



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA CIVIL**

ESTUDIO Y ANALISIS DEL PRIMER PROGRAMA DE CONCESIONES PENITENCIARIAS EN CHILE

MEMORIA PARA OPTAR AL TITULO DE INGENIERO CIVIL

JOAQUIN FERNANDO MOLINA GARCIA

PROFESOR GUIA:
JORGE OSVALDO PULGAR ALLENDES.

MIEMBROS DE LA COMISION:
WILLIAM WRAGG LARCO
EDGARDO GONZALES LIZAMA

SANTIAGO DE CHILE
2020

ESTUDIO Y ANÁLISIS DEL PRIMER PROGRAMA DE CONCESIONES PENITENCIARIAS EN CHILE

El crecimiento sostenido de la población penal de Chile durante las últimas dos décadas del siglo XX, significó una sobrepoblación dentro del sistema penitenciario, es decir, una disminución de la relación entre la población penal y la capacidad de diseño del sistema penitenciario, provocando así: a) un aumento del riesgo de violencia dentro de los recintos, b) mayor probabilidad de contagio criminogénico, c) condiciones de vida insalubres dentro de los recintos y por último d) una disminución en la capacidad de los programas de reinserción y rehabilitación. Dado que el gobierno había obtenido una experiencia positiva en el uso del sistema de concesiones, el cual permitió aumentar la infraestructura vial del país de manera considerable y a un bajo costo, es que en el año 2001 el gobierno bajo el mandato del entonces presidente Ricardo Lagos decide utilizar el sistema de concesiones con los objetivos de: a) aumentar la cantidad de infraestructura penitenciaria en el país y así resolver los problemas de sobrepoblación de internos dentro del sistema penitenciario; b) que la construcción de los recintos penitenciarios no signifique un alto costo para el Estado y c) mejorar y aumentar la capacidad de los programas de rehabilitación y reinserción. De esta manera nace el Primer Programa de Concesiones Penitenciarias en Chile.

El objetivo de este trabajo es estudiar y analizar el Primer Programa de Concesiones Penitenciarias en Chile e identificar sus ventajas y desventajas, tanto durante la etapa de construcción como durante la etapa de operación con el fin de proponer criterios de mejora que puedan ser utilizados en futuros programas de concesiones penitenciarias en Chile.

Para lograr lo anterior se realiza un análisis de las concesiones penitenciarias a nivel mundial y en particular del caso chileno, dando a conocer los dos tipos de modelos utilizados en este tipo de concesiones, es decir, los modelos de concesión total o plena y los modelos de concesión parcial o semiplena. Posterior a ello se dan a conocer: a) los actores involucrados en el proyecto del Primer Programa de Concesiones Penitenciarias en Chile, b) los objetivos del programa, c) los deberes de cada uno de los actores involucrados y como se relacionan, d) los flujos de dinero comprometidos entre el Estado y las Sociedades Concesionarias y e) se realiza una breve comparación entre el Sistema Tradicional y el Sistema Concesionado en términos de funciones y costos.

Finalmente se considera que el Primer Programa de Concesiones Penitenciarias en Chile solo cumplió uno de sus objetivos principales, el cual corresponde a disminuir el hacinamiento presente en el sistema penitenciario chileno, ya que sus otros dos objetivos principales, es decir, la disminución de los costos y las mejoras en los programas de rehabilitación y reinserción de los internos, no tuvieron resultados positivos, más aun en cuanto a los costos estos fueron significativamente mayor a los esperados, tanto durante la etapa de construcción como durante la etapa de operación.

A mis padres, por su apoyo y amor incondicional

AGRADECIMIENTOS

Al encontrarme a solo pasos de terminar mi etapa universitaria puedo decir que me encuentro completamente feliz de todo lo vivido en ella, las personas con las que compartí a lo largo de los años, lo aprendido gracias a la universidad y sus profesores, lo vivido junto a mi equipo de basquetbol, los legendarios carretes en los pastos y la cancha e incluso feliz de esas noches sin dormir.

En mi primer lugar quiero agradecer a mis compañeros de primer año, Nico y Paski, quienes se convirtieron en parte de mi vida y con quienes compartí infinitas de tardes de estudio y cervezas celebrando tanto los aciertos y como las penas.

Agradezco a mi grupo de segundo y tercer año, “estudiemos plas”, quienes me enseñaron que no todo termina después de un fracaso, sino que uno debe ser capaz de pararse y dar cara.

De mis años de especialidad, agradezco y soy feliz de haber conocido a mis Civiamigos: Vale, Margi, Edu, Yoyi, Fonse y Pancho, quienes me acompañaron durante largas noches de estudio, mañanas de desayuno y tardes de cerveza, si no hubiera sido por ello nada de esto se hubiera logrado.

Agradezco al basquetbol, mi pasión, que me llevo a ser parte del equipo de la facultad y de la universidad, lugar donde conocí a grandes personas y amigos, enseñándome que todo esfuerzo y sudor entregado rinde sus frutos.

Quiero agradecer a mis roomies de mi amada casa del basket: Guaton, Zairo, Pancho, Joaco y Gonzalo, con quienes he vivido estos últimos años y quienes me han enseñado lo lindo que es la vida cuando se comparte.

Agradezco a quien considero como mi segunda madre, mi tía Ingrid, mejor conocida como la flaca. Ella con su infinito amor me acogió en mi llegada a Santiago, con ella aprendí lo que es realmente el orden y la capacidad de soportar las dificultades de la vida.

También quiero agradecer a mi familia. En primer lugar, a mis viejitos, Diana y Fernando y a mis hermanos Gonzalo y Roció, si no fuera por su amor y enseñanzas hoy no estaría aquí, ni sería la persona que soy. Siempre me han brindado su apoyo, amor incondicional y por sobre todas las cosas me han enseñado los valores que considero la base de mi ser, el respeto y la humildad. Agradezco a mi tata Juan quien siempre me ha entregado su amor incondicional y me enseñado lo que es el trabajo duro. Por último, agradezco a mi Tita, quien siempre me regaloneo con cazuelas y postres, y a quien extraño un montón y atesoro día a día en mi corazón, gracias Tita por todo tu regaloneo.

“Cuando el mundo te empieza a empujar, solo tienes que pararte y empujar de vuelta. No es como si alguien te vaya a salvar si empiezas a balbucear excusas.”

Tabla de Contenido

CAPÍTULO 1: Introducción.....	1
1.1 Motivación.....	1
1.2 Objetivos	3
1.2.1 Objetivo General.....	3
1.2.2 Objetivos Específicos.....	3
1.3 Metodología.....	3
CAPÍTULO 2: Marco Conceptual.....	5
2.1 Sistema de Concesiones.....	5
2.1.1 ¿Qué es una concesión?	5
2.1.2 Historia de las Concesiones a Nivel Mundial	6
2.1.3 Características y Recomendaciones para una Concesión o APP Exitosa.....	9
2.1.4 Aspectos Positivos y Negativos para el Estado.....	11
2.2 MOP: Dirección General de Concesiones.....	11
2.2.1 Antecedentes del Sistema de Concesiones.....	11
2.2.2 Funciones de la DGC.....	13
2.2.3 Marco Legal.....	13
2.3 Recinto Penitenciario en Chile	13
2.4 Experiencia Internacional y Tipos de Modelos	14
2.4.1 Experiencia Internacional.....	14
2.4.2 Tipos de Modelos	16
CAPÍTULO 3: Primer Programa de Concesiones Penitenciarias en Chile	18
3.1 Antecedentes	18
3.2 Administración al Interior de los Establecimientos Penitenciarios.....	21
3.3 Servicios Durante la Operación.....	22
3.3.1 Servicios Básicos.....	22
3.3.2 Servicios Complementarios	26

3.4	Condiciones Económicas de la Concesión	27
3.4.1	Pagos del Concesionario al MOP	27
3.4.2	Pagos del Concesionario a GENCHI.....	27
3.4.3	Pagos del MINJU al Concesionario	28
3.5	Fiscalización de Contratos de Concesión.....	31
3.6	Implementación.....	34
3.7	Garantías	36
3.8	Resultados.....	38
CAPÍTULO 4: Estado Actual y Proyección de los Recintos Penitenciarios		44
4.1	Estado Actual de los Recintos Penitenciarios.....	44
4.2	Proyección a Futuro de los Recintos Penitenciarios.....	47
4.3	Comparación Modelo Concesionado con Modelo Tradicional	48
4.3.1	Comparación de Funciones entre el Modelo Publico y el Modelo Concesionado ..	48
4.3.2	Comparación de Costos entre el Modelo Publico y el Modelo Concesionado	49
CAPÍTULO 5: Propuesta de Mejoras y Conclusiones		50
5.1	Propuesta de Mejoras.....	50
5.2	Conclusiones.....	52
Bibliografía.....		55
Anexos		58
Anexo A: Documentos del Marco Legal del Sistema de Concesiones		58
Anexo B: Ciclo de Desarrollo de un Proyecto Mediante APP		59
Anexo C: Entrevista a Funcionario de Gendarmería de Chile		61

Índice de Tablas

Tabla 1: Países con su respectivo modelo de concesión penitenciaria	17
Tabla 2: Deberes comprometidos por los actores del Primer Programa de Concesiones Penitenciarias	19
Tabla 3: Grupos Concesionarios del Primer Programa de Concesiones Penitenciarias en Chile	21
Tabla 4: Tipo de servicio y responsable de su entrega	26
Tabla 5: Valores del Pago por Concepto de Administración y Control de Contratos	27
Tabla 6: Valores del Pago por Concepto de Consumo de Servicios en los Establecimientos Penitenciarios	28
Tabla 7: Monto Máximo para Reposición de E.S.	28
Tabla 8: Montos Licitados para los distintos tipos de subsidios.....	31
Tabla 9: Monto total de la garantía durante la etapa de construcción	37
Tabla 10: Capacidad de Diseño y Máxima por Recinto Penitenciario	39
Tabla 11: Valores a pagar por el Estado por Sobre población durante el 2008.....	40
Tabla 12: % de Ocupación Promedio de los Recintos Penitenciarios durante el año 2008	40
Tabla 13: Utilización Máxima y Mínima de los Recintos Penitenciarios.....	40
Tabla 14: Superficie e Inversión Estimada v/s Real	42
Tabla 15: Distribución de Establecimientos Penitenciarios Régimen Cerrado por rango de capacidad de plazas en agosto 2017:.....	44
Tabla 16: Establecimientos Penitenciarios Régimen Cerrado por Región y plazas en agosto 2017	45
Tabla 17: Ranking de Población Carcelaria Cerrada en Sudamérica.....	46
Tabla 18: Proporción de Sobreuso, Establecimientos Penitenciarios de Sudamérica.....	46
Tabla 19: Distribución de Establecimientos Penitenciarios Régimen Cerrado por rango de antigüedad de su construcción 2017.....	47
Tabla 20: Cálculo de Cierre de Brechas al 2027 Tasa de Encarcelamiento Variable. Con Proyectos.....	48
Tabla 21: Determinación de Brechas totales de Plazas y requerimientos de Infraestructura penitenciaria cerrada, Escenario con Tasa de Encarcelamiento Fija. Con proyectos (m ²)	48
Tabla 22: Comparación de servicios entre el modelo público y el modelo concesionado de los recintos penitenciarios	49
Tabla 23: Comparación de costos por interno entre el modelo público y el modelo concesionado de los recintos penitenciarios.....	49

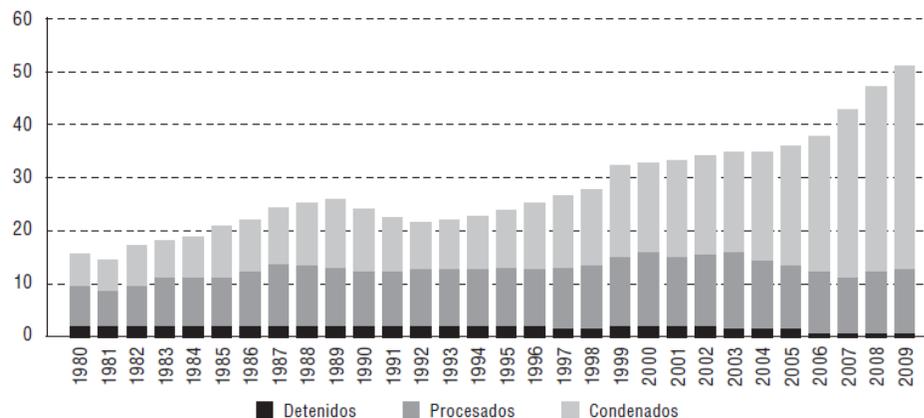
CAPÍTULO 1: Introducción

1.1 Motivación

A comienzos del siglo XXI el sistema penitenciario en Chile se ve enfrentado a una crisis debido al aumento sostenido de la población penal, la cual durante los años 80 aumentó a una tasa anual media de 5,69%, lo que se tradujo en un incremento de casi 10.000 internos, es decir, pasó de tener 15.270 internos en 1980 a 25.134 en 1989, en otras palabras, un aumento significativo del 64,6% de la población penal (Gendarmería de Chile).

