

Políticas públicas y privatización

El caso del sistema de prisión

José Eduardo Faria
Universidad de São Paulo

No es nueva la afirmación que sostiene que la modernización institucional es la condición necesaria para que el Estado brasileiro pueda volver a cumplir, de modo eficaz, sus funciones básicas en los campos de la educación, de la justicia y de la seguridad. El gran obstáculo para la materialización de los proyectos modernizantes ha sido la hábil reacción corporativa de los diferentes segmentos a ser desalojados del sector público, intentando sutilmente inducir a la sociedad a encarar el debate sobre privatización versus estatización como una especie de lucha mortal entre las fuerzas del bien y las fuerzas del mal.

Esa lucha, en tanto, no es en ese caso tan maniquea y encierra innumerables disputas que los ciudadanos comunes todavía no consiguieron percibir totalmente. Una de esas disputas es protagonizada por ciertos grupos empresa-

Traducción: Nora Morales.

José Eduardo Faria es profesor del Departamento de filosofía y Teoría General del Derecho de la Universidad de São Paulo, investigador del Centro de Estudios Derecho y Sociedad (Cediso) de la USP y autor de "Justiça e Conflicto" publicado por la Editorial Revista dos Tribunais, y "Direito e Justiça: a função social do Judiciário" publicado por Atica.

riales que confundiendo deliberadamente la privatización de los servicios estatales con el desmantelamiento del Estado, ambicionan apropiarse "patrimonialmente" de parte de las funciones públicas. Es ese, por ejemplo, el caso de las propuestas de privatización que fueron presentadas por algunas empresas particulares de vigilancia y seguridad, justificadas en base al supuesto suceso de experiencias ya realizadas en el exterior, en términos de reducción de los costos del aparato estatal para los contribuyentes, de elevación de la eficiencia organizacional del sector público, de la ampliación del número de lugares en los establecimientos penales, de la adopción de técnicas "empresariales" en la administración del sistema de prisión, de la disminución de los cargos financieros con servicios esenciales, etc.

Partiendo de dos hechos conocidos, la dramática insuficiencia de lugares en las prisiones y la situación orgánica del sistema de prisión brasileiro (1), los autores de esas propuestas se ofrecen para construir y dirigir -con recursos propios- nuevos establecimientos penales a partir de que, en contrapartida, el Estado los remunere con una cantidad fija por cada preso protegido y tutelado por ellos. El principal argumento usualmente invocado, reproduciendo casi literalmente las mismas pa-

labras utilizadas por los grupos empresarios privados similares en los Estados Unidos, es el económico: saldría mucho más barato, para el Estado, y por consiguiente, para toda la sociedad, que la iniciativa privada se encargase de ese sector. Ese tipo de argumento, basado en el binomio costo-eficacia, como se puede ver más abajo, suele relacionarse a otros bienes más imprecisos e indeterminados, pero dotados de una elevada carga emotivo-fabuladora y, en consecuencia, con un inmenso potencial de uso retórico:

1. El gobierno brasileiro que tanto gasta, no obtiene beneficios educativos en su sistema carcelario estatal;

2. los estados y municipios: cualquier hombre público que decidiera entrar seriamente en una política de privatización, recibirá la venia (sic) y los votos de todo el pueblo afligido como vive con tantos criminales, más criminales aún después de salir de la prisión donde han profundizado sus bajos sentimientos (sic) y acabaron comiendo el pan que pertenece a los brasileiros trabajadores;

3. los empresarios del país: en lugar de derrochar el dinero que pagan en impuestos para mantener mazmorras de corrupción, podrían participar en aquella iniciativa particular que conducirá al preso a redescubrir los valores de su vida y la del prójimo;

4. los empresarios, especialmente los vinculados a la cuestión de la seguridad: por tratar con personas que se encuentran en línea de riesgo, adquirieron una sensibilidad que les permiti-

1.-Cf. Sandra Amaral da Oliveira Faria, coord., "Sistema carcerário nacional: perspectiva para a década dos '90" in Assistência Social+Sistema carcerário, São Paulo, Fundap, 1991, pag. 9-40 (questão social, políticas sociais no Brasil, avaliação e propostas para os anos 90'- Fundap, DT-QS,4).

rá una mejor proximidad con el servicio de regeneración;

5. por su background humano, su cultura de muchos valores, la firma PIRES, hasta por el acuerdo técnico con la firma WACK, merece, sobretodo aquella, este gran desafío. Puede y debe aliarse a hombres del gobierno que sustenten concepciones elevadas sobre el hombre; con ellos, intentar que las FEBENS, y las prisiones, donde ellas fuesen antros terribles de corrupción y tristeza (sic), puedan seguir el ejemplo americano de privatización." (2).

