



FLACSO
CHILE

El Costo de Encarcelar

por Lucía Dammert y Javiera Díaz

Observatorio N°9, noviembre, 2005

Programa de Seguridad y Ciudadanía
FLACSO-Chile

El incremento de la inversión pública en los sistemas penitenciarios ha sido por muchos años una necesidad vinculada con las pésimas condiciones de habitabilidad de los centros de reclusión así como con la mínima inversión en programas de rehabilitación y resocialización en casi todos los países del continente. Adicionalmente, en la última década la tendencia de crecimiento de la población encarcelada se ha mantenido de forma sostenida, situación que aumenta la presión por mayor inversión pública.

Las respuestas han sido variadas pero se han centrado principalmente en la construcción de nuevos centros de reclusión y no en la eficacia de dicha inversión en términos de disminución de la delincuencia. En Chile se definió un sistema de concesiones privadas con el doble objetivo de mejorar la condición de hacinamiento presente en la mayoría de centros del país y disminuir el costo del Estado.

En un boletín anterior pusimos énfasis en el primer aspecto, donde quedó evidenciado que con el ritmo de crecimiento de la población penal y la lentitud en el proceso de construcción de las cárceles concesionadas, la posibilidad real de mejorar la calidad de vida de los presos

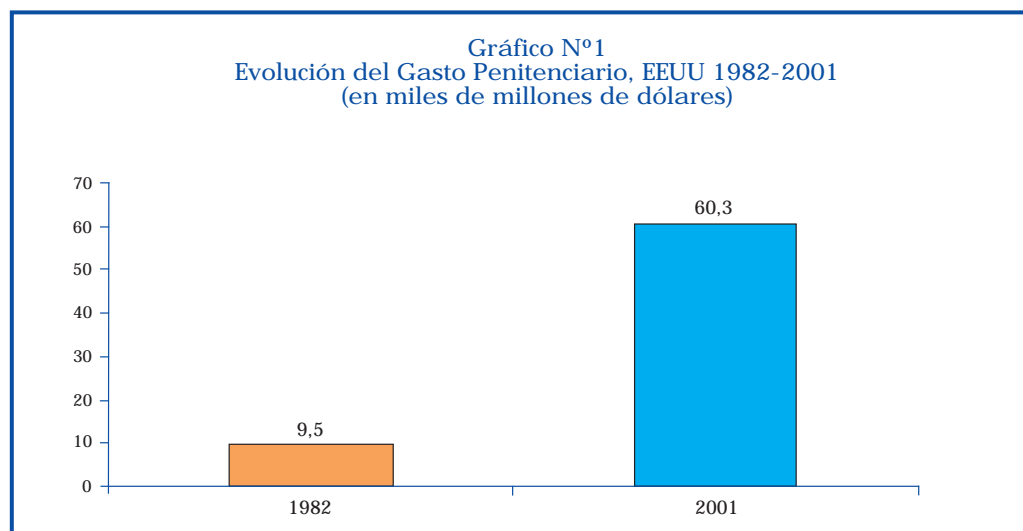
así como de impulsar los procesos de rehabilitación está en duda. El objetivo del presente boletín es analizar la segunda promesa del sistema público-privado que se estimó ahorraría entre 10% y 20% respecto del sistema público.

La información analizada establece que la inversión por preso en el sistema público-privado es muy superior a la realizada en el sistema público. Adicionalmente, así se disminuya el número de población penal el Estado debe seguir costearo la utilización de estos servicios durante los 20 años de duración del contrato de concesión, con lo cual se genera un gasto alto y permanente.

EVIDENCIA INTERNACIONAL

El Departamento de Justicia de los Estados Unidos estima que los costos del sistema correccional (prisiones, cárceles, servicios de libertad condicional y libertad condicional) aumentó de \$9,5 mil millones en 1982 a \$60,3 mil millones en 2001, es decir un aumento del 535%¹. Representando más del 36% de todos los gastos del sistema de justicia americano.

¹ Austin, J. and Fabelo, T. (2004). "The Dimishing Returns of Increased Incarceration: Blueprint to Improve Public Safety and Reduce Costs". Publicado por JFA Institute.



Fuente: The Dimishing Returns of Increased Incarceration: A Blueprint to Improve Public Safety and Reduce Costs (2004), por James Austin and Tony Fabelo. Publicado por JFA Institute.