En los años 90 el gobierno de Patricio Aylwin aplicó medidas para disminuir la cantidad de internos, como, por ejemplo: indultos a los condenados de menor peligrosidad. A pesar de esto, la población penal continuó creciendo. Durante el periodo comprendido entre los años 1995 y 2009, se estima que la tasa de crecimiento anual media fue de 5,86% con lo cual la población penal alcanzó un total de 51.000 personas aproximadamente (Gráfico 1). A pesar del aumento en la población penal, la infraestructura penitenciaria casi no sufrió cambios, creciendo tan solo en un 7.9% (29.591 m²) en infraestructura, lo que significó una disminución de la relación entre la población penal y la capacidad de diseño del sistema, específicamente de 14.3 m² por interno en 1997 a 11,4 m² por interno en 2005 (Gráfico 2).

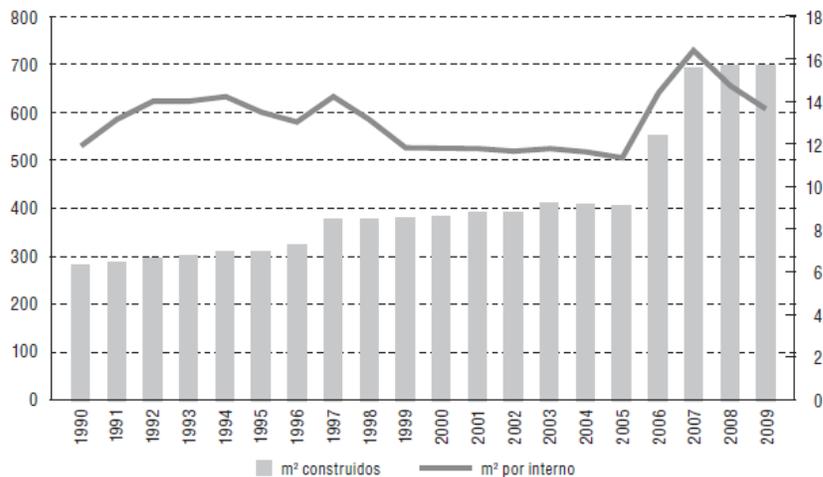
Tal crecimiento de la población penal generó una sobrepoblación en los recintos penitenciarios, aumentando de manera considerable el riesgo de violencia, condiciones insalubres y contagio criminógeno dentro de ellos, además de que la capacidad de los programas de reinserción y rehabilitación eran insuficientes para dar abasto a tal cantidad de internos (Rozas Balbotín, Bonifaz, & Guerra-García, 2012).



Fuente: Gendarmería de Chile.

Gráfico 1: Población Penal en Régimen Cerrado (Promedio Anual), 1980-2009
(En miles de internos)

Fuente: El financiamiento de la infraestructura, CEPAL



Fuente: Gendarmería de Chile.

Gráfico 2: Superficie Construida de Infraestructura Penitenciaria, 1990-2009
(En miles de m² construidos y m² por interno)

Fuente: El financiamiento de la infraestructura, CEPAL

Dado lo anterior y sumado a una experiencia positiva por parte del gobierno en el uso del sistema de concesiones, vale decir, la entrega del derecho de explotación a un privado por parte del gobierno con el fin de que el particular invierta en infraestructura pública, sobre todo en la infraestructura vial, es lo que incentiva al gobierno del entonces presidente Ricardo Lagos a implementar un programa de concesiones de infraestructura penitenciaria. Es así como, en enero de 2001, el Ministerio de Justicia (MINJU) y el Ministerio de Obras Públicas (MOP) firman un convenio de colaboración para la construcción de 10 cárceles concesionadas, divididas en 4 grupos. El programa tenía como objetivo entregar un total de 16.800 nuevas plazas, representadas en 460.000 mts² a construir, así como también, en términos de servicios, mejorar la capacidad de reinserción y rehabilitación de los internos, mejorar las condiciones: sanitarias, de habitabilidad y de ambiente laboral, tanto para los internos como para los trabajadores del sistema penitenciario. También se esperaba que con este programa se redujesen los costos por parte del estado en aproximadamente un 20% en la construcción y entre 10% a 15% en la operación de los recintos. Otro objetivo de concesionar este tipo de infraestructura es la de liberar recursos públicos para orientarlos a otras aristas de la sociedad e incorporar recursos privados que ayuden a financiar el desarrollo de obras públicas. (Quidel, 2007).

Dado que la primera concesión penitenciaria se encuentra próxima a cumplir 18 años desde su adjudicación y que no todas las propuestas en el programa se han cumplido, tan solo se han construido 8 de 10 (Faltaron Santiago II y Talca), las cuales finalmente se dividen en 3 grupos y no 4 grupos, como se había propuesto inicialmente, es importante realizar un análisis y estudio de los resultados de las concesiones penitenciarias. Permitiendo obtener una visión global y objetiva para así entregar criterios de mejora en los contratos y bases de licitaciones futuras.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo General

Estudiar y analizar el Primer Programa de Concesiones Penitenciarias en Chile e identificar los principales problemas con el fin de proponer criterios de mejora, tanto en la concepción del proyecto, como en la fase de construcción y la fase de operación de los recintos penitenciarios concesionados.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Estudio global del concepto de Concesión o Asociación Público Privada a nivel mundial y su evolución a lo largo del tiempo, además de dar a conocer las distintas concesiones existentes de acuerdo con el tipo de infraestructura o servicio.
- Estudio del Sistema de Concesiones en Chile y de su evolución en el tiempo, enfocándose principalmente en las concesiones penitenciarias chilenas.
- Estudio de los modelos de concesiones penitenciarias utilizado en otros países, permitiendo así realizar una comparación con el caso chileno.
- Estudio de los antecedentes del Primer Programa de Concesiones Penitenciarias en Chile.
- Estudio del sistema de administración al interior de los recintos penitenciarios concesionados en Chile.
- Identificar los distintos servicios entregados durante la operación de los recintos penitenciarios concesionados en Chile.
- Identificar las condiciones económicas entre el Estado y el Concesionario del Primer Programa de Concesiones Penitenciarias en Chile.
- Identificar de qué manera el Estado realiza la fiscalización de contrato del Primer Programa de Concesiones Penitenciarias en Chile.
- Identificar las garantías existentes durante la etapa de construcción y la etapa de operación del Primer Programa de Concesiones Penitenciarias en Chile.
- Analizar los resultados del Primer Programa de Concesiones Penitenciarias en Chile, identificando los beneficios y problemas registrados.
- Realizar un análisis del estado actual y proyección a futura de la infraestructura penitenciaria en Chile, comparando el modelo concesionado con el modelo público.
- Proponer mejoras para futuros programas de concesiones penitenciarias en Chile.

1.3 Metodología

Para el desarrollo del trabajo de titulación se realizaron las siguientes actividades:

-Revisión bibliográfica enfocada en una primera instancia en el Sistema de Concesiones usado en Chile, destacando: el marco legal y el ciclo de desarrollo de los proyectos de concesión, ya que lo anterior representa la base utilizada para todo tipo de concesión en Chile, independiente de su naturaleza. El enfoque de la revisión se centró en la recolección de antecedentes del uso de concesiones penitenciarias tanto a nivel nacional como internacional.

-Análisis de las concesiones penitenciarias en Chile y a nivel internacional, en particular Francia, ya que el modelo chileno se basa en la experiencia de dicho país, permitiendo así una comparación de ambos casos.

-Análisis del sistema penitenciario tradicional, con el fin de realizar una comparación entre el sistema tradicional y el concesionado para así obtener los beneficios y costos del uso del sistema concesionado.

-Formulación y realización de entrevistas a profesionales relacionados con las concesiones penitenciarias con el fin de obtener información de primera fuente.

-Análisis e interpretación de la información obtenida y en caso de ser posible proponer mejoras al sistema de concesiones penitenciarias.

CAPÍTULO 2: Marco Conceptual

2.1 Sistema de Concesiones

2.1.1 ¿Qué es una concesión?

La concesión administrativa es un medio que utiliza el Estado moderno para entregar a un privado la atribución de explotar un bien o servicio público. La razón para que el Estado entregue en concesión un bien o servicio es que este no cuenta con las condiciones necesarias para desarrollar la actividad por sí solo, ya sea porque no cuenta con la capacidad económica, técnica o administrativa para lograrlo.

A continuación, se dará a conocer el concepto de concesión según la visión de diversos autores, comenzando por los más antiguos hasta llegar a autores contemporáneos, en consecuencia, permitirá al lector conocer la evolución del concepto de concesión o posteriormente llamada Asociación Público Privada (APP) a lo largo de la historia.

Según Mayer (1954) una concesión es “El acto administrativo por el cual se da poder a un individuo sobre una parte de la administración pública” (pág. 149).

Cano Meléndez (1964), “La concesión es un acto administrativo público, por el medio del cual el Estado, llamado concedente, faculta al particular, llamado concesionario, para que administre y explote en su provecho, en forma regular y continua, pero por tiempo determinado, bienes del dominio o servicios públicos, en vista de satisfacer un interés colectivo, mediante una ley preconcebida y un contrato formulado entre las partes” (pág. 54).

Romero (1970-1971), define una concesión dependiendo de su contenido:

- a) Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular:
 - 1) Para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señala la ley.
 - 2) Para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señala la ley
- b) El procedimiento a través del cual, se otorga la concesión o a través del que se regula la utilización de la misma, aun frente a los usuarios.
- c) Puede entenderse también por concesión, el documento formal que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión (pág. 248)

En los siguientes párrafos se dan a conocer las definiciones actuales del concepto de Concesiones en Latinoamérica, las cuales a partir de este punto reciben el nombre de Asociación Público-Privada (APP). La importancia de destacar esto radica en que estas son las definiciones más similares al concepto utilizado en Chile.

“Esquema de colaboración o esfuerzo común entre los sectores público y privado, nacional e internacional, que adopta múltiples modelos, estableciendo derechos y

obligaciones, determinando y distribuyendo riesgos entre las partes.” (Ley de Promoción de la Alianza Público Privada de Honduras, 2010).

“...son aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público o al usuario final y en los que se utilices infraestructura provista total o parcialmente por el sector privado con el objeto de aumentar el bienestar social y los niveles de inversión en el país.” (Ley de Asociaciones Público Privadas de México, 2012).

Por último, Abedrapo (2014) señala que una Asociación Público-Privada (APP) “puede conceptualizarse como un acuerdo, de largo plazo entre entidades del sector público y del sector privado, para la generación y operación de obras y/o provisión de servicios que son responsabilidad del Estado, o requeridos por este para cumplir sus funciones. Implica que el actor privado comparte los riesgos y asume su compromiso financiero, bajo un esquema que conjuga los objetivos de satisfacción de intereses públicos con la obtención de beneficios para los proveedores de los bienes y servicios”. Además, Abedrapo (2014) diferencia estos acuerdos o contratos a largo plazo en distintas formas dependiendo de su fin, a continuación, se presentan los más utilizados:

- a) Concesiones autofinanciadas o con pago de usuarios, como en el caso de proyectos portuarios, aeroportuarios y carreteras.
- b) Proyectos de provisión de infraestructura con servicios, como en recintos penitenciarios, hospitalarios, educacionales y edificaciones públicas en general, donde el pago por uso lo realiza el Estado.
- c) Proyectos de prestación de servicios con compartición de riesgos, como puede ser el mantenimiento de carreteras por estándares de servicio y/o peajes sombra (*shadow toll*), o que exigen desarrollo de infraestructura para su prestación.
- d) Arriendo de bienes, con o sin opción de compra, con pagos por funcionalidad, como en el caso de arriendo de instalaciones y/o equipamiento, más servicios asociados.
- e) Contrato de participación, como en la administración de estacionamientos públicos.
- f) Sociedades mixtas, con participación en la propiedad por parte de ambos sectores, como se observa en empresas sanitarias.
- g) Fideicomisos o fondos, que mediante distintos instrumentos pueden apalancar el financiamiento para el desarrollo de infraestructura.

2.1.2 Historia de las Concesiones a Nivel Mundial

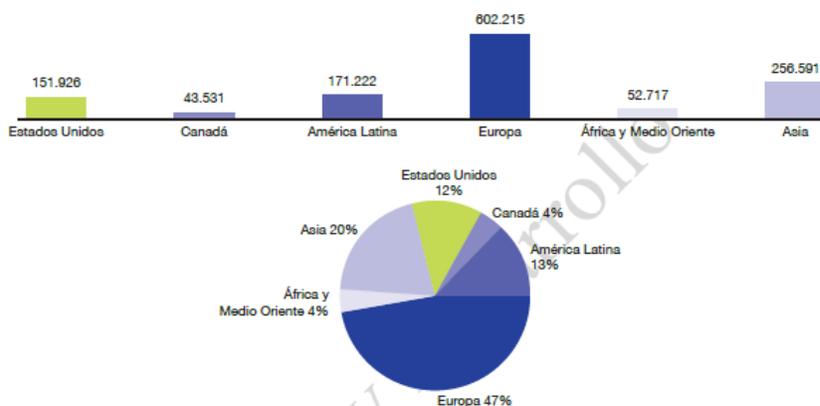
En el siglo XIX, en diversos países de Europa se puede observar cómo distintas empresas privadas se encargaron de proveer servicios públicos, tales como: ferrocarril a vapor y tranvías eléctricos, alumbrado de gas, distribución de la electricidad, telegrafía y telefonía, mediante la entrega de una licencia o concesión otorgada por la Administración Pública. A comienzos del siglo XX, la tendencia de que empresas privadas se hicieran cargo de la entrega de servicios e infraestructura pública se encuentra en decadencia, debido a un cambio de paradigma, esto genera un cambio en la tendencia, por lo cual los países comienzan a generar políticas para proteger sus mercados internos, de manera que empresas explotadoras de infraestructura fueron nacionalizadas. Luego a comienzo

de los años 80 y motivados por cambios en la economía, las innovaciones tecnológicas, la baja capacidad presupuestal de los estados para la construcción de infraestructura y grandes déficits en este sector, los países reabren sus puertas a la participación del sector privado en la financiación y construcción de infraestructuras.