Enfatizando la ventaja comparativa de la reducción de los costos, en relación a los gastos del sector público con sus degradados establecimientos penales, y aprovechándose de la creencia profundamente enraizada en el imaginario popular de que las penitenciarías brasileras serían equivalentes a un hotel cinco estrellas, -por ofrecer cama, comida y ropa lavada-, los defensores de esas propuestas también juegan con la posibilidad de convertir a la mayoría de las prisiones tanto en fábricas-modelo como en escuelas de "civismo" y de "conciencia religiosa". Solamente los establecimientos penales de máxima seguridad, cuya población está forma-

da por elementos de alta peligrosidad y cuyo costo operacional suele ser bastante elevado, quedarían bajo la responsabilidad del sector público. Al sector privado, como se podrá ver en el próximo ejemplo, le cabría la altruista y benemérita misión de promover la "transformación" de "masas sin aptitudes" en profesionales verdaderamente calificados:

"-La PIRES reconoce que es preciso hacer algo para cambiar la situación de los presos. Se impone tal deber al sentimiento de civismo y hasta a la conciencia religiosa.

-Toda la tecnología de la PIRES radica en su concepción del hombre. Es en el hombre en quien invierte ella, desde el reclutamiento, la selección, el aprendizaje y la formación sistemática hasta crear un verdadero tipo de cultura.

-Acerca de estas mismas habilidades humanas usadas en la transformación de masas, -antes sin aptitudes y convertidos en seguida en profesionales-, la PIRES tiene la certeza de convertir a aquellas en un serio método pedagógico que servirá como una verdadera psicoterapia para los detenidos (sic).

-Más allá de la seguridad, en ese ejercicio de su know how humano, esta empresa se convirtió en una escuela de formación y cambio en las personas. De hecho, cualquier funcionario de su cuadro administrativo tiene la conciencia de que precisa ser un profesor o un educador.

-Más fácil será, por consiguiente, transferir profesionales con personali-

2.-Cf. material de divulgación del Pires Segurança, una de las mayores empresas particulares de vigilancia, en el cual se afirma que "la idea de privatización de las prisiones es un movimiento de opinión nacional". El documento concluye con esta afirmación: "el Pires se asocia con el Estado o con otros particulares, empresas, asociaciones culturales o religiosas, para administrar una o más prisiones, bajo la condición sólo de poder arbitrar sobre el lay-out de construcción y el tipo de presos sobre los cuales su pedagogía pueda ser eficaz".

dad moral para colocarlos en los cargos administrativos de las prisiones.(3)

Por más que pretendan estar insertas en los vientos "neoliberalizantes" de los días actuales, propuestas como éstas no representan, necesariamente, el achicamiento del Estado; por el contrario, abren camino para su feudalización. Tratando a los hombres como a simples mercancías y convirtiendo la mano de obra presa en operarios "compulsivos", tales propuestas desprecian los presupuestos fundamentales subyacentes a la creación de propio Estado liberal, que fueran forjados por las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa. La primera de ellas que estalló en 1688 contra el absolutismo dio lugar a la moderna representación legislativa. La segunda ocurrida en 1776, consagró los derechos del hombre como principio básico de legitimación del orden político; y la tercera, en 1789, abrió el camino para la racionalización del poder, mediante movimientos de codificación que consolidaron el carácter uniforme, abstracto e impersonal del ordenamiento legal, institucionalizando la igualdad formal de todos ante la ley y poniendo fin a las múltiples jerarquías y a los distintos privilegios del Ancien Régime(4). Tocqueville, en el plano de la filosofía política, y Weber, en el campo de la sociología jurídica, mostraron en clásicos textos cómo las instituciones

de derecho del estado liberal, adquirieron autonomía formal al precio de la racionalidad material común al orden aristocrático. El precio de esa autonomía fue, en otras palabras, la valorización de la forma, en detrimento del contenido sustantivo del orden legal.

