egresados de todas las cárceles operadas por el Estado de la misma región de cada una de las cárceles concesionadas del Grupo 1. Bajo esta estrategia, se sigue la lógica de que el sujeto condenado debe cumplir condena dentro de la región; sin embargo, como se compararían sujetos egresados de cárceles de distinta tipología se complica la interpretación de causa y efecto. En el segundo caso, se considera grupo de control a los internos egresados de cárceles operadas por el Estado del tipo complejos penitenciarios de una región vecina a la región de cada una de las cárceles concesionadas del Grupo 1. Bajo esta estrategia, si bien se están comparando complejos penitenciarios de alta seguridad, la decisión en la asignación de los internos no puede considerarse por pertenecer a regiones a distintas, lo que impide la interpretación de causa y efecto.

De esta manera, se configura una limitante metodológica que impide probar una relación de causalidad entre el paso por una cárcel concesionada y la reincidencia. No obstante esto, igualmente se estiman modelos para observar cuantitativamente el desempeño en términos de reincidencia, de acuerdo con los grupos establecidos en el Cuadro 7.

Cuadro 7. Recintos penitenciarios bajo análisis

<i>Cárceles de tratamiento</i>	<i>Cárceles de control C1</i>	<i>Cárceles de control C2</i>
CP* Alto Hospicio	CDP** Pozo Almonte	CP Arica
	CDP Combarbalá	
CP La Serena	CDP Illapel	CP Valparaíso
	CDP Ovalle	
	CCP*** Peumo	
CP Rancagua	CCP Rengo	CP Concepción
	CCP Santa Cruz	

*CP: Complejo penitenciario; **CDP: Centro de detención preventiva; ***CCP: Centro de cumplimiento penitenciario.

Fuente: Elaboración propia.

6.5. Indicadores

Como se mencionó anteriormente, en América Latina no existen indicadores *post-prison* de la efectividad de las cárceles concesionadas (o privadas, en los lugares donde se haya implementado este mecanismo de administración) en materia de reinserción social. Sólo existen estudios exploratorios y evaluaciones en indicadores *during-prison*, que ponen el énfasis en variables *proxies* que intentan cuantificar calidad.

A fin de entregar evidencia de indicadores *post-prison*, la presente investigación busca identificar como variable de impacto la reincidencia penitenciaria de los internos condenados que egresan de los recintos penitenciarios del país. Este indicador podría considerarse una medida del desempeño (*performance*) de las intervenciones de rehabilitación y reinserción social en dichos establecimientos.

Adicionalmente, se relevó información cualitativa mediante las técnicas de grupos focales y entrevistas semiestructuradas con el propósito de indagar en las experiencias y percepciones de los actores más importantes del sistema en torno a la oferta programática de las intervenciones. En particular, se generó información referente a las intervenciones psicosociales realizadas en las unidades penales consideradas en el estudio, pero se hacen referencias generales también a los programas de educación, laborales, de capacitación, de tratamiento específico y a la dotación de recursos humanos asociados a la reinserción social.

6.6. Fuentes de información

La información fue solicitada a Gendarmería de Chile (Genchi), institución dependiente del Ministerio de Justicia.

Para el diseño cuantitativo, se requirió la base de datos de ingresos al régimen cerrado desde 2000 a 2011, con el propósito de contar con todos los sujetos que ingresaron a una pena privativa de libertad como condenados, independiente de su fecha de egreso. Se consideraron las siguientes variables, más allá del identificador personal:

- Sexo del condenado.
- Fecha de nacimiento.
- Años de educación / escolaridad / último curso aprobado por el condenado.
- Estado civil.
- Actividad en el medio libre del condenado (relacionado a actividad laboral), al momento de la comisión del delito.
- Profesión u oficio del condenado.
- Delito por el cual fue condenado.
- Juzgado que decretó la condena.
- Fecha de inicio de cumplimiento de la condena.
- Fecha de término de cumplimiento de la condena.
- Fecha de ingreso a la cárcel por la condena.
- Fecha de egreso a la cárcel por la condena.
- Origen de ingreso del condenado (orden del tribunal, traslado, etcétera).
- Unidad penal donde se cumplió la condena.
- Compromiso delictual del condenado.
- Causa de egreso de la cárcel (cumplimiento de condena, libertad condicional, etcétera).
- Reportes disciplinarios del condenado (sanciones y castigos en celdas de aislamiento).
- Permisos de salida (beneficios intrapenitenciarios).
- Participación en talleres laborales del condenado.

Para el diseño cualitativo se realizó un muestreo de carácter de intencionado. Se aplicó una metodología cualitativa comprensiva para la que se seleccionaron las tres cárceles concesionadas que pertenecen al Grupo 1 del Programa de Concesiones y las cárceles definidas en los grupos de control. Además, se realizaron entrevistas a nivel central con profesionales de la empresa concesionada, de Gendarmería y profesionales que fueron parte del proceso de gestación de esta política pública (participantes del proceso licitatorio). El Cuadro 8 presenta las unidades penales relevadas y las actividades realizadas en cada una de ellas.

Cuadro 8. Cárceles visitadas en terreno cualitativo

<i>Grupo de tratamiento</i>	<i>Entrevista Jefe de Unidad</i>	<i>Entrevista Jefe Técnico de Genchi</i>	<i>Entrevista Jefe de Reinserción Social</i>	<i>Entrevista Jefe Técnico de Concesión</i>	<i>Entrevista dupla</i>	<i>Focus group internos</i>
CP* Alto Hospicio	Sí	No hay	Sí	Sí	Sí	Sí
CP La Serena	Sí	No hay	Sí	Sí	Sí	Sí
CP Rancagua	Sí	No hay	Sí	Sí	No	Sí
<i>Grupo de control interregional</i>						
CDP** Pozo Almonte	Sí	Sí	No hay	No hay	No hay****	Sí
CDP Ovalle	Sí	Sí	No hay	No hay	Sí	Sí
CCP*** Rengo	Sí	Sí	No hay	No hay	No hay****	Sí
<i>Grupo de control intrarregional</i>						
CP Arica	Sí	Sí	No hay	No hay	Sí	Sí
CP Valparaíso	Sí	Sí	No hay	No hay	Sí	Sí
CP Concepción	Sí	Sí	No hay	No hay	Sí	Sí

*CP: Complejo penitenciario; **CDP: Centro de detención preventiva; ***CCP: Centro de cumplimiento penitenciario.

**** El Jefe Técnico también cumple la función de intervención y es parte de la dupla psicosocial.

6.7. Hitos históricos del proyecto

En 2011 la Fundación Paz Ciudadana postuló al concurso Midiendo el Impacto Institucional en la Región de las Américas (MIRA) organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el cual nuestro proyecto fue uno de los cinco ganadores en la región.

Durante el proceso de revisión de los proyectos postulantes, el BID estableció como evaluador de este proyecto al Director del Instituto de Criminología de la Universidad de Cambridge, Lawrence Sherman. En este contexto, Sherman fue enfático al señalar que nuestro proyecto estaba enfocado a fortalecer la capacidad institucional en la temática, dado que apuntaba a proveer evidencia respecto de la efectividad del sistema de cárceles concesionadas frente al sistema de operación estatal, lo que conduciría a mejorar la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia en el país.

Para lograr esto, la principal sugerencia de Sherman fue reforzada en la metodología. En este sentido, si bien la Fundación Paz Ciudadana propuso originalmente la técnica del *propensity score matching* (PSM), el evaluador del proyecto precisó que antes de aplicarla debía clarificarse cómo era determinada la asignación al tratamiento. En otras palabras, Sherman buscaba determinar quién tenía la decisión de asignar a los internos a determinada unidad penal.

Consecuentemente, una vez adjudicado el proyecto, Rafael Di Tella, doctor en Economía de la Universidad de Oxford y asesor metodológico asignado por el BID a la Fundación, hizo hincapié en las mismas directrices enunciadas por Sherman. En concreto, Di Tella sostuvo que el principal paso del proyecto radicaba en explicar de manera clara y precisa el proceso de asignación de internos al tratamiento. Por eso, entre los meses de marzo y mayo de 2012, el equipo de la Fundación Paz Ciudadana, junto con profesionales de Gendarmería de Chile, realizó un relevamiento de información con el fin de indagar el proceso de asignación. En particular, se visitaron los establecimientos penales concesionados de Rancagua (26 de marzo) y La Serena (23 de mayo) a fin de entrevistar al encargado de clasificación de la población penal de estos establecimientos. Adicionalmente, se entrevistó al encargado de clasificación a nivel nacional en la Dirección Nacional de Gendarmería de Chile (28 de marzo).

De la misma forma, se visitaron los Juzgados de Garantía y Tribunales Oral en lo Penal de las ciudades de Curicó, Rancagua, Santa Cruz, La Serena y Ovalle (9 de mayo, 10 de mayo, 11 de mayo, 22 de mayo y 23 de mayo, respectivamente). En esas mismas fechas y como materia no menos importante, se ha entrevistado a los defensores de la Defensoría Penal Pública de esas ciudades, con el propósito de indagar los determinantes que existen para que un condenado pueda ser trasladado de una unidad penal a otra. Este proceso fue relativamente extenso con el fin de presentar una propuesta a Rafael Di Tella, vía correo electrónico, que tomara en consideración estos antecedentes.

Junto a este relevamiento de información, el equipo de la Fundación Paz Ciudadana recopiló información documental con evidencia en materia internacional respecto del funcionamiento de las cárceles privadas, debido a que no se contó con información vinculada sólo a la concesión del sistema penitenciario. Además se observó el funcionamiento y cumplimiento del contrato en materia de las bases de licitación por parte de la empresa concesionada.

Posteriormente, en junio de 2012, Rafael Di Tella visitó Chile con el fin de evidenciar, a grandes rasgos, el funcionamiento de las cárceles concesionadas y las cárceles operadas por el Estado. En este contexto, se visitó nuevamente el complejo penitenciario concesionado de Rancagua y el complejo penitenciario de Valparaíso operado por el Estado. En ellos se hicieron entrevistas con los encargados de clasificación y se realizó un recorrido por las instalaciones.

En esta visita, se concluyó que el proceso de asignación se producía a nivel regional, lo que posibilitaba ver el comportamiento de la reincidencia entre la unidad penal concesionada de la región y las unidades penales operadas por el Estado dentro de la misma región. No obstante, esta situación provocaba que las cárceles consideradas no fueran perfectamente comparables, tal como se comentó anteriormente. Debido a esto y de acuerdo con las consideraciones de Rafael Di Tella, el paso siguiente fue obtener la base de datos del sistema penitenciario a trabajar, con el propósito de hacer una comparación de medias entre las poblaciones de tratamiento y de control. Por otra parte, se decidió no proseguir con la técnica del PSM, sino realizar estimaciones en base a todas las observaciones que contaran con información, controlando las variables que pudieran estar afectando el comportamiento de la reincidencia.

Luego de la visita de nuestro asesor metodológico, y aunados los criterios para seguir adelante con el proyecto, el 26 de junio de 2012 la Fundación Paz Ciudadana envió a la Subdirección Técnica de Gendarmería de Chile la solicitud de información para el desarrollo del estudio. Esta fue aceptada por la institución y derivada al departamento respectivo; así, el 10 de octubre se recibió la información solicitada.

La demora en la entrega de la información dilató la realización de la investigación, particularmente en lo que refiere al trabajo de campo, por lo que su tardanza provocó un retraso general en los plazos comprometidos. En efecto, a inicios de diciembre de 2012 se realizó el relevamiento de información cualitativa junto con las entrevistas finales a funcionarios de Gendarmería de Chile, la empresa concesionada y el Inspector Fiscal del Ministerio de Obras Públicas. El Cuadro 9 expone los principales hitos del trabajo realizado.

Cuadro 9. Hitos del proyecto

<i>Hitos</i>	<i>Fechas</i>	<i>Involucrados</i>
Reunión con asesores metodológicos (Buenos Aires)	Marzo 2012	Equipo de la Fundación
Entrevistas metodológicas a funcionarios de Gendarmería	Marzo-mayo 2012	Equipo de la Fundación
Entrevistas metodológicas en tribunales	Marzo-mayo 2012	Equipo de la Fundación
Entrevistas metodológicas en Defensoría Penal Pública	Marzo-mayo 2012	Equipo de la Fundación
Análisis documental	Abril-junio 2012	Equipo de la Fundación
Visita del asesor metodológico (Rafael Di Tella)	Junio 2012	Equipo de la Fundación + asesor
Visita a unidades penales y realización de entrevistas	Junio 2012	Equipo de la Fundación + asesor
Solicitud de información a Gendarmería	Junio 2012	Equipo de la Fundación
Definición de metodologías posibles	Junio-julio 2012	Equipo de la Fundación + asesor
Entrega de informe de progreso al BID	Agosto 2012	Equipo de la Fundación
Recepción de información de Gendarmería	Octubre 2012	Equipo de la Fundación
Definición de metodologías a utilizar	Noviembre 2012	Equipo de la Fundación
Trabajo de base de datos	Noviembre 2012	Equipo de la Fundación
Obtención de resultados preliminares	Noviembre-diciembre 2012	Equipo de la Fundación
Visita al Encargado de Seguridad Ciudadana del BID (Jorge Srur)	Diciembre 2012	Equipo de la Fundación + asesor
Visita a unidades penales y realización de entrevistas	Diciembre 2012	Equipo de la Fundación + asesor
Presentación de resultados preliminares a actores del sistema	Diciembre 2012	Equipo de la Fundación + asesor
Trabajo en terreno cualitativo	Diciembre 2012	Equipo de la Fundación
Elaboración de informe final	Diciembre 2012-enero 2013	Equipo de la Fundación

Fuente: Elaboración propia.

7. Resultados

7.1. Resultados cuantitativos

Con el fin de observar cómo la población de condenados egresados de cárceles concesionadas puede diferir de los egresados de cárceles operadas por el Estado, el primer paso en el análisis cuantitativo fue establecer una comparación de medias entre el grupo de tratamiento y ambos grupos de control. En este ejercicio, y considerando el perfil de las variables de control, se realizaron los tests de diferencia de medias y diferencias de proporciones.

Los Cuadros 10, 11 y 12 muestran los resultados de este ejercicio para cada unidad penal concesionada con sus respectivos grupos de control, de acuerdo al modelo A5 especificado en el Cuadro 4. En efecto, se realizan los test de acuerdo a este modelo debido a que representan la manera más precisa de medir el paso por la cárcel concesionada, toda vez que el 100% de los condenados egresados considerados en ambos grupos no presentó traslados entre la modalidad concesionada y de operación del Estado.

Con respecto a cárceles operadas por el Estado de su propia región, el Cuadro 10 muestra que la cárcel concesionada de la I Región presenta condenados egresados que tienen mayor compromiso delictual (según se evidencia en la media de condenados con un compromiso delictual medio), una historia criminal peor (al considerar la mayor proporción de condenados con pasos previos por alguna cárcel), una mayor proporción de delitos contra la propiedad y una mayor proporción de privación de libertad (evidenciado por la proporción de sujetos con condenas menores a los 6 meses). Todas estas diferencias son estadísticamente significativas a un 5%. En este contexto, es necesario destacar el reducido tamaño de la población egresada de cárceles operadas por el Estado. En efecto, como se mencionó anteriormente, estos egresados sólo corresponden al CDP de Pozo Almonte, puesto que el CCP de Iquique corresponde a población femenina y juvenil. Como consecuencia, surge el interrogante sobre si la significancia estadística corresponde efectivamente a diferencias encontradas o a limitantes relacionados con el bajo número de observaciones.

En cuanto al complejo penitenciario de la XV Región, las cifras muestran que la cárcel concesionada también presenta diferencias significativas debidas a una mayor proporción de personas con peor compromiso delictual y condenas previas, condenas más

cortas y delitos asociados a la propiedad. En esta comparación, además, la cárcel operada por el Estado muestra una proporción mayor de condenados solteros junto con una alta tasa de participación en delitos establecidos en la ley de drogas. Finalmente, los sujetos egresados de esta cárcel presentan una edad promedio mayor que la observada en el establecimiento concesionado.

Cuadro 10. Test de diferencia de medias y diferencia de proporciones para el CP Alto Hospicio

<i>Cárcel concesionada de Alto Hospicio y cárceles operadas por el Estado dentro de la I Región</i>						
<i>Indicadores</i>	<i>Concesionada</i>	<i>Operada por el Estado</i>	<i>Test</i>	<i>Sig.</i>	<i>N° población - concesionada</i>	<i>N° población - operada por el Estado</i>
<i>l = soltero</i>	0,6806	0,7143	0,5241		814	56
<i>l = sin educ./educ. básica</i>	0,3538	0,3036	-0,7621		814	56
<i>l = alto compr. delictual</i>	0,2592	0,1786	-1,3409		814	56
<i>l = medio compr. delictual</i>	0,4410	0,2679	-2,5321	***	814	56
<i>l = condenas previas</i>	0,5541	0,3929	-2,3426	***	814	56
<i>l = delitos propiedad</i>	0,5774	0,3750	-2,9547	***	814	56
<i>l = delitos drogas</i>	0,1634	0,2321	1,3317		814	56
<i>l = delitos sexuales</i>	0,0049	0,0179	1,2394		814	56
<i>edad egreso cárcel</i>	34,1981	36,7742	1,9240		813	56
<i>l = condena < 6 meses</i>	0,6486	0,4464	-3,0416	***	814	56
<i>Cárcel concesionada de Alto Hospicio y cárcel operada por el Estado de Arica de la XV Región</i>						
<i>Indicadores</i>	<i>Concesionada</i>	<i>Operada por el Estado</i>	<i>Test</i>	<i>Sig.</i>	<i>N° población - concesionada</i>	<i>N° población - operada por el Estado</i>
<i>l = soltero</i>	0,6806	0,7473	2,6693	***	814	558
<i>l = sin educ./educ. básica</i>	0,3538	0,3674	0,5148		814	558
<i>l = alto compr. delictual</i>	0,2592	0,3065	1,9176		814	558
<i>l = medio compr. delictual</i>	0,4410	0,3638	-2,8576	***	814	558
<i>l = condenas previas</i>	0,5541	0,4803	-2,6875	***	814	558
<i>l = delitos propiedad</i>	0,5774	0,4910	-3,1538	***	814	558
<i>l = delitos drogas</i>	0,1646	0,2993	5,9208	***	814	558
<i>l = delitos sexuales</i>	0,0049	0,0054	0,1181		814	558
<i>edad egreso cárcel</i>	34,1981	36,1362	3,4494	***	813	558
<i>l = condena < 6 meses</i>	0,6486	0,5054	-5,3010	***	814	558

***Significancia estadística al 5%

Fuente: Elaboración propia, en base a información de Gendarmería de Chile.

De manera similar a lo observado en el Cuadro 10, el Cuadro 11 muestra que la cárcel concesionada de la IV Región presenta condenados egresados con mayor compromiso delictual (se observan diferencias en los individuos de alto compromiso), con más pasos por la cárcel y con una mayor proporción de delitos contra la propiedad. Pero contrariamente a lo observado en la cárcel concesionada de la I Región, los egresados de cárceles operadas por el Estado de la IV Región estuvieron privados de libertad significativamente durante menos tiempo. Además, estos últimos sujetos también presentan una mayor tasa de soltería que lo evidenciado en la cárcel concesionada.

Con respecto a la comparación con el complejo penitenciario operado por el Estado de la V Región, se observa que los egresados de la cárcel concesionada de la IV Región presentan una mayor proporción de casos sin educación formal o sólo con educación básica (ya sea incompleta o completa) y tiempos de privación de libertad más cortos. Por el contrario, en la cárcel operada por el Estado se aprecia una mayor proporción de condenados egresados con compromisos delictuales más elevados (de acuerdo a la evidencia exhibida por la media de la variable de compromiso delictual medio).

Cuadro 11. Test de diferencia de medias y diferencia de proporciones para el CP La Serena

<i>Cárcel concesionada de La Serena y cárceles operadas por el Estado dentro de la IV Región</i>						
<i>Indicadores</i>	<i>Concesionada</i>	<i>Operada por el Estado</i>	<i>Test</i>	<i>Sig.</i>	<i>N° población - concesionada</i>	<i>N° población - operada por el Estado</i>
<i>1 = soltero</i>	0,6848	0,7727	2,3121	***	387	220
<i>1 = sin educ./educ. básica</i>	0,4031	0,4727	1,6664		387	220
<i>1 = alto compr. delictual</i>	0,2067	0,0500	-5,1992	***	387	220
<i>1 = medio compr. delictual</i>	0,5556	0,5364	-0,4568		387	220
<i>1 = condenas previas</i>	0,5401	0,4455	-2,2408	***	387	220
<i>1 = delitos propiedad</i>	0,5556	0,4182	-3,2541	***	387	220
<i>1 = delitos drogas</i>	0,0853	0,0864	0,0462		387	220
<i>1 = delitos sexuales</i>	0,0233	0,0227	-0,0417		387	220
<i>edad egreso cárcel</i>	33,7623	32,6871	-1,2756		387	220
<i>1 = condena < 6 meses</i>	0,6563	0,7818	3,2488	***	387	220
<i>Cárcel concesionada de La Serena y cárcel operada por el Estado de Valparaíso de la V Región</i>						
<i>Indicadores</i>	<i>Concesionada</i>	<i>Operada por el Estado</i>	<i>Test</i>	<i>Sig.</i>	<i>N° población - concesionada</i>	<i>N° población - operada por el Estado</i>
<i>1 = soltero</i>	0,6848	0,6873	0,0912		387	953
<i>1 = sin educ./educ. básica</i>	0,4031	0,3379	-2,2588	***	387	953
<i>1 = alto compr. delictual</i>	0,2067	0,1700	-1,5840		387	953
<i>1 = medio compr. delictual</i>	0,5556	0,6663	3,8154	***	387	953
<i>1 = condenas previas</i>	0,5401	0,5414	0,0465		387	953
<i>1 = delitos propiedad</i>	0,5556	0,6013	1,5405		387	953
<i>1 = delitos drogas</i>	0,0853	0,0860	0,0458		387	953
<i>1 = delitos sexuales</i>	0,0233	0,0252	0,2064		387	953
<i>edad egreso cárcel</i>	33,7623	33,0877	-1,1445		387	950
<i>1 = condena < 6 meses</i>	0,6563	0,5163	-4,6776	***	387	953

***Significancia estadística al 5%.

Fuente: Elaboración propia, en base a información de Gendarmería de Chile.

Finalmente, el Cuadro 12 muestra el mismo ejercicio comentado anteriormente, en este caso para la cárcel concesionada de la VI Región. Los resultados permiten apreciar diferencias significativas en lo que respecta a la proporción de condenados con compromiso delictual medio y con delitos contra la propiedad. En efecto, aquellos egresados de la cárcel concesionada de esta región presentan una mayor proporción de personas con estas características que los egresados de cárceles operadas por el Estado de la misma región.

Por el contrario, estas cifras se revierten con el grupo de control de los condenados egresados del complejo penitenciario de la VIII Región. En particular, en esta comparación se observa significativamente una mayor proporción de condenados egresados con alto compromiso delictual, con delitos contra la propiedad y que presentan una edad promedio menor.