El desarrollo de las asociaciones público privado ha ido de la mano con las tareas que se le han encargado al Estado a través de la historia. Para ilustrar lo anterior Pineda (2017) señala que:

“En una manifestación primitiva del Estado, este limitaba su actividad a la prestación de servicios asociados a la seguridad y convivencia de sus ciudadanos. En un Estado más avanzado, empieza a atender ciertas necesidades esenciales de la población, en materia de vías de comunicación y transporte, servicios de saneamiento básico (acueducto, alcantarillado), alumbrado público y, más recientemente, con la incorporación del criterio de servicio público, se empieza a atender otro tipo de necesidades básicas de la población en materia de salud, educación, servicios públicos domiciliarios, vivienda y atención a población vulnerable entre otros, situación que como tal, ha requerido esquemas de colaboración público-privado para la atención de dichas necesidades” (pág. 66).

Según datos obtenidos por la Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), durante el período comprendido entre 1985 y 2009, Europa es quien concentra la mayor cantidad de inversión por concesiones, seguido de Asia y América Latina, tal como se puede apreciar en el Gráfico 3.



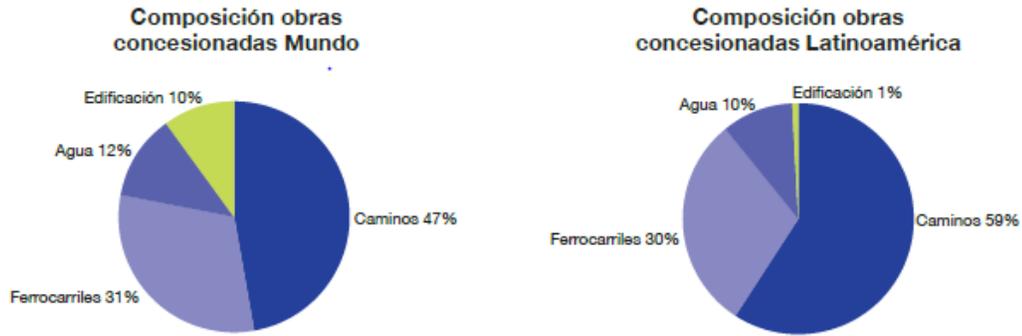
Fuente: "Lessons to Recommendations for Public Governance of Public-Private Partnerships".
OECD Paper (2011).

Gráfico 3: Inversión por Concesiones 1985-2009
(En millones de US\$ nominales)

Fuente: Concesiones: El esperado relanzamiento, Libertad y Desarrollo

Además, se especifica que dentro de las obras concesionadas a nivel mundial la mayoría de ellas corresponde a infraestructura de camino, representando así el 47% del total. Mientras que a nivel Latinoamericano los caminos corresponden al 59% de las concesiones. Por otro lado, se puede observar una diferencia sustancial en la cantidad de concesiones de edificación entre el mundo y Latinoamérica (Gráfico 4). Lo anterior puede explicarse debido a que Latinoamérica, recién en las últimas décadas, ha incursionado en los sistemas de concesiones, utilizando en particular la infraestructura

vial para la adquisición de experiencia, ya que este tipo de infraestructura se considera de menor complejidad, tanto en términos de costos como en términos técnicos.

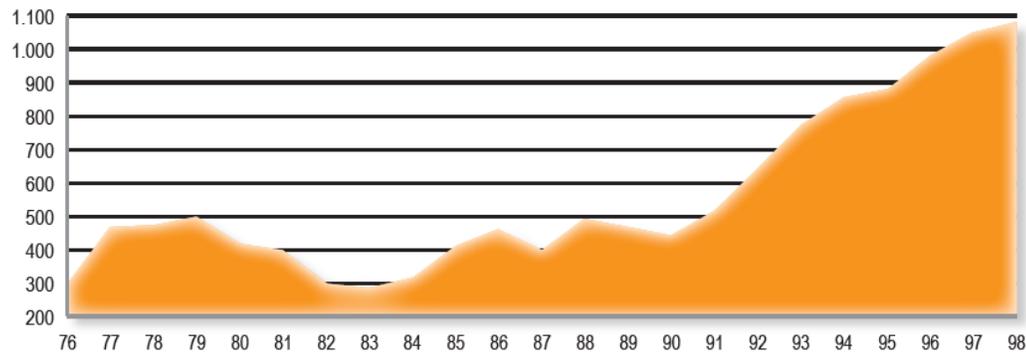


Fuente: "Lessons to Recommendations for Public Governance of Public-Private Partnerships". OECD Paper (2011).

Gráfico 4: Composición de Obras Concesionadas

Fuente: Concesiones: El esperado relanzamiento, Libertad y Desarrollo

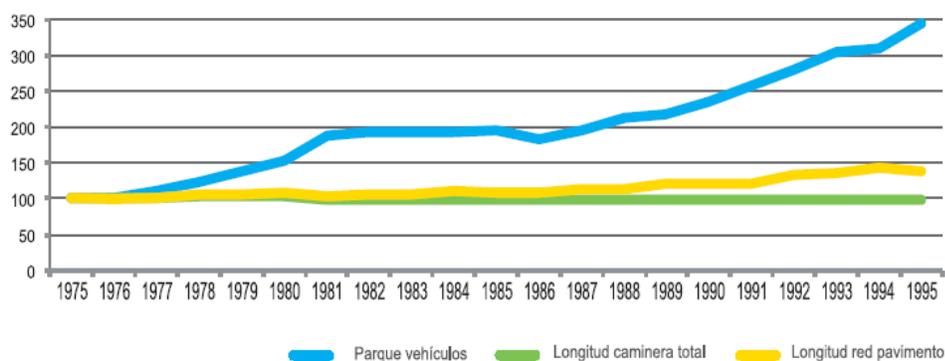
El nacimiento del sistema de concesiones en Chile se sitúa en la década de los 90, bajo una compleja situación política, social y económica, producto del regreso a la democracia, después de 17 años de gobierno militar. Las razones para la implementación del uso de concesiones son económicas, es decir, la baja capacidad de inversión por parte del estado en infraestructura pública, a causa de la depresión económica sufrida en 1982-83 provocando una disminución significativa de la inversión por parte del Gobierno Central, la cual descendió en el año 1982 en aproximadamente un 25%, tal como se puede apreciar en el Gráfico 5. Por otra parte, en la misma década existe un gran crecimiento del parque de vehículos motorizados, al mismo tiempo que la longitud total de red caminera se encontraba sin variaciones, por ende, se produce un déficit de infraestructura vial en el país, tal como se puede apreciar en el Gráfico 6. Es, por lo tanto, el déficit de infraestructura vial y la falta de capital de inversión por parte del Estado, que éste decide optar por el uso de Concesiones.



Fuente: Mideplan 1999.

Gráfico 5: Evolución de la Inversión Real (En miles de millones de pesos de 1998)

Fuente: Concesiones de Obras Públicas en Chile: 20 años, MOP



Elaboración propia en base a datos de Banco Central de Chile (2001).

Gráfico 6: Índices de parque vehicular y red caminera, 1975-1995
(base 1975=100)

Fuente: Concesiones de Obras Públicas en Chile: 20 años, MOP

Es así como a principios de los noventa, el entonces Ministro de Obras Públicas Carlos Hurtado, en acuerdo con el Ministerio de Hacienda, propone implementar un sistema que incentivara el uso de recursos privados para la construcción y operación de infraestructura vial.

MOP (2016) señala que los antecedentes principales que permitieron llevar a cabo el programa fueron: “el Decreto de Fuerza de Ley 591, de 1982 -en rigor el estatuto jurídico fundante en materia de concesiones de obras públicas, pero que nunca se utilizó para adjudicar alguna obra y las experiencias internacionales con un camino recorrido en esta materia, como eran especialmente México, Francia y España”.

Finalmente, las políticas públicas y trabajos realizados por el Gobierno en su conjunto y gracias al impulso entregado por el MOP, permitieron poner en marcha el sistema de concesiones públicas mediante la Ley 19.068 de 1991, la cual consistía en una modificación del anterior Decreto de Fuerza de Ley 591 de 1982 y la Ley 19.252 que presentó modificaciones al sistema.

La primera obra pública adjudicada a privados bajo el sistema de concesiones fue el Túnel El Melón, en el año 1993, el cual fue inaugurado el 13 de septiembre de 1995 por el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle. El proyecto consistía en un túnel en la Ruta 5 que conecta las provincias de Quillota y Petorca de la región de Valparaíso, con una longitud de 2,52 kilómetros. El proyecto en sí se clasifica como un proyecto pequeño y la razón de aquello es que el Estado buscaba ir aprendiendo en la marcha, para así evitar pagar altos costos por posibles errores.

2.1.3 Características y Recomendaciones para una Concesión o APP Exitosa

En base a la experiencia adquirida a nivel mundial surgen características y recomendaciones que debe tener un sistema de concesiones para que sea exitoso y así cumpla sus objetivos.

El Banco Interamericano del Desarrollo, en un taller realizado en abril de 2018 indica las características idóneas que debe tener una APP, las cuales son:

1. Las APP son proyectos de inversión pública. Ofrecen servicios para, o en nombre del gobierno, a través de construcción de infraestructura social y económica.
2. Las APP son acuerdos en forma de contratos de largos plazo, entre socios públicos y privados que buscan alcanzar objetivos mutuamente acordados, distribuyendo riesgos en base a sus ventajas comparativas.
3. Las APP difieren de los esquemas de inversión pública tradicional (IPT) ya que la mayoría de las etapas de un proyecto se adjudican a un solo contratista (bundling). La entidad privada es responsable de financiar y administrar el activo, incluidos los costos de mantenimiento, así como garantizar el servicio a los usuarios finales. Los acuerdos pueden durar de 20 a 30 años, más que un contrato de IPT.
4. El financiamiento bajo una APP es provisto total o parcialmente por el sector privado a través de capital y deuda. Esto a menudo se proporciona a través de un vehículo de propósito especial (SPV) configurado para ejecutar el proyecto.
5. El financiamiento de la inversión recae en el sector privado, sin embargo, se fondea con pagos del gobierno o del usuario final a través de tarifas. Si el contratista no entrega los productos según lo acordado, el pago puede retenerse total o parcialmente. El repago, por tanto, está vinculado a la entrega del servicio.
6. El valor residual final del activo permanece en el sector público, y el control del mismo, revierte el final del contrato. Si el contrato termina anticipadamente el gobierno toma el control.

Por otro lado, la OECD, estipula un conjunto de recomendaciones:

1. Establecer marcos institucionales claros, predecibles y legitimados.
 - a. Consultar a los ciudadanos.
 - b. Delegar los procedimientos y la regulación en autoridades competentes.
 - c. Asegurar capacidad y recursos técnicos para asesorar a las autoridades.
 - d. Regulación clara, transparente y respetada.
2. Priorizar y seleccionar proyectos por “value for money” o “¿Cuánto valor recibo a cambio de los recursos invertidos?”.
 - a. Inversiones priorizadas estratégicamente y no por la facilidad de conseguir financiamiento.
 - b. Análisis riguroso de rentabilidad de los proyectos, considerando factores de riesgo.
 - c. Transferir los riesgos a quien los administre mejor.
 - d. La eficiencia económica debe estar presente en las decisiones de todo el proceso.
 - e. Se requiere asegurar competencia suficiente.
3. Transparencia en el proceso presupuestario para minimizar el riesgo fiscal y asegurar la integridad del proceso,
 - a. Las oficinas de presupuesto tienen que asegurar la viabilidad presupuestaria de los proyectos de concesión.
 - b. Hacer pública la información presupuestaria.
 - c. Contar con procesos estándar que aseguren su integridad previniendo la corrupción.

2.1.4 Aspectos Positivos y Negativos para el Estado

Recapitulando se darán a conocer los aspectos positivos que implican el uso de APP para el Estado, los cuales son los siguientes:

- Aprovechar la experiencia privada en innovación, diseño, construcción, financiamiento, operación y gestión, derivando en la provisión de una obra o servicio de mejor calidad y/o menor costo.
- Traspasar el riesgo del servicio al privado.
- Utilizar financiamiento privado a obras o servicios de carácter público.
- Permite una mayor inversión en infraestructura sin incrementar la deuda pública inmediata.
- Proyecto se puede financiar, total o parcialmente, a través del cobro a los usuarios de una tarifa por el uso de la infraestructura o servicio que es objeto a concesionar.