La seguridad y la justicia se incluyen, desde el advenimiento del estado liberal, entre las funciones principales del sector público (5). Aunque en Brasil el sistema de prisión ha sido casi enteramente corroído por causa de la venalidad y de la inconsecuencia de nuestros dirigentes, el estruendoso fracaso del Estado en el cumplimiento de sus papeles básicos no justifica la apropiación de los servicios carcelarios por empresas particulares de vigilancia y seguridad. Al contrario de lo que podría ocurrir con la eventual privatización de las jubilaciones que comprometen valores monetarios, la privatización de las prisiones involucra a hombres, -esto es, seres vivos y entes morales-, y sus respectivos derechos. Toda sentencia siempre acarrea la pérdida de la mayoría de esos derechos, es cierto, pero el Estado que juzga, condena, pune y encarcela, en nombre del orden y de la seguridad pública, asume innumerables obligaciones legales y éticas en relación a los presos (6). Lo que se suele discutir, en las sociedades democráticas, en las sociedades efectivamente democráticas,

3.-Cf "Jornal da Pires" São Paulo.

4.- Ver, en ese sentido, Harold Berman, "Law and Revolution", Cambridge, Harvard University Press, 1983.

5.-Cf Max Weber, "Max Weber on Law in Economy and Society", Max Rheinstein org. Cambridge, Harvard University Press, 1954.

son los límites y los niveles tolerables de la privación de derechos de aquellos que fueron juzgados, condenados y encarcelados por el Poder Judicial.

Hay otro aspecto importante en esta discusión. Si el monopolio del ejercicio legítimo de la violencia física es el gran proyecto distintivo del Estado moderno (7), para recordar nuevamente a Max Weber, la abdicación de ese monopolio, -aún parcial-, bajo la forma de establecimientos penales privados y de gestión "empresarial" de hombres desprovistos de la mayoría de sus derechos, generaría una situación de incertidumbre y de inseguridad expresada por una peligrosa dualidad entre el poder público y los poderes privados. En la medida en que las empresas de seguridad y vigilancia ejercen efectivamente sus actividades por medio de la fuerza física, cómo impedirles establecer formas alternativas y autónomas de sanciones y de penas, con relación a aquellas previstas por los códigos y por las leyes positivas en el plano del Estado? Esta no es una indagación retórica hecha exclusivamente a los efectos de la argumentación. Lo que la justifica, en términos sustantivos, es el hecho de que esa dualidad de poderes está llegando a

niveles alarmantes, toda vez que las empresas particulares de seguridad brasileras actualmente disponen de 550.000 hombres armados y entrenados, -una cantidad equivalente al doble del contingente de las Fuerzas Armadas. Solamente en el estado de São Paulo, el número de hombres entrenados y armados por las empresas de seguridad, -210.000- es igual al efectivo regular de todo el ejército brasiler (8).

Con ese riesgo de ruptura del monopolio del uso legítimo de la violencia física por parte del Estado, mediante la privatización de las prisiones, el advenimiento de esa situación de dualismo de poderes puede significar, por un lado, el rechazo de la propia idea de ciudadanía; y por otro la negación del propio carácter público del estado brasiler. Entre otras razones porque ese dualismo abre camino para la sustitución del orden legal formalmente válido erga omnes, por órdenes paralelos constituídos ad hoc y dirigidos "sustantivamente" por milicias privadas que ven a la administración de la justicia apenas y tanto como un simple negocio. En el ámbito de una penitenciaría particular, por ejemplo en la que el preso es

6.-Para un agudo análisis de esa pérdida de los derechos de los sentenciados y de las obligaciones hacia ellos por parte del Estado, ver Antonio Luiz Paixao, "Crime, controle social e consolidação da democracia as metáforas da cidadanía", in *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*, Fábio Wanderley Reis e Guillermo O'Donnell orgs., São Paulo, Vértice, 1988; e "Segurança privada: novos dilemas políticos" in *Novos Estudos*, São Paulo, Cebrap, 1991, n.31.

7.-"Es en efecto, propio de nuestra época el no reconocer, en relación a cualquier otro grupo o individuos, el derecho de hacer uso de la violencia, a no ser en los casos en que el estado lo tolere: el Estado se transforma, por lo tanto, en la única fuente del "derecho" y la violencia" Cf. Max Weber, "A política como vocação" São Paulo, Cultrix, 1970, p.56.