Cuadro 12. Test de diferencia de medias y diferencia de proporciones para el CP Rancagua

<i>Cárcel concesionada de Rancagua y cárceles operadas por el Estado dentro de la VI Región</i>						
<i>Indicadores</i>	<i>Concesionada</i>	<i>Operada por el Estado</i>	<i>Test</i>	<i>Sig.</i>	<i>N° población - concesionada</i>	<i>N° población - operada por el Estado</i>
<i>1 = soltero</i>	0,7291	0,6983	-0,8283		395	232
<i>1 = sin educ./educ. básica</i>	0,4684	0,5086	0,9741		395	232
<i>1 = alto compr. delictual</i>	0,0962	0,1121	0,6336		395	232
<i>1 = medio compr. delictual</i>	0,5215	0,4353	-2,0841	***	395	232
<i>1 = condenas previas</i>	0,4886	0,4914	0,0670		395	232
<i>1 = delitos propiedad</i>	0,5873	0,4612	-3,0600	***	395	232
<i>1 = delitos drogas</i>	0,1089	0,0948	-0,5566		395	232
<i>1 = delitos sexuales</i>	0,0405	0,0302	-0,6646		395	232
<i>edad egreso cárcel</i>	34,2860	35,6993	1,6113		395	231
<i>1 = condena < 6 meses</i>	0,4962	0,4440	-1,2644		395	232
<i>Cárcel concesionada de Rancagua y cárcel operada por el Estado de Concepción de la VIII Región</i>						
<i>Indicadores</i>	<i>Concesionada</i>	<i>Operada por el Estado</i>	<i>Test</i>	<i>Sig.</i>	<i>N° población - concesionada</i>	<i>N° población - operada por el Estado</i>
<i>1 = soltero</i>	0,7291	0,6972	-1,1389		395	796
<i>1 = sin educ./educ. básica</i>	0,4684	0,5025	1,1102		395	796
<i>1 = alto compr. delictual</i>	0,0962	0,2764	7,1067	***	395	796
<i>1 = medio compr. delictual</i>	0,5215	0,5666	1,4723		395	796
<i>1 = condenas previas</i>	0,4886	0,5452	1,8425		395	796
<i>1 = delitos propiedad</i>	0,5873	0,7249	4,7875	***	395	796
<i>1 = delitos drogas</i>	0,1139	0,0666	-2,7992	***	395	796
<i>1 = delitos sexuales</i>	0,0430	0,0226	-1,9650	***	395	796
<i>edad egreso cárcel</i>	34,2860	31,2297	-5,1777	***	395	795
<i>1 = condena < 6 meses</i>	0,4962	0,5126	0,5317		395	796

***Significancia estadística al 5%

Fuente: Elaboración propia, en base a información de Gendarmería de Chile.

Luego de realizar este procedimiento de comparación de medias, el paso siguiente fue calcular las tasas de reincidencia tanto para el grupo de tratamiento como para los respectivos grupos de control. En esta línea, las estimaciones de reincidencia son exhibidas en el Cuadro 13.

Para obtenerlas, se utilizó el modelo de tratamiento/control A5, definido en Cuadro 4. Si se considera como grupo de control a los egresados de cárceles operadas por el Estado de la misma región que la cárcel concesionada, las comparaciones de medias de reincidencia de la población egresada (luego de su seguimiento por un año) muestran que el porcentaje de población reincidente es significativamente mayor en las cárceles concesionadas de la I Región y VI Región. En particular, en el primer caso se observa una diferencia de 18,43 puntos porcentuales de mayor reincidencia, mientras que en el segundo la cifra asciende a 9,29 puntos. No obstante, se debe tener cuidado con la interpretación de la significancia estadística de estas cifras, especialmente en el primer caso debido al bajo número de observaciones del grupo de control. Si, en cambio, se establece como grupo de control los egresados de complejos penitenciarios de regiones vecinas de donde se encuentran las cárceles concesionadas, no se observan diferencias significativas en las mediciones de reincidencia.

A nivel agregado, si se considera como población de tratamiento a los egresados de las tres unidades concesionadas y como grupo de control a todos los egresados de cárceles operadas por el Estado de esas mismas regiones y de complejos penitenciarios vecinos, respectivamente, se aprecia una tasa significativa mayor de reincidencia de las cárceles concesionadas en el primer caso (grupo de control C1) mientras que las tasas de reincidencia son similares en el segundo caso.

Cuadro 13. Comparación de las tasas de reincidencia

<i>Modelo A5</i>	<i>Concesionada</i>	<i>Operada por el Estado</i>	<i>Diferencia</i>	<i>Significancia</i>	<i>N° población - concesionada</i>	<i>N° población - operada por el Estado</i>
<i>Grupo de tratamiento vs grupo de control C1 (dentro de la región)</i>						
<i>CP Alto Hospicio vs Op. Estado I Región</i>	36,61	18,18	18,43	***	814 (Sí=298)	55 (Sí=10)
<i>CP La Serena vs Op. Estado IV Región</i>	26,61	27,27	-0,66		387 (Sí=103)	220 (Sí=60)
<i>CP Rancagua vs Op. Estado VI Región</i>	24,81	15,52	9,29	***	395 (Sí=98)	232 (Sí=36)
<i>Grupo de tratamiento vs grupo de control C2 (entre complejos penitenciarios de regiones vecinas)</i>						
<i>CP Alto Hospicio vs CP Arica</i>	36,61	36,02	0,59		814 (Sí=298)	558 (Sí=201)
<i>CP La Serena vs CP Valparaíso</i>	26,61	30,43	-3,82		387 (Sí=103)	953 (Sí=290)
<i>CP Rancagua vs CP Concepción</i>	24,81	26,61	-1,80		395 (Sí=98)	793 (Sí=211)
<i>Grupo de tratamiento vs grupo de control C1 y C2 (totales)</i>						
<i>Concesiones vs Op. Estado de la región</i>	31,27	20,91	10,36	***	1.596 (Sí=499)	507 (Sí=106)
<i>Concesiones vs Op. Estado CP otra región</i>	31,27	30,47	0,80		1.596 (Sí=499)	2.304 (Sí=702)

***Significancia estadística al 5%

Fuente: Elaboración propia, en base a información de Gendarmería de Chile.

Una vez obtenidas estas comparaciones en las medias de reincidencia, se realizaron estimaciones para cada uno de los modelos establecidos en el Cuadro 4. Los Cuadros 14, 15 y 16 muestran los efectos marginales de cada uno de los parámetros controlados para cada una de las cárceles concesionadas y su grupo de control asociado a cárceles operadas por el Estado dentro de la misma región.

En concreto, se presentan resultados significativos para determinantes variables. El compromiso delictual pareciera ser un fuerte determinante de la conducta futura de los egresados bajo estudio debido a que aquellos con un compromiso delictual medio y alto muestran una mayor propensión a reincidir en comparación con los individuos con bajo compromiso. De la misma forma, en los Cuadros 14 y 16, la historia criminal aparece como otro determinante de una mayor reincidencia. En particular, pareciera que aquellos individuos con pasos previos por la cárcel en calidad de condenados presentan una mayor probabilidad de reincidir. Un caso similar ocurre con la causa de egreso de la cárcel: los condenados egresados por el cumplimiento de su condena tienen significativamente una mayor probabilidad de reincidir que los egresados beneficiados por la libertad condicional o la rebaja de condena.

Con respecto a la tipología de los delitos, en todas las estimaciones se aprecia una mayor probabilidad de reincidir si el sujeto fue condenado por hurto (en términos de condena de referencia por la cual ingresó a un establecimiento penitenciario): esto es, individuos condenados por otros delitos contra la propiedad, robo y robo no violento son menos propensos a reincidir en comparación con aquellos condenados por hurto. Lo mismo ocurre con los condenados por delitos establecidos en la ley de drogas, delitos contra las personas (lesiones y/u homicidios) y otras categorías delictuales no agrupadas. La significancia estadística, no obstante, varía en cada una de las estimaciones relacionadas.

En términos del tiempo de privación de libertad, no es posible apreciar algún patrón de comportamiento para los resultados observados. Los parámetros ofrecen resultados mixtos en términos de efecto; además, en su gran mayoría, no son significativos.

Finalmente, respecto del paso por la cárcel concesionada se aprecian resultados poco concluyentes. En el Cuadro 14 no se observan diferencias significativas entre el sistema concesionado y el operado por el Estado para ninguno de los modelos estimados; lo contrario se aprecia en el Cuadro 15, que efectivamente muestra parámetros significativos.

En particular, se observa que aquellos condenados egresados de cárceles operadas por el Estado presentan una mayor probabilidad de reincidir. Este resultado se revierte si se observa el Cuadro 16 (particularmente los modelos A4, A5 y A6) que muestra una mayor propensión a reincidir de los egresados de la cárcel concesionada. Sin embargo, frente a estos resultados contrapuestos, no es posible establecer si las diferencias pueden deberse al sistema (concesionado y operado por el Estado) o a otras diferencias subyacentes (niveles de seguridad, complejos penitenciarios en comparación con otro tipo de dependencias, entre otras), como se mencionó anteriormente en las limitantes metodológicas.

Cuadro 14. Efectos marginales: cárcel concesionada de Alto Hospicio y cárceles operadas por el Estado dentro de la región

<i>Cárcel concesionada de Alto Hospicio y cárceles operadas por el Estado dentro de la I Región</i>												
<i>Modelo</i>	<i>A1</i>		<i>A2</i>		<i>A3</i>		<i>A4</i>		<i>A5</i>		<i>A6</i>	
<i>A1</i>	0,0899											
<i>A2</i>			0,0995									
<i>A3</i>					0,0929							
<i>A4</i>							0,0904					
<i>A5</i>									0,1023			
<i>Meses privado en cárcel concesionada</i>											0,0000	
<i>Meses privado en cárcel operada por el Estado</i>											-0,0012	
<i>Edad de egreso</i>	-0,0016		-0,0014		-0,0015		-0,0015		-0,0014		-0,0017	
<i>Estado civil (1 = soltero)</i>	0,0998 ***		0,1040 ***		0,1000 ***		0,0997 ***		0,1037 ***		0,0977 ***	
<i>Escolaridad (1 = sin educ./educ. básica)</i>	-0,0432		-0,0468		-0,0469		-0,0476		-0,0543		-0,0426	
<i>Historia criminal (1 = condenas previas)</i>	0,1336 ***		0,1365 ***		0,1382 ***		0,1377 ***		0,1408 ***		0,1349 ***	
<i>Compromiso delictual (1 = medio)</i>	0,2166 ***		0,2243 ***		0,2257 ***		0,2270 ***		0,2158 ***		0,2249 ***	
<i>Compromiso delictual (1 = alto)</i>	0,3159 ***		0,3233 ***		0,3204 ***		0,3225 ***		0,3186 ***		0,3258 ***	
<i>Privación libertad (1 = entre 30 y 180 días)</i>	0,0403		0,0431		0,0449		0,0443		0,0478		0,0326	
<i>Privación libertad (1 = entre 180 y 365 días)</i>	0,1506		0,1523 ***		0,1541 ***		0,1535 ***		0,1582 ***		0,1420	
<i>Privación libertad (1 = entre 1 y 3 años)</i>	-0,0221		-0,0270		-0,0210		-0,0220		-0,0205		-0,0296	
<i>Privación libertad (1 = más de 3 años)</i>	-0,0066		-0,0238		-0,0332		-0,0336		-0,0315		-0,0142	
<i>Delito (1 = robo no violento)</i>	-0,0539		-0,0531		-0,0519		-0,0525		-0,0469		-0,0566	
<i>Delito (1 = robo)</i>	-0,1057		-0,1040		-0,1097		-0,1111		-0,1188		-0,1049	
<i>Delito (1 = otros delitos contra la propiedad)</i>	-0,0662		-0,0655		-0,0640		-0,0645		-0,0616		-0,0677	
<i>Delito (1 = drogas)</i>	-0,2211 ***		-0,2132 ***		-0,2140 ***		-0,2144 ***		-0,2153 ***		-0,2238 ***	
<i>Delito (1 = contra las personas)</i>	-0,2480 ***		-0,2483 ***		-0,2504 ***		-0,2521 ***		-0,2504 ***		-0,2489 ***	
<i>Delito (1 = otros delitos)</i>	-0,1393 ***		-0,1471 ***		-0,1481 ***		-0,1478 ***		-0,1448 ***		-0,1438 ***	
<i>Egreso (1 = cumplimiento de condena)</i>	0,1077 ***		0,1017 ***		0,0958 ***		0,0939 ***		0,0899		0,1104 ***	
<i>Número de observaciones</i>	917		891		884		880		868		917	

***Significancia estadística al 5%

Fuente: Elaboración propia, en base a información de Gendarmería de Chile.

Cuadro 15. Efectos marginales: cárcel concesionada de La Serena y cárceles operadas por el Estado dentro de la región

<i>Cárcel concesionada de La Serena y cárceles operadas por el Estado dentro de la IV Región</i>						
<i>Modelo</i>	<i>A1</i>	<i>A2</i>	<i>A3</i>	<i>A4</i>	<i>A5</i>	<i>A6</i>
<i>A1</i>	-0,0931 ***					
<i>A2</i>		-0,0945 ***				
<i>A3</i>			-0,0976 ***			
<i>A4</i>				-0,0984 ***		
<i>A5</i>					-0,0988 ***	
<i>Meses privado en cárcel concesionada</i>						0,0049
<i>Meses privado en cárcel operada por el Estado</i>						0,0077 ***
<i>Edad de egreso</i>	-0,0003	-0,0002	0,0002	0,0001	0,0001	-0,0005
<i>Estado civil (1 = soltero)</i>	0,0218	0,0101	0,0212	0,0231	0,0208	0,0234
<i>Escolaridad (1 = sin educ./educ. básica)</i>	0,0202	0,0043	-0,0003	-0,0002	0,0006	0,0308
<i>Historia criminal (1 = condenas previas)</i>	0,0404	0,0399	0,0452	0,0486	0,0474	0,0394
<i>Compromiso delictual (1 = medio)</i>	0,1885 ***	0,1736 ***	0,1704 ***	0,1701 ***	0,1701 ***	0,1823 ***
<i>Compromiso delictual (1 = alto)</i>	0,4241 ***	0,4158 ***	0,4189 ***	0,4231 ***	0,4219 ***	0,4068 ***
<i>Privación libertad (1 = entre 30 y 180 días)</i>	-0,0157	-0,0104	-0,0071	-0,0062	-0,0008	-0,0463
<i>Privación libertad (1 = entre 180 y 365 días)</i>	0,1557	0,1678	0,1711	0,1723	0,1770	0,0524
<i>Privación libertad (1 = entre 1 y 3 años)</i>	-0,1716 ***	-0,1645 ***	-0,1718 ***	-0,1670 **	-0,1605 ***	-0,2515 ***
<i>Privación libertad (1 = más de 3 años)</i>	-0,1414 ***	-0,1197	-0,1200	-0,1108	-0,1275	-0,2650 ***
<i>Delito (1 = robo no violento)</i>	-0,1063 ***	-0,1114 ***	-0,1211 ***	-0,1260 ***	-0,1269 ***	-0,0991
<i>Delito (1 = robo)</i>	-0,1420 ***	-0,1370 ***	-0,1352 ***	-0,1381 ***	-0,1579 ***	-0,1302
<i>Delito (1 = otros delitos contra la propiedad)</i>	-0,0898	-0,0874	-0,0880	-0,0884	-0,0898	-0,0709
<i>Delito (1 = drogas)</i>	-0,0923	-0,0724	-0,0656	-0,0669	-0,0675	-0,0837
<i>Delito (1 = contra las personas)</i>	-0,1301 ***	-0,1312 ***	-0,1296 ***	-0,1249	-0,1213	-0,1101
<i>Delito (1 = otros delitos)</i>	-0,1712 ***	-0,1814 ***	-0,1798 ***	-0,1821 ***	-0,1798 ***	-0,1521 ***
<i>Egreso (1 = cumplimiento de condena)</i>	-0,0072	0,0084	0,0003	-0,0022	0,0008	0,0027
<i>Número de observaciones</i>	653	621	620	614	607	653

***Significancia estadística al 5%

Fuente: Elaboración propia, en base a información de Gendarmería de Chile.

Cuadro 16. Efectos marginales: cárcel concesionada de Rancagua y cárceles operadas por el Estado dentro de la región

<i>Cárcel concesionada de Rancagua y cárceles operadas por el Estado dentro de la VI Región</i>										
<i>Modelo</i>	<i>A1</i>	<i>A2</i>	<i>A3</i>	<i>A4</i>	<i>A5</i>	<i>A6</i>				
<i>A1</i>	0,0423									
<i>A2</i>		0,0452								
<i>A3</i>			0,0513							
<i>A4</i>				0,0584	***					
<i>A5</i>					0,0751	***				
<i>Meses privado en cárcel concesionada</i>									0,0052	***
<i>Meses privado en cárcel operada por el Estado</i>									-0,0002	
<i>Edad de egreso</i>	-0,0009	-0,0007	-0,0001	-0,0002	-0,0003	-0,0008				
<i>Estado civil (1 = soltero)</i>	-0,0240	-0,0191	-0,0051	0,0077	0,0076	-0,0254				
<i>Escolaridad (1 = sin educ./educ. básica)</i>	-0,0116	-0,0107	-0,0069	-0,0213	-0,0288	-0,0240				
<i>Historia criminal (1 = condenas previas)</i>	0,0769	***	0,0819	***	0,0816	***	0,0893	***	0,0867	***
<i>Compromiso delictual (1 = medio)</i>	0,2348	***	0,2374	***	0,2521	***	0,2446	***	0,2308	***
<i>Compromiso delictual (1 = alto)</i>	0,4363	***	0,4430	***	0,4687	***	0,4895	***	0,4841	***
<i>Privación libertad (1 = entre 30 y 180 días)</i>	0,0913	0,0947	0,0995	0,0931	0,0790	0,0818				
<i>Privación libertad (1 = entre 180 y 365 días)</i>	0,0572	0,0524	0,0417	0,0666	0,0544	0,0274				
<i>Privación libertad (1 = entre 1 y 3 años)</i>	0,0357	0,0392	0,0363	0,0422	0,0395	-0,0323				
<i>Privación libertad (1 = más de 3 años)</i>	0,0191	0,0347	0,0304	0,0483	0,0431	-0,1133				
<i>Delito (1 = robo no violento)</i>	-0,0541	-0,0548	-0,0533	-0,0516	-0,0479	-0,0598				
<i>Delito (1 = robo)</i>	0,0000	-0,0044	0,0178	0,0127	0,0157	-0,0023				
<i>Delito (1 = otros delitos contra la propiedad)</i>	-0,1251	***	-0,1238	***	-0,1163	***	-0,1343	***	-0,1258	***
<i>Delito (1 = drogas)</i>	-0,0756	-0,0794	-0,0719	-0,0827	-0,0775	-0,0829				
<i>Delito (1 = contra las personas)</i>	-0,0169	-0,0186	-0,0107	0,0087	0,0330	-0,0103				
<i>Delito (1 = otros delitos)</i>	-0,0532	-0,0516	-0,0434	-0,0430	-0,0380	-0,0511				
<i>Egreso (1 = cumplimiento de condena)</i>	0,0879	***	0,0871	***	0,0869	***	0,0988	***	0,0928	***
<i>Número de observaciones</i>	767	748	725	682	626	767				

***Significancia estadística al 5%

Fuente: Elaboración propia, en base a información de Gendarmería de Chile.

De la misma forma, los Cuadros 17, 18 y 19 muestran los efectos marginales para cada una de las cárceles concesionadas, considerando el grupo de control asociado a complejos penitenciarios operados por el Estado de las regiones vecinas. En estas estimaciones, se encuentra un patrón similar al hallado anteriormente en lo que refiere a la significancia y la dirección del efecto de algunas variables de control. En estos resultados, se sigue apreciando el efecto del compromiso delictual, la historia criminal y el tipo de egreso como determinantes de una mayor reincidencia. Así, condenados egresados con compromiso delictual alto y medio son más propensos a reincidir que aquellos con bajo compromiso; este efecto es mayor en aquellos con alto compromiso. Lo mismo sucede con quienes tienen pasos previos por la cárcel en comparación con condenados primerizos egresados y con los egresados por cumplimiento de condena en relación con los beneficiados con libertad condicional y rebaja de condena.

Adicionalmente y con lo exhibido anteriormente, en todas las estimaciones se aprecia que los sujetos condenados por hurto tienen una propensión mayor a reincidir. En todos estos resultados, se observa un efecto significativo y de menor reincidencia para los condenados egresados por delitos establecidos en la ley de drogas. En lo que refiere a los delitos de robo, robo no violento, contra las personas y otros contra la propiedad, si bien los efectos son consistentes con la evidencia, no todos los parámetros son significativos.

No es posible apreciar algún patrón respecto del tiempo de privación de libertad. Al igual que las estimaciones anteriores, los parámetros no son significativos y ofrecen resultados mixtos en términos de efecto. Si bien se observan efectos contrapuestos en las estimaciones vinculadas con el paso por la cárcel concesionada en comparación con los complejos penitenciarios operados por el Estado (los Cuadros 17 y 18 presentan un efecto positivo de la cárcel concesionada en términos de reducción de reincidencia mientras que el Cuadro 19 muestra lo contrario), estos efectos no son significativos. En este contexto, se debe ser cauto con las conclusiones puesto que estos resultados no pueden atribuirse en términos de causalidad, dado que no hubo una elección en la asignación de quienes son parte del tratamiento (cárcel concesionada) y quienes forman parte del control (cárcel de operada por el Estado).