Por otro lado, tenemos que las APP presenta aspectos negativos para el Estado en términos financieros, sobre todo en aquellos casos en que la administración de este no vaya de la mano con una política de Estado, es decir, en políticas con un horizonte mayor a la duración del gobierno de turno, ya que:

- La inversión pública se realiza sin estar reflejada en el presupuesto público, lo que se denomina un gasto extrapresupuestario (off-budget).
- Se incrementan los compromisos fiscales futuros sin su registro en el balance fiscal (off-books).

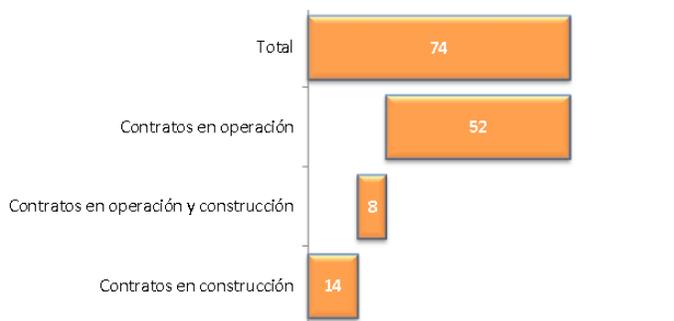
Debido a lo anterior es que el Estado debe contar con una buena planificación sobre los compromisos fiscales, ya que la mayor parte de los presupuestos son anuales o de corto plazo, mientras que los compromisos fiscales asociados a concesiones se pactan a largo plazo.

2.2 MOP: Dirección General de Concesiones

2.2.1 Antecedentes del Sistema de Concesiones

En Chile el Sistema de Concesiones se encuentra a cargo del Ministerio de Obras Públicas y en específico a cargo de la Dirección General de Concesiones (DGC). El sistema forma parte de una política de Estado para aumentar la inversión en infraestructura pública, mediante las Asociaciones Publico Privadas, la cual se encuentra dentro de un marco legal específico para este tipo de inversión. El objetivo del sistema es que los privados sean quienes financien ciertas obras públicas, permitiendo recuperar su inversión mediante cobros directos de una tarifa o comprometiendo pagos diferidos del presupuesto público. Además, busca aumentar la eficiencia en la gestión de las obras e inversiones, ya que al ser un negocio atractivo para las inversiones privadas se genera competencia en el sector. Su nacimiento se encuentra asociado a la construcción de obras viales, pero a medida que el tiempo ha pasado y en base a la experiencia obtenida, las obras concesionadas han expandido sus horizontes a otros tipos de obras públicas, tales como hospitales, cárceles, embalses y aeropuertos entre otros.

Al cierre del año 2019 el Sistema de Concesiones cuenta con 74 contratos de concesiones vigentes en diferentes etapas: 14 en fase de construcción, 52 en fase de operación y 8 en fase de operación y construcción simultáneamente (Gráfico 7). Si se consideran los contratos ya extintos se estima que la inversión comprometida mediante el sistema es de aproximadamente US\$ 24.000 millones.

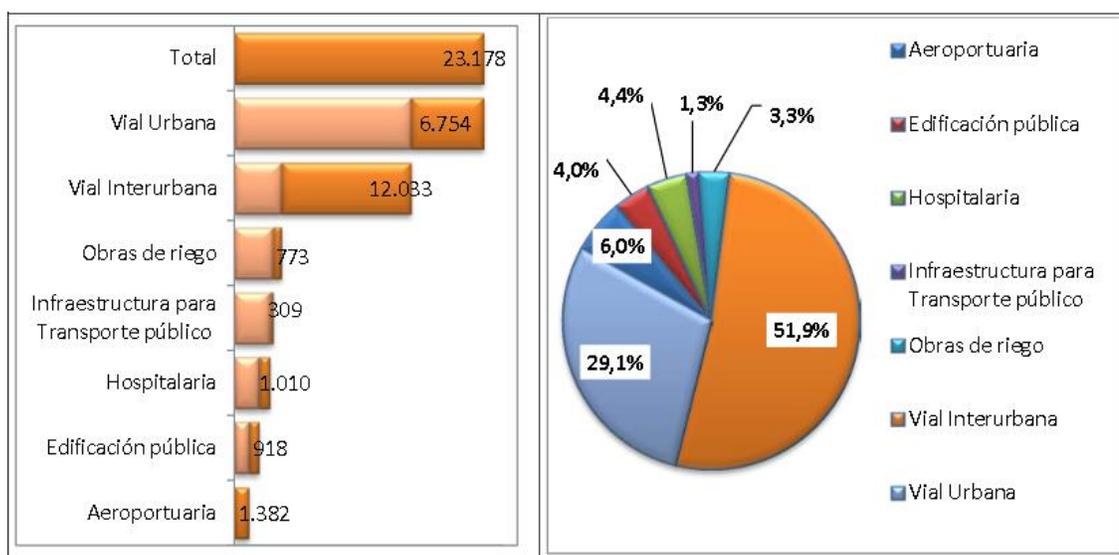


Fuente: Dirección General de Concesiones (DGC)

Gráfico 7: Cantidad de contratos de concesiones vigentes al cuarto trimestre de 2019, por etapa de proyecto

Fuente: Informe trimestral octubre-diciembre 2019, DGC

En cuanto a las obras con contratos de concesión vigentes a la fecha se estima una inversión de US\$23.178 millones, donde la mayor cantidad de ésta, se concentran en obras viales urbanas e interurbanas con un total de US\$ 18.787 millones representando así el 81% del total de inversiones y divididos en 442 proyectos (Gráfico 8).



Fuente: Dirección General de Concesiones (DGC)

Gráfico 8: Inversión comprometida en contratos de concesiones vigentes al cuarto trimestre de 2019, por tipo de proyecto (En millones de dólares y porcentaje)

Fuente: Informe trimestral octubre-diciembre 2019, DGC

En cuanto a las edificaciones públicas, estas comprenden un total de 10 contratos de concesión, considerando una inversión de US\$ 918 millones, siendo un 46,9% de dicha inversión destinada a los 8 centros penitenciarios concesionados, distribuidos en 3 contratos de concesión.

Cabe destacar que, dentro de la cartera de proyectos, para el período 2019-2023, no existen proyectos de centros penitenciarios. (DGC, Informe Trimestral Dirección General de Concesiones: Octubre-Diciembre 2019, 2020)

2.2.2 Funciones de la DGC

La DGC, dentro del Sistema de Concesiones establece como propia las siguientes funciones: aceptación o rechazo de las ideas de iniciativa privada de concesión presentadas por particulares, en virtud de lo establecido en el artículo 2° de la Ley de Concesiones; la programación de los procedimientos de licitación para la contratación de estudio, proyectos y ejecución de obras públicas fiscales a través del Sistema de Concesiones; las condiciones administrativas y económicas a las que se sujetaran los procesos de licitación, para el otorgamiento a concesión de las obras públicas fiscales, de acuerdo a la normativa vigente y las modificaciones que sean necesarias incorporar a los contratos de concesión en construcción u operación, en virtud de lo establecido en la normativa vigente.

2.2.3 Marco Legal

Como se vio con anterioridad, las concesiones van de la mano con una ley preconcebida y un contrato formulado por las partes, en el caso de Chile las concesiones se sustentan en base a un marco normativo general, específicamente la Ley de Concesiones de Obras Públicas (D.S. MOP N°900, de 1996) y el Reglamento de la Ley de Concesiones. A su vez, cada contrato de concesión, en específico, se encuentra regulado por el Convenio de mandato (si corresponde); Bases de precalificación; Bases de Licitación y Circulares Aclaratorias; Oferta técnica y económica del oferente y el Decreto Supremo de Adjudicación.

2.3 Recinto Penitenciario en Chile

Gendarmería de Chile (GENCHI) define un recinto penitenciario como “los recintos donde deben permanecer custodiadas las personas privadas de libertad en razón de detención y mientras están puestas a disposición del Tribunal pertinente; las personas sometidas a prisión preventiva y las personas condenadas al cumplimiento de penas privativas de libertad. Corresponden también a esta denominación las dependencias destinadas al seguimiento, asistencia y control de condenados que, por un beneficio legal o reglamentario, se encuentran en el medio libre”. Cabe destacar que dentro de esta definición entregada por GENCHI, entran incluso aquellos recintos de régimen abierto que sólo brindan atención ambulatoria, los cuales no son objeto de estudio en este documento, por lo que, desde ahora al hacer referencia a recintos penitenciarios, sólo se consideraran los establecimientos de régimen cerrado, es decir, donde las personas condenadas pasan las 24 horas del día por el tiempo que dure su condena.

Las principales funciones y servicios que componen un recinto penitenciario se dividen en Administración; Vigilancia y Seguridad; Gestión; Financiamiento; Reinserción

Social; Mantenimiento de la Infraestructura; Equipamiento estándar y seguridad y Servicios básicos (alimentación, salud y lavandería, entre otros).

2.4 Experiencia Internacional y Tipos de Modelos

2.4.1 Experiencia Internacional

- **Estados Unidos de América (EUA):** se considera como uno de los países precursores en concesiones penitenciarias, el modelo utilizado por la mayoría de los Estados corresponde a modelos de concesión total o plena. Modelo en el cual el Estado sólo se dedica a supervisar el cumplimiento del contrato, delegando así al Concesionario la capacidad de disciplinar y castigar a los internos, además de encargarse del proceso de reinserción de este.

El sistema desde el punto de vista económico y de negocio ha sido rentable para el privado, en efecto según una investigación realizada por la empresa IBIS Worlds USA, las prisiones y correccionales privadas como mercado mueven US\$ 22.700 millones, con una tasa de crecimiento entre el periodo 2007-2012 de 4,7%. Las principales empresas dedicadas a este mercado son Corrections Corporation of América (CCA), The Geo Group y Cornell Companies, cabe destacar que estas dos últimas empresas se fusionaron el año 2012. El Departamento de Justicia de EUA estima que en el año 2011 el 18% de los internos se encontraban recluidos en establecimiento privados. (Carson, 2012)

Arriagada (2012) determino que en EUA se utilizan tres tipos de contratos:

- Privatización: Se lleva a cabo mediante un contrato de compraventa de recintos penitenciarios públicos a privados. Posterior a ello el privado ofrece al Estado sus servicios de alojamiento a los internos y operación del recinto.
- Leasing (con operación): el privado es el encargado del financiamiento del recinto, tanto en la construcción como en la operación, mientras que el Estado paga al privado un precio fijo por la estadía diaria de cada interno durante un tiempo establecido en el contrato. Al finalizar el periodo contractual la cárcel pasa a manos del Estado.
- Mixto: corresponde a un contrato de operación de un recinto penitenciario público, es decir, el privado se encarga de la administración y gestión del recinto con provisión, directa o indirecta, de todos o algunos servicios penitenciarios.

Se ha observado que los principales beneficios del modelo concesionado han sido la velocidad y la capacidad de gestión del concesionario privado para construir las cárceles, en comparación al modelo público y un ahorro en costos del 40% aproximadamente.

- **Reino Unido:** utiliza un modelo de concesión total o plena, en otras palabras, el Estado solo se encarga de juzgar e imponer sanciones al interno y de fiscalizar el contrato de concesión mediante un equipo de inspectores instalados en cada una de las prisiones concesionadas. Por otro lado, el privado se encarga de entregar todos los servicios que conllevan un recinto penitenciario, incluyendo la seguridad externa e interna, además de los tratamientos de reinserción.

El primer centro de reclusión de operación privada inicio sus operaciones en abril de 1992 y fue adjudicado a la empresa Group 4 Remand Service Ltd. (G4S). El

establecimiento recibe el nombre de Worlds Remand Prison, hoy HM Prison Worlds y tiene una capacidad para 360 internos no sentenciados (Rey Barbosa, 2004).

El modelo ha presentado ventajas, tales como la eficiencia y la rapidez de su actuación, pero a pesar de ello no se encuentra ajeno a problemas, entre los cuales se encuentran la contratación de los internos a un menor costo en comparación a los costos de mercado y las diferencias en el trato y las condiciones de vida entre los internos trabajadores y no trabajadores. Al año 2015 el Reino Unido ya contaba con 16 prisiones en concesión, en donde los principales consorcios corresponden a las empresas G4S, Sodexo y Serco.

- **Francia:** desde el año 2002 se permitió en Francia la concesión de los recintos penitenciarios bajo la modalidad de concesión parcial o semiplena, con lo cual el Estado se encarga de la administración de los recintos, la capacidad de castigar a los reos y el tratamiento de reinserción, en conjunto con la seguridad interna y externa. Mientras que el privado se encarga de la construcción y entrega de los servicios de alojamiento, alimentación, mantenimiento de la infraestructura penitenciaria, transporte, salud, trabajo y capacitación de los internos.

Las desventajas que surgieron de este modelo son que el contrato firmado no estipula el desempeño de los concesionarios, es decir, sus ganancias no dependen de los resultados de los servicios entregados y que el Estado cubre los costos del concesionario, por ende, no existen incentivos para gastar menos o realizar inversiones que produzcan una reducción de los costos (Cori Calixto, 2011).