8.- Ver, en ese sentido Suzeley Kalil Mathias, "A segurança privada em São Paulo", in *São Paulo em Perspectiva*, Fundação SEADE, v.4 n.1,1990.

convertido en mano de obra compulsivamente, de qué modo articular sus deberes como condenado judicial, con sus derechos laborales en cuanto operario? De qué manera articular tanto esos deberes cuanto esos derechos, positivizados por el estado, sobre la base de normas constitucionales que disciplinan al proceso legislativo, con las normas internas de seguridad establecidas por los dirigentes de esa prisión, con sus estrategias "disciplinarias"? con sus programas de organización y métodos, con sus estrategias hacia la obtención de ventajas productivas?Cuál es el interés de los establecimientos carcelarios privados, cuyas "fábricas" con toda certeza enfrentarán los problemas de fluctuación de su mano de obra y su reducido nivel de calificación, en resocializar efectivamente a los sentenciados que se revelan como excelentes trabajadores en las líneas de montaje? Cómo, en fin, evitar la natural e inevitable tendencia de esos establecimientos de desarrollar vida propia a partir de sus criterios pragmáticos y de sus prioridades, en términos de lucro y conquista de mercado?

Invocada como argumento de autoridad por los defensores de la privatización de las prisiones, la experiencia internacional reveló ser mínimamente eficaz, en el inicio y un fracaso, más tarde, en términos de reducción de las tasas de reincidencia criminal, de incorporación de los egresados del sistema de prisión en el mercado formal de trabajo, y de la reducción de los costos financieros del

Estado en la administración de establecimientos penales. Países como los estados Unidos que la adoptaron, están hoy intentando revertirla (9). Penalistas, criminólogos y sociólogos del derecho norteamericano, después de haber evaluado objetivamente esa experiencia, revelaron que las prisiones públicas han presentado mejores resultados que las privadas en la implementación de las políticas de reducción y resocialización de sentenciados presos, demostraron igualmente, que en las prisiones públicas con programas responsables de laborterapia surgieron movimientos de sindicalización de presidiarios que, en poco tiempo reivindicaron sus derechos laborales, disminuyeron el tiempo de sus condenas y los reinsertó en la sociedad con empleos fijos.

La gran mayoría de los establecimientos privados actuó, básicamente, como una especie de depósito de detenidos, dejando de cumplir con un mínimo de eficacia las funciones educativas anteriormente intentadas, o con los di-

9.-Ver en ese sentido, Charles H. Logan, "Proprietary prisons", in *The American prison: issues in research and policy*, Lynne Goodstein e Doris Layton Mackenzie orgs. Plenum Press, 1989; Jhon Donahue "O debate sobre as prisoes privatizadas" in *Privatização: fins públicos, meios privados*, Rio de Janeiro, Zahar, 1992 (1ra. edição: 1989 Michael Keating Jr., *Seeking profit in punishment: the private managements of correctional institutions*, Washington, American Federation Employes, 1985; e Connie Mayer, "Legal issues surrounding private operation of prisons", in *Criminal Law Bulletin*, 1986. Ver también, Bernardo del Rosal Blasco, "As prisoes privadas: un novo modelo en uma nova concepção sobre e execução penal" in *Revista dos tribunais*, São Paulo, n.665, 1991.

rigentes de la administración, o con las autoridades del Poder Judicial. Muchos de esos establecimientos, no obtuvieron el lucro esperado, lo que los llevó a reclamar subsidios, incentivos fiscales, "complementaciones", de ingresos y créditos blandos del sector público, deslegitimándose así, el argumento de tipo económico. Otros establecimientos denunciaron contratos para administrar prisiones de máxima seguridad, que implican un alto costo operacional y exigen un significativo contingente de personal de apoyo, optando por concentrar sus inversiones solamente en las prisiones de grado mínimo de seguridad, cuyos sentenciados, por encontrarse al final del cumplimiento de sus respectivas penas, constituyen una mano de obra dócil, colaboradora y de bajísimo costo.

Descartada la justificación económica, por cuestiones éticas, y la justificación de la eficiencia del sistema de

prisión por los datos objetivos revelados por fuentes insospechadas y la justificación doctrinaria, toda vez que el neoliberalismo doctrinario no propone ni la ruptura del monopolio del ejercicio legítimo de la violencia ni la feudalización del Estado, las propuestas privatizadoras de las prisiones, formuladas por las empresas privadas de seguridad, carecen de sustento. En términos concretos, suponiendo que los proyectos de ley ya presentados y aprobados en ese sentido vengán a ser efectivamente concretizados, la separación entre la aplicación de las leyes, por un poder judicial soberano, independiente y profesional, y la "administración" de las sentencias penales por empresas privadas de seguridad podrá constituirse en un dramático obstáculo para la legitimación de un Estado que, además de moderno, también pretende ser democrático, un Estado de Derecho digno de ese nombre ●