Cuadro 17. Efectos marginales: cárcel concesionada de Alto Hospicio y cárcel operada por el Estado de Arica (XV Región)

<i>Cárcel concesionada de Alto Hospicio y cárcel operada por el Estado de Arica de la XV Región</i>												
<i>Modelo</i>	<i>A1</i>		<i>A2</i>		<i>A3</i>		<i>A4</i>		<i>A5</i>		<i>A6</i>	
<i>A1</i>	-0,0348											
<i>A2</i>			-0,0332									
<i>A3</i>					-0,0336							
<i>A4</i>							-0,0346					
<i>A5</i>									-0,0376			
<i>Meses privado en cárcel concesionada</i>											-0,0022	
<i>Meses privado en cárcel operada por el Estado</i>											-0,0003	
<i>Edad de egreso</i>	-0,0021		-0,0021		-0,0022		-0,0022		-0,0021		-0,0021	
<i>Estado civil (1 = soltero)</i>	0,0847 ***		0,0873 ***		0,0853 ***		0,0856 ***		0,0880 ***		0,0868 ***	
<i>Escolaridad (1 = sin educ./educ. básica)</i>	-0,0069		-0,0096		-0,0097		-0,0107		-0,0132		-0,0071	
<i>Historia criminal (1 = condenas previas)</i>	0,1158 ***		0,1169 ***		0,1182 ***		0,1187 ***		0,1170 ***		0,1169 ***	
<i>Compromiso delictual (1 = medio)</i>	0,2432 ***		0,2420 ***		0,2422 ***		0,2437 ***		0,2377 ***		0,2414 ***	
<i>Compromiso delictual (1 = alto)</i>	0,4060 ***		0,4060 ***		0,4042 ***		0,4041 ***		0,4022 ***		0,4051 ***	
<i>Privación libertad (1 = entre 30 y 180 días)</i>	0,0278		0,0289		0,0295		0,0285		0,0312		0,0424	
<i>Privación libertad (1 = entre 180 y 365 días)</i>	0,0832		0,0837		0,0848		0,0826		0,0858		0,1040	
<i>Privación libertad (1 = entre 1 y 3 años)</i>	-0,0016		-0,0033		0,0003		-0,0022		0,0015		0,0341	
<i>Privación libertad (1 = más de 3 años)</i>	-0,0150		-0,0207		-0,0247		-0,0273		-0,0329		0,0420	
<i>Delito (1 = robo no violento)</i>	-0,0910 ***		-0,0918 ***		-0,0911 ***		-0,0889 ***		-0,0869 ***		-0,0820 ***	
<i>Delito (1 = robo)</i>	-0,1264 ***		-0,1306 ***		-0,1330 ***		-0,1323 ***		-0,1301 ***		-0,1153 ***	
<i>Delito (1 = otros delitos contra la propiedad)</i>	-0,0783		-0,0786		-0,0790		-0,0790		-0,0747		-0,0749	
<i>Delito (1 = drogas)</i>	-0,2383 ***		-0,2365 ***		-0,2365 ***		-0,2368 ***		-0,2374 ***		-0,2338 ***	
<i>Delito (1 = contra las personas)</i>	-0,1830 ***		-0,1756 ***		-0,1763 ***		-0,1764 ***		-0,1684 ***		-0,1801 ***	
<i>Delito (1 = otros delitos)</i>	-0,1645 ***		-0,1649 ***		-0,1656 ***		-0,1649 ***		-0,1627 ***		-0,1591 ***	
<i>Egreso (1 = cumplimiento de condena)</i>	0,0989 ***		0,0928 ***		0,0892 ***		0,0884 ***		0,0838 ***		0,0947 ***	
<i>Número de observaciones</i>	1.399		1.388		1.382		1.379		1.371		1.399	

***Significancia estadística al 5%

Fuente: Elaboración propia, en base a información de Gendarmería de Chile.

Cuadro 18. Efectos marginales: cárcel concesionada de La Serena y cárcel operada por el Estado de Valparaíso (V Región)

Cárcel concesionada de La Serena y cárcel operada por el Estado de Valparaíso de la V Región

<i>Modelo</i>	<i>A1</i>		<i>A2</i>		<i>A3</i>		<i>A4</i>		<i>A5</i>		<i>A6</i>	
<i>A1</i>	-0,0340											
<i>A2</i>			-0,0388									
<i>A3</i>					-0,0411							
<i>A4</i>							-0,0385					
<i>A5</i>									-0,0383			
<i>Meses privado en cárcel concesionada</i>											-0,0020	
<i>Meses privado en cárcel operada por el Estado</i>											0,0016	
<i>Edad de egreso</i>	-0,0052	***	-0,0052	***	-0,0051	***	-0,0051	***	-0,0051	***	-0,0052	***
<i>Estado civil (1 = soltero)</i>	-0,0593		-0,0595		-0,0560		-0,0553		-0,0563		-0,0613	
<i>Escolaridad (1 = sin educ./educ. básica)</i>	0,0248		0,0232		0,0218		0,0224		0,0219		0,0301	
<i>Historia criminal (1 = condenas previas)</i>	0,0741	***	0,0766	***	0,0787	***	0,0807	***	0,0789	***	0,0775	***
<i>Compromiso delictual (1 = medio)</i>	0,1727	***	0,1691	***	0,1677	***	0,1666	***	0,1655	***	0,1720	***
<i>Compromiso delictual (1 = alto)</i>	0,3835	***	0,3784	***	0,3780	***	0,3762	***	0,3752	***	0,3803	***
<i>Privación libertad (1 = entre 30 y 180 días)</i>	0,0092		0,0015		0,0015		0,0021		0,0031		0,0136	
<i>Privación libertad (1 = entre 180 y 365 días)</i>	0,0817		0,0760		0,0756		0,0772		0,0785		0,0816	
<i>Privación libertad (1 = entre 1 y 3 años)</i>	-0,0443		-0,0508		-0,0540		-0,0502		-0,0464		-0,0547	
<i>Privación libertad (1 = más de 3 años)</i>	-0,0303		-0,0368		-0,0384		-0,0315		-0,0330		-0,0740	
<i>Delito (1 = robo no violento)</i>	-0,0655		-0,0658		-0,0682		-0,0706		-0,0724		-0,0655	
<i>Delito (1 = robo)</i>	-0,0485		-0,0498		-0,0488		-0,0529		-0,0575		-0,0483	
<i>Delito (1 = otros delitos contra la propiedad)</i>	-0,0822		-0,0828		-0,0827		-0,0828		-0,0843		-0,0770	
<i>Delito (1 = drogas)</i>	-0,1620	***	-0,1607	***	-0,1591	***	-0,1611	***	-0,1634	***	-0,1585	***
<i>Delito (1 = contra las personas)</i>	-0,1623	***	-0,1634	***	-0,1628	***	-0,1603	***	-0,1598	***	-0,1608	***
<i>Delito (1 = otros delitos)</i>	-0,2113	***	-0,2146	***	-0,2140	***	-0,2159	***	-0,2179	***	-0,2094	***
<i>Egreso (1 = cumplimiento de condena)</i>	0,0882	***	0,0839	***	0,0817	***	0,0820	***	0,0840	***	0,0849	***
<i>Número de observaciones</i>	1.358		1.347		1.346		1.341		1.337		1.358	

***Significancia estadística al 5%

Fuente: Elaboración propia, en base a información de Gendarmería de Chile.

Cuadro 19. Efectos marginales: cárcel concesionada de Rancagua y cárcel operada por el Estado de Concepción (VIII Región)

Cárcel concesionada de Rancagua y cárcel operada por el Estado de Concepción de la VIII Región

<i>Modelo</i>	<i>A1</i>	<i>A2</i>	<i>A3</i>	<i>A4</i>	<i>A5</i>	<i>A6</i>
<i>A1</i>	0,0333					
<i>A2</i>		0,0384				
<i>A3</i>			0,0425			
<i>A4</i>				0,0469		
<i>A5</i>					0,0486	
<i>Meses privado en cárcel concesionada</i>						0,0029
<i>Meses privado en cárcel operada por el Estado</i>						-0,0006
<i>Edad de egreso</i>	-0,0023	-0,0023	-0,0024	-0,0025	-0,0026	-0,0023
<i>Estado civil (1 = soltero)</i>	-0,0366	-0,0385	-0,0356	-0,0326	-0,0316	-0,0380
<i>Escolaridad (1 = sin educ./educ. básica)</i>	0,0070	0,0058	0,0050	0,0009	0,0007	0,0033
<i>Historia criminal (1 = condenas previas)</i>	0,1191 ***	0,1200 ***	0,1222 ***	0,1254 ***	0,1254 ***	0,1214 ***
<i>Compromiso delictual (1 = medio)</i>	0,2011 ***	0,2032 ***	0,2035 ***	0,2026 ***	0,2060 ***	0,2058 ***
<i>Compromiso delictual (1 = alto)</i>	0,2657 ***	0,2699 ***	0,2674 ***	0,2750 ***	0,2838 ***	0,2827 ***
<i>Privación libertad (1 = entre 30 y 180 días)</i>	0,0351	0,0344	0,0362	0,0374	0,0365	0,0314
<i>Privación libertad (1 = entre 180 y 365 días)</i>	-0,0359	-0,0379	-0,0316	-0,0268	-0,0180	-0,0419
<i>Privación libertad (1 = entre 1 y 3 años)</i>	-0,0268	-0,0274	-0,0236	-0,0243	-0,0225	-0,0411
<i>Privación libertad (1 = más de 3 años)</i>	-0,0321	-0,0319	-0,0326	-0,0345	-0,0302	-0,0482
<i>Delito (1 = robo no violento)</i>	-0,0356	-0,0371	-0,0405	-0,0368	-0,0387	-0,0354
<i>Delito (1 = robo)</i>	-0,0373	-0,0380	-0,0367	-0,0321	-0,0359	-0,0294
<i>Delito (1 = otros delitos contra la propiedad)</i>	-0,0659	-0,0647	-0,0668	-0,0663	-0,0672	-0,0661
<i>Delito (1 = drogas)</i>	-0,1165 ***	-0,1184 ***	-0,1194 ***	-0,1178 ***	-0,1196 ***	-0,1229 ***
<i>Delito (1 = contra las personas)</i>	-0,0727	-0,0756	-0,0779	-0,0727	-0,0728	-0,0706
<i>Delito (1 = otros delitos)</i>	-0,0980 ***	-0,1005 ***	-0,1023 ***	-0,0990 ***	-0,0976 ***	-0,0947 ***
<i>Egreso (1 = cumplimiento de condena)</i>	0,0773 ***	0,0758 ***	0,0724 ***	0,0754 ***	0,0759 ***	0,0833 ***
<i>Número de observaciones</i>	1.219	1.210	1.201	1.192	1.187	1.219

***Significancia estadística al 5%

Fuente: Elaboración propia, en base a información de Gendarmería de Chile.

Con estos resultados, y a nivel exploratorio, se indagaron ciertas variables de interés para la investigación desde una lógica de comparación de medias. Para esto, se buscó establecer si existen diferencias entre ambos sistemas en lo que refiere a trabajos intrapenitenciarios y permisos de salida y se relevó información sobre el régimen de los internos y sus respectivas sanciones y castigos.

Así, el Cuadro 20 muestra un test de diferencia de proporciones entre los internos egresados de cada una de las cárceles concesionadas respecto de los grupos de control antes especificados,¹⁴ en materia de trabajos efectuados por los internos en el interior de los recintos penales. Para estos efectos, sólo se consideran las ocupaciones laborales gestionadas por Gendarmería o la empresa concesionada.¹⁵ Los trabajos autogestionados son omitidos de estos resultados. En la cárcel concesionada de la I Región, la cifras muestran una proporción significativamente menor de condenados egresados que trabajaron en la unidad penal, independiente de su grupo de control. Esta tendencia se revierte en el caso de la IV Región, donde se observan diferencias significativas y positivas a favor de la cárcel concesionada de esta región. En la VI Región, no hay diferencias estadísticamente significativas cualquiera sea su grupo de control.

Cuadro 20. Test de diferencia de proporciones: trabajo intrapenitenciario

<i>Grupo</i>	<i>Concesionada</i>	<i>Operada por el Estado</i>	<i>Test</i>	<i>Sig.</i>
<i>Concesionada Alto Hospicio / operada por el Estado I Región</i>	0,0270	0,1636	5,2867	***
<i>Concesionada La Serena / operada por el Estado IV Región</i>	0,0801	0,0272	-2,6152	***
<i>Concesionada Rancagua / operada por el Estado VI Región</i>	0,0481	0,0819	1,7123	
<i>Concesionada Alto Hospicio / operada por el Estado de Arica (XV Región)</i>	0,0270	0,1039	5,9723	***
<i>Concesionada La Serena / operada por el Estado de Valparaíso (V Región)</i>	0,0801	0,0178	-5,5584	***
<i>Concesionada Rancagua / operada por el Estado de Concepción (VIII Región)</i>	0,0481	0,0290	-1,6792	

***Significancia estadística al 5%

Fuente: Elaboración propia, en base a información de Gendarmería de Chile.

¹⁴ En base al modelo de tratamiento/control A5.

¹⁵ De acuerdo con la base de datos de Gendarmería de Chile, estas ocupaciones consistirían en prestaciones de servicios a empresas, organismos o personas externas; trabajo en empresas privadas instaladas en la unidad; servicios varios para la unidad penal; trabajo en Centros de Educación y Trabajo (CET) o en talleres productivo-laborales de Gendarmería (no CET).

Adicionalmente, el Cuadro 21 muestra la diferencia de proporciones entre internos egresados con permisos de salida (beneficios intrapenitenciarios)¹⁶ en comparación con sus respectivos grupos de control.¹⁷ En la práctica, se trata del mismo ejercicio realizado en el Cuadro 20. Los resultados muestran que efectivamente existen diferencias en términos de la otorgación de estos beneficios a la población bajo estudio. En particular, se observa una baja tasa de beneficios en la cárcel concesionada de la I Región en comparación con sus respectivos grupos de control (diferencias estadísticamente significativas). Esta diferencia significativa de menores permisos para los egresados se mantiene en el caso de la cárcel concesionada de la IV Región cuando su grupo de control es el complejo penitenciario operado por el Estado de la V Región, y en la cárcel concesionada de la VI Región cuando el control corresponde a las cárceles operadas por el Estado de la misma región.

Cuadro 21. Test de diferencia de proporciones: beneficios intrapenitenciarios

<i>Grupo</i>	<i>Concesionada</i>	<i>Operada por el Estado</i>	<i>Test</i>	<i>Sig.</i>
<i>Concesionada Alto Hospicio / operada por el Estado I Región</i>	0,0111	0,1636	7,6895	***
<i>Concesionada La Serena / operada por el Estado IV Región</i>	0,0336	0,0227	-0,7585	
<i>Concesionada Rancagua / operada por el Estado VI Región</i>	0,0582	0,1810	4,8705	***
<i>Concesionada Alto Hospicio / operada por el Estado de Arica (XV Región)</i>	0,0111	0,0519	4,5365	***
<i>Concesionada La Serena / operada por el Estado de Valparaíso (V Región)</i>	0,0336	0,0629	2,1467	***
<i>Concesionada Rancagua / operada por el Estado de Concepción (VIII Región)</i>	0,0582	0,0706	0,8075	

***Significancia estadística al 5%

Fuente: Elaboración propia, en base a información de Gendarmería de Chile.

¹⁶ Los permisos de salida considerados corresponden a: salida dominical, salida de fin de semana y salida diaria o salida controlada al medio libre.

¹⁷ En base al modelo de tratamiento/control A5.

Para finalizar, en el Cuadro 22 se exhibe la diferencia de proporciones entre internos egresados de cárceles concesionadas, sancionados con aislamiento en celda solitaria¹⁸ respecto de los grupos de control.¹⁹ Las cifras permiten apreciar diferencias significativas cuando el grupo de control corresponde a complejos penitenciarios de operación estatal. En concreto, para cada una de las cárceles concesionadas, se observa una tasa significativamente menor de internos sancionados con internación en celda solitaria: se presenta un rango de 9% a 12% de condenados sancionados en las cárceles concesionadas en comparación con cifras mayores al 20% para los complejos de la XV Región y V Región, y superiores al 30% para el complejo de la VIII Región.

Estas diferencias se mantienen para la cárcel concesionada de Rancagua cuando el grupo de control corresponde a cárceles operadas por el Estado de la misma región, ya que en el establecimiento concesionado se aprecia una tasa 9 puntos menor de internos sancionados, aproximadamente.

Cuadro 22. Test de diferencia de proporciones: aislamiento en celda solitaria

<i>Grupo</i>	<i>Concesionada</i>	<i>Operada por el Estado</i>	<i>Test</i>	<i>Sig.</i>
<i>Concesionada Alto Hospicio / operada por el Estado I Región</i>	0,1007	0,1636	1,4745	
<i>Concesionada La Serena / operada por el Estado IV Región</i>	0,1163	0,0682	-1,9086	
<i>Concesionada Rancagua / operada por el Estado VI Región</i>	0,0937	0,1810	3,1828	***
<i>Concesionada Alto Hospicio / operada por el Estado de Arica (XV Región)</i>	0,1007	0,2706	8,2317	***
<i>Concesionada La Serena / operada por el Estado de Valparaíso (V Región)</i>	0,1163	0,2487	5,3890	***
<i>Concesionada Rancagua / operada por el Estado de Concepción (VIII Región)</i>	0,0937	0,3480	9,3765	***

***Significancia estadística al 5%

Fuente: Elaboración propia, en base a información de Gendarmería de Chile.

¹⁸ En este contexto, la información recibida de Gendarmería de Chile contaba con otros tipos de sanciones. En particular, según el reglamento de Establecimientos Penitenciarios, las faltas de los internos son sancionadas con alguna de las medidas siguientes, sin que sea procedente su acumulación: i) amonestación verbal, ii) anotación negativa en su ficha personal; iii) prohibición de recibir paquetes o encomiendas por un lapso de hasta 15 días; iv) privación de participar en actos recreativos comunes hasta por 30 días; v) prohibición de recibir paquetes o encomiendas por un lapso de hasta 30 días; vi) limitación de las visitas a un tiempo mínimo que no podrá ser inferior a cinco minutos, durante un lapso que no excederá un mes, debiendo realizarse estas en una dependencia que permita el control de la sanción; vii) privación de hasta por una semana de toda visita o correspondencia con el exterior; viii) revocación de permisos de salida; ix) privación de hasta por un mes de toda visita o correspondencia con el exterior; x) aislamiento de hasta cuatro fines de semana de semana en celda solitaria, desde el desencierro del sábado hasta el encierro del domingo; y xi) internación en celda solitaria por períodos que no podrán exceder de 10 días. Para el presente trabajo, sólo se consideró la internación en celda solitaria toda vez que representa más del 95% de las sanciones en las observaciones consideradas.

¹⁹ En base al modelo de tratamiento/control A5.

7.2. Resultados cualitativos

A continuación se muestran los resultados de las entrevistas y grupos focales que se realizaron respecto del funcionamiento de las cárceles concesionadas. Estos resultados fueron construidos en base a las visitas en terreno realizadas a los recintos penitenciarios, tanto concesionados como operados por el Estado, y a las entrevistas practicadas a los operadores del sistema. El objetivo principal fue conocer las percepciones acerca del funcionamiento del sistema e identificar aquellos aspectos o nudos críticos que se hubieren observado en relación con la implementación específica del Grupo 1.

Adicionalmente, el presente acápite contiene un apartado que explora la percepción de los usuarios del sistema, es decir, de la población albergada en los recintos penitenciarios concesionados y los operados por el Estado, con el objeto de identificar sus opiniones, actitudes, experiencias y de explicitar sus expectativas respecto del paso por ambos sistemas.

Como veremos, en general, los operadores consultados detectan varias virtudes en la utilización del modelo de infraestructura penitenciaria concesionada, especialmente en relación con los avances que ha implicado al otorgar una respuesta a los problemas endémicos de hacinamiento, generar una oferta de condiciones más dignas a los internos e introducir criterios de eficacia en la prestación de los servicios. Como se desprende de lo señalado por un entrevistado:

“Estas son las únicas cárceles que están en condiciones de garantizar ciertos estándares en relación al cumplimiento de estándares internacionales en materia de derechos humanos. Los internos tienen una celda individual en el 80% [de los casos], los internos tienen acceso a los tres ejercicios de alimentación (en las cárceles tradicionales nadie les asegura que la comida les llega), acceso a la salud, una oferta de actividades que tienen que ver con el programa de reinserción social muy amplio. Luego, eso se refleja también en la seguridad, es decir, las tasas de agresiones, de violaciones, de riñas, muertes por violencias en las cárceles. La calidad de vida para los gendarmes. La seguridad, las agresiones a los gendarmes son casi inexistentes en los establecimientos, la seguridad que tiene el personal de Gendarmería al hacer la vigilancia mediante sistemas tecnológicos no tiene punto de comparación. Esos son

elementos que ofrece este modelo que no los ofrece el sistema tradicional” (Profesional de la concesionaria).

En la misma línea, otro operador plantea:

“[El sistema] permite una mayor especialización de los servicios que se están dando. Si finalmente la concesión es un servicio de externalización y uno externaliza y transfiere ciertas actividades a un tercero que se especializa en ello y, por lo tanto, vas generando economías de escala, hay [...], por lo tanto, mayores niveles de deficiencia en las labores que realiza, lo que no sucede en general con los servicios públicos por la naturaleza que estos tienen” (Profesional de Gendarmería).

No obstante estas argumentaciones favorables sobre el sistema concesionado, se detectan algunas falencias en los relatos relevados que se relacionan, fundamentalmente, con la utilización del marco normativo de la Ley de Concesiones y la oferta existente en materia de reinserción social. Como se verá más adelante, ambos problemas están íntimamente relacionados.

7.2.1. Nudos críticos respecto de la utilización del marco legal de la Ley de Concesiones

A fin de materializar la construcción y operación privada de recintos penitenciarios, en 2000 se utilizó el marco normativo otorgado por la Ley de Concesiones establecida en el DFL N° 164 del Ministerio de Obras Públicas. A continuación se describen los puntos de vista tanto positivos como negativos respecto de la utilización de este instrumento que surgen de las entrevistas practicadas a los operadores relevantes, sin tener como objetivo realizar una revisión exhaustiva de la Ley ni contrastar sus opiniones con otras fuentes documentales u opiniones de otros actores.

Dentro de los aspectos positivos, se destacan la posibilidad de juntar en una sola contraparte las responsabilidades asociadas a la administración de un contrato, la posibilidad de acceder a ofertas de empresas con experiencia a nivel internacional y el aprovechamiento de las economías de escala. Dentro de los nudos críticos vinculados con la aplicación de este marco, los operadores relevaron los siguientes: la aplicación del marco normativo a la realidad penitenciaria, el rol del Ministerio de Obras Públicas y de Gendarmería de Chile y la fiscalización por la Inspección Fiscal

7.2.1.1. Aplicación del marco normativo a la realidad penitenciaria

Como se expuso en acápite anteriores, la aplicación de la Ley de Concesiones en el ámbito penitenciario ocurrió con posterioridad a la construcción y operación de las primeras obras públicas desarrolladas bajo dicho modelo, consistentes en carreteras, puentes, y aeropuertos. De las entrevistas practicadas a los operadores, se desprende una visión asociada a la falta de adecuación general de dicho cuerpo normativo para su aplicación en el ámbito penitenciario. Así, en el génesis de esta política para crear obra pública a través del sistema concesionado, no se habría pensado su aplicación al ámbito penitenciario.

“Como este es un sistema nuevo que se implementó en Chile, generalmente la teoría muchas veces no necesariamente es factible de llevarse en su totalidad a la práctica y, en ese sentido digamos, lo que tiene que ver con los instrumentos contractuales en su momento no son aplicables en un 100% al sistema penitenciario chileno [...] lo que en algún momento requiere los ajustes propios de llevar la teoría a la práctica en definitiva. [...] Es tan cerrado el espectro de traspasar lo que tiene que ver la Ley de Concesiones a lo que tiene que generar el sistema penitenciario, que hay cosas que no se ajustan, y en el ajuste de estos dos medios diferentes, digamos que está asociada la Ley de Concesiones a un tema de infraestructura de otro tipo de naturaleza. Ahí en los ajustes es donde esas modificaciones faltan implementar, lo que tiene que ver cuando ya están, cuando se están realizando, cuando ya está en práctica. Las modificaciones a este modelo son las que no se han podido efectuar” (Profesional de Gendarmería).