Al año 2009 se encontraban en operación 40 recintos concesionados, lo cual se traduce en un 36% de las plazas totales del sistema penitenciario francés, es decir, unos 55.000 internos. Las empresas encargadas de prestar estos servicios son tres: Gepsa (del grupo Suez), Siges (del grupo Sodexo) y IDEX.

- **Brasil:** en el año 1999 comienza a utilizar un modelo de concesión parcial o semiplena, pero a partir del año 2011 el gobierno opta por cambiar el sistema e implementar un modelo de concesión total o plena, el cual implicaba que el privada ya no solo se hacía cargo de los servicios internos del recinto, sino que además debe encargarse de la seguridad interna y del tratamiento de reinserción. El cambio se llevó a cabo mediante la entrega en concesión de dos recintos penitenciaros correspondientes a Riberão das Neves (estado de Minas Gerais) y Centro Integrado de Resocialización de Itaquitinga (estado de Pernambuco), aumentando así la capacidad del sistema penitenciario brasileño en 3.000 internos. Por su parte el Estado se hace cargo de la seguridad externa, el traslado de los reos y la supervisión del contrato de concesión mediante un director de seguridad elegido por el Estado.

El costo por interno para el recinto el Estado de Minas Gerais es de R\$75 diarios (US\$ 50, aproximadamente) según la BBC Mundo, además en el contrato se estipula que un 20% de los ingresos de la concesionaria depende del cumplimiento de unos 400 indicadores.

- **Perú:** la concesión de los recintos se ha realizado bajo la modalidad de concesión parcial o semiplena, es decir, el concesionario se encarga del equipamiento, financiamiento, diseño, administración, construcción, operación y mantenimiento

de los recintos penitenciarios, mientras que el gobierno se encarga de la seguridad y supervisión de los recintos.

La manera en que el privado recupera la inversión y genera ganancias es mediante pagos por parte del gobierno durante la construcción y luego un pago diario por cada interno.

Según un estudio del Instituto Nacional Penitenciario, el costo por alimentación diaria de un interno en un recinto estatal es de 10.00 soles, mientras que en el caso de los recintos concesionados se estima que dicho monto se duplicaría.

- **México:** este país opto por una modalidad de concesión parcial o semiplena, dejando en manos del privado los servicios de alimentación, salud, trabajo y educación, por otro lado, el Estado se encarga de las sanciones disciplinaria y de la seguridad del recinto penitenciario. Las empresas a cargo de los recintos son ICA, Tradeco, GIA, Homex, Prodemex y Arendal. Cada centro penitenciario ha sido diseñado para albergar un total de 2.500 internos y una dotación de 800 trabajadores, tanto del área privada como del área estatal, además cada recinto cuenta con una superficie promedio de 80 hectáreas.

2.4.2 Tipos de Modelos

En base a la experiencia de los países anteriormente mencionados se determina que el tipo de modelo empleado varía de país en país de acuerdo con las normativas existentes en cada uno de ellos, aunque se identifican de manera clara dos tipos de modelos base:

- **Modelo de concesión total o plena:** es aquel en el cual el concesionario se encarga de todas las actividades y los servicios necesarios para el funcionamiento del establecimiento penitenciario: financiamiento, diseño, construcción, operación, administración y gestión, incluidos tratamiento y seguridad penitenciaria (interna y externa); y el concedente asume el rol de supervisor, de manera directa o indirecta (organismo regulador ad hoc o un supervisor privado contratado) que vigila el cumplimiento por parte del concesionario del contrato de concesión. Además, el concesionario puede contratar como mano de obra a los reclusos a favor de una empresa privada.
- **Modelo de concesión parcial o semiplena:** es aquel en el cual el concesionario se encarga de una o varias actividades y servicios necesarios para el funcionamiento del establecimiento penitenciario, y deja al concedente la seguridad interna y externa del establecimiento, además del tratamiento penitenciario de los internos.

A modo de resumen a continuación se presenta una tabla con cada uno de los países descritos y el modelo de concesión empleado.

Tabla 1: Países con su respectivo modelo de concesión penitenciaria

País	Tipo de Concesión	Concesionarios
EUA	Total	CCA ; The Geo Group; Cornell Companies
Reino Unido	Total	G4S; Sodexo; Serco
Francia	Parcial	Gepsa; Siges (del grupo Sodexo); IDEX.
Brasil	Total	Gestores Carcelarios Asociados
Perú	Parcial	-
México	Parcial	ICA; Tradeco; GIA; Homex; Prodemex; Arendal

CAPÍTULO 3: Primer Programa de Concesiones Penitenciarias en Chile

3.1 Antecedentes

El año 2000 el Estado chileno, bajo el gobierno del entonces presidente Ricardo Lagos lleva a cabo el Primer Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria en Chile, con el fin de disminuir el déficit de infraestructura carcelaria y mejorar las condiciones de vida a los internos privados de libertad, sin que esto implique una inversión inmediata por parte del Estado. Para llevar a cabo el programa el Ministerio de Justicia le entrega la facultad al Ministerio de Obras Públicas de iniciar el proceso de licitación de las obras penitenciarias bajo el Sistema de Concesiones de Infraestructura Pública, el cual se realizó mediante un llamado internacional.

Los contratos de concesión fueron adjudicados durante un periodo de 20 años y se llevaron a cabo bajo un modelo de tipo DBOT (Design, Build Operate and Transfer), es decir, el privado es quien se encarga de diseñar, construir, operar y transferir la infraestructura penitenciaria al término de la concesión. Mientras que el Estado se encarga de fiscalizar el cumplimiento del contrato. No obstante, durante la operación del recinto la concesión se rige bajo un modelo de concesión parcial o semiplena, lo que implica que el Estado se encuentra a cargo de la seguridad del recinto, el traslado, el cumplimiento del castigo de los internos y la fiscalización del contrato de concesión, mientras que el privado o consorcio es quien se encarga de proveer los servicios básicos, tales como: mantención de la infraestructura, mantención del equipamiento estándar y de seguridad, alimentación y salud, entre otros. De acuerdo con el diseño previamente mostrado se identifican tres actores que intervienen en el sistema: Gendarmería de Chile (por medio de la Unidad de Concesiones, el MOP (por medio de la Inspección Fiscal) y la sociedad concesionaria (por medio de la empresa operadora). En la tabla 2 se entregan los deberes comprometidos por cada uno de los actores previamente mencionados.

Tabla 2: Deberes comprometidos por los actores del Primer Programa de Concesiones Penitenciarias

MOP: Inspección Fiscal	GENCHI: Unidad de Concesiones	Empresa Concesionaria
Concesionar la prestación de servicios	Administrar los recintos penitenciarios	Construir y equipar las cárceles
	Mantener la seguridad de los recintos	Mantener la infraestructura
Fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales y de los estándares mínimos establecidos para cada tipo de prestaciones	Desarrollar las labores técnicas	Otorgar las prestaciones, satisfaciendo los estándares mínimos acordados
	Proveer las condiciones adecuadas para que las concesionarias puedan operar (seguridad, horarios, etc.)	Cumplir los resultados e indicadores de gestión de acuerdo con los contratos
		Adecuar las prestaciones a las políticas de Gendarmería (poniendo énfasis en la reinserción)

Fuente: Revista Debates Penitenciario N°9, junio 2009

En una presentación realizada por el señor Marcos Lizama, abogado y Jefe de Unidad de Concesiones por parte de Gendarmería de Chile se dan a conocer los objetivos del Programa, los cuales fueron:

1. Abordar déficit de infraestructura carcelaria:
 - Diseñar, construir y operar nuevas cárceles.
 - Aumentar la capacidad del sistema en 360.000 m² construidos.
 - Aumentar la capacidad del sistema carcelario en 16.000 plazas.
 - Descongestionar las cárceles más sobrepobladas.
 - Mejorar las condiciones de reclusión de la población penal y de trabajo de los empleados del sistema.
2. Mejorar la cobertura, calidad y cantidad de los servicios carcelarios:
 - Mejorar los estándares de los servicios que habitualmente presta el sistema carcelario: salud, reinserción y alimentación.
 - Prestar nuevos servicios a la población penal: lavandería, venta de productos, aseo.
 - Obtener servicios en beneficios de la infraestructura, tales como: mantención de edificios, mantención del equipamiento e instrumentos de seguridad.
 - Control de plagas.
3. Mejorar las condiciones de seguridad del sistema carcelario:
 - Diseño y construcción con alta segmentación y control.
 - Utilización de equipos electrónicos.
4. Mejorar la imagen del sistema carcelario:
 - Diseño amigable con el entorno.
 - Rescatar la visión rehabilitadora y no la represiva del sistema.
 - Mejores dependencias para el personal.

El programa contempla la concesión de 8 recintos penitenciarios a lo largo de Chile, mediante 3 grupos, aumentando en aproximadamente 12.400 las plazas de reclusión del sistema penitenciario y en 298.000 m² la infraestructura construida. A continuación, se darán los detalles de los 3 grupos concesionados.

- **Grupo 1:** se compone de 3 establecimientos, los cuales se encuentran ubicados en las ciudades de Iquique, La Serena y Rancagua, considerando una inversión de 80 millones de dólares (Rozas Balbotín, Bonifaz, & Guerra-García, El Financiamiento de la Infraestructura, 2012). Este grupo fue el primero en ser adjudicado, en marzo del 2002 por el concesionario BAS S.A. compuesto por las empresas Besalco (Chile), Astaldi S.A.(Italia) y Sodexho (Francia), mientras que su operación comenzó el año 2006, a pesar de que al momento de la adjudicación se esperaba que iniciase en marzo del 2005. Contemplo una infraestructura total de 144.000 m² aproximadamente, entregado así un estimado de 5.024 plazas de reclusión.
- **Grupo 2:** fue adjudicado en primera instancia el año 2002 por el concesionario BAS DOS S.A., contemplando una inversión total de 50 millones de dólares (Rozas Balbotín, Bonifaz, & Guerra-García, El Financiamiento de la Infraestructura, 2012), pero este concesionario jamás entro en operación, ya que, debido a una serie de conflictos relacionados con sobrecostos en las obras, el contrato fue terminado el año 2010 por mutuo acuerdo entre el MOP y el concesionario. Luego mediante un proceso de relicitación, bajo la modalidad OT (Operate and Transfer) la concesión fue entregada el año 2010 a la empresa Sodexho Chile S.A. El grupo se compone de dos cárceles, ubicadas en Antofagasta y Concepción, entregando un total aproximado de 2.300 plazas de reclusión, en un estimado de casi 7.200 m² de infraestructura. El costo de inversión estimada para la relicitación fue de 16 millones de dólares.
- **Grupo 3:** este grupo fue adjudicado en febrero del 2004 a la sociedad Vinci Construction Grand Projects, operando mediante la empresa COMPASS a cargo de su operación, la inversión total estimada fue de 70 millones de dólares (Rozas Balbotín, Bonifaz, & Guerra-García, El Financiamiento de la Infraestructura, 2012). Su operación inicio a comienzos del 2007 y el grupo considera la construcción de 2 recintos penitenciarios situados en las ciudades de Valdivia y Puerto Montt, además de la ampliación del recinto penitenciario ubicado en Santiago, entregando un aproximado de 5000 plazas de reclusión, en un total estimado de 145.000 m² de infraestructura.

Conviene destacar que para llevar a cabo la construcción de las obras, la empresa concesionaria es la encargada de desarrollar los proyectos definitivos de arquitectura, ingeniería y especialidades, de acuerdo a los requerimientos mínimos de diseño e infraestructura, que se componen de: los requerimientos mínimos generales; requerimientos generales de seguridad; requerimientos de la imagen arquitectónica; requerimientos mínimos para el diseño de áreas públicas y tratamiento de áreas verdes; requerimientos de organización de dependencias complementarias para internos y los requerimientos mínimos de las celdas, los cuales se encuentran detallados en las bases de licitación de cada uno de los grupos concesionados. Además, se establece que los proyectos definitivos requieren la aprobación por parte del inspector fiscal, quien se debe

basar en los anteproyectos entregados por el concesionario en su oferta técnica, los requerimientos establecidos en las bases de licitación y las pautas mínimas de diseño y construcción de los establecimientos penitenciarios. En resumen, se deja establecido en el contrato que el concesionario es el responsable del proyecto definitivo.

Tabla 3: Grupos Concesionarios del Primer Programa de Concesiones Penitenciarias en Chile

Concesionario	Establecimiento	Nivel de Seguridad	Año de Adjudicación	Inicio de Operación	Consortio	Inversión estimada [MMUS\$]	Capacidad de Diseño	Superficie de Diseño [m ²]
Grupo 1	Iquique	Alta	2002 (marzo)	2006	BAS S.A.	80	1.679	43.000
	La Serena	Mediana					1.656	45.000
	Rancagua	Alta					1.689	45.000
Grupo 2	Antofagasta	Mediana	2010 (febrero)	2010	Sodexho Chile S.A.	50	1.160	33.000
	Concepción	Alta					1.189	33.000
Grupo 3	Santiago I	Alta	2004 (febrero)	2007	COMPASS	80	2.568	40.000
	Valdivia	Mediana					1.248	27.000
	Puerto Montt	Mediana					1.245	32.000

3.2 Administración al Interior de los Establecimientos Penitenciarios

La etapa de explotación de cada recinto penitenciario se lleva a cabo mediante el trabajo en conjunto de dos administraciones, la Administración Penitenciaria y la Administración del Contrato de Concesión.