Este incremento de la inversión pública en cárceles ha tenido efectos negativos en otras áreas de inversión del Estado. Así por ejemplo, en los presupuestos de mediados de los 90s en California y Nueva York esta área sobrepasó incluso lo destinado a la educación superior. Situación que se agrava cuando consideramos que más de la mitad del gasto realizado en el

sistema correccional es utilizado en mantener encarcelados a 1,2 millones de ofensores no violentos, con los cuales se podrían utilizar mecanismos diferentes de sanción y reinserción. Como se puede observar en el cuadro 1, el costo anual de un preso supera ampliamente al costo de formación en una universidad estatal en los Estados Unidos.

Cuadro 1
Costos de educación superior v/s costos de reclusión, EEUU 2002.

| | Costo anual de estudio universitario por persona US\$ | Costo anual de un año de reclusión por persona US\$ |
|--|---|---|
| Arizona (Universidad de Arizona) | 9.151 | 21.356 |
| California (Universidad de California, Berkeley) | 14.301 | 22.736 |
| Washington (Universidad de Washington) | 12.195 | 26.999 |
| Promedio 15 Estados | 9.454 | 24.809 |

Fuente: The Criminal Justice Institute, INC. 2003. The 2002 Corrections Year Book, Adult Corrections.

Paradójicamente, en algunos países el costo por interno diario supera el sueldo mínimo. En el cuadro 2 se muestra por ejemplo que el costo

diario por recluso en los Estados Unidos, Inglaterra y Australia supera ampliamente el salario mínimo diario.

Cuadro 2
Costo diario por recluso v/s sueldo mínimo diario

| | Costo diario por recluso En dólares | Sueldo mínimo por día en dólares* |
|----------------|--|--------------------------------------|
| Estados Unidos | 65 | 28,3 |
| Inglaterra | 166 | 67,4 |
| Australia | 84 | 63,4 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fundación Paz Ciudadana, 2003 y National Wage Low Pay Commission Report, 2005. En www.lowpay.gov.uk

* Calculado en base a salario mínimo por hora, en base a 8 horas de trabajo diarias..

En América Latina se observa una tendencia similar de aumento del gasto por interno, situación que se viene expresando desde mediados de los años noventa. Es inevitable

comparar estos costos con los salarios mínimos o los subsidios sociales que dicha población podría acceder, los cuales son sin duda sustancialmente menores.

Cuadro 3
Costo mensual por preso en diversos países de América Latina, 1999

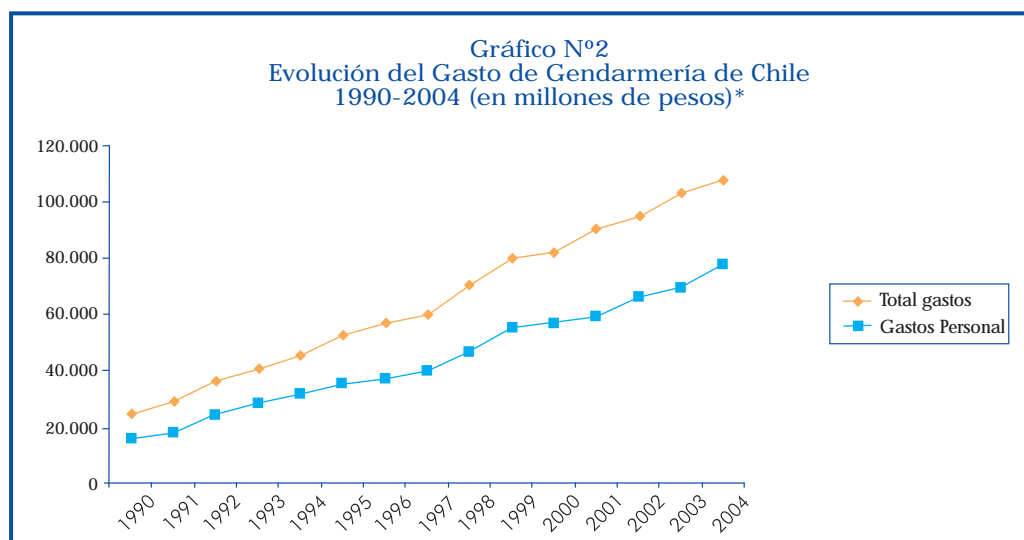
| | Costo mensual por preso en dólares 1999 |
|-------------|---|
| Bolivia | 26,3 |
| Colombia | 224,5 |
| Costa Rica | 477,9 |
| El Salvador | 145,5 |
| Honduras | 43,9 |
| Nicaragua | 79,7 |
| Perú | 107 |

Fuente: E. Carranza, ILANUD. Elaborado con información presupuestaria brindada por las autoridades penitenciarias de cada país y con el dato de la línea de pobreza (presupuesto mensual por persona) de CEPAL La brecha de la equidad: una segunda evaluación, Santiago de Chile, mayo 2000.