Esto se ve refrendado por lo señalado por otros entrevistados, quienes también plantean que habría desajuste de la Ley de Concesiones al ser aplicada a materias penitenciarias.

“El modelo de concesiones penitenciarias se desprende del modelo de concesiones de infraestructura de camino, de puertos, de muelles [...] lo meto en esta ‘camisa de fuerza’ [...] [aun]que no se condice mucho, y [se utilizó] porque era el modelo que había porque el Ministerio de Obras Públicas es el que hace la concesión. Si existieran concesiones de temas sociales o con otro Ministerio, la concesión sería distinta” (Profesional de la concesionaria).

Como ejemplo de las rigideces que emanarían de la Ley de Concesiones de acuerdo a los entrevistados, se mencionan las pocas posibilidades que otorga el contrato de concesión, en términos de poder efectuar adecuaciones en caso de que la oferta de reinserción no se ajuste a las necesidades de los internos.

“Si queremos lograr una mejor tasa de reinserción y bajar la reincidencia, bueno focalicemos los programas hacia esa dirección. Hoy día no están focalizados en esa dirección, hoy día el foco está en la cobertura y en el cumplimiento de los indicadores de gestión. Independiente de lo que quieran, nosotros tenemos que hacer [aquello para] lo que el Estado nos ha contratado, y si hay que hacer diez talleres de sexualidad, lo vamos hacer, y si con uno bastara, yo hago los otros nueve, y si dejo de hacer uno... dentro del año me van a multar. El año pasado nos multaron porque una de estas actividades terminó el 3 de enero, no terminó el 31 de diciembre, no terminó dentro del año, entonces multa. [...] Entonces créeme que yo para evitar las multas hago lo que tengo que hacer no más” (Profesional de la concesionaria).

En ese contexto, uno de los principales problemas que presentaría actualmente la aplicación de contratos de concesión a la lógica penitenciaria se vincula con la escasa posibilidad de realizar modificaciones en la oferta, de acuerdo con los cambios en la composición de la población penal, los perfiles criminógenos y las distintas necesidades de los internos. De esta forma, la oferta en materia de reinserción no se ajusta a las necesidades de los internos, sino que los internos deben ajustarse a ella.

“[La licitación se hizo en 2000 y la oferta se presentó en 2001] y estamos en 2013, y en este transcurso de tiempo, ha habido muchas modificaciones al sistema judicial, ha habido una reforma procesal penal, se promulgó la Ley N° 20.084 en que ha generado una serie de modificaciones. Eso también de alguna manera ha generado que los objetivos que en algún momento se definieron tampoco puedan cumplirse en un 100% [...] porque los objetivos han ido cambiando, las necesidades han ido modificándose, porque las problemáticas son diferentes” (Profesional de Gendarmería).

Como vimos en las argumentaciones de la literatura comparada vinculadas con la participación de privados en el área penitenciaria, uno de los argumentos usualmente invocados a favor de su participación es la flexibilidad que representan. En este sentido, se

sostiene que por encontrarse sujeto a la competencia y a la disciplina del mercado, el mundo empresarial puede responder más rápido a las condiciones cambiantes y las necesidades penitenciarias a fin de actuar con más celeridad para corregir los problemas.

Sin embargo, en el caso del sistema concesionado chileno, este es uno de los aspectos que no están presentes, toda vez que la ejecución del contrato de concesión en el marco de la Ley de Concesiones, se caracteriza por su rigidez según los operadores. No obstante, de acuerdo a lo señalado por los entrevistados, no se trata de que las prestaciones no puedan variar pues pueden introducirse algunos cambios en la medida en que no alteren el presupuesto asignado.

“¿Tiene instrumentos de modificación? Sí, tiene instrumentos. Las bases también permiten hacer modificaciones de hecho se han hecho, hicimos varios procesos de modificación, pero otra cosa es hablar de modificación un poquito más estructural. Es como si tú hoy día le dijeras a una concesionaria de autopista el Maipo quiero una tercera pista, ya eso es como repensar el contrato de nuevo. Entonces claro, para los actores que están en el contrato es complejo, porque para la administración penitenciaria, los alcaides o los profesionales de reinserción social o lo que sea te dicen ‘oye pero este contrato no se ajusta a la realidad’. Sí, pues, no se ajusta a la realidad, pero es el contrato que tenemos” (Profesional de Gendarmería).

Sin embargo, otros actores no consideran sólo el contrato como impedimento para hacer cambios que permitan ajustar la oferta de acuerdo a las necesidades, sino también la participación de diversos entes estatales y sus distintos intereses que limitan, de cierta manera, las posibilidades en ese sentido.

“El tema de modificar contratos dejándolos un poco más flexibles para ir adaptando la realidad de lo que se vive [...] nosotros no solamente nos encontramos con Gendarmería que también es súper exigente, que está bien que así lo sea [...] que también de cierta manera pretende cumplir algunas metas que son propias de ellos, que lamentablemente no fueron reflejadas en las exigencias de las bases de licitación [...] pero no es tan sólo por el lado de Gendarmería, también el Ministerio de Justicia que tiene que tomar ciertos criterios o abordar ciertos temas que... se le hace complicado hacerlo porque también a su lado está el Ministerio de Hacienda que exige que cualquier tipo de modificación [...] no altere ningún equilibrio económico

que fue establecido. Entonces cuantificar un tema, comparar con otro económicamente no es tan fácil. Propuestas hemos hecho, a través de la sociedad concesionaria, la que ha hecho a lo menos cuatro [propuestas] y las ha presentado formalmente, se ha trabajado con Gendarmería, se le ha entregado al Ministerio de Justicia, nosotros hemos sido partícipes de ello, pero siempre nos hemos encontrado con alguna dificultad que no nos ha permitido avanzar” (Inspector Fiscal).

Asimismo, también se menciona como obstáculo la rigidez asociada a las formas de fiscalizar el contrato.

“Entonces la rigidez [también] [...] desde la perspectiva de que el inspector fiscal por distintas razones, y entre ellas las fiscalizaciones de Contraloría, que no quiere mover una coma de lo que dice las bases de licitación, porque si inflexibiliza un poco y alguien le puede cuestionar que flexibilizó, entonces prefiere no hacerlo” (Profesional de la concesionaria).

Otra posibilidad para incorporar cambios a los contratos es renegociarlos. De acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Concesiones, existen dos formas de renegociar los contratos. En la primera, el Ministerio de Obras Públicas (MOP) y el concesionario pueden negociar en forma bilateral y si llegan a un acuerdo, el resultado del proceso es un convenio complementario que modifica el contrato de concesión original e indica los montos que una parte debe pagarle a la otra. En la segunda, si el MOP y el concesionario no llegan a un acuerdo, la disputa se traslada a una comisión conciliadora que si no llega a una solución, trasladará la solución del conflicto a la justicia arbitral. Sin embargo, como señalan Engel et al. (2008), las renegociaciones pueden alterar el proceso competitivo y en caso de ser anticipadas, distorsionan las posturas de la licitación por lo que ya no es posible asegurar que se minimicen costos. De esta forma, los autores argumentan que la utilización del mecanismo de la renegociación en materia de concesiones plantea los siguientes problemas. En primer lugar, en aquellas renegociaciones bilaterales iniciadas por el MOP, el concesionario que no enfrenta competencia puede valorar el costo de las inversiones al costo que él estime adecuado. Un segundo problema es que las modalidades de compensación son variadas y no permiten evaluar con un grado suficiente de certeza el valor esperado de la compensación al concesionario. En tercer lugar, si buena parte de las obras y de los ingresos de los concesionarios son el resultado de renegociaciones

bilaterales, la teoría económica de incentivos indica que tendrán ventaja aquellas empresas con más capacidad para hacer *lobby* en detrimento de su eficiencia productiva, ya que las renegociaciones generalizadas estimulan la selección adversa. Por último, las renegociaciones estimularían la irresponsabilidad fiscal porque permiten que el gobierno corriente se endeude sin pasar por los mecanismos presupuestarios usuales.

Considerando los problemas señalados, algunos de los operadores plantean la necesidad de contar con instrumentos contractuales que permitan revisar las prestaciones e introducir cambios en caso de que lo entregado no esté generando los resultados esperados.

Como señala un entrevistado:

“Cualquier sistema a través de las bases de licitación debiera contener mecanismos flexibles que permitieran ir haciendo las modificaciones, que nos vaya enseñando en este caso toda la experiencia internacional, e irse recogiendo y reorientando los programas hacia esas cosas que están dando más resultado” (Profesional de la concesionaria).

En la misma línea de contemplar instrumentos de evaluación y modificación, otro entrevistado precisa:

“Lo ideal sería que las bases de licitación establecieran ‘mire, usted, cada 4 años va a sentarse a revisar por 6 meses el contrato’. La prioridad del servicio son reinserción, salud, alimentación, y al último lavandería, aseo y todas las otras cuestiones que son como esas desde el punto de vista contractual para poder estar ahí en la práctica, pero eso hoy día no existe” (Profesional de Gendarmería).

De esta forma, varios de los entrevistados relevaron como un nudo problemático la falta de adecuación de la Ley de Concesiones a las especificidades de la operación en materia penitenciaria y la poca flexibilidad existente para poder introducir cambios en la oferta.

7.2.1.2. Roles del Ministerio de Obras Públicas y Gendarmería de Chile

Como se señaló en acápites anteriores, el ente encargado de llevar adelante el proceso licitatorio es el Ministerio de Obras Públicas, el que a su vez en cada proceso suscribió un mandato con el Ministerio de Justicia para llevar a cabo el programa de construcción de la

infraestructura penitenciaria. A esto se suma la presencia de Gendarmería de Chile, que fue el encargado de dar custodia y reinserción.

Es posible advertir varios intereses que confluyen en la generación de esta obra pública, a los cuales, por cierto, hay que agregar un cuarto interés relacionado con el necesario resguardo del presupuesto fiscal.

De acuerdo a las percepciones de algunos entrevistados, en la práctica, uno de los problemas asociado a la confluencia de distintos intereses es que el interés del órgano encargado de ejecutar la política penitenciaria no se habría tenido como eje en la generación de esta política pública.

“Gendarmería que es el principal ejecutor de la política penitenciaria no es escuchado a la hora de tener que definir qué se va hacer [...] Hoy día se sienta el MOP con la concesionada, entonces no me sirve. De hecho me dice, ‘tenemos lista la negociación del contrato’, ‘a ver... no, esto no sirve’, ‘ah, pero es que yo pensé’, ‘pero es que no pues’. ¿Quién es el mandante aquí? Y ¿quién es el que responde finalmente por la política penitenciaria? Yo (Profesional de Gendarmería).

Esto genera que, en términos prácticos, la voz del principal operador del sistema no sea escuchada debido a que en el momento de estructurarse las bases administrativas de licitación (BALI), estas se orientaron fundamentalmente a los aspectos constructivos y de mantenimiento de la operación. Así, al hacer un análisis sencillo de las BALI se puede desprender que los objetivos de reinserción fueron escuetamente abordados en unas pocas páginas dedicadas a establecer la formación mínima del personal abocado a dicha área y los indicadores por los cuales se evaluará el cumplimiento de su labor. Como señala un entrevistado:

“Cuando se crea esto del Ministerio de Obras Públicas, sus ingenieros no tenían ningún conocimiento [por ejemplo] de temas psicosociales, por lo tanto se [plasmó en las bases] lo que construyeron los ingenieros, como ellos interpretaban lo que los técnicos de Gendarmería les transmitían. [...] Si tú haces un análisis frío, bueno la rehabilitación le corresponde a un subprograma, a un subprograma dentro de un conjunto de subprogramas. Además, cuando se crean las bases, se hace un *workshop* con los ingenieros del Ministerio, en el que Gendarmería les cuenta qué quiere y ellos

después lo traducen y lo interpretan porque es el Ministerio de Obras Públicas quien arma las bases, no Gendarmería” (Profesional de la concesionaria).

En este contexto, no es fácil dimensionar los problemas prácticos que esto acarrea. Sin embargo, en la Ley de Concesiones se establece claramente que el encargado de llevar adelante la política pública de las concesiones es el Ministerio de Obras Públicas y, por lo tanto, al igual que en el caso anterior, la respuesta a esta problemática iría en la línea de efectuar modificaciones a la Ley o evaluar si ella constituye el marco normativo más adecuado para vertir los intereses del ente encargado de ejecutar la política pública. Asimismo, como veremos en los párrafos siguientes, esto se encuentra íntimamente vinculado con los mecanismos de fiscalización contenidos en las BALI.

7.2.1.3. Fiscalización por la Inspección Fiscal

De acuerdo a las entrevistas practicadas a los operadores, un tercer nudo crítico en relación con la utilización de la Ley de Concesiones como marco jurídico se relaciona con el ente encargado de fiscalizar el cumplimiento del contrato. Como se vio anteriormente, dicha labor es encomendada a un inspector fiscal, que es un funcionario perteneciente al Ministerio de Obras Públicas. Él cuenta, además, con un equipo de asesores en distintas temáticas que colaboran en su labor.

Como lo relatan algunos entrevistados, uno de los principales problemas que presenta la fiscalización es que la experiencia del inspector no sería la adecuada para comprender las complejidades del quehacer penitenciario. Como señala un entrevistado:

“Hoy día el modelo de control está traspasado a un Ministerio que no es el del giro del negocio, en este caso es el MOP, que tiene la figura del inspector fiscal, (se contrata una asesoría de la inspección fiscal), que está a cargo de fiscalizar el cumplimiento del contrato. Y eso no corresponde, no se ajusta a la realidad” (Profesional de Gendarmería).

En la práctica, esto provoca que el énfasis esté en temas de la construcción y el mantenimiento de la infraestructura, que no siempre coinciden con los intereses del encargado de ejecutar la política pública en materia penitenciaria. Lo anterior se traduce en la existencia de una pugna de intereses que afecta las relaciones institucionales. Esta situación se puede extraer del siguiente relato:

“Lo que pasa que en el programa de reinserción, Gendarmería [...] tiene un peso de que la inspección fiscal no puede aprobar si ellos [...] no le han dado su visto bueno, porque se han hecho avances en la alimentación, en aseo ahí las cosas fluyen, en mantenimiento fluyen, pero en reinserción es como un estanco que es poder del equipo. Entonces hay cosas como de “gallito” [sic] con la inspección fiscal y Gendarmería [...] que afecta la dinámica” (Profesional de la concesionaria).

Como puede observarse, esta problemática está íntimamente vinculada con las anteriores, es decir, con la existencia y aplicación de un marco regulatorio que fue diseñado con el objeto de obtener avances en la edificación de otro tipo de obras públicas, en los cuales resultaba pertinente que el Ministerio de Obras Públicas fuera el principal mandante y quien velara por la correcta ejecución del contrato. Sin embargo, la aplicación de este marco normativo a prestaciones de una naturaleza distinta de aquella para la cual fue concebido, tiene consecuencias prácticas innegables, tales como que el encargado de velar por el cumplimiento del contrato no es el que dicta la política penitenciaria, de lo que se ocupa el Ministerio de Justicia, ni es el encargado de ejecutarla, tarea que corresponde a Gendarmería de Chile.

7.2.2. Nudos críticos respecto del servicio de reinserción social

7.2.2.1. Modelo teórico que lo sustenta

En la actualidad, uno de los principales objetivos de los sistemas de justicia es mantener la seguridad pública a través de la reducción de la reincidencia delictiva. En este sentido, la intervención sobre aquellos factores que hacen más probable que una persona reincida en un delito es un aspecto clave del tratamiento de la población penal. En esta misma línea, es fundamental contar con un marco teórico que sustente el programa de intervención y otorgue directrices conceptuales y metodológicas.

Este fue un aspecto que se consideró en el momento de diseñar el Programa de Reinserción Social de las cárceles concesionadas del Grupo 1. Si bien en las BALI se mencionan los lineamientos generales que debe contener el servicio, fue responsabilidad de la empresa concesionada licitar un modelo teórico sobre el cual basar sus intervenciones.

El modelo escogido fue el de competencias prosociales, adaptado por el español Vicente Garrido Genovés.²⁰ Este modelo derivó de un importante cuerpo de investigación que indicó que muchos infractores carecen de habilidades sociocognitivas desarrolladas adecuadamente, esenciales para la competencia social (Garrido et al., 2001).

El Programa de Pensamiento Prosocial se define como un programa educativo, cognitivo-conductual y multimodal que se centra en la enseñanza de habilidades cognitivas y valores sociales. La idea es proveer a los infractores de las destrezas y actitudes que los hagan capaces de elegir un estilo de vida prosocial que previamente no había sido aceptable o posible de alcanzar (Garrido et al., 2001).

Garrido et al. (2001) argumentan que hay dos factores que se han considerado cruciales para el éxito de programas pero que ellos estiman no significativos, de los cuales el más controversial es el principio de riesgo.²¹ La investigación llevada a cabo por estos autores los lleva a dudar de este principio, ya que consideran que el éxito de los programas se ha conseguido tanto con infractores de bajo como de alto riesgo. Sostienen que los programas no deben negarse a aquellos de bajo riesgo, ya que también pueden beneficiarse de una reducción en la reincidencia mediante programas eficaces. También agregan que este principio crea un falso optimismo al suponer que puede ser efectivo con un alto número de infractores de alto riesgo; sin embargo, muchos de ellos difícilmente pueden ser tratados con éxito, como es el caso de internos con problemas psiquiátricos severos o bien infractores con un estilo de vida altamente inestable o desorganizado.

Por otra parte, Ross y Ross (1995, en Garrido et al., 2001) agregan que mediante escalas de riesgo u otras evaluaciones, los equipos de intervención han establecido la existencia de infractores de bajo riesgo que, en condiciones de mínima tensión, tienen pocas posibilidades de reincidencia. Sin embargo, estas se incrementan si los sujetos se exponen a influencias criminógenas o aumenta el estrés y no poseen las habilidades

²⁰ Doctor en Psicología y diplomado en Criminología, Garrido es uno de los pioneros en el ámbito de la criminología violenta. Ha sido consultor de Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia en América Latina y un firme impulsor de los programas para tratar a jóvenes y adultos violentos, incluyendo agresores sexuales y delincuentes psicópatas, acerca de los cuales ha publicado numerosos artículos y libros.

²¹ Este principio afirma que la conducta criminal puede predecirse confiablemente y que el tratamiento debe focalizarse en infractores de alto riesgo. Se trata de ajustar el nivel de servicio que se entregará al riesgo de reincidencia que presenta el infractor, es decir, se orienta a conocer a “quién” se dirigen las intervenciones (Bonta y Andrews, 2007). El modelo es de origen canadiense, no obstante su utilización se ha extendido con fuerza en las intervenciones realizadas especialmente en Reino Unido.

necesarias para afrontar estas situaciones de alto riesgo. Este tipo de infractor debe ser considerado como una excepción al principio del riesgo para la selección de participantes.

En este contexto, Garrido et al. (2001) proponen diferentes investigaciones en las que se incluyen aspectos que permiten que los programas tengan mejores oportunidades para disminuir la reincidencia. Estos son:

- Utilizar el modelo cognitivo- conductual.
- Tener objetivos de tratamiento basados en las características de los infractores asociadas con la reincidencia.
- Incluir técnicas como el modelado y el *role playing*.
- Realizar el entrenamiento cognitivo en habilidades sociales.

En esa línea, argumentan que estos programas no deben restringirse a contextos comunitarios, a infractores que estén motivados con participar o a sujetos de alto riesgo, sino que pueden ser efectivos con sujetos que no están motivados, con infractores de bajo riesgo y en comunidades educativas o terapéuticas dentro del propio establecimiento penitenciario (Garrido et al., 2001).

Si bien es posible discutir si en la actualidad es el modelo más pertinente para trabajar con este tipo de población, es necesario reconocer que contar con un modelo teórico definido constituye un avance respecto de la intervención que se otorga en la mayoría de los recintos operados por el Estado.²² De esta forma, tener un modelo teórico aporta directrices claras y evita que los profesionales que intervienen lo hagan desde la intuición o a partir de la corriente psicológica a la que adscriben.

Sin embargo, uno de los puntos críticos de implementar este modelo se relaciona con la falta de evidencia, tanto a nivel comparado como nacional, sobre su efectividad en la reducción de la reincidencia delictual. En efecto, hasta la fecha no hay estudios de evaluación robustos que permitan confirmar las virtudes del modelo de competencias prosociales frente a las intervenciones que ofrecen otros modelos teóricos, que sí han ofrecido evidencia de efectividad.

Con respecto al modelo, profesionales de la concesionaria señalan que:

²² Se exceptúan los recintos que cuentan con módulos intervenidos por el Programa de Reinserción Social, implementado en base al convenio entre el Ministerio del Interior y Gendarmería en 2008. Este programa cuenta con un modelo teórico de intervención en base al modelo de riesgo, necesidad y responsividad, cuya evaluación cuasiexperimental arrojó una reducción de la reincidencia de 7,2 puntos porcentuales en el grupo de tratamiento (Pantoja y Guzmán, 2011).

“Fue lo más innovador para la época, lo que estaba en boga era el modelo de competencia prosocial, [...] donde el gendarme tiene un rol activo, no de una vigilancia pasiva sino una vigilancia activa, que fue lo que se trató de instaurar y que nosotros pensamos en esos tiempos que en estas cárceles iba a ser todo distinto y Gendarmería iba a traer gente formada distinta. Entonces el modelo de competencia fue lo que nos alucinó y era lo mejor” (Profesional de la concesionaria).

A través de las entrevistas realizadas a diferentes actores de Gendarmería de Chile y de la empresa concesionaria respecto del modelo de intervención elegido, la gran mayoría coincide en que se debiera permitir modificar y/o incorporar elementos según las necesidades que se vayan detectando y en base a investigaciones actuales en criminología acerca de los modelos de intervención más idóneos, lo que coincide con lo detectado anteriormente,. Así, está presente la necesidad de revisar el modelo que se ha estado utilizando durante los años de ejecución.

“El modelo debiera ser lo suficientemente flexible como para ir incorporando estas modificaciones y la evidencia empírica de lo que esté resultando en materia internacional. Si bien nosotros hicimos una opción, creo que estos dos modelos dialogan pero creo que el de riesgo-necesidad es un modelo más globalizante desde el punto de vista digamos de lo que se puede desarrollar” (Profesional de la concesionaria).

“El modelo de intervención que se licitó [...] está desfasado y yo creo que no se puede aplicar acá, o sea, no ha tenido mucho impacto... Anualmente nosotros enviamos un documento a nivel central con todas las cosas que están, en el fondo, débiles. Con respecto a nuestro complejo, hemos reiterado el tema del modelo, pero nos dicen que según las bases no lo pueden cambiar” (Profesional de Gendarmería).