- a) **Administración Penitenciaria:** se encuentra a cargo de GENCHI y comprende la administración, vigilancia y seguridad del recinto penitenciario, quedando afuera de sus alcances los servicios penitenciarios. La máxima autoridad de la Administración Penitenciaria es el Alcaide, quien ejerce el cargo de Jefe del Complejo Penitenciario. Además del Alcaide existen los Jefes de Unidades de Reclusión, quienes son los responsables de las unidades penitenciarias que existen dentro de recinto y un Consejo Técnico bajo la dependencia jerárquica del Alcaide.
- b) **Administración del Contrato de Concesión:** es la entidad que vincula al MOP, representado por el Inspector Fiscal, y la Sociedad Concesionaria, que es representada en cada recinto penitenciario por el Gerente de Explotación. Esta administración es la encargada de realizar y fiscalizar la mantención de la infraestructura y su equipamiento y del mismo modo brindar los Servicios Básicos y Complementarios dentro del recinto penitenciario. Es importante destacar que ni el Inspector Fiscal ni el Concesionario podrán interferir en la administración del recinto penitenciario.

Ambas administraciones se comunican mediante instancias coordinadoras integradas por el Alcaide o su representante, el Gerente de Explotación o su representante y un miembro de la Inspección Técnica de Explotación (ITE). Las instancias coordinadoras se realizan de manera periódica o pueden ser convocadas de manera extraordinaria por alguno de sus integrantes y tienen como objetivo generar una gestión expedita y eficiente al interior de cada recinto, y coordinar las acciones que impliquen a ambas administraciones.

3.3 Servicios Durante la Operación

En las Bases de Licitación de cada uno de los grupos concesionados se diferencian los servicios de operación en dos tipos, aquellos que son indispensables para el funcionamiento de los recintos, denominados Servicios Básicos y aquellos que no son indispensables y permiten aumentar el ingreso de recursos al concesionario, denominados Servicios Complementarios. A continuación, se entregan los detalles de que cada uno de ellos.

3.3.1 Servicios Básicos

1. Mantenimiento de la Infraestructura

El concesionario es el encargado de realizar la mantención de la infraestructura del recinto penitenciario, según el programa de mantención de la infraestructura solicitado en las Bases de Licitación. El cual incluye un listado detallado de las actividades de mantenimiento tanto correctivo como preventivo de cada una de las zonas que conforman el Establecimiento Penitenciario. La mantención, además debe considerar la totalidad de las reparaciones y reposiciones necesarias de las instalaciones críticas para el funcionamiento del establecimiento, tales como: Sistema de abastecimiento de Agua Potable, Sistema de Alcantarillado, Sistema de abastecimiento de Energía Eléctrica, Sistema de abastecimiento de Gas y cualquier otro sistema de abastecimiento de otro tipo de combustible utilizado para la calefacción o refrigeración.

2. Mantenimiento del Equipamiento Estándar

El concesionario es el encargado de realizar la mantención preventiva del equipamiento estándar del recinto penitenciario, según el programa de mantención del equipamiento estándar solicitado en las Bases de Licitación. El cual incluye un listado detallado de las actividades de mantenimiento que prestara para los siguientes tipos de equipamiento: Equipamiento estándar utilizado por el concesionario para la prestación de sus servicios; Equipamiento estándar asociado a las dependencias del personal, administrativas y de internos, siempre y cuando correspondan a elementos no eléctricos o electrónicos. Para la ejecución del programa el concesionario puede implementar un taller de reparaciones al interior de cada Recinto Penitenciario y utilizar mano de obra de internos. Cabe destacar que existe un monto máximo semestral para los casos en que se deba reponer o reemplazar algún elemento que forme parte del equipamiento estándar, el monto máximo se encuentra estipulado en las Bases de Licitación de cada grupo concesionario. Por otro lado, el concesionario queda exento de llevar a cabo las tareas de mantención en aquellos casos donde el elemento se dañe

por Evento Crítico o por una operación indebida de éste por parte del personal de GENCHI.

3. Mantenimiento del Equipamiento de Seguridad

El concesionario es el encargado de realizar la mantención preventiva y correctiva del equipamiento y sistemas de seguridad del recinto penitenciario, según el programa de mantención del equipamiento y sistema de seguridad solicitado en las Bases de Licitación. El cual incluye un listado detallado de las actividades de mantenimiento y reposición que prestara para cada uno de los sistemas propuestos. En caso de que el equipamiento o sistema se dañe por un Evento Crítico, el concesionario queda exento de realizar el mantenimiento.

4. Alimentación para Internos y personal de GENCHI

El concesionario debe prestar servicios de alimentación diaria para la totalidad de los internos y el 100% de los funcionarios de GENCHI, que se encuentren cumpliendo la jornada laboral en los horarios de comida. El servicio de alimentación comprende desde la adquisición de los alimentos o materias primas, hasta el racionamiento efectivo a nivel de módulo de reclusión, incluyendo la limpieza e higiene de las centrales de alimentación y su equipamiento. Para cada una de las raciones diarias (desayuno, almuerzo y cena), se debe indicar la denominación de preparación, su composición alimenticia y los gramajes de los alimentos. El concesionario puede extender la prestación de este servicio a través de la suscripción de contratos con otras instituciones o incluso realizando contratos con los internos del recinto, previa autorización del Inspector Fiscal pero siempre y cuando no se ponga en riesgo la calidad del servicio prestado, su continuidad ni la seguridad general del Establecimiento Penitenciario. Este servicio cuenta con indicadores que lo validan, tales como: la entrega oportuna y puntal de las raciones diarias, test nutricional y sensorial cada cierto periodo de tiempo y análisis proximal microbiológico y de gramaje.

5. Lavandería

El servicio de lavandería entregado por el concesionario de manera gratuita a los internos, de manera de satisfacer los requerimientos de lavado generados por la población de internos, para llevar a cabo lo anterior deberá proponer un sistema que lo garantice.

El servicio de lavandería deberá permitir el lavado de:

1. Un máximo de 2,5 kg de ropa de vestir por interno a la semana.
2. Un juego de sabanas, una funda de almohada y una toalla por interno a la semana.
3. Dos frazadas por interno al ingreso al penal y posteriormente una vez al año.

El concesionario puede extender la prestación de este servicio a través de la suscripción de contratos con otras instituciones previa autorización del Inspector Fiscal pero siempre y cuando no se ponga en riesgo la calidad del servicio prestado, su continuidad ni la seguridad general del Establecimiento Penitenciario.

6. Aseo y control de plagas

El concesionario debe mantener los Establecimientos Penitenciarios en buenas condiciones de orden, limpieza y libre de plagas, de acuerdo con lo establecido en las Bases de Licitación. Los objetivos específicos de este servicio son: mejorar las condiciones de vida de los internos y del personal que labora en los recintos penitenciarios, liberando de agentes contaminantes, infecciosos, plagas y bacterias, de todos los espacios abiertos y cerrados del recinto penitenciario y la mantención de áreas verdes y servicio de jardinería.

7. Salud a internos

El concesionario debe mantener a la población de internos, en condiciones normales de salud, brindando una atención oportuna al interior del penal y promoviendo campañas destinadas a la prevención, de acuerdo con lo establecido en las Bases de Licitación. Los objetivos específicos de este servicio son: entregar atención médica integral con un nivel de resolución primaria, así como también atención de nivel secundario y terciario en coordinación con otros establecimientos penitenciarios o del sistema de salud; maximizar la calidad y continuidad de las atenciones de salud intrapenitenciarias, favoreciendo la mantención de adecuadas condiciones de seguridad y, por último, asegurar un trato digno y humanitario a la población de internos. Los profesionales con los cuales deben contar los recintos penitenciarios, sin la necesidad de que todos se encuentren presentes en el recinto a tiempo completo son: médico cirujano, enfermero, técnico paramédico enfermería, técnico paramédico dental, kinesiólogo, químico farmacéutico, nutricionista, psicólogo, psiquiatra, internista, cirujano dentista, dermatólogo, oftalmólogo, urólogo, radiólogo, traumatólogo, ginecólogo, matrona y pediatra.

8. Servicio de Reinserción social

El concesionario se debe encargar de diseñar, implementar y monitorear los programas de reinserción social orientados a lograr una efectiva rehabilitación de la población penal, de acuerdo con lo establecido en las Bases de Licitación. En la práctica el programa de reinserción social cuenta con un Jefe de Servicio y tres jefaturas de área (Psicosocial, Capacitación y Laboral, y Educacional), además el programa se divide en 8 subprogramas que serán detallados a continuación:

8.1 Subprograma de atención a lactante hijos de internas: se realiza en los recintos que cuentan con población femenina, con hijos en edad de requerir el servicio.

8.2 Subprograma para la atención de internos en el área social: tiene como objetivo entregar apoyo social al interno por medio de instrumentos que faciliten su egreso, así como su reinserción social y comunitaria. Para lo anterior se efectúan diagnósticos sociales a la población penal condenada, además se realizan informes sociales para los procesos de libertad condicional, beneficios intrapenitenciarios y visitas especiales, según lo requerido por GENCHI, e informes socioeconómicos por el Poder Judicial.

8.3 Subprograma de atención psicológica para internos: se compone de tres acciones, elaboración de diagnósticos psico-criminológicos; informes psicológicos para el proceso de libertad condicional y otras peticiones del área técnica; talleres de intervención psicológica con la población ya

diagnosticada, conforme al Modelo de Competencias Prosociales, talleres de desarrollo de habilidades prosociales, psicoterapia grupal y desarrollo personal.

8.4 Subprograma de atención a internos que presentan adicción al consumo de alcohol y drogas: se lleva a cabo según el Modelo de Intervención realizado por la Comisión Nacional de Control de Estupefacientes (CONACE) para los recintos penitenciarios en Chile.

8.5 Subprograma de deporte, recreación, arte y cultura: se centra en la realización de eventos deportivos, recreativos, artísticos y culturales, sin embargo, en la práctica no existe una real certeza de que implica un evento ni de la cantidad de participantes, ni de los objetivos específicos de estos eventos en relación con el objetivo general de reinserción social, algunos ejemplos de eventos realizados son: talleres de monitores deportivos, foros artísticos y competencias deportivas.

8.6 Subprograma de educación: se lleva a cabo por la Corporación de Rehabilitación Social (CORESOL), quien es un sostenedor educacional especializado con experiencia en diversos recintos penitenciarios.

8.7 Subprograma de capacitación laboral: tiene como objetivo desarrollar en los internos conocimientos y destrezas técnicas en oficios, capacidades de gestión, conductas y hábitos laborales que potencien o favorezcan su inserción laboral como trabajador dependiente o independiente.

8.8 Subprograma laboral: el objetivo es que los internos beneficiarios trabajen regularmente al interior de los recintos, ya sea en puestos de trabajo ofrecidos por el concesionario o por terceras empresas o incluso como microempresarios, trabajadores independientes o artesanos. Las concesionarias han privilegiado la modalidad de trabajadores dependientes, en particular bajo su dependencia, mediante la creación de puestos de trabajo en diferentes cargos, tales como: manipuladores de alimentos, auxiliares de aseo, mantención y jardinería, entre otros. Es importante destacar que en estos casos la concesionaria debe realizar un contrato laboral con el interno.

9. Economato

El objetivo de este servicio es el de abastecer a los internos de alimentos e insumos siempre y cuando la venta de estos productos no atente contra la seguridad del Establecimiento Penal, para ello el concesionario deberá elaborar una lista, cada tres meses, de todos los productos que desee vender durante el periodo siguiente, la cual debe ser aprobada por el Inspector Fiscal. Cabe destacar que se ha observado que los productos más vendidos son el tabaco (40%), abarrotos (14%) y las gaseosas (14%).

Los precios máximos que puede cobrar el concesionario por los productos a la venta en cada Economato no pueden superar el 110% del precio de mercado de estos productos. Por otro lado, no existen en las Bases de Licitación indicadores de medición que permitan definir un estándar mínimo de satisfacción, por lo que su cumplimiento se evalúa en función de la disponibilidad de productos ofrecidos, frecuencia, cobertura de atención y cumplimiento de los procedimientos de aprobación de precios y listado de productos.

3.3.2 Servicios Complementarios

a. Estacionamiento de visitas

El concesionario tiene la opción de prestar el servicio de estacionamiento para los vehículos de las visitas que concurren al recinto penitenciario, en caso de que el Concesionario decida llevar a cabo la explotación de servicio, este debe contar con un mecanismo de cobro por el uso de los estacionamientos y debe brindar un servicio de vigilancia y mantenimiento del recinto y los vehículos estacionados en él. Cabe destacar que dentro de cada Base de Licitación existe un monto máximo a cobrar establecido.

b. Custodia de objetos

El concesionario tiene la posibilidad de implementar el servicio de custodia de objetos para las visitas que deseen o deban dejar objetos fuera del sector intramuros del recinto penitenciario, para llevar a cabo el servicio, el Concesionario debe ofrecer una zona con capacidad suficiente para atender a las visitas de la población penal y ofrecer condiciones de seguridad adecuadas, además debe asegurar que los objetos custodiados no serán extraviados ni sufrirán daño alguno. Al igual que otros servicios, existe un monto máximo a cobrar establecido en cada una de las Bases de Licitación.

c. Venta de artículos de almacén u otros dentro del área de la concesión

El concesionario podrá implementar un almacén dentro del área de la concesión en el cual podrá vender productos al público.

d. Otros

Se da la posibilidad de que el concesionario proponga otros servicios para su explotación siempre que sean compatibles con la concesión y se trate de negocios lícitos de comercio que no atente contra la ley, la moral, las buenas costumbres o el orden público.