LA SITUACIÓN EN CHILE

Al igual que en el resto del mundo, Chile presenta una considerable tendencia al alza en los gastos e inversión en el sistema carcelario. Considerando el sistema público, el gráfico 2 muestra un incremento sostenido de su

presupuesto desde inicios de la década del 90. Inversión que no ha podido superar los complejos niveles de hacinamiento de la mayoría de recintos penitenciarios del país.



Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a Gendarmería, 1990-2004.

* Valores expresado en millones de pesos del 2004 (según promedio IPC, Banco Central).

A esta realidad se suma el nuevo sistema público-privado de cárceles concesionadas las cuales significan una inversión inicial de más de 280 millones de dólares sólo en la construcción y equipamiento de los 10 recintos. Ahora bien, el costo de cada preso en estos nuevos recintos no sólo incluyen el pago a los

privados por la construcción, operación e incluso un pago variable por preso, sino que además hay que considerar el costo de la vigilancia y seguridad desarrollados por Gendarmería de Chile. Como se puede observar en el cuadro 4 la inversión pública por cada uno de estos recintos es significativa.

Cuadro 4
Inversión y costos del sistema Público-Privado de concesiones carcelarias

| Etapas | Recintos | N° estimado de Plazas | Inversión Estimada (concesionarios) | Pago semestral por construcción | Pago semestral por operación | Pago semestral por interno (variable) |
|---------|-------------------------------------|-----------------------|-------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| Etapa 1 | 3 (Iquique, La Serena, Rancagua) | 5.024 | US\$ 80 millones | US\$ 9 millones (UF 274.950) | US\$ 7 millones (UF 211.867) | US\$ 422 (UF 12.5) |
| Etapa 2 | 2 (Concepción y Antofagasta) | 2.350 | US\$ 50 millones | US\$ 5 millones (UF 156.000) | US\$ 4 millones (UF 126.888) | US\$ 422 (UF 12.5) |
| Etapa 3 | 3 (RM, Puerto Montt y Valdivia) | 5.061 | US\$ 80 millones | US\$ 8 millones (UF 249.815) | US\$ 5,5 millones (UF 165.456) | US\$ 422 (UF 12,5) |
| Etapa 4 | 2 (RM y VII Región) | 3.900 | US\$ 70 millones | S/D | S/D | S/D |
| Total | 10 | 16.335 | US\$ 280 millones | | | |

Fuente: Ministerio de Justicia, Gendarmería de Chile, 2004.

Dólar calculado en \$531 (9/11/05).

UF calculada en \$17.910 (9/11/05).

S/D: La etapa 4 aún no ha sido licitada, por lo tanto no se han estimado los pagos semestrales que deberá hacer el Estado.

Por tanto, el argumento inicial que el sistema de concesiones reduciría los gastos del sistema de reclusión intramuros queda en duda. Según los datos oficiales y sólo considerando los pagos por operación de los nuevos recintos y los gastos en personal de Gendarmería, entendiendo esto último como el costo de la vigilancia, tenemos que el costo por interno en el sistema de concesiones presenta un aumento considerable respecto al costo dentro del sistema público. El cuadro 5 muestra que el costo diario por interno en el sistema público alcanza los

11 dólares mientras que dicho costo escala a 35 dólares en el sistema público-privado. Lo que se explicaría, en parte, por la superposición de funciones entre el privado y el Estado. Hasta ahora se desconoce qué pasará con los recintos penales que actualmente se encuentran funcionando y que serían reemplazados por las nuevas construcciones, por lo que cabe suponer que durante los próximos años se mantendrán costos en pago de servicios básicos, atención profesional y otros en los antiguos penales.

Cuadro 5
Costos por Interno en Sistema Público y en concesionado, 2004.

| Sistema/Costo | Anual | Mensual | Diario | Diario en dólares* |
|------------------------|-------------|-----------|----------|--------------------|
| Sistema Público | \$2.959.109 | \$246.592 | \$8.216 | US\$11 |
| Sistema de Concesiones | \$6.764.016 | \$563.668 | \$18.778 | US\$35 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de gendarmería y Ministerio de Justicia.

* Dólar calculado en \$531 pesos chilenos.

De esta manera, mientras en el sistema público el costo por interno duplicaba el sueldo mínimo (\$120.000 el año 2004) con el sistema de concesiones se estarán gastando más de 4 sueldos mínimos en mantener a una persona privada de libertad.

Aún peor, la actual polémica respecto a los atrasos en los plazos de entrega de los recintos, generado por un debate con las empresas concesionarias que argumentan un aumento de los costos de construcción y equipamiento permite pensar que el pago estatal por la construcción será mucho mayor del estimado inicialmente.