“En su momento, el modelo prosocial, que fue el que adoptó el Grupo 1, reunía las expectativas que en ese momento eran necesarias para tipo de internos que existía en los penales. Pero los modelos no son cosas estáticas, trabajamos con personas que van modificando su conducta normalmente y hay que entrar en la dinámica de eso que significa, no solamente trabajas con un modelo estático sino que tiene que ir cambiando en función a lo que estás trabajando o la intervención que requieres hacer en un determinado momento” (Profesional de Gendarmería).

Para poder diseñar un programa de intervención en un contexto penitenciario que favorezca la adquisición de patrones de conducta prosociales en el interno y lo guíe a una adecuada reinserción, es preciso responder una serie de preguntas. Algunas se relacionan con los objetivos concretos que se espera lograr y con la orientación que debe tomar la administración del sistema carcelario para que los objetivos efectivamente sean alcanzables. En ese contexto, resulta necesario definir un modelo de tratamiento, las técnicas concretas de intervención y reflexionar sobre las que se estén implementando para evaluar si se encuentran efectivamente al servicio de los objetivos planteados (García-Pablos de Molina, 2008). En esa línea, si bien el modelo de intervención buscó dar respuesta a la ausencia teórica de las intervenciones que hasta ese momento se desarrollaban en la sede penitenciaria, su punto crítico consiste en la poca permeabilidad a los hallazgos de la criminología en estas materias y la ausencia de evaluación que permita sostenerlo en el tiempo como una técnica eficaz de intervención.

7.2.2.2. La oferta programática y su cobertura

La política institucional de Gendarmería de Chile insta a que los esfuerzos en reinserción social se focalicen básicamente en la población condenada que pueda en poco tiempo postular a beneficios de salida al medio libre y que cuenten con muy buena conducta. De esta manera, se busca proveer de las herramientas necesarias que faciliten su inserción social y disminuyan las probabilidades de reincidir.

En los recintos operados por el Estado, en la actualidad la mayoría de las intervenciones se rigen por esa política institucional, por lo tanto, de cierta forma se centran en aquellos internos que cuentan con mejor pronóstico de reinserción. Sin embargo, también existen excepciones, como los proyectos piloto impulsados en 2008 en algunos módulos de las cárceles de Colina I, Colina II y Valparaíso mediante un convenio entre el Ministerio del Interior y Gendarmería. Estos cuentan con un modelo teórico en virtud del cual los esfuerzos de intervención han sido focalizados en internos condenados que presenten un moderado o alto compromiso delictual y se basan en el modelo canadiense de riesgo, necesidad y responsividad.

Por su parte, el programa diseñado para las cárceles concesionadas se basa en el modelo de competencia prosocial, el cual, como fue señalado anteriormente, considera que

los infractores con bajo, mediano y alto compromiso delictual deben tener la oportunidad de beneficiarse de una reducción en la reincidencia al pasar por los programas. Si bien, desde la teoría la cobertura debiese ser amplia y flexible, en la práctica existen dos factores que, de alguna manera, obstaculizan el alcance de estos objetivos.

El primer factor se relaciona con los indicadores de cumplimiento al cual la empresa concesionaria debe responder según las BALI. En efecto, los citados indicadores están diseñados en base a porcentajes,²³ según los cuales el diagnóstico psicosocial es la única actividad con la que debe cumplir el 100% de la población penal. Esto también acarrea otra problemática respecto del recurso de profesionales, lo que se analizará más adelante.

“Volvemos al tema de las definiciones de las bases de licitación, porque en las bases el concepto de focalización no está presente, las bases hacen definiciones de poblaciones objetivo y, por tanto, la definición de población objetivo más bien hace exclusión de población penal, por ejemplo: en el tema laboral, dice que aquellos internos que por ejemplo son de alto compromiso delictual no pueden participar de los programas laborales, cuando probablemente sean los que más lo necesitan, o a lo menos el impacto rehabilitador cuando logras rehabilitar a uno es mucho mayor. Entonces no hay una lógica de focalización y las coberturas que si tú las vas sumando: 20% de los internos participan en talleres sociales, el 20% en talleres psicológicos, el 20% en capacitación, si tú lo vas sumando el día de un interno no te da para eso... Lo cual lo único que refuerza es la necesidad de diferenciación de intervenciones para la población penal, pero en las bases de licitación hay coberturas que están dirigidas al 100% de la población penal entre el tema de los diagnósticos” (Profesional de la concesionaria).

Es posible afirmar que la obligación de cumplir con los indicadores del Programa de Reinserción Social, en cierta forma, ha producido una merma en la calidad de las prestaciones que se realizan. En la práctica, los equipos reconocen estar presionados para procurar la atención a fin de cumplir con los indicadores, lo que muchas veces se produce en desmedro de la calidad y pertinencia de las intervenciones.

²³ Se da como ejemplo el Indicador N° 30: Al menos un 30 % de la población objetivo realiza anualmente actividades laborales en alguna de las tres modalidades de trabajo definidas (SIGES, 2012).

Con respecto al servicio de reinserción social, ocurre que en ocasiones pierden sentido los esfuerzos realizados por contar con una infraestructura de mejor calidad, mayor dotación de personal y una amplia variedad en la oferta programática porque existen limitantes en su esencia, como los indicadores y contratos que no permiten la flexibilidad necesaria cuando se trabaja con temas trascendentales y complejos como la reinserción social.

“A lo que se quiso orientar, en definitiva, al cumplimiento del servicio de reinserción, cumplimiento de indicadores contractuales que estaban orientados a cantidades y no a la calidad del servicio que se iba a entregar. Esa es la diferencia en la concesionaria, no tiene que ver con la experiencia del profesional, sino donde está orientado lo que se quería de un servicio de reinserción: quiero tanta cantidad de gente intervenida pero en algún momento se dejó de lado cuál era la calidad del servicio que se estaba entregando” (Profesional de Gendarmería).

“Tratamos en primer lugar de resguardar la pertinencia técnica de lo que dicen los diagnósticos que se expresen en el plan de intervención, es como la pretensión básica de un plan de intervención, pero además nosotros tenemos que velar por cumplir los indicadores por lo tanto tengo que hacer los talleres de sexualidad necesite o no necesite el interno de un taller de sexualidad. Yo tengo que poner que tiene que ir a uno, necesito o no que ese interno participe de un taller deportivo, entonces la pertinencia va quedando supeditada a este tipo de cuestiones” (Profesional de la concesionaria).

“Los contratos son como en todos los contratos súper rígidos, en donde se abordan una cantidad de números sobre todo en reinserción social, en el mayor de los casos del 99%, entonces nosotros tenemos que saber si esto trae algún resultado, conlleva algún resultado” (Inspector Fiscal).

De esta forma, las BALI cuentan con indicadores que permitan asegurar que se entrega la cobertura requerida, sea esta necesaria o no, pero no contemplan evaluaciones asociadas a la calidad del servicio ofrecido. El otro factor que obstaculiza otorgar mayor cobertura se relaciona con la política institucional antes mencionada ya que es el Consejo Técnico de cada unidad penal el que finalmente decide respecto de los planes de intervención y sobre quiénes serán intervenidos. El tema que recurrentemente aparece en

los relatos se vincula con que al momento de tomar este tipo de decisiones, lo que prima como criterio generalmente es la seguridad y se dejan a un lado argumentos técnicos de profesionales.

“En general la población que más se interviene es de bajo y mediano compromiso, el de alto igual ha sido un poco dejado de lado [...] no porque no estén obligados a hacerlos la concesionaria, sino porque Gendarmería de alguna manera ha puesto ciertas trabas a trabajar con este tipo de población. En algún momento nos apareció un concepto de ‘riesgo penitenciario’ dentro de los consejos técnicos y que nunca antes se había trabajado, considerando población que no podía ingresar a las distintas actividades que estaban consideradas en su plan de intervención” (Profesional de Gendarmería).

“Nosotros podemos hacer 100 planes de intervención pero de 100, Gendarmería puede enviar 50 aprobados y los otros 50 son personas que no pueden participar de talleres” (Profesional de la concesionaria).

“Es lo que tradicionalmente la Gendarmería maneja [...] que la gente que tiene más alto compromiso delictual son como irrefutables, que no nos preocupemos de eso y focalicemos nuestro programa de intervención en la gente más primeriza, en los dos tercios que tiene posibilidades. Mi visión es que hay que tener parrillas programáticas distintas porque efectivamente la gente que más delinque son las personas que tienen más altas condenas... yo no sé si se ha cambiado pero la lógica que teníamos hace 10 años en el Estado era de los dos tercios. De esos ‘malos’ ni preocuparse, focalicemos todos los pocos recursos que tenemos en los primerizos..., que salga lo menos afectado por este sistema” (Profesionales de la concesionaria).

De esta forma, es posible observar que la política institucional de focalización de oferta de reinserción en los sectores de mejor pronóstico se mantiene en los recintos concesionados. Lo llamativo de esto es que del análisis de las BALI no es posible desprender un criterio de focalización en ese sentido. De esta manera, la oferta de la concesionaria habría considerado esta política institucional y el modelo de competencias prosociales pareció el marco teórico adecuado para justificar las intervenciones en internos de compromiso medio y bajo.

Lo anterior, sin duda, resulta criticable si se considera que la evidencia internacional ha avanzado precisamente en el sentido inverso, esto es, en focalizar recursos en aquella población con mayor riesgo de reincidir. Detrás de esos postulados, hay consideraciones costo-beneficio dado que aquellos infractores que cuentan con mejor pronóstico seguramente no cometerán delitos sin importar si son o no intervenidos, por lo que en estos casos es razonable ofrecer una oferta de acompañamiento adecuado en su tránsito progresivo al exterior y focalizar los recursos en los internos más refractarios al régimen.²⁴ De esta forma, varios estudios en esta materia han permitido identificar una serie de principios o aspectos que caracterizarían a las prácticas efectivas en torno a la reinserción social y/o la disminución de la reincidencia delictiva (Andrews, 2000, Bonta y Andrews, 2007 y Spencer y Jones-Walker, 2004, en Mears y Travis, 2004; Petersilia, 2003; Beard, 2006, en McGuire, 2006). Estos son:

- Realizar buenas evaluaciones respecto de las necesidades criminógenas y/o de riesgo de reincidencia de la población atendida.
- Priorizar a los individuos con mayor compromiso delictivo y/o riesgo de reincidencia.
- Prestar servicios de manera individualizada abordando todas las necesidades detectadas y considerando las fortalezas, las limitaciones y los estilos de aprendizaje de cada sujeto.
- Utilizar estrategias de intervención basadas en modelos cognitivo-conductuales, aunque sin descartar otras aproximaciones ya que esto dependerá del objetivo de la intervención.
- Aplicar los servicios desde el comienzo del cumplimiento de la condena y continuar con su prestación entre 6 y 12 meses luego del egreso.
- Incluir la participación de la familia y comunidad en el proceso de reintegración.
- Atender la prevención de recaídas.

²⁴ Smith y Gendreau (2007) concluyeron que la participación en programas de tratamiento penitenciario, en el caso de los infractores de riesgo moderado y alto, se asocia con un mejoramiento de los indicadores conductuales en el interior de las cárceles, además de una disminución significativa en la reincidencia delictiva luego del egreso de ellas. Por su parte Bourgon y Armstrong (2005) recomiendan proporcionar una adecuada dosificación (tanto en duración como en intensidad) de los programas de acuerdo al nivel de riesgo de los reclusos, ya que aplicar programas intensivos a infractores de bajo riesgo podría incluso presentar efectos iatrogénicos, lo que incrementaría su tasa de reincidencia.

- Contar con equipos de trabajo especializados y altamente capacitados.

Por otro lado, otro aspecto problemático se relaciona con la oferta existente en las secciones especiales de los establecimientos concesionados.²⁵ La población perteneciente a una sección especial se ve afectada de la misma manera con relación a la oferta, ya que, según indican profesionales de Gendarmería, si bien existe oferta para ellos esta institución restringe la intervención en estas áreas por “razones de seguridad”. Algunos profesionales han realizado esfuerzos para revertir esta situación; sin embargo, han sido más bien actividades aisladas que no son suficientes como práctica permanente que es lo que debiese ocurrir.

“Tampoco tienen mucha intervención, no, tampoco tienen mucha intervención, eh... nosotros hemos peleado, en el fondo, para que puedan hacer algunas actividades y se han logrado hacer. En la parte de capacitación laboral por ejemplo, en la parte deportiva, juntar algunos talleres, un taller de lectura que es más de arte [...] juntarlos que hagan algunas actividades en el gimnasio por ejemplo” (Profesional de Gendarmería).

Gendarmería de Chile concibe la reinserción social como un proceso que se desarrolla a través de un “circuito penitenciario”, que se inicia con la intervención que recibe una persona cuando ingresa en un establecimiento penitenciario a cumplir su pena hasta su salida al medio libre (Gendarmería de Chile, 2008). La intervención de la población objetivo se inicia con un diagnóstico que, como se mencionó, es la instancia por la cual debe pasar el 100% de la población, tal como lo señala su indicador. Una de las principales problemáticas detectadas se vincula con la existencia de un número de internos que ingresa a cumplir penas de corta duración, para quienes no alcanzan a tener un plan de intervención. Por lo tanto, existe un número importante de diagnósticos que no tienen sentido y que implican un gasto del recurso profesional.

“[El diagnóstico] en el mejor de los casos pasa los 90 días, y un porcentaje de los internos condenados se fueron antes de los 90 días, entonces todo ese trabajo se bota a la basura y estoy hablando si uno se pone bien exigente en esto, cualquier interno que estuvo menos de 6 meses, todo ese trabajo se botó a la basura porque no sirve de

²⁵ Módulos que en general albergan a internos con diagnósticos psiquiátricos, adultos mayores, internos portadores de VIH, homosexuales, discapacitados.

nada. Lo que es peor es que este diagnóstico concluye con una visita domiciliaria que tenemos que hacer al interno que viva dentro de la región –dentro de la región ni siquiera dentro de la comuna dentro de la región–, entonces nos tenemos que desplazar a veces a largas distancias para ir a visitar a un interno y cerrar el diagnóstico. Si no está la visita domiciliaria el diagnóstico no está cerrado y como no está cerrado, entonces no lo podemos presentar como un trabajo finalizado, de manera que nosotros hemos tenido que muchas veces ir a hacer las visitas domiciliarias para cerrar los diagnósticos de internos que ya no están, eso es un desperdicio de recursos” (Profesionales de la concesionaria).

Lo anterior resulta problemático en la medida en que los indicadores exigen el cumplimiento del objetivo asociado al diagnóstico. No obstante, en la práctica su elaboración se traduce en trabajo perdido. En ese sentido, de acuerdo a los entrevistados, no es posible no cumplir dicho indicador por estar establecido en las BALI y tampoco ha habido disposición a cambiarlo aun cuando en algunos casos resulta inútil la actividad. Esto vuelve a mostrar las falencias asociadas a la inflexibilidad del contrato y la inexistencia de instancias de revisión programadas de manera periódica que permitan generar cambios en la oferta de intervención ofertada.

Siguiendo la línea de intervención, a partir del diagnóstico realizado se elabora un plan de intervención individual junto con el interno, que debe ser presentado al Consejo Técnicos. El plan de trabajo para los internos condenados se establece a través de un contrato individual que ellos deben firmar, en el que se definen los programas y las actividades en los que participarán y metas específicas a lograr. En cambio, el plan de trabajo individual para los internos imputados no contiene metas específicas, ya que se desconoce el tiempo que permanecerán en el recinto penitenciario. En consecuencia, se les ofrece la posibilidad de participar en distintos programas de acuerdo a sus características y disponibilidad (SIGES, 2012). Sin embargo, en la práctica, algunas experiencias revelan que no todos los internos cuentan con planes de intervención y que estos no siempre se ajustan a las necesidades personales detectadas en los diagnósticos.

“En definitiva el programa no es en atención a la individualidad del sujeto, no es plan de intervención individual, sino que es un plan de ajuste a la oferta existente” (Personal de Gendarmería).

“La empresa está preocupada en cumplir con sus indicadores numéricos. Entonces de plan individual no hay mucho, si tú lo revisas [...] ya 25 internos para el taller de adicciones, los 25 tienen lo mismo, el mismo objetivo, la misma actividad, todo, entonces a mi juicio no tiene nada de individual” (Personal de Gendarmería).

En materia de intervención, como se señaló anteriormente y de acuerdo a los relatos de los entrevistados, en lugar de una oferta disponible según las necesidades de intervención de los internos se realiza un “ajuste” de los planes a la oferta existente. En la práctica, esto colisiona con otras necesidades específicas de programas que no hayan sido ofertados.

Por otro lado, otro punto crítico relevado por los entrevistados en esta materia se relaciona con una de las dificultades presentes en los planes de intervención, los cuales no se ajustan a los tiempos de condena. En esta línea se han propuesto algunas modificaciones.

“[Para la licitación de los otros recintos concesionados] se han ido incorporando ciertas temáticas como por decirte, lo que es al inicio, los planes de intervención se hacían en forma anual y estamos haciendo la modificación [para] que los planes de intervención sean por el tiempo de condena, y solamente si hay modificación, y no hay cambios en las situaciones de los internos, pueden haber cambios de esos planes de intervención. En definitiva cuando se diagnostica al interno, se hace su plan de actividades por el tiempo que va a tener su condena, y eso se realizará durante año a año viendo cuáles tienen prioridad anualmente dentro de su trayectoria al interior del penal” (Profesional de Gendarmería).

En este sentido, resulta adecuado el planteo considerando que los planes de intervención deben poder incorporar objetivos de corto, mediano y largo plazo que necesariamente deben vincularse con el tiempo de duración de la condena. Sin embargo, como también se precisa en los relatos, el plan de intervención individual debe ser revisado año a año de acuerdo a los progresos que tenga en interno en las distintas áreas.

Sin perjuicio de los nudos críticos indicados, la percepción de los entrevistados es que los recintos concesionados cuentan con una oferta programática mayor. Uno de los cambios que más se relevan se vincula con la atención social y psicológica que realizan los profesionales, dado que una vez por semana se instalarían en el módulo para atender

internos en una consulta espontánea. Según los profesionales de la concesionaria, en promedio, se realiza la atención de casi 400 internos en el mes.

“En términos de probabilidades, el sujeto que egresa de un recinto penitenciario concesionado tiene un *background* superior al de otro establecimiento. O sea, la cantidad de horas educacionales que tiene en su cuerpo son mayores, de la cantidad de asistencia social, de atención psicológica, de capacitación laboral, su stock como individuo es mucho más alto para un tipo que egresa de un establecimiento concesionado” (Profesional de Gendarmería).

En general, existe la percepción de que la cantidad de profesionales en los recintos concesionados es mayor que en los recintos operados por el Estado.

“El recurso humano que tiene Gendarmería es muy escaso, entonces la posibilidad de generar intervención a la mayor cantidad de población dentro de un penal es poca. Y en este sentido, es que se solicitó por base [que] la cantidad de profesionales aumente en una cantidad importante la intervención que es factible de realizar con la población que está al interior de un establecimiento concesionado” (Profesional de Gendarmería).

“La cantidad de recurso profesional que existe porque acá está lo óptimo, como debería ser una cárcel tradicional, deberían existir cierta cantidad de psicólogos para cierta cantidad de internos, cierta cantidad de asistentes sociales, terapeutas ocupacionales, cosa que no hay en las cárceles tradicionales, terapeutas, y que haya un grupo específicamente para hacer tratamientos, y un grupo para hacer diagnóstico en los profesionales” (Profesional de Gendarmería).

Sin embargo, al comparar la información relativa a un área específica como la intervención psicosocial en aquellos recintos que fueron objeto del análisis en terreno, se puede desprender que la mejor tasa profesional psicosocial/interno se encuentra en un recinto operado por el Estado: la cárcel de Pozo Almonte. Si bien en el caso de Alto Hospicio y La Serena se mantiene una adecuada proporción de profesionales, en Rancagua, la cantidad se asemejaría más a la situación de recintos como el Complejo de Arica, operado por el Estado.

Cuadro 23. Funcionarios de las unidades penales visitadas en terreno

Funcionarios	Cárceles concesionadas			Cárceles operadas por el Estado					
	Alto Hospicio	La Serena	Rancagua	Complejos penitenciarios			Centros de cumplimiento		
				Arica	Valparaíso	Concepción	Pozo Almonte	Ovalle	Rengo**
Uniformados	296	263	270	299	336	321	50	59	
Psicosociales	21	21	20	18	16	22	2	2	
Otros*	4	4	4	0	0	2	0	0	
Tasa	86	88	101	110	209	70	58	157	

*Otros comprende a aquellos funcionarios que cuentan con título profesional de Terapeuta ocupacional o Sociólogo. **No se tiene información sobre la cantidad de profesionales en este recinto.

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por Gendarmería de Chile.

Por otra parte, también se detectan problemas respecto del contenido de la oferta, dado que existirían temáticas poco atingentes en las intervenciones y escasamente actualizadas que por contrato deben seguir impartiendo por 20 años más.

“La oferta técnica dice 15 talleres de sexualidad y voy hacerte en los 20 años 15 talleres de sexualidad, entonces cuando hemos dicho: hay que meter talleres de masculinidad y talleres de modelo de violencia intrafamiliar, de una serie de cosas contingentes que van saliendo, eso es valor agregado. Por lo tanto 15 talleres de sexualidad, más talleres de masculinidad, más talleres de violencia por lo tanto la cobertura no alcanza” (Profesional de la concesionaria).

“Es un tema contractual, nosotros no podríamos pedir a la concesionaria por ejemplo que nos hagan tres actividades en el año distintas, si es que las bases dicen que un taller dura diez meses. Eso es imposible de hacer ¿entiendes? Las bases en ese sentido te amarran mucho en lo que tiene que ver con [el subprograma de deporte, recreación arte y cultura] DRAC básicamente” (Profesional de Gendarmería).

“Me parece que la estructura del plan podría mejorar porque es una estructura que llevamos siete años y no ha variado en nada, son los mismos talleres, las mismas temáticas, puede ser mucho más que una tradicional, pero como que no avanza, como que es lo mismo, entonces, para un interno que tiene diez años, son diez años en el mismo tema” (Profesional de Gendarmería).

Uno de los puntos fuertes del diseño del servicio de reinserción social es el subprograma laboral, que entre sus principales objetivos contempla que los internos trabajen en el interior del establecimiento penitenciario para adquirir experticia en oficios

en los que hayan sido capacitados y también que sean capaces de generar sus propios recursos. Sin embargo, en la práctica se detectan varios problemas que hacen que los objetivos propuestos no se cumplan.

En la infraestructura de los establecimientos existen cuatro galpones por unidad denominados “galpones industriales”, donde pueden instalarse empresas que contraten a un número significativo de internos. La idea que rige su instalación es otorgar una oferta laboral especializada en el área industrial, fundamentalmente orientada a la formación en oficios. Sin embargo, dicha oferta se presenta escasamente, si se considera que en los recintos de Alto Hospicio y La Serena sólo dos de los galpones estaban ocupados cuando se realizó la visita en terreno, mientras que en el complejo de Rancagua, sólo uno de ellos estaba siendo utilizado. Por otro lado, cada uno de los galpones existentes ofrece en promedio 10 cupos, lo que claramente retrata la baja incidencia de esta oferta en el interior de los recintos. Lo que es más grave aun, no se les está dando a los internos la oportunidad de aumentar efectivamente sus competencias socio laborales para que en un futuro puedan integrarse a la vida en comunidad a través de un trabajo.