Tabla 4: Tipo de servicio y responsable de su entrega

Servicio	Modelo Publico-Privado
Administración	Gendarmería de Chile
Vigilancia y Seguridad	Gendarmería de Chile
Reinserción Social	Concesionario
Mantenimiento de la Infraestructura	Concesionario
Equipamiento estándar y de seguridad	Concesionario
Servicios Básicos	Concesionario

3.4 Condiciones Económicas de la Concesión

En cuanto a lo establecido en las bases de licitación de los tres grupos concesionados, se dan a conocer las condiciones económicas de la concesión, en otras palabras, el flujo de dinero o pagos que existen entre el Estado, a través de sus distintos representantes y la sociedad concesionaria. Los pagos realizados son tres, Pagos del Concesionario a MOP; Pagos del Concesionario a GENCHI y Pagos del MINJU al Concesionario. A continuación, se dan a conocer los detalles de cada uno de ellos.

3.4.1 Pagos del Concesionario al MOP

Por concepto de Administración y Control de Contrato de Concesión, el Concesionario debe pagar una suma anual al MOP. El pago se realiza tanto para la etapa de construcción como para la etapa de operación, aunque el monto difiere en cada una de las etapas. Además, el pago se debe realizar el último día hábil del mes de enero de cada año.

Tabla 5: Valores del Pago por Concepto de Administración y Control de Contratos

Grupo Concesionario	Administración y Control del Contrato	
	Construcción [UF]	Operación [UF]
Grupo 1	49.200	15.000
Grupo 2	-	19.200
Grupo 3	21.600	7.200

3.4.2 Pagos del Concesionario a GENCHI

Los pagos realizados por parte del Concesionario a GENCHI se dividen en dos, por concepto de Consumos de Servicios en los Establecimientos Penitenciarios y por Ahorros en el Monto de Reposición.

- **Consumo de Servicios en los Establecimientos Penitenciarios**

En las bases de licitación se establece que:

“Los costos de consumo de: Agua, electricidad, Gas y cualquier otro combustible empleado para la calefacción o refrigeración en el resto de las áreas del Establecimiento penal, esto es, en todas aquellas áreas destinadas a las oficinas administrativas de Gendarmería de Chile, áreas administrativas generales, áreas de vigilancia y patrullaje y la totalidad de las áreas de reclusión, serán de cargo del Concesionario por el monto de consumo mensual...”. El pago se realiza de manera mensual según lo valores expuestos a continuación.

Tabla 6: Valores del Pago por Concepto de Consumo de Servicios en los Establecimientos Penitenciarios

Concesionario	Establecimiento	Valor por Tipo de Consumo [UF]			
		Agua Potable	Electricidad	Gas	Otro
Grupo 1	Iquique, La Serena y Rancagua	195	135	20	Reglamento de servicio de la obra
Grupo 2	Antofagasta y Concepción	300	200	50	50
Grupo 3	Santiago I	195	135	20	Reglamento de servicio de la obra
	Valdivia y Puerto Montt	140	100	15	

- **Ahorros en el Monto de Reposición**

Para entender este pago, es necesario explicar que el Concesionario es quien está a cargo de reponer o reemplazar los elementos que formen parte del equipamiento estándar provisto por él. Para que lo anterior se lleve a cabo, es decir, para que el Concesionario realice la reposición del elemento, es necesario que el Inspector Fiscal solicite la reposición de los elementos, teniendo como máximo un monto semestral establecido para cada recinto penitenciario en las bases de licitación.

En el caso de que la diferencia entre el monto máximo de reposición establecido y el monto real utilizado para la reposición de los elementos sea positivo, el Concesionario debe pagar el 50% de dicha diferencia a GENCHI. Lo anterior sólo aplica a las concesiones del Grupo 1 y Grupo 3, ya que para el caso del Grupo 2 la diferencia entre el monto máximo de reposición establecido y el monto real utilizado es guardada en un “Fondo de Reserva” administrado por el Concesionario y que permite aumentar el monto máximo para reposición en caso de ser requerido.

Tabla 7: Monto Máximo para Reposición de E.S.

Concesionario	Establecimiento	Monto Máximo para Reposición de E.S. [UF]
Grupo 1	Iquique, La Serena y Rancagua	2.500
Grupo 2	Antofagasta y Concepción	2.500
Grupo 3	Santiago I	2.000
	Valdivia y Puerto Montt	1.000

3.4.3 Pagos del MINJU al Concesionario

Los pagos realizados por el MINJU al Concesionario son cinco, los cuales son: a) Subsidio Fijo a la Construcción, el cual en el caso de la concesión del Grupo 2 es reemplazado por el Subsidio Fijo a la Habilitación de la Infraestructura; b) Subsidio Fijo a

la Operación; c) Pago Variable a la Operación; d) Pago Adicional por obra solicitada y e) Compensación por Sobrepopulación de Internos.

- **Subsidio Fijo a la Construcción (SFC)**

El MINJU debe pagar semestralmente al Concesionario una cuota dispuesta en la Oferta Económica bajo el nombre de SFC., la cual debe ser dividida en partes iguales para cada uno de los recintos penitenciarios a su cargo. La cuota se comenzará a pagar una vez obtenida la Puesta en Servicio Definitiva de Obra y considera un total de 21 cuotas, siendo la primera y la última cuota fracciones que al sumarse entreguen el valor de una cuota normal.

- **Subsidio Fijo a la Habilitación de la Infraestructura (SFHI)**

El MINJU debe pagar una cuota por el monto solicitado en la Oferta Económica bajo el nombre de SFHI al Concesionario, la cual, debe ser dividida en partes iguales para cada uno de los recintos penitenciarios a su cargo y será pagada al momento de la Autorización de Pago de Subsidios (APS), dispuesto en las bases de licitación.

- **Subsidio Fijo a la Operación (SFO)**

El MINJU debe pagar semestralmente al Concesionario una cuota solicitada en la Oferta Económica bajo el nombre de SFO al Concesionario, la cual, debe ser dividida en partes iguales para cada uno de los recintos penitenciarios a su cargo. En el caso de las concesiones del Grupo 1 y Grupo 3 las cuotas son canceladas al momento de iniciada la Puesta en Servicio Definitiva de la Obra y finalizan el Semestre de Pago en que se extinga la concesión. Para el caso de la concesión del Grupo 2 el pago comienza una vez obtenida la APS y finaliza el Semestre de Pago en que se extinga la concesión. Cabe destacar que la primera y la última cuota son fracciones que al sumarse entregan el valor de una cuota normal.

- **Pago Variable a la Operación (PVO)**

El MINJU debe pagar de manera Semestral al Concesionario una cuota por cada recinto penitenciario a su cargo por concepto de Pago Variable a la Operación, el cual, es calculado mediante la multiplicación del Numero Promedio de Internos (NPI) de cada uno de los establecimientos penitenciarios por el Indicador de Precio Variable (IPV), solicitado por el Consorcio mediante la Oferta Económica. En el caso de las concesiones del Grupo 1 y Grupo 3 las cuotas son canceladas al momento de iniciada la Puesta en Servicio Definitiva de la Obra y finalizan el semestre de calendario siguiente a aquel en el que se extinga la concesión. Para el caso de la concesión del Grupo 2 el pago comienza el semestre de calendario siguiente al obtenido la APS y finaliza el semestre de calendario siguiente a aquel en que se extinga la concesión.

- **Pago Adicional por Obra Solicitada (PA)**

El MINJU debe pagar semestralmente al Concesionario por concepto de obra adicional solicitada y ejecutadas en el semestre calendario anterior.

- **Compensación por Sobrepopulación de Internos (CP)**

El pago que debe realizar el MINJU por concepto de Compensación por Sobrepopulación de Internos varía para cada una de las bases de licitación de los

tres Grupos de establecimientos penitenciarios, a continuación, se especificara cada uno de ellos.

Grupo 1: en este caso lo que se realiza es un ajuste al IPV.

“Si el Numero Promedio Semestral de Internos (IPV) es mayor a un 120% de la capacidad de diseño, IPV será el solicitado por el Concesionario en su Oferta Económica para el número de internos equivalentes al 120% de la capacidad de diseño del respectivo Establecimiento Penitenciario. Para el restante número de internos, IPV será multiplicado por el factor resultante de elevar a 1,2 el cuociente entre NPI y el 120% de la capacidad de diseño del respectivo Establecimiento Penitenciario” (MOP y MINJU, 2001)

Grupo 3: en este caso se aplica un costo extra fijo por día en que existe sobrepoblación en el recinto penitenciario.

“...sí el numero diario de internos (NDI) es mayor a un 120% de la capacidad de diseño, el MINJU pagara a la Sociedad Concesionaria, por concepto de compensación, la cantidad de 100 UTM por día en que se incurra en dicha situación. El pago por este concepto se realizará el Semestre de pago siguiente en que se incurrió en dicha situación” (MOP y MINJU, 2003)

Grupo 2: de manera similar al caso del Grupo 3, se realiza un pago de 100 UTM por día en que la población de internos sea mayor al 120% de la capacidad de diseño, pero a diferencia del caso del Grupo 3, existe una cláusula que busca disminuir los costos asociados a la sobrepoblación.

“... en el evento que el Numero Diario de Internos (NDI) sea mayor aun 120% de la capacidad de diseño del Establecimiento Penitenciario, Gendarmería de Chile adoptara las medidas para disponer el traslado de los internos a otro(s) Establecimiento(s) Penitenciario(s) a fin de que el NDI sea menor o igual a un 120% de la capacidad de diseño del Establecimiento Penitenciario” (MOP y MINJU, 2010)

Los pagos semestrales por parte del MINJU al Concesionario por cada uno de los recintos penitenciarios a su cargo se resumen en la siguiente expresión:

$$P_j = \frac{SFO_j}{N} + \frac{SFC_j}{N} + PVO_j + PA_{j-1} + CP_{j-1}$$

Donde:

- P_j : Pago del MINJU al Concesionario en el Semestre de Pago j.
- SFO_j : Subsidio Fijo a la Operación a pagar en el Semestre de Pago j.
- SFC_j : Subsidio Fijo a la Construcción solicitado por el concesionario en su oferta económica en el Semestre de Pago j.
- N : Numero de recintos penitenciarios a cargo.
- PVO_{j_i} : Pago variable a la operación asociados a los servicios prestados en el Semestre de Pago j.

$$PVO_j = IPV \times NPI_{j-1}$$

- IPV : Indicador de Pago Variable solicitado por el concesionario en su oferta económica.
- NPI_j : Numero Promedio de Internos para el Semestre de Pago j
- PA_j : Pago Adicional por concepto de Obras solicitadas y desarrolladas durante el semestre de Pago j.
- CP_j : Compensación por Sobrepoblación de Internos para el Semestre de Pago j.

A continuación, se entregan los montos entregados en las Ofertas Económicas de cada uno de los grupos de concesiones.

Tabla 8: Montos Licitados para los distintos tipos de subsidios

Concesionario	SFC [UF]		SFHI [UF]		SFO [UF]		IPV [UF]	
	Max.	Licitado	Max.	Licitado	Max.	Licitado	Max.	Licitado
Grupo 1	282.000	274.950	-	-	217.300	211.867	12,50	12,50
Grupo 2	-	-	400.000	400.000	111.000	111.000	12,50	12,50
Grupo 3	256.000	249.815	-	-	199.000	165.456	12,50	12,50

3.5 Fiscalización de Contratos de Concesión

La entidad encargada de fiscalizar el Contrato de Concesión es la Dirección General de Concesiones, mediante un Inspector Fiscal, tanto para la etapa de construcción como para la etapa de explotación u operación. Una de las tareas más importantes del Inspector Fiscal es la de actuar como puente de comunicación y relación entre el concesionario y el MOP. El nombramiento del Inspector Fiscal correspondiente a cada etapa es realizado por la DGC e incluye el nombramiento de un Inspector Fiscal suplente, quien actuara como subrogante en caso de impedimento del titular.

Las funciones que deben realizar el Inspector Fiscal de la Etapa de Construcción y el Inspector Fiscal de la Etapa de Explotación se encuentran establecidas y detalladas en el Reglamento de la Ley de Concesiones. A continuación, se entregará un listado resumido de las funciones que deben realizar.