¿INVERSIÓN EN PRESOS O EN CÁRCELES?

En los penales concesionados los gastos directos en reinserción están incorporados en los de operación, que incluyen alimentación, salud, aseo, mantención y lavandería, de manera que sólo implican una parte respecto del resto de los servicios. Al gasto en operación hay que

sumarle el pago semestral por construcción y los presupuestos de Gendarmería para cancelar salarios y beneficios al personal de la institución, todos recursos provenientes del Estado. De manera que más que disminuir los costos del sistema penitenciario éstos se verán significativamente incrementados, con el corolario que no todos serán en beneficio directo de los reclusos y los programas de reinserción.

De modo que, el costo por preso no expresa el monto recibido directamente por los reclusos en términos de mejor calidad de servicio, infraestructura y programas de rehabilitación y reinserción. Por el contrario, en su mayoría se vincula con pago de servicios penitenciarios y del personal de vigilancia, inversión que en nada mejora la situación social y familiar del interno y que difícilmente ayudará a una reinserción posterior a la sociedad.

De hecho en el cuadro 6 se muestra que la inversión destinada a programas de rehabilitación es prácticamente inexistente en el país y además va empeorando anualmente.

Cuadro 6

Evolución porcentual de los recursos destinados a programas de rehabilitación

| Año | Porcentaje del Presupuesto Total |
|------|----------------------------------|
| 1990 | 1,6 |
| 1995 | 1,5 |
| 2000 | 0,9 |
| 2002 | 0,8 |

Fuente: Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile, 2005. Universidad Diego Portales.

Otra importante arista del problema está dada por el hecho de que no existe evidencia respecto a que la privación de libertad reduzca los índices de delincuencia ni los de reincidencia que actualmente bordean el 60%. Por el contrario, según un estudio realizado por Gendarmería el año 2000 el porcentaje de personas egresadas del sistema cerrado (reclusión permanente) que tuvieron reincidencia legal es significativamente mayor (47%) que aquellas egresadas del sistema abierto (alrededor de un 15%), sistema que sin embargo no han sido priorizado en términos políticos ni económicos.

Finalmente, la disminución de la delincuencia no conlleva necesariamente a una reducción en el gasto público en las cárceles concesionadas. En la actualidad, el sistema de justicia criminal norteamericano enfrenta la paradoja de haber disminuido el crimen, y por ende los detenidos, pero los costos carcelarios siguen una tendencia al incremento.

DESAFÍOS

Uno de los principales problemas de las políticas de seguridad es la carencia de financiamiento. Por tanto se deben tomar decisiones que aumenten la eficacia y eficiencia de la inversión pública en esta temática. Un ejemplo de este tipo de análisis debe contemplarse respecto a la inversión en el sistema penitenciario chileno.

Este boletín evidencia la necesidad de mecanismos técnicos sólidos para definir el tipo de inversión que se realiza, de modo de asegurar un aumento de la eficacia y la efectividad de las iniciativas en desarrollo. Esto es en extremo relevante para el análisis de la inversión en el

sistema penitenciario público así como en el nuevo sistema concesionado, y da cuenta de que ambos requieren una profunda revisión.

El sistema concesionado ya está en marcha y por ende se convierte en una urgencia la definición de mecanismos de auditoría para aumentar la calidad de los centros, la seguridad y la efectividad de los programas de reinserción social y rehabilitación. Y si bien el programa de construcción de recintos penales concesionados implica la externalización de servicios de auditoría, éstos están concebidos como apoyo al Inspector Fiscal, funcionario del MOP, con el fin de apoyarlo para evaluar el cumplimiento de los contratos, y no desde la perspectiva de evaluar y monitorear una política pública.

Es claramente más costoso recluir a una persona en una cárcel concesionada, por lo que el Estado debe asegurar que dicha inversión recaiga directamente en las personas privadas de libertad con el objetivo de disminuir los niveles de reincidencia evidenciados en la actualidad, procurando mejorar sus condiciones de vida y su realidad post penitenciaria.

Ahora bien, ¿es posible que el costo de un día de cárcel sea mayor que muchos de los subsidios sociales que reciben las personas de menos recursos? Este hecho debe llevar a un debate nacional sobre la necesidad y oportunidad de utilizar la reclusión como principal mecanismo para controlar la delincuencia. Contrario a lo que se ofrece en las campañas presidenciales, para los infractores primerizos, no violentos y menores de edad, se deben diseñar políticas asistenciales educativas y de inserción laboral. Proponer su encarcelamiento no sólo pospone la solución de un problema sino que además genera importantes gastos para el Estado.