“El problema es que ahí, en la parte laboral, la personas encargadas de la parte laboral acá, eh... que no hacen mucha difusión con respecto al tema, con la oferta hacia afuera, para motivarlas para que puedan venir a trabajar y eso pasa. Hemos tenido algunas empresas por ejemplo, una panadería que se fue el año pasado, pero no hay mucha difusión del tema, las personas que han sido contactadas y que trabajan acá, los contactos han sido hechos por Gendarmería” (Profesional de Gendarmería).

“[Los galpones industriales] están subutilizados, [...] ese ha sido un tema difícil de abordar. En general, la sociedad concesionaria lo ha abordado creando empresas para dar trabajo, básicamente para cumplir los indicadores que están establecidos. Ha habido periodos donde las empresas externas simplemente no se han motivado [...]. Yo creo que debería haber algún incentivo a las empresas para estar presentes, estar dentro, eh... por parte del propio Estado algún subsidio, algo que les permita hacerse cargo de la empresa dentro de una cárcel. La propia institución de Gendarmería no lo ha hecho fácil. Yo recuerdo el caso de una panadería en La Serena, por ejemplo, [...] que producto de una huelga que hubo en Gendarmería que duró 35 días, ellos cerraron la cárcel no dejaron ingresar a ninguno de los empresarios, un panadero que

tenía como 14 personas trabajando, dijo “yo tengo que cumplir” porque tenía contratos con la JUNAEB [Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas] o JUNJI [Junta Nacional de Jardines Infantiles] no me acuerdo [...] y no pudo cumplir y tuvo que irse. [Habría] que reglamentar de alguna forma que puedan entrar empresarios, o microempresarios, no solo las grandes empresas; las grandes empresas no han estado presentes, ese es un tema que por cierto hay que abordar” (Inspector Fiscal).

En relación con la modalidad de trabajo independiente,²⁶ según lo pesquisado, es una actividad poco explotada, si se considera la cantidad de internos interesados en dedicarse a este tipo de trabajo y la escasez de cupos disponibles.

“El trabajo independiente es un temazo porque, según las pautas mínimas, de lo que es la infraestructura tienen que existir, existen, talleres artesanales, pero con ciertos cupos de internos para que participen en eso. Por ejemplo, no sé, en un taller que el cupo es 16, tenemos muchos más internos trabajando en eso, entonces a nosotros se nos ha generado una problemática importante con respecto a este tema para poder ordenar quienes trabajan y quienes no trabajan. Los independientes tienen que ser formalizados por Consejo Técnico, ellos tienen que entregar un proyecto, tiene que ser viable” (Profesional de Gendarmería).

A esto se suma el hecho de que en la práctica la modalidad independiente supone realizar labores artesanales y poco calificadas, e implica que los propios internos sean los que paguen y soliciten el ingreso de sus materiales. En este contexto, resulta llamativo que parte de la oferta que deba prestar el concesionario esté formada por estas actividades poco calificadas, para las cuales no existe obligación contractual de mantener maquinaria ni materiales. De acuerdo a lo informado, la función principal de la empresa consistiría en mantener monitores que guíen la labor y en requerir el informe de un prevencionista de riesgos. Por otro lado, también existirían problemas de cobertura asociados a que un gran porcentaje de postulaciones de internos para desarrollar labores artesanales son rechazadas por las instancias de la institución.

“Sí, pero ocurre que si tu hoy día vas a un taller [...] para poder participar de los talleres que existen en el módulo, tienen que ser aprobados por Consejo Técnico. Y

²⁶ La modalidad de trabajo independiente corresponde a internos que ejercen una actividad laboral regular en los talleres artesanales de los módulos y que han sido previamente autorizados por el Consejo Técnico.

si tu hoy día vas a un taller el 50% es aprobado por un Consejo Técnico” (Inspector Fiscal).

Por otra parte, aquellos trabajadores independientes que generan productos para su venta, no cuentan con espacios fuera del recinto para exhibir su trabajo. De esta forma, sus familias se encargan de vender sus productos al exterior, lo que constituye un desincentivo importante a la actividad, principalmente cuando no se cuentan con un sólido apoyo familiar exterior.

“Los internos se resisten mucho a sacar trabajos por la sala de ventas de acá [del recinto penal], porque hay poca difusión. En el fondo, la sala de ventas [...] debería [estar] en el otro lado, que sea un poco más céntrico porque la gente no viene para acá. Entonces las mismas visitas son las que sacan cosas que ellos hacen, pero efectivamente la sala de ventas no está cumpliendo la función, no está cumpliendo la función, más encima te cobran porque la boleta es de SIGES²⁷, te cobran un 19% más, entonces lo que gana el interno es poquísimo” (Profesional de Gendarmería).

7.2.2.3. Relación entre las instituciones

No puede negarse que la relación entre la empresa concesionaria y Gendarmería afecta directamente el buen funcionamiento del servicio de reinserción social. Este servicio como muchos otros que forman parte de las cárceles concesionadas necesita de la comunión de ambas instituciones para operar eficientemente. Se han necesitado varios años de operación para que, particularmente Gendarmería, pueda asimilar la presencia e injerencia de la empresa en lo esta institución concibe como “su terreno”. Pues bien, pese a llevar varios años de convivencia, aún existen desafíos importantes y necesarios para resolver respecto de esta relación, ya que está afectando negativamente y sobre todo obstaculizando el traslado de los internos a sus talleres.

Las dificultades que algunos equipos de la concesionaria presentan son parte de la rutina diaria. Esto comienza con los obstáculos que tienen algunos equipos para desplazarse por el recinto penitenciario, ya que aún no cuentan con credenciales que los identifiquen como trabajadores del establecimiento, por lo que son tratados como visitas.

²⁷ SIGES es el operador del contrato de concesión del Programa de Infraestructura Penitenciaria Grupo 1.

Asimismo, es recurrente que internos inscritos y comprometidos con las actividades propias de la oferta programática se ausenten debido, en varias ocasiones, a que el funcionario uniformado no ha realizado el traslado.

“Todo lo que es asistencia o puntualidad no depende del interno, depende del funcionario que se encuentre, y es típico como pan de cada día, se hace un taller ya sea prosocial, social, psicológico o laboral, asisten 3 internos de 15. Uno tiene que volverse al módulo y preguntar al funcionario, ‘que no, que no tienen ganas, no quieren participar, quieren renunciar’, ‘¿Usted puede llamar al interno?’ y lo llaman y ‘no, es que usted no nos dejó salir’, entonces nos damos cuenta de que no los sacó. Entonces eso afecta, porque los jóvenes tienen que tener cierta cantidad de asistencia para aprobar un curso” (Profesional de la concesionaria).

“O no trasladan a los internos a las actividades. Eso es algo que también ocurre frecuentemente y que ni siquiera pasa por las autoridades del penal, pasa por el vigilante –el guardia de módulo– que tiene que trasladar exclusivamente una cantidad de [internos] [...]. Y nadie se entera de eso hasta que ocurre, cuando te llega el escrito o el documento del profesional de la concesionaria: “No se realizó la actividad por causas no atribuibles a la sociedad concesionaria” (Profesional de Gendarmería).

Los equipos de profesionales de las concesionarias perciben que, en general, Gendarmería no cree en el trabajo que ellos realizan ni lo comparte. Ahora bien, no es fácil distinguir si esto se debe a la dificultad de compartir su terreno con “extraños”, o si simplemente a que no se cree en el proyecto de rehabilitación y reinserción social de los internos.

“Somos tomados como ilusos, que [...] más encima el gobierno les paga, más encima tiene psicólogo, más encima van a escuchar gente llorar, estos son delincuentes no van a cambiar, pierden tiempo, tienen más oportunidades que nosotros, es como [...] ese es un tema, generalmente el funcionario por los años debe tener sesgada la visión incluso del trato digno, se ve mucho eso” (Profesional de la concesionaria).

“Siempre hubo una diferencia entre los objetivos de seguridad con los objetivos rehabilitadores, y eso no tiene que ver con las cárceles concesionadas. Pero eso se acentúa con nuestra llegada, aparecemos 150 personas externas al funcionamiento de una cárcel, durante 70 años Gendarmería estuvo solo, y por tanto, curiosamente los

profesionales [de Gendarmería] lejos de aliarse con nosotros, se aliaron con los consejos de seguridad. Entonces es raro porque tú vas a un consejo y el psicólogo opina que no, no opina de su competencia si no que ‘no, el saldo de condena de este interno es muy alto por tanto no puede participar’. [...] Y eso cuando permiten a nuestros profesionales participar en los consejos técnicos, porque la mayoría de las veces se entrega la carpeta y no está el profesional que hizo el diagnóstico y la propuesta” (Profesional de la concesionaria).

Todo lo descrito –desde la dificultad para desplazarse que algunos equipos aun presentan en sus lugares de trabajo hasta llevar a cabo las actividades propias del servicio de reinserción social– afecta el trabajo que los profesionales intentan realizar en el recinto penitenciario.

La población carcelaria es un grupo particular y difícil de intervenir y para ello se despliegan diferentes estrategias de motivación, a fin de conseguir que los internos se entusiasmen y quieran participar del programa. Por lo tanto, que las instituciones no estén alineadas en esta tarea merma cualquier esfuerzo que se intente realizar en pro del objetivo que los convoca, esto es, la reinserción social.

Incluso resulta interesante agregar que en su diseño el programa, específicamente el modelo de base, contemplaba como parte de la intervención la inclusión de los funcionarios de Gendarmería de Chile, es decir, que ellos fuesen sujetos activos en modelaje de actitudes o comportamientos prosociales. Sin embargo, esto no ha podido llevarse a la práctica.

“Se supone que todos tenemos un potencial de intervención, o sea, todos tenemos un potencial para transformarnos como un interventor en el fondo y uno de los principales que tienen ese rol son los funcionarios uniformado. Pero ocurre lo siguiente, cuando tú terminas de hacer un taller en los módulos de reclusión, los internos cruzan la puerta después de que tú interviniste, y deja de ser llamado por su nombre y deja de preocuparse de los temas que estuvieron ahí trabajando. Entonces se preocupa de que si no lo van a violar o no, si no le van a pegar o no, si van a atentar contra él, si va a tener visita o no va a tener visita y si le va a ir bien o no en el beneficio, esos son sus temas. Entonces es complejo porque el funcionario también deja de llamarlos por su nombre, entonces ahí se les produce un quiebre y un abismo

regande, y es el abismo que presenta la teoría también como a veces nos hacemos tan burocráticos en el sistema y debería ser más fluido” (Profesional de la concesionaria).

Por otro lado, en términos de infraestructura, también surgen algunas críticas relacionadas con no contar con los espacios suficientes ni adecuados para realizar las intervenciones.

“La infraestructura [...] la verdad es que la infraestructura es mala, [...] no hay salas específicas para hacer talleres psicológicos, sociales, de capacitación laboral, [...] se ha adaptado la infraestructura para poder hacerlo, y eso va en desmedro de la calidad y de cómo se entrega porque las salas de visitas [...] hacer un taller ahí es como complicado ¿por qué?, porque el ruido es impresionante entonces, muchas veces las otras salas de visitas están ocupadas y el sonido de la visita afecta obviamente” (Profesional de Gendarmería).

Se han enumerado varios nudos críticos respecto de la oferta programática, no sólo en términos de su contenido sino también respecto de su cobertura dado que no está siendo capaz de satisfacer al universo de la población penal intramuro. En esta misma línea, es posible señalar que una gran ausencia dentro de la oferta es el seguimiento e intervención en el medio libre y el proceso postpenitenciario. En consecuencia, el proceso de intervención del interno que se integra al medio libre se ve interrumpido, ya que no basta sólo con crear un plan de intervención por el tiempo que dure su condena, sino que debe haber continuidad sobre todo en la fase en que el interno se enfrenta nuevamente con la sociedad. Como refiere Villagra (2008), en la fase de postgreso se debe continuar con el acompañamiento individualizado y se debe promover el establecimiento de vínculos con instancias formales e informales que faciliten la reinserción y reintegración de los individuos en la sociedad. Sin embargo, en la actualidad no sería posible integrar a la oferta de la concesionaria el modelo postpenitenciario, ya que por contrato cualquier acción que realice el operador fuera de esa área no está permitida.

En resumen, en relación con la oferta programática en materia de reinserción social, es posible advertir la existencia de varios núcleos problemáticos que hacen que los efectos en materia de reducción de la reincidencia de las cárceles concesionadas no rindan los frutos esperados. Así, si bien estos recintos cuentan con más profesionales para desarrollar

estas tareas que los operados por el Estado, existen problemas asociados al modelo teórico adoptado; su desfase con los avances de la evidencia internacional, su falta de evaluación y la imposibilidad de implementar cambios de acuerdo a las necesidades criminógenas de la población. A esto se suma la inexistencia de una oferta diversificada de acuerdo a los perfiles de la población, por ejemplo, que distinga si se trata de población juvenil, población violenta, población con problemas de violencia doméstica, entre otros. En la práctica, esto hace que no se observen diferencias entre la intervención prestada por las cárceles concesionadas y aquellas prestadas en recintos operados por el Estado.

Asimismo, se suma la réplica de un problema endémico institucional que se vincula con la concentración de la oferta programática en aquellos segmentos de la población que teóricamente menos riesgo de reincidencia presentan, como la población con bajo compromiso delictual que está próxima postular a beneficios. Estos grupos de la población penal son quienes requieren menos intervención, si se considera su buen pronóstico pero, paradójicamente, constituyen la población que recibe la mayor oferta, especialmente laboral, mientras que los sectores de compromiso alto reciben una escasa intervención. Este enfoque, necesariamente, debe ser modificado en los recintos concesionados, no sólo porque lo aconseja la evidencia internacional sino porque constituye un uso ineficiente de los recursos. Finalmente, un punto que necesariamente debe resolverse es la falta de apropiación por parte de Gendarmería del quehacer de la concesionaria, ya que la motivación y la participación de los internos constituyen la base de las intervenciones.

7.2.3. Percepciones de los usuarios del sistema

La percepción de los usuarios de una determinada política pública busca obtener información sobre sus opiniones, actitudes y experiencias e incluso conocer sus expectativas con respecto a dicha política o intervención. En este contexto, se desarrollaron grupos focales en cada uno de los recintos visitados, tanto concesionados como operados por el Estado, respecto de las percepciones de los internos sobre el paso por el recinto penal en que se encontraba albergado. Se abordaron las siguientes temáticas:

- Condiciones de habitabilidad.
- Violencia entre internos y suicidios.
- Acceso a oferta programática en materia de reinserción social.

- Acceso a beneficios intrapenitenciarios.
- Disciplina, trato y control de los funcionarios uniformados.

7.2.3.1. Condiciones de habitabilidad

En relación con las condiciones de habitabilidad de los recintos, si bien existen distintos criterios por los cuales estas podrían ser evaluadas, resulta pertinente poder vincularlas con lo establecido en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos. En particular, a nivel universal, se encuentran las “Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos” de la Organización de las Naciones Unidas (Nº 10, 11, 12, 15 y 21)²⁸ y a nivel regional, los “Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En efecto, ambos instrumentos establecen las condiciones mínimas que deben presentar los recintos con el objeto de no vulnerar la integridad de los internos.

Los “Principios y buenas prácticas” establecen los siguientes criterios en su Principio XII:

“1. Albergue. Las personas privadas de libertad deberán disponer de espacio suficiente, exposición diaria a la luz natural, ventilación y calefacción apropiadas, según las condiciones climáticas del lugar de privación de libertad. Se les proporcionará una cama individual, ropa de cama apropiada, y las demás condiciones indispensables para el descanso nocturno. Las instalaciones deberán tomar en cuenta las necesidades especiales de las personas enfermas, las portadoras de discapacidad, los niños y niñas, las mujeres embarazadas o madres lactantes, y los adultos mayores, entre otras.

²⁸ Regla 10: los reclusos durante la noche, deberán satisfacer las exigencias de la higiene, habida cuenta del clima, particularmente en lo que concierne al volumen de aire, superficie mínima, alumbrado, calefacción y ventilación. Regla 11: En todo local donde los reclusos tengan que vivir o trabajar: a) Las ventanas tendrán que ser suficientemente grandes para que el recluso pueda leer y trabajar con luz natural; y deberán estar dispuestas de manera que pueda entrar aire fresco, haya o no ventilación artificial; b) La luz artificial tendrá que ser suficiente para que el recluso pueda leer y trabajar sin perjuicio de su vista. Regla 12: Las instalaciones sanitarias deberán ser adecuadas para que el recluso pueda satisfacer sus necesidades naturales en el momento oportuno, en forma aseada y decente. Regla 15: Se exigirá, de los reclusos, aseo personal y a tal efecto dispondrán de agua y de los artículos de aseo indispensables para su salud y limpieza. Regla 21: (1) El recluso que no se ocupe de un trabajo al aire libre deberá disponer, si el tiempo lo permite, de una hora al día por lo menos de ejercicio físico adecuado al aire libre. 2) Los reclusos jóvenes y otros cuya edad y condición física lo permitan, recibirán durante el período reservado al ejercicio una educación física y recreativa. Para ello, se pondrá a su disposición el terreno, las instalaciones y el equipo necesario.

2. Condiciones de higiene. Las personas privadas de libertad tendrán acceso a instalaciones sanitarias higiénicas y suficientes, que aseguren su privacidad y dignidad. Asimismo, tendrán acceso a productos básicos de higiene personal, y a agua para su aseo personal, conforme a las condiciones climáticas. Se proveerá regularmente a las mujeres y niñas privadas de libertad los artículos indispensables para las necesidades sanitarias propias de su sexo.

3. Vestido. El vestido que deben utilizar las personas privadas de libertad será suficiente y adecuado a las condiciones climáticas, y tendrá en cuenta la identidad cultural y religiosa de las personas privadas de libertad. En ningún caso las prendas de vestir podrán ser degradantes ni humillantes.”

A partir de los relatos de los internos, es posible establecer que, en general, existe una buena percepción de las condiciones de habitabilidad que ofrecen los recintos penitenciarios concesionados, a diferencia de los que presentan las cárceles operadas por el Estado. De esta forma, en sus testimonios se destaca como positiva la mayor higiene y espacio con que cuentan los internos:

“Claro la higiene, imagínese que [a] los módulos llegan con maquinaria de la calle para limpiarlos cada dos veces al mes, si aquí usted entra a un módulo el mal olor llega a todas partes, hay hacinamiento total, eso es lo bueno de las cárceles concesionadas [...] Lejos las garantías están extraordinariamente dadas, tiene una pieza, aparte un baño para usted solo, tiene un comedor amplio y se puede sentar con los que se quiere sentar...” (Interno, CP de Valparaíso)

“[En] las cárceles concesionadas hay más espacio, son cómodos los módulos, fútbol, mesa de ping-pong, talleres, comedores [...] hay más espacio. Acá hay 300, allá [en Alto Hospicio] éramos 50 en 3 veces este espacio” (Interno, CP de Valparaíso).

“[Mi experiencia] ha sido más o menos buena en el sentido del espacio, no hay tanto hacinamiento como abajo [CCP de Iquique] que estábamos todos en una misma [...] metidos todos en una misma habitación, ahora tenemos más privacidad” (Interno, CP Alto Hospicio).

De esta forma, es posible afirmar que los recintos penitenciarios concesionados presentan condiciones de habitabilidad que se acercan a lo dispuesto en los instrumentos internacionales. Sin embargo, también fue posible extraer de los relatos ciertos

cuestionamientos a la infraestructura de estos recintos, que serían criticados por su “exceso de cemento” y por los pocos espacios que permitan mitigar las circunstancias de encierro

“[En la cárcel de Rancagua], uno está encerrado prácticamente en un calabozo todo el tiempo en una especie de mazmorra de concreto donde uno no ve nada más allá” (Interno, CCP Rengo).

“No, si uno acá está detenido esto es una selva de cemento, es una selva de cemento” (Interno, CP de Rancagua).

7.2.3.2. *Violencia entre internos y suicidios*

En el sistema penitenciario es frecuente que se verifiquen hechos de violencia que puedan producir la muerte de algún interno, ya sea en manos de algún agente del Estado o de otro recluso. Según estudios realizados, el 31,5% de las muertes ocurridas en el interior de recintos penales se debe a situaciones de violencia entre los internos (Escobar et al., 2008).

Desde la óptica de la protección de la integridad personal, es posible extraer de los relatos de los internos una positiva percepción relativa a la disminución de los hechos de violencia entre internos en los recintos concesionados. Esto sería atribuible a la mayor segregación de la que son objeto en el interior de los recintos, tanto en sus módulos como en sus celdas individuales.

“—Por lo menos yo vengo de Alto Hospicio donde sólo hubo un muerto por pelea a cuchillazos, aquí llevamos una onda que todas la semanas han muerto 1 ó 2.

[Entonces, ¿viven más tranquilos por así decirlo en la cárcel concesionada?]

—Sí” (Interno, CP de Valparaíso).

“[—¿Y acá cómo ven la frecuencia de peleas en los mismos internos: aquí es mayor o menor?]

—Es menor [...] aquí nunca muere gente” (Interno, CP La Serena).

Sin embargo, estas percepciones no tienen un sustento claro en las cifras. Pues de acuerdo a datos aportados por Gendarmería, durante 2012 tanto en el complejo penitenciario de Alto Hospicio como el de Rancagua se habrían producido episodios violentos con resultado de muerte. En el caso del complejo de La Serena, se habrían producido dos hechos de esa naturaleza en el mismo periodo. Esto contrasta con los casos de los complejos de Arica y de Concepción que no presentan hechos de violencia entre

internos en 2012. Particular es el caso del complejo de Valparaíso que registra cuatro decesos producto de la violencia carcelaria en el mismo período. Por otro lado, los internos también manifiestan inquietudes relativas a la existencia de mayores tasas de suicidios en los recintos concesionados.

“El ambiente, piense en esto en la estadística de suicidios por qué cree que allá se suicidan más personas que acá. Yo de los años que llevo aquí no se ha suicidado nadie y en Rancagua como 4 o 5” (Interno, CCP de Rengo).

“Obviamente uno está solo, así se colgaban, entonces el estar aquí, estar psicosiado [sic] [...] Todavía se cuelgan... Estás quemándote entero y no pasa nada [...]. Lo que no pasaba en las cárceles públicas, porque había más personas que te podían socorrer. Acá no, como estás más segregado, solo y piensas más rápido” (Interno, CP La Serena).

“No, sí hay hartos [suicidio]. Hay más de los que dicen en el diario. Yo el primer año que estuve... se suicidaron 15 personas o 14 personas” (Interno, CP de Rancagua).

La ocurrencia de estos hechos se concentra en el complejo de Rancagua, donde durante el 2012 fallecieron cuatro internos producto de ahorcamientos. Los complejos de Alto Hospicio y La Serena registrarían un suicidio respectivamente, al igual que los complejos de Valparaíso y Concepción. En ese contexto, de acuerdo a los relatos de los internos albergados en el complejo de Rancagua, la mayor cantidad de suicidios registrados serían atribuibles a la soledad del régimen.

“Cuando recién llegamos, no teníamos televisión, no teníamos radio, no teníamos nada... Y estábamos rodeados de cemento [...] por todos lados [...] es como hartos agobiante esta cárcel, por ejemplo las puertas siempre cerradas y tú de repente te imaginas y si pasa algo [...] estás en la celda solo” (Interno, CP de Rancagua).

7.2.3.3. Acceso a oferta programática en materia de reinserción social

Las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos señalan en su regla 59 que el régimen penitenciario debe emplear todos los medios curativos, educativos, morales, espirituales y de otra naturaleza y todas las formas de asistencia de que puede disponer conforme a las necesidades del tratamiento individual de los internos. La regla 61 establece que no debe considerarse al interno una persona alienada de la sociedad, sino que sigue

formando parte de ella y se necesita de una colaboración colectiva que permita su reinserción. Asimismo, la regla 63 indica que el tratamiento debe ser individualizado y que requiere de un sistema flexible de clasificación de los reclusos en grupos. En tanto que la duración de la condena lo permita, se señala que el tratamiento debe tener por objeto inculcarles la voluntad de vivir conforme a la ley, mantenerse con el producto de su trabajo y crear en ellos la aptitud para hacerlo. Dicho tratamiento estará encaminado a fomentar en ellos el respeto de sí mismos y desarrollar el sentido de responsabilidad.

En relación con esta temática, las percepciones de los internos respecto de la oferta existente es bastante variada, por lo que no es posible establecer un relato homogéneo ya sea a favor de los recintos concesionados o los operados por el Estado. En efecto, existen opiniones tanto positivas como negativas en ambos tipos de recintos. Como se desprende de la información aportada por los internos al consultar sobre la oferta programática, generalmente, ellos vinculan su respuesta a la existencia de oferta en el área laboral, pero son más escasas las menciones sobre la oferta psicosocial o educacional.

Como se desprende de los siguientes relatos, en ese contexto algunos de los internos entrevistados consideran adecuada la oferta en reinserción social existente en los recintos concesionados.

“Yo en la cárcel [de Alto Hospicio] tenía asistente social, la psicóloga me llamaba periódicamente [...] en ese caso es diferente, allá tuve harto apoyo psicológico y asistente social todo eso. También participé en talleres pagados de madera y peluquería” (Interno, CP de Valparaíso).

“Yo llegue a esta cárcel sin saber nada y he hecho talleres y he aprendido, y ahora tengo dos años [de] trabajo como independiente en mueblería” (Interno, CP de Alto Hospicio).

“Tenemos la posibilidad de ir al colegio, de hacer los cursos que nos exigen... Psicosociales,... polideportivo, folclore, entonces son cursos que la misma empresa dice ‘estos cursos tienes que tener’” (Interno, CP La Serena).

“Yo he participado en hartos talleres, yo trabajo [...] en la cocina y, obviamente he participado en talleres” (Interno, CP de Rancagua).

Sin embargo, similares percepciones pueden encontrarse en internos albergados en los complejos operados por el Estado.

“Yo estoy en el módulo de conducta, en el módulo 101, y la verdad de las cosas que es un módulo de trabajo, unos van a talleres y otros se quedan trabajando adentro, hay que adaptarse a las reglas penitenciarias [...]. Yo por ejemplo hice un curso de droga y alcohol, y ahora estoy en un curso de albañil” (Interno, CP de Valparaíso).

“La asistente nos dijo que teníamos que trabajar en esos cursos ‘usando la cabeza’, se llama [...] el curso. El curso que estamos haciendo ahora es un curso de mueblería [...] en que nos dieron [...] instrumentos para trabajar, nos dieron lo que es material, las herramientas, el profesor” (Interno, CP de Arica).

“Antiguamente no era así. La asistente y la psicóloga no lo llamaban mucho a uno para saber cómo es uno, cómo es la persona, qué es lo que piensa a futuro o aquí dentro del recinto, pero ahora ha cambiado hartito [...]. Ahora le comentábamos que últimamente se han visto varios programas: albañilería, construcción, carpintería” (Interno, CP de Concepción).

En el caso de los recintos penales más pequeños operados por el Estado, también se observan buenas percepciones respecto de la oferta programática. Incluso hubo relatos de internos que pasaron por recintos concesionados y que luego fueron derivados a estos recintos, que prefieren la oferta del recinto estatal.

“[En la oferta] laboral y de reinserción igual encuentro que hacen más talleres que en Rancagua” (Interno, CCP Rengo).

“Sí, estuve en Alto Hospicio también, conozco el sistema [...]. Acá hay más programas, te toman más en cuenta como familia así, como persona, me entiende” (Interno, CCP Pozo Almonte).

De igual forma, es posible encontrar en los relatos percepciones negativas, tanto de la oferta entregada en los recintos concesionados como en los operados por el Estado. Sin embargo, en ambos casos, las críticas se centran en la carencia de oferta programática para aquellos internos que se encuentran en los módulos de alta o media seguridad que, a su vez, albergan generalmente a aquellos internos clasificados como de alto o mediano compromiso delictual. Lo anterior se desprende de las percepciones de los internos albergados en recintos operados por el Estado.

“[—Pero ¿hay oferta para los internos de los módulos de media y de alta?]”

—Nada, es que los asistentes a esos módulos con suerte los ven una vez a la semana y si uno los llama, para hablar con un asistente [social] tiene que tirar un escrito o pedir hora, pero nunca nos están llamando para hacer un curso” (Interno, CP de Valparaíso).

“[—Entonces, ¿hay veces en que los programas son desarrollados para un módulo y no para otro?]

—Sí. Ahí entra el compromiso delictual. Acá de repente llegan uno o dos talleres y se hacen, pero no hay mucha variedad, de repente llegan talleres que duran 2 ó 3 meses y después no hay más” (Interno, CP de Arica).

“Hay programas, pero están enfocados como a dos módulos y aquí hay diez módulos” (Interno, CP de Concepción).

Como se señaló, las mismas percepciones se presentan en el caso de los internos albergados o que han pasado por recintos concesionados.

“[— ¿Tienen la posibilidad de acceder a programa?]

—Sí, sí la hay. A los que pueden llamar supuestamente [...] Porque los que tienen condena alta no los llaman. Que es mi caso” (Interno, CP de Rancagua).

“En los 40 en la alta, no hay salida a la escuela, no hay ni un programa, todo el día vagancia [...] No hay nada. No hay ni un taller, no hay nada para entretenerse para pasar el tiempo. Lo fome es que aquí nosotros estamos en alta y aunque tengamos una conducta muy buena, nos dejan ahí mismo en alta no más. No va nadie. No nos aceptan entrar materiales, ni una cosa para poder trabajar en los módulos” (Interno, CP de La Serena).

“[En] Alto Hospicio [...] [hay] asistentes sociales y los psicólogos, que hay como 5 patios que ni siquiera se asoman [...], porque esos patios supuestamente son muy delictivos, son muy desordenados. Entonces a esos patios ni se acercan” (Interno, CCP Pozo al Monte).

Como señala un interno, la problemática asociada a la focalización de la oferta en aquellos internos que presentan bajo compromiso y la carencia de oferta especializada para los internos de medio o alto compromiso es una cuestión endémica del sistema, con independencia de quien preste la oferta de reinserción.

“Es en las dos partes igual. En la concesionada no tienen derecho los del módulo de alta, mucho menos en el área laboral. Acá pasa lo mismo” (Interno, CP de Valparaíso).

7.2.3.4. Acceso a beneficios intrapenitenciarios

Las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos establecen en su regla 60 que: “i) el régimen del establecimiento debe tratar de reducir las diferencias que puedan existir entre la vida en prisión y la vida libre en cuanto estas contribuyan a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso o el respeto a la dignidad de su persona; ii) es conveniente que, antes del término de la ejecución de una pena o medida, se adopten los medios necesarios para asegurar al recluso un retorno progresivo a la vida en sociedad”. Lo anterior implica que las administraciones de los recintos deben tomar las medidas necesarias en orden a concretar el principio de progresividad de la pena.

En atención a lo anterior, en su artículo 96 el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios regula los permisos de salida, señalando que “son beneficios que forman parte de las actividades de reinserción social y confieren a quienes se les otorgan gradualmente mayores espacios de libertad”. En particular, el citado cuerpo normativo establece cuatro clases de permisos de salida, cada una con una serie de requisitos específicos: salida esporádica, salida dominical, salida de fin de semana y salida controlada al medio libre. A ellas pueden postular los internos que estén a un año de cumplir la mitad de la condena, o las tres cuartas partes en casos excepcionales, y que cuenten con muy buena conducta.

Como señala Petersilia (2003), en un contexto en que el uso de la cárcel como principal sanción penal es creciente y generalizado, la existencia de salidas parciales y totales al medio libre de la población encarcelada es fundamental, toda vez que facilita la reinserción social de los liberados. En la misma línea, la autora plantea que la evidencia internacional muestra que un proceso progresivo y acompañado es siempre mejor que uno en el que el sujeto sale sin acompañamiento y sin haber probado espacios graduales de libertad. De acuerdo a los relatos de los internos, existe una negativa percepción respecto del acceso a los beneficios intrapenitenciarios en los recintos operados por la empresa concesionaria, especialmente en los de Alto Hospicio y La Serena.

“Lo que no hay es beneficio, la gente no sale acá, ese el problema [...]. Sí o sí, llega gente pero no sale [...] [sólo hay] cinco dominicales” (Interno, CP Alto Hospicio).

“Tenemos hartoo trabajo [...]. El problema que tenemos aquí como es una cárcel concesionada que los beneficios no los dan nunca. En el módulo de nosotros hay todos estos que ya deberían estar saliendo con dominical y no los dan” (Interno, CP de La Serena).

Esta situación es preocupante, no sólo por el hecho de que los encargados de otorgar los beneficios no tengan internalizada la importancia de que el interno salga progresivamente en libertad, sino también en la medida en que repercute negativamente en la motivación y desincentiva la participación de los internos en la oferta programática, al no ver plasmados sus avances en materias relevantes, como los beneficios intrapenitenciarios.

“Yo llevo 8 años preso, vengo de canas antiguas [...] del sistema antiguo. Me tuve que adaptar a este sistema y trabajar independientemente para tener mis cosas e hice todos los cursos, postulaba, venían a verme asistentes, psicólogos, todo eso, y no sirve de nada ya que nunca me van a dar el beneficio y ahora renuncié, ya sé que no van a darme beneficio. [Y uno se siente] como frustrado. Igual uno se frustra” (Interno, CP Alto Hospicio).

“Lo mismo que él dice, de los beneficios, demasiado rígido ¿me entiende? Entonces igual es como una olla de presión” (Interno, CP Alto Hospicio).

“En Alto Hospicio sí hay hartoo sistema de trabajo, pagan muy bien allá a la gente que trabaja en el área laboral, lo que le trabajan le exigen, pero [...] la gente de ahí sale con odio hacia la calle. ¿Por qué razón? Porque no les dan dominical, no les dan salida [...] acá a nosotros nos dan \$Ch10.000 que es para costearnos nuestros útiles de aseo, pero hay una diferencia, nosotros aquí conseguimos dominical, conseguimos diaria, nos facilita [...] entonces (Interno, CCP Pozo al Monte).

Esta situación no se presenta en el recinto de Rancagua, donde existiría una percepción respecto de un eventual aumento en el otorgamiento de los beneficios.

“No, ahora último han dado hartoo, vino el Seremi [Secretario Regional Ministerial] de Justicia y empezaron a dar porque era la única cárcel de la sexta región que tenía como 15 [internos con beneficios] y de las otras cárceles, hasta las cárceles chicas tenían 30, 40, 50, 100 y esta era la única” (Interno, CP Rancagua).

Por otro lado, en los recintos operados por el Estado existe una percepción general de mayor laxitud por parte de la autoridad en el otorgamiento de beneficios de salida.

“Claro y en cuanto a beneficio me quedo aquí lejos [...]. Se ven más beneficios últimamente. Yo en la cárcel de Alto Hospicio, veía salir dos y tres en los Consejos Técnicos. Aquí se ve más gente en el último Consejo Técnico, en que se fueron como 10 [...] claro que el penal tiene mucho más gente” (Internos, CP de Valparaíso).

“Aquí igual aumentaron harto los beneficios” (Internos, CP de Concepción).

“Es que en Rancagua tiene que tomar la cuenta que son como 2.000 [internos] y creo que en la [libertad] condi[cional] se fueron cuatro. Acá somos mucho menos y se fueron cinco, y los beneficios acá son muchos más buenos que allá” (Interno, CCP Rengo).

7.2.3.5. Disciplina, trato y control de la población por los funcionarios uniformados

En materia de disciplina no fue posible arribar a diferencias existentes entre los recintos concesionados y los operados por el Estado –especialmente en el caso de los recintos más grandes– a partir de los relatos de los internos. Por otro lado, al referirse al régimen disciplinario en ambas clases de recintos hubo reclamos acerca de la existencia de malos tratos, especialmente agresiones a la población penal. Así, en ambos tipos de recintos, se mencionó la existencia de una excesiva utilización del régimen disciplinario y de agresiones por parte del personal.

“[Acá] lo único que hacen [...] es castigarte, te sacan del módulo, no te pegan nada [...] sin lesiones ponen en el papel, como no te ven nada, espera que papel termine y te quiebran [...] a la salida del hospital [...] donde no llegan las cámaras [...]. Hay un túnel donde no llegan las cámaras [...] ahí en adelante vas puro cobrando no más” (Interno, CP La Serena).

“[En Rancagua] son fomes los castigos [...] te quiebran a palos” (Interno, CCP Rengo).

“El funcionario es quien manda aquí [...]. Si usted se va castigado, el funcionario lo apalea al llegar al castigo [...]. En todos los módulos se ven castigos” (Internos, CP de Valparaíso).

“[—¿Mucho castigo, mucha sanción?]”

—Son muy soberbios [...]. Ahora hay módulos que a veces uno [...]. Por ejemplo yo estoy en el módulo nueve, vamos a clases todos los días y uno tiene que pasar con cuidadito [sic] [...] y el modulo que está con nosotros los tratan bien, pero los otros módulos... a veces uno pasa y están los cabros en pelota ahí y dele patás [sic]” (Interno, CP de Concepción).

Una diferencia importante relatada por los internos es que en el caso de los recintos concesionados, en cierta forma sería más difícil “torcerle” la orden a los funcionarios por la existencia de vigilancia permanente a través del circuito cerrado de televisión.

“—En la cárcel de Iquique si uno quería retobarse se le retobaba. Habían 80 machucados que estaban con uno apoyados ¿me entiende? Entonces si el funcionario te humillaba, nosotros nos encargábamos de que se enderezara. No sacábamos la comida, huelga, que sé yo.

[—¿Y eso era mucho mejor en términos de control para ustedes?]

—Claro. Nos preocupábamos más de protegernos contra el funcionario, cualquier cosa nos daba vuelta los fondos, cuando había injusticia” (Interno, CP Alto Hospicio).

“[—Y acá en este tipo de cárceles, ¿sienten que están más controlados, más vigilados?]

—Sí, claro. Más controlados. Sí, porque el funcionario [en la cárcel operada por el Estado] pasa entre medio de los internos sin ningún problema. Aquí están viendo la camarita no más” (Interno, CP de Rancagua).

8. Conclusiones y recomendaciones de política

La presente investigación tuvo como objetivo evaluar el impacto en la reincidencia delictual en los reclusos de una cárcel concesionada en comparación con los de una operada por el Estado. En particular, se buscó proveer evidencia acerca de si las cárceles concesionadas son más efectivas que las cárceles operadas por el Estado en términos de uno de los indicadores de desempeño (*performance*) del sistema penitenciario: la reincidencia. Para esto, se propuso hacer el seguimiento durante un año de una cohorte de internos egresados de cárceles concesionadas y compararla con aquellos egresados de cárceles operadas por el Estado .

El primer desafío fue investigar el mecanismo de asignación de los internos. ¿Por qué algunos internos, en particular los condenados, cumplen condena en una cárcel concesionada y otros en cárceles operadas por el Estado?, ¿qué es lo que determina que algunos internos sean expuestos al tratamiento, mientras otros no (o dicho de otra forma, reciban “otro tipo de tratamiento: el público”)? Estas preguntas se convirtieron en el eje central de la investigación, dado que su entendimiento condicionaría el diseño de la evaluación. Para resolver estos cuestionamientos, el equipo investigador realizó entrevistas en terreno a partir de las cuales se especificaron los criterios de asignación de los internos a una determinada cárcel y, finalmente, se pudo saber quién tenía la última decisión al respecto. En este contexto, si bien fue posible dilucidar cómo se realiza este proceso, encontramos que existe una confusión entre las instituciones responsables en la asignación de los internos –Gendarmería de Chile y Tribunales– que no tienen claras sus responsabilidades y competencias en el ámbito de asignación de los internos.

Adicionalmente, pareciera que el discurso se aleja de la práctica, dado que de acuerdo a funcionarios de Gendarmería, existe una asignación de condenados en base al compromiso delictual y la duración de la condena. Sin embargo, lo anterior no se observa de manera clara en los datos obtenidos de la base estadística entregada por la institución. Así, es posible observar internos con alto compromiso delictual tanto en los complejos penitenciarios (que cuentan con mayores grados de seguridad y están destinados a albergar internos de mayor compromiso delictual), como en los otros establecimientos penitenciarios dentro de la región, como se evidenció en los test de diferencia de medias y diferencia de proporciones. Lo mismo ocurre con los internos de bajo compromiso ya que

son asignados tanto a complejos penitenciarios como a recintos con menor seguridad. El mismo caso aplica cuando la variable de referencia es el tiempo de privación de libertad.

Sin perjuicio de lo señalado, se pudo establecer que el proceso de asignación era de carácter intrarregional, es decir se daba en el interior de cada región. Por eso, al considerar lo anterior, se concluyó que la evaluación no puede mostrar de manera absoluta el efecto del paso por una cárcel concesionada. Esta situación radica en que al estar dada la asignación dentro de cada una de las regiones del país no permite establecer una comparabilidad de establecimientos penitenciarios dentro de la misma región. Esto pues los complejos penitenciarios concesionados del Grupo 1 presentan características distintas a las del resto de los establecimientos penitenciarios dentro de la región, principalmente, en lo que respecta a infraestructura y niveles de seguridad. Frente a esta situación, se determinaron dos grupos de control para cada cárcel concesionada.

En primer lugar, se estableció como grupo de control a los internos egresados de todas las cárceles operadas por el Estado dentro de la región en que estuviese ubicada la unidad concesionada perteneciente al Grupo 1, dado que la asignación al tratamiento está dada a este nivel. La problemática de esta situación radica en que la causalidad podría estar aparejada a características propias de un complejo penitenciario en comparación con otro tipo de unidades penales. Así, como se señaló, dentro de una misma región existen recintos penales de tipologías y características distintas, por su tamaño y niveles de seguridad, a los recintos concesionados ubicados en la misma región.

En segundo lugar, se definió como grupo de control a los egresados del complejo penitenciario de operación por el Estado más cercano a la localidad de la unidad concesionada, para así comparar internos condenados egresados de unidades penales de la misma tipología. Esta situación no está exenta de problemas puesto que la base del tratamiento opera en un sistema en que se otorga tratamiento a algunas personas y a otras no. Sin embargo, en este ejercicio, no ocurre este fenómeno dado que esta decisión es a nivel intrarregional, mientras que las cárceles a comparar están definidas a nivel interregional.

De acuerdo a la composición de los grupos, los resultados exhiben cuestiones interesantes. Si se considera que se estimaron varios modelos de regresión –debido a que la

exposición al tratamiento puede estar contaminada por traslados entre unidades penales concesionadas y de operación por el Estado, y viceversa–, se observan diversos resultados.

- i) Cuando el grupo de control está conformado por unidades penales de la misma región que la unidad concesionada: a) no se observa un efecto significativo en la reincidencia de quienes pasaron por la cárcel concesionada de la I Región, independientemente del modelo estimado; b) se advierte una significativa menor reincidencia de aquellos condenados que egresaron de la unidad concesionada de la IV Región para cada uno de los modelos estimados; c) se aprecia una significativa mayor reincidencia de los condenados egresados de la cárcel concesionada de la VI Región, sólo cuando estos cumplen al menos el 75% de su condena en ella.
- ii) Cuando el grupo de control se conforma por complejos penitenciarios operados por el Estado de regiones vecinas, los resultados son más concluyentes: no se observa un efecto significativo en la reducción de la reincidencia al pasar por una cárcel concesionada, independientemente del modelo estimado.

En esta línea, y con el fin de observar si el modelo de concesiones penitenciarias genera condiciones que aumenten las posibilidades de reinserción de la población interna, se realizaron tests de diferencia de proporciones para dos variables de las cuales se dispuso información y que pueden considerarse promotoras de la reinserción de los sujetos condenados: la participación en talleres laborales y el otorgamiento de permisos de salida. En ese contexto el ejercicio arrojó los siguientes resultados:

- i) Se observa una mayor proporción de otorgamiento de beneficios intrapenitenciarios en las cárceles operadas por el Estado, independientemente del grupo de control considerado. Las excepciones en este sentido se dieron en las comparaciones de la cárcel concesionada de la IV Región con las cárceles operadas por el Estado de esta misma región y la cárcel concesionada de la VI Región con la cárcel operada por el Estado de la VIII Región.
- ii) No se aprecia un patrón de comportamiento claro respecto de la participación en los talleres laborales, ya que si bien se observa una menor participación de internos en la cárcel concesionada de la I Región respecto de sus dos grupos de control, la proporción se revierte cuando se considera la unidad concesionada de la IV Región, independientemente del grupo de comparación. En cuanto a la

proporción de egresados de la unidad de la VI Región, no se observan diferencias significativas.

Asimismo, la información entregada por Gendarmería de Chile permitió realizar un ejercicio adicional. Junto a los tests de diferencia de proporciones, se ejecutó un test respecto de las sanciones y castigos aplicados a la población interna. En este contexto, se estimó la diferencia de proporción de internos sancionados con aislamiento en celda preventiva. En particular, esta variable puede ser vista como una *proxy* del clima interno en el interior de las unidades penales indicativa del cumplimiento de los tratados internacionales de respeto de los derechos humanos. De acuerdo a las cifras, se aprecia una proporción significativamente menor de internos sancionados con este castigo en los complejos penitenciarios concesionados en comparación con el respectivo complejo penitenciario operado por el Estado. Esta misma dinámica se aprecia en la comparación entre la cárcel concesionada de la VI Región y las unidades operadas por el Estado dentro de esa región. Estas últimas cifras son sorprendentes en su magnitud, ya que Gendarmería controla y vigila el régimen interno en cada una de las unidades penales del país, motivo por el cual se deben seguir investigando los factores subyacentes que podrían estar explicando estas diferencias.

De esta manera, nuestra investigación muestra que no es posible establecer diferencias entre el paso por una cárcel concesionada respecto del paso por el sistema de operado por el Estado, en relación con la disminución de la reincidencia delictual. Sin embargo, se debe tener precaución en las posibles inferencias.

Así, en las siguientes investigaciones que se realizarán en la materia resultará necesario contar con un espacio geográfico delimitado que otorgue la posibilidad de comparar población egresada de ambos sistemas y proveniente de una misma tipología de cárcel, donde las diferencias sólo sean atribuibles al paso por determinado sistema. Esto permitirá contar con un diseño metodológico que posibilite establecer claramente los elementos causales. Además, debe clarificarse el proceso de asignación de los internos a cada unidad penal, a fin de dar paso a un sistema más estandarizado y que no dependa tanto de las contingencias cotidianas de una institución como Gendarmería. En particular,

protocolizar la asignación mediante un set de criterios²⁹ clarificaría mucho más un diseño de evaluación.

En relación con los resultados de la investigación cualitativa, es posible afirmar que estos reforzaron los hallazgos obtenidos en la dimensión cuantitativa. Esto se debe a que se detectaron problemas en la implementación de esta política pública, que sin duda, se vinculan con los similares resultados de desempeño que muestran las cárceles concesionadas al ser comparadas con las cárceles operadas por el Estado en materia de reducción de la reincidencia delictual.

Los principales hallazgos del análisis cualitativo apuntaron a detectar nudos críticos en relación con la utilización del marco normativo de la Ley de Concesiones y con la provisión de la oferta en materia de reinserción social. Si bien la mayoría de los operadores reconocen enormes virtudes del sistema asociadas a la solución de los problemas endémicos de hacinamiento y del otorgamiento de condiciones más dignas a los internos en consonancia con los instrumentos internacionales, también identifican problemas asociados a la implementación de esta política pública.

En concreto, de acuerdo a las entrevistas realizadas a diferentes operadores, la Ley de Concesiones sería un marco regulatorio que no parece ajustarse a las realidades de la operación en materia penitenciaria. En particular, no otorgaría la flexibilidad que requiere la operación en estas áreas, sujeta intrínsecamente a cambios constantes, en términos de la composición de la población penal y las necesidades de los internos, entre otras. En la práctica, esto provocaría que los gobiernos se encuentren, de cierta forma, cooptados con una oferta que puede no ajustarse a la realidad existente durante todo el periodo concesión. Esto, sin duda, se contrapone con el argumento de la flexibilidad que usualmente es invocado por la experiencia internacional para justificar la introducción del capital privado en el sistema penitenciario.

También en relación con el marco legal, los operadores entrevistados identificaron ciertos problemas asociados con la intervención del Ministerio de Obras Públicas y el rol de la Inspección Fiscal que surgen de la aplicación de la Ley de Concesiones. En la

²⁹ Se hace hincapié en determinar la asignación mediante criterios preestablecidos por Gendarmería de Chile y no a través de un mecanismo aleatorio, toda vez que esta última situación pareciera ser impracticable en la realidad del sistema penitenciario chileno. Por ejemplo, si el criterio de asignación fuese el compromiso delictual, se podrían establecer comparaciones para internos egresados de ambos sistemas, con la misma tipología de cárcel y con el mismo compromiso delictual.

práctica, esto produciría un desfasaje entre los objetivos de seguridad y reinserción del Ministerio de Justicia y su organismo dependiente, Gendarmería de Chile, y los objetivos vinculados con la construcción y el mantenimiento de la infraestructura del Ministerio de Obras Públicas. Esto ha conllevado a que los objetivos de la misión institucional de Gendarmería de Chile asociados a la reinserción social de los internos tengan, prácticamente, una importancia de último orden en el programa de concesión.

En relación con la oferta programática en los recintos concesionados y en consonancia con los hallazgos cuantitativos, pudieron establecerse ciertos nudos problemáticos asociados a su contenido y cobertura. En concreto, se observó que el modelo de intervención seleccionado parece no adecuarse a la realidad nacional y, de cierta forma, tiende a replicar los problemas endémicos de las prestaciones de Gendarmería, es decir, no focalizan la oferta en aquellos grupos que presentan los mayores riesgos de reincidir y faltan prestaciones especializadas de acuerdo a las necesidades del infractor. Esto se presentaría, en particular, en relación con la provisión de programas específicos que permitan otorgar resultados concretos en la reducción de la reincidencia delictual, en consonancia con la evidencia internacional. Es posible adicionar a lo anterior ciertos nudos críticos detectados en la relación entre la empresa concesionaria y Gendarmería, ya que esta última pareciera considerar a los privados “agentes extraños” que no formarían parte del cuerpo encargado de cumplir los objetivos asociados a su misión institucional.

Desde otra perspectiva, se indagaron las percepciones de los internos tanto del sistema concesionado como del operado por el Estado, acerca de la política de expansión de la infraestructura a través del sistema concesionado. Se pudo establecer que, en general, ellos tienen opiniones positivas en relación con la mejora en las condiciones de habitabilidad que presentarían las cárceles concesionadas en comparación con las operadas por el Estado. En esta línea, también se presentarían percepciones positivas en cuanto a la disminución de los episodios violentos entre internos; no obstante, una preocupación nueva vinculada al funcionamiento del sistema concesionado se relaciona con la mayor frecuencia de suicidios.

Adicionalmente, respecto de la oferta programática, no se establecieron diferencias en las percepciones de la población penal, pues se encontraron relatos tanto positivos como negativos sobre esta cuestión. En particular, en consonancia con los hallazgos anteriores, se

podieron establecer percepciones negativas acerca de ambos sistemas en aquellos segmentos de la población clasificados como de medio y alto compromiso delictual, quienes, generalmente, serían objeto de escasas prestaciones. Asimismo, en lo que refiere al acceso a beneficios intrapenitenciarios, en sintonía con los resultados de la evaluación cuantitativa, existe una percepción de que en el caso de los recintos concesionados hay un bajo otorgamiento de esta herramienta de reinserción, en oposición con lo relatado acerca de los recintos operados por el Estado.

En materia de sanciones disciplinarias, a diferencia de los hallazgos de la evaluación cuantitativa, no pueden establecerse diferencias en las percepciones de los internos entre uno u otro sistema. En términos generales y si bien como se señaló en la presentación de esta investigación, el objetivo del estudio no consistió en realizar un análisis costo-beneficio, a partir de los hallazgos encontrados resulta necesario efectuar un rápido ejercicio en esta materia para lo que deben pensarse las siguientes preguntas: ¿Cuál es la línea a seguir en materia penitenciaria si el paso por la cárcel concesionada aumenta la reincidencia pero es menos costosa en términos de gasto por interno? Por el contrario, ¿qué decisión debe tomarse si el paso por la cárcel concesionada aumenta las probabilidades de reinserción de los internos pero, además, es más costoso? En este contexto, de acuerdo con estimaciones del Ministerio de Justicia (Ribera, 2012), el gasto promedio por interno mensual en el sistema operado por el Estado alcanzó una cifra de US\$676,73, importe menor a los US\$886,45³⁰ que se exhibe en el Grupo 1³¹ del sistema concesionado.³² Por eso, junto con la necesidad de llevar a cabo nuevas evaluaciones de impacto que permitan testear el desempeño del modelo concesionado en los Grupos 2 y 3, resulta preciso realizar ejercicios rigurosos de análisis costo-beneficio que permitan evaluar la conveniencia de mantener la participación del mundo privado en la operación de recintos penitenciarios.

En particular, como señalan Bitrán y Villena (2010), ante este escenario se recomienda introducir la metodología de (*value for money*) como han hecho diversos países

³⁰ US\$1 equivale a \$Ch471,40 al 31/01/2013 (Fuente: Banco Central de Chile).

³¹ De acuerdo a estas mismas estimaciones, el Grupo 3 del sistema concesionado tiene un gasto promedio mensual por interno que asciende a \$Ch363.133.

³² Para determinar el costo por interno en el sistema operado por el Estado, se consideraron los costos o gastos directos en que incurre Gendarmería en cada uno de sus penales tradicionales (gastos en personal, operación corriente y los destinados a reinserción), mientras que para determinar el costo por interno en el sistema concesionado, se consideraron los subsidios fijos de operación, la variable por interno, la compensación por sobrepoblación y adicionalmente los costos o gastos directos en que incurre Gendarmería.

de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Esta metodología considera la construcción de un comparador del sector público (*public sector comparator*) que permita decidir qué modalidad de inversión es más eficiente: la obra pública, la concesión u otros esquemas intermedios.

9. Bibliografía

- Andrews, D. 2000. “Principles of Effective Correctional Programs” en Motiuk, L. y R. Serin (eds.) *Compendium 2000 on Effective Correctional Programming*. Disponible en <http://www.csc-scc.gc.ca/text/rsrch/compendium/2000/index-eng.shtml>
- Arellano, J. 2001. “Licitación de cárceles: gobierno fija su posición”, *La semana jurídica*, No. 51, semana del 29 de octubre al 4 de noviembre de 2001.
- 2003. “Reforma penitenciaria: El caso del programa de concesiones en infraestructura penitenciaria en Chile”. Presentación en el seminario *Justicia y Gobernabilidad Democrática* del Centro de Estudios de Justicia de las Américas y Ministerio de Justicia de Chile. Disponible en: http://jaramarin-abogados.cl/data/Reformma%20Penitenciaria_%20El%20caso%20del%20programa%20de%20conseciones%20en%20infraestructura%20penitenciaria%20en%20chile,%20por%20Jaime%20Arellano.pdf
- Arriagada, I. 2012. “De cárceles y concesiones: Privatización carcelaria y penalidad neoliberal”, *Revista de Derecho*, Vol. XXV, No. 2, 9-31.
- Bales, W., L. Bedard, S. Quinn, D. Ensley, G. Holley, A. Duffee y S. Sanford. 2003. *Recidivism: An Analysis of Public and Private State Prison Releases in Florida*. Florida: Florida State University, Florida Department of Corrections y Correctional Privatization Commission.
- Bales, W., L. Bedard, S. Quinn, D. Ensley y G. Holley. 2005. “Recidivism: An Analysis of Public and Private State Prison Releases in Florida”, *Criminology and Public Policy*, 4(10), 101-127.
- Bayer, P. y D. Pozen. 2005. “The Effectiveness of Juvenile Correctional Facilities: Public versus Private Management”, *Discussion Paper* No. 863. New Haven: Economic Growth Center, Yale University.
- Becker, R. 1997. “The Privatization of Prisons”, en Pollack, J.M. (ed.) *Prisons Today and Tomorrow*. Gaithersburg: Aspen.
- Biblioteca del Congreso Nacional. 2008. *Informe de la comisión especial investigadora sobre el proceso de concesiones carcelarias*. Disponible en: <http://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=92&prmTIPO=INVESTIGAFIN>

- Bitrán, E. y M. Villena. 2010. “El nuevo desafío de las concesiones de obras públicas en Chile. Hacia una mayor eficiencia y desarrollo institucional”, *Estudios Públicos*, 117, 175-217. Santiago de Chile: ISCI Publications.
- Bonta, J. y D. A. Andrews. 2007. *Risk-Need-Responsivity Model for Offender Assessment and Rehabilitation*. Ottawa: Public Safety Canada.
- Bourgon, G., y B. Armstrong. 2005. “Transferring the principles of effective treatment into a ‘real world’ prison setting”, *Criminal Justice and Behavior*, 32, 3-25.
- Cabral, S. y P. Azevedo. 2008. “The Modes of Provision of Prison Services in a Comparative Perspective”, *Brazilian Administration Review*, 5(1), 53-69.
- Cabral, S. y S. Lazzarini. 2007. “Does Private Management Reduce the Quality of Public Services? Evidence from Prisons in Brazil”, Presentación en *11th Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics, Iceland*.
- Cabral, S., S. Lazzarini y P. Azevedo. 2010. “Private Operation with Public Supervision: Evidence of Hybrid Modes of Governance in Prisons”, *Public Choice*, 145 (1-2), 281-293.
- Cabral, S. y S. Saussier. 2007. “Organizing Prisons through Public-Private Partnerships: Evidence from Brazil, France and the United States”, *Reflexive Governance in the Public Interest*.
- . 2012. “Organizing Prisons through Public-Private Partnerships: A cross-Country Investigation”, *Brazilian Administration Review*, en prensa.
- Carson, A. y Sabol, W. 2012. “Prisoners in 2011”. Washington, D.C.: Bureau of Justice Statistics, U.S. Department of Justice.
- DiIulio, J. 1988. “What's Wrong with Private Prisons”, *Public Interest*, 92, 66-83.
- Dammert, L. 2006. *El sistema penitenciario en Chile: Desafíos para el nuevo modelo público-privado*, artículo preparado para el 2006 encuentro de Latin American Studies Association.
- Dammert, L. y J. Díaz. 2005. “Cárceles privadas: ¿Modelo de gestión penitenciaria o inversión inmobiliaria?”, *Observatorio* No. 5. Santiago de Chile: FLACSO.
- Engel, E., R. Fischer, A. Galetovic y M. Hermosilla. 2008. “Renegociación de concesiones en Chile”, *Centro de Estudios Públicos*, No. 113.

- Escobar, J., B. González, M. Quiroz y G. Rodríguez. 2008. “Decesos en el Sistema Penitenciario: Una descripción por tipo de muertes”, *Revista de Estudios Criminológicos Penitenciarios*, Año VIII, No. 13.
- Espinoza, O. y F. Martínez. 2009. “Cárceles concesionadas en Chile. ¿El camino a la privatización?”, *Revista Debates Penitenciarios*, 9.
- Farabee, D. y K. Knight. 2002. *A comparison of public and private prisons in Florida: During- and post-prison performance indicators*. Consultoría presentada a Florida Correctional Privatization Commission.
- Feeley, M. y J. Simon. 1992. “The New Penology: notes on the emerging strategy of corrections and its implications”, *Criminology*, Volume 30, Issue 4, 449–474.
- Frei, J. 2009. “Sistema penitenciario concesionado. Desafíos y realidades regionales”. Presentación en el seminario *Desarrollo del Sistema Penitenciario Concesionado*, Rancagua. Disponible en http://www.concesiones.cl/publicacionesyestudios/seminariosytalleres/Documents/sistema%20penitenciario%20concesionado_jorge%20frei.pdf
- Gaes, G. 2012. *The current status of prison privatization research on American prisons*. Florida: Florida State University.
- García-Pablos de Molina, A. 2008. *Tratado de criminología*, 4ta Edición. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Garland, D. 2001. *La cultura del control*. Barcelona: Gedisa.
- Garrido, V., M. López y R. Ross. 2001. *El programa del pensamiento prosocial: avances recientes*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Gendarmería de Chile. 2008. *Manual de Funcionamiento Técnico y Procedimientos Administrativos del Subprograma de Fortalecimiento de Consejos Técnicos*. Documento Interno, entregado en Formato digital.
- . 2010. *Compendio Estadístico Penitenciario*. Formato digital.
- . 2013. *Concesiones*. Disponible en: www.gendarmeria.gob.cl/interior_carceles_ante.html
- Greene, J. 1999. “Comparing Private and Public Prison Services and Programs in Minnesota: Findings from Prisoner Interviews”, *Current Issues in Criminal Justice*, 202.

- Harding, R. 2001. "Private Prisons", en Tonry, M. y N. Morris. (Eds) *Crime and Justice. An Annual Review of Research*, 28, 265-346.
- Hite, S. y A. De Grauwe. 2008. *Capacity Development in educational planning and management. Learning from success and Failure*. París: UNESCO e International Institute for Educational Planning.
- Holuigue, C. 2013. "Modelos de asociación público-privada para las cárceles en Chile", *Revista de Derecho Penitenciario*, Centro de Estudios Penales y Penitenciarios de la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor, 3, 10-12.
- Inostroza, P. 2009. "Sistema penitenciario y concesionado en Chile: Desafíos y oportunidades regionales". Presentación en el seminario *Desarrollo del sistema penitenciario concesionado*, Rancagua. Disponible en: http://www.concesiones.cl/publicacionesyestudios/seminariosytalleres/Documents/Sistema%20penitenciario%20concesionado_patricio%20inostroza.pdf
- Jing, Y. 2010. "Prison Privatization: a Perspective on Core Governmental Functions", *Crime, Law and Social Change*, 54, 263-278.
- Jones, T. y T. Newburn. 2005. "Comparative criminal justice policy-making in the United States and The United Kingdom. The case of private prisons", *British Journal of Criminology*, Vol. 45, 58-80.
- Lanza-Kaduce, L., K. Parker y C. Thomas. 1999. "A comparative recidivism analysis of releases from private and public prisons", *Crime y Delinquency*, 45, 28-47.
- La Segunda. 2012. "Cambia el plan de cárceles: Gobierno busca colocar más presos por celda", sábado 8 de diciembre. Disponible en: <http://www.lasegunda.com/Noticias/Impreso/2012/12/804204/cambia-el-plan-carceles-gobierno-busca-colocar-mas-presos-por-celda>
- LyD (Libertad y Desarrollo). 2012. "Cárceles concesionadas: Revisando el modelo", *Temas Públicos*, No. 1.076.
- Lizana, M. 2009. "Proceso de implementación de los complejos penitenciarios concesionados en Gendarmería de Chile". Presentación en el seminario *Desarrollo del sistema penitenciario concesionado*, Rancagua. Disponible en: http://www.concesiones.cl/publicacionesyestudios/seminariosytalleres/Documents/sistemapenalconcesionado%20en%20chile_marcos%20lizana.pdf

- Logan, C. 1990. *Private Prisons: Cons and Pros*. New York: Oxford University Press.
- Lukemeyer, A. y R. McCorkle. 2006. "Privatization of Prisons: Impact on Prison Conditions". *American Review of Public Administration*, 36,189-206.
- Martinson, R. 1974. "What Works? Questions and Answers about Prison Reform", *The Public Interest*, 35, 22-54.
- McGuire, J. 2006. *Outcome Evidence on Offender Rehabilitation: Messages from Research and Lessons from Practice*. Bruselas: Free University of Brussels.
- McDonald, D. 1994. "Public Imprisonment by Private Means. The Re-emerge of Private Prisons and Lails in the United States, the United Kingdom, and Australia", *British Journal of Criminology*, vol. 34, 29-38.
- McDonald, D., E. Fournier, M. Russell-Einhorn y S. Crawford. 1998. *Private Prisons in the United States: An Assessment of Current Practice*. Cambridge, MA: Abt Associates Inc.
- McDonald, D. y C. Patten. 2003. *Government's Management of Private Prisons*. Cambridge, MA: Abt Associates Inc.
- Mears, D. y J. Travis. 2004. "Youth Development and Reentry", *Youth Violence and Juvenile Justice*, vol. 2, 1, 3-20.
- Ministerio de Justicia., 2012. "Realidad actual y desafíos del sistema penitenciario chileno". Presentación en el seminario *Cárceles concesionadas, revitalizando el modelo*. Disponible en: <http://www.lyd.com/wp-content/uploads/2012/08/Presentaci%C3%B3n-LyD.pdf>
- MOP (Ministerio de Obras Públicas) (2010) *Programa de concesiones de infraestructura Penitenciaria*. Santiago de Chile: Ministerio de Obras Públicas. Disponible en: <http://www.concesiones.cl/publicacionesyestudios/seminariosytalleres/Documents/Programa%20Concesiones%20Penitenciarias.pdf>
- Morris, N. 1995. "The Contemporary Prison 1965-Present", en Rothman D. y N. Morris (eds.). *The Oxford History of the Prison*. Oxford: Oxford University Press.
- NOMS (National Offenders Management Service). 2011. *Introduction and Welcome to NOMS... The National Offender Management Service of England and Wales. Changing lives and making communities safer: Current practices and new directions, international delegation from Chile*. Presentación en ppt.

- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 1957 y 1977. *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*.
- Ospina, S. 2002. “Construyendo capacidad institucional en América Latina: El papel de la evaluación como herramienta modernizadora”, en VII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. Disponible en: http://www.geolatina.net/IDEAS/documentos/monit_herramienta.pdf
- Pantoja, R. y G. Guzmán. 2011. *Impacto del “Programa de reinserción social” sobre la reincidencia de hombres adultos condenados por delitos*. Disponible en: www.dipres.gob.cl/574/articles-89686_doc_pdf.pdf
- Petersilia, J. 2003. *When Prisoners come Home, Parole and Prisoner Reentry*. Oxford: Oxford University Press.
- Pozen, D. 2003. “Managing a Correctional Marketplace: Prison Privatization in the United States and The United Kingdom”, *Journal of Law and Politics*, Vol. 19, pp. 253-284.
- Ribera, T. 2012. “Realidad actual y desafíos del sistema penitenciario chileno”, en el seminario *Cárceles concesionadas: revitalizando el modelo*, Santiago de Chile, 24 de agosto de 2012. Disponible en <http://www.lyd.com/wp-content/uploads/2012/08/Presentación-LyD.pdf>
- Rosas, A. 2008. “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”, *Política y cultura*, No. 30, 119-134.
- Salle, G. 2006. “État de droit, État gestionnaire. Retour sur la ‘privatization’ des prisons françaises”. (Traducido al inglés por Ben-Gal, U.: “Rule of law, the managerial state. Review of the ‘privatization’ of french prisons”), *Revista Champ Penal*, Vol. III.
- Servicio Nacional de Menores. 2009. *Orientaciones técnicas: Internación en régimen cerrado con Programa de Reinserción Social*. Disponible en: <http://www.sename.cl/wsename/otros/20084/2-CRC-final.pdf>
- Schichor, D. 1998. “Private Prisons in Perspective: some Conceptual Issues”, *The Howard Journal*, Vol. 37 No. 1, pp. 82-100.
- SIGES. 2012. *Programa de Reinserción Social 2012*. Formato digital.

- Smith, P. y P. Gendreau. 2007. "The Relationship between Program Participation, Institutional Misconduct and Recidivism among Federally Sentenced Adult Male Offenders", *Forum on Corrections Research*, 19, 6-10.
- Sodexo, Belsaco y Astaldi. 2001. *Grupo 1 Oferta Reinserción Social*. Formato digital.
- Sparks, R. 1994. "Can Prisons be Legitimate. Penal Politics, Privatization, and the Timeliness of an Old Idea", *British Journal of Criminology*, Vol. 34, special issue, 14-28.
- Spivak, A. y S. Sharp. 2008. "Inmate recidivism as a measure of private prison performance", *Crime y Delinquency*, 54, 482-508.
- Trujillo, J. 2011. *El nuevo régimen penitenciario en México*. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3104/47.pdf>
- World Bank. 2013. *Concessions, Build-Operate-Transfer (BOT) and Design-Build-Operate (DBO) Projects*. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3104/47.pdf>
- Villagra, C. 2008. "Reinserción: Lecciones para una Política Pública", *Debate Penitenciarios*, 6, 3-18.