El Inspector Fiscal de la Etapa de Construcción debe encargarse de:

- a) Inspeccionar y aprobar o rechazar los diseños, planos, estudios y especificaciones del proyecto definitivo conforme a los requisitos señalados en las Bases de Licitación.
- b) Fiscalizar el cumplimiento de las especificaciones y normas técnicas sobre la construcción de las obras.
- c) Fiscalizar el cumplimiento del plan de trabajo propuesto por la Sociedad Concesionaria.
- d) Fiscalizar el cumplimiento de las normas de seguridad.
- e) Fiscalizar el cumplimiento de las normas de calidad.
- f) Entregar a la DGC los reportes que se soliciten con respecto a la gestión de la concesión durante la Etapa de Construcción.
- g) Revisar la Información estadística entregada por la Sociedad Concesionaria.
- h) 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.
- i) Proponer la aplicación de multas que correspondan, en virtud del Contrato de Concesión,
- j) Fiscalizar y velar por el cumplimiento de los aspectos jurídicos, contables y administrativos y, en general cualesquiera otros que emanen de los documentos del contrato.
- k) Dictar ordenes e instrucciones para el cumplimiento del Contrato de Concesión.
- l) Fiscalizar el cumplimiento de las consideraciones ambientales contenidas en las Bases de Licitación y las medidas ambientales que deriven de la respectiva Resolución de Calificación Ambiental.
- m) Enviar mensualmente un informe ejecutivo a la DGC, que dé cuenta de la labor realizada, el estado, grado de avance y los problemas presentes en la Concesión.
- n) Abrir y llevar un Libro de Obras desde que sea designado.
- o) Revisar y proponer a la DGC la aprobación del Reglamento de Servicio de la obra.

En el caso del Inspector Fiscal de la Etapa de Explotación sus tareas son:

- a) Entregar a la DGC los reportes que sean solicitados relativos a la gestión de la concesión.
- b) Realizar los análisis pertinentes de los antecedentes que debe entregar la Sociedad Concesionaria.
- c) Fiscalizar el cumplimiento de los requerimientos del Programa de Mantenimiento de la infraestructura establecida en las Bases de Licitación.
- d) Fiscalizar el cumplimiento de los requerimientos del Programa de Mantenimiento del equipamiento estándar establecido en las Bases de Licitación.
- e) Fiscalizar el cumplimiento de los requerimientos del Programa de Mantenimiento del equipamiento de seguridad establecido en las Bases de Licitación.
- f) Fiscalizar el cumplimiento de las normas técnicas sobre la operación de los servicios penitenciarios, de acuerdo con lo establecido en las Bases de Licitación.
- g) Fiscalizar el cumplimiento de cobro de las tarifas de los Servicios Complementarios establecidos en las Bases de Licitación.
- h) Fiscalizar el cumplimiento de las condiciones económicas de la licitación.

- i) Proponer la aplicación de multas.
- j) Fiscalizar y velar por el cumplimiento de los aspectos jurídicos, contables, administrativos y, en general, de cualesquiera otros que emanen de los documentos del contrato.
- k) Todas las que corresponden al Inspector Fiscal de la Etapa de Construcción relacionadas con la ingeniería de los proyectos y la construcción cuando se realicen obras durante la fase de explotación.
- l) Fiscalizar el cumplimiento de las consideraciones ambientales contenidas en las Bases de Licitación y las medidas ambientales que deriven de la respectiva Resolución de Calificación Ambiental.
- m) Dictar ordenes e instrucciones para el cumplimiento del Contrato de Concesión.
- n) Llevar el Registro de bienes y derechos afectos a la concesión; de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la Ley de Concesiones. Dicho registro deberá actualizarse cada 6 meses, pudiendo el Inspector Fiscal actualizarlo en un plazo menor en caso de ser conveniente.
- o) Fiscalizar los pagos que deba realizar la Sociedad Concesionaria al MOP de acuerdo con lo señalado en las Bases de Licitación.
- p) Revisar la Información estadística entregada por el Concesionario.
- q) Abrir y llevar un Libro de Explotación de la obra desde que sea designado.
- r) Enviar mensualmente un informe ejecutivo a la DGC que indique el grado de cumplimiento de contrato de concesión.
- s) Fiscalizar el cumplimiento del Reglamento de Servicio de la obra.
- t) Aprobar, previo informe favorable de GENCHI, los programas, planes y acciones que el concesionario proponga en el marco del servicio penitenciario de reinserción social.

En este punto es importante destacar que para cada uno de los grupos licitados sólo se nombra un Inspector Fiscal por etapa, es decir, el Inspector Fiscal designado se debe hacer cargo de más de un establecimiento penitenciario, es debido a lo anterior que se crea para cada establecimiento penitenciario un departamento de Inspección Técnica de Obra (ITO) para la Etapa de Construcción y un departamento de Inspección Técnica de Explotación (ITE) para la Etapa de Explotación. Ambos departamentos cumplen la función de asesorar y apoyar al Inspector Fiscal. En el caso de la Etapa de Construcción el o los ITO apoyan en la inspección del proyecto (diseños, estudios, especificaciones, presupuesto) y en el cumplimiento de las normas y especificaciones técnicas y ambientales sobre la construcción y mantención de las obras. Para el caso de la Etapa de Explotación el o los ITE apoyan en la inspección relacionada con el cumplimiento de las normas técnicas de la operación, de los equipamientos y de los servicios, además del cumplimiento del Reglamento de Servicio de la Obra y las normas de seguridad. A continuación, se presenta el organigrama de la Inspección Fiscal a nivel de oficina central y en particular el organigrama a nivel de los recintos penitenciarios correspondientes al Grupo 1 (Iquique, La Serena y Rancagua).

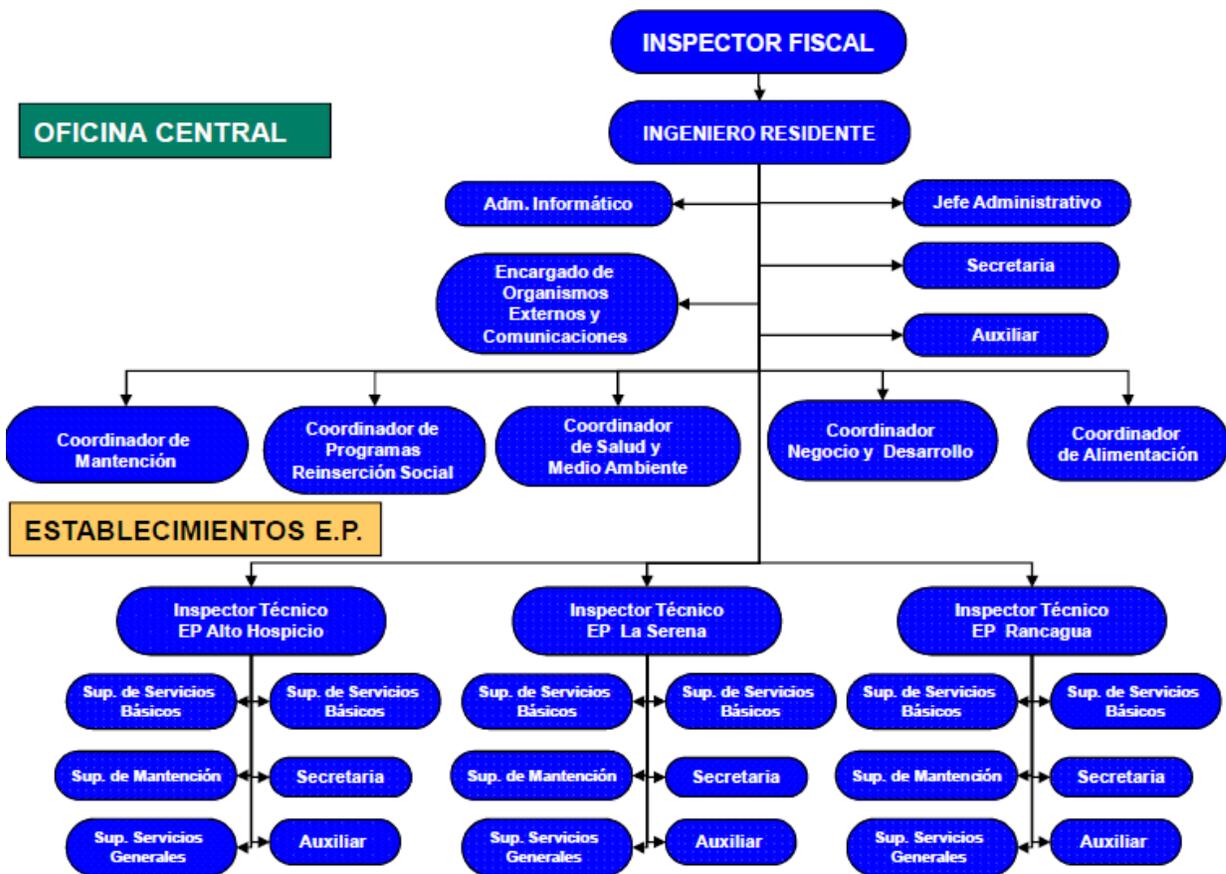


Ilustración 1: Organigrama de la Inspección Fiscal del Primer Programa de Concesiones Penitenciarias

Fuente: Seminario “Desarrollo del Sistema Penitenciario Concesionado”-Rancagua

Por otro lado, cabe destacar que en las Bases de Licitación se establece que para que el Inspector Fiscal lleve a cabo sus tareas, el Concesionario debe otorgarle libre acceso a la información (antecedentes del proyecto, planos, memorias de cálculo, especificaciones, etc.) relacionada con el proyecto definitivo de las obras, documentación, y registros relacionados con la explotación de la concesión y, en general a todos los antecedentes que sean necesarios para su labor de fiscalización y control del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Contrato de Concesión.

3.6 Implementación

La puesta en marcha de los recintos penitenciarios significó para GENCHI, un proceso de implementación que incluyó la creación de la Unidad de Concesiones, compuesto por un equipo multidisciplinario, el cual se rige bajo el organigrama presentado a continuación:

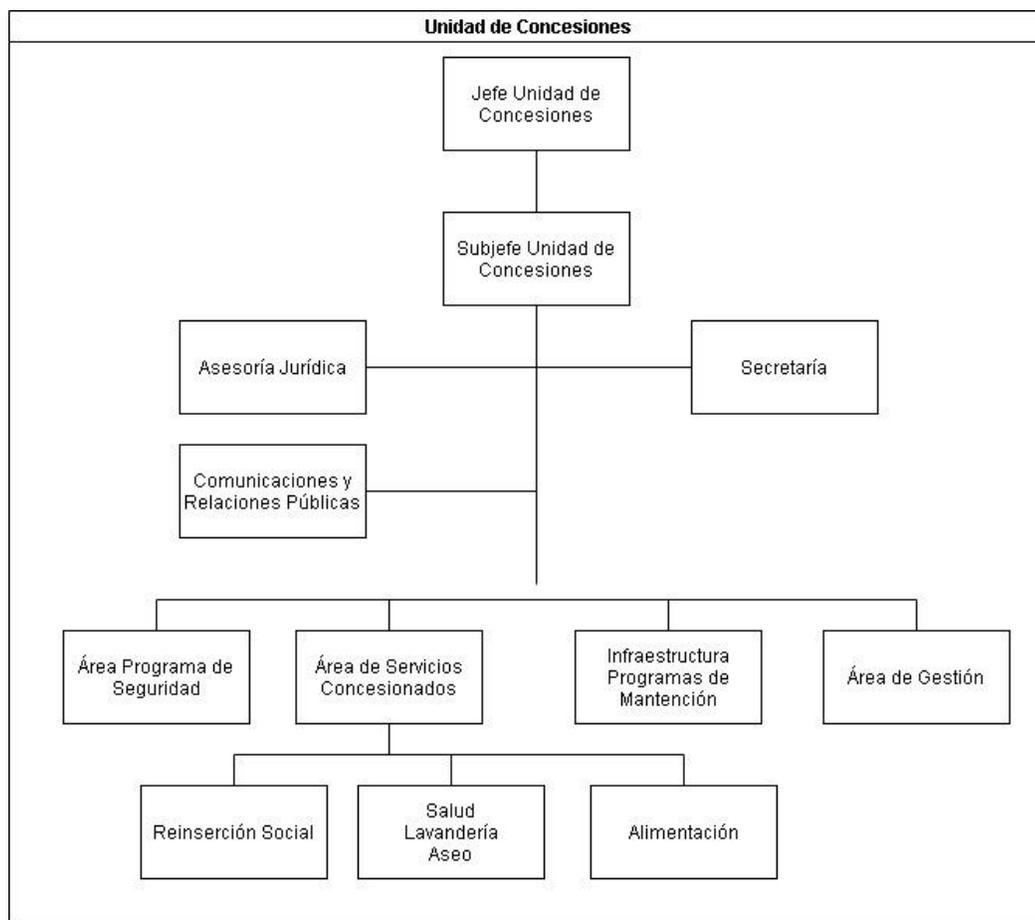


Ilustración 2: Organigrama de la Unidad de Concesiones (GENCHI)

Fuente: Seminario “Desarrollo del Sistema Penitenciario Concesionado”-Rancagua

Los objetivos de la Unidad de Concesiones de GENCHI son:

- Gestionar y facilitar el cambio institucional.
- Asesorar a la Autoridad en el proceso de implementación y funcionamiento de los recintos penitenciarios concesionados.
- Colaborar en el proceso de elaboración de las bases de licitación y programas arquitectónicos.
- Elaborar y ejecutar programas de capacitación a diverso público objetivo de la Institución.
- Elaboración del diseño arquitectónico de futuros recintos.

Por otro lado, se realizó la creación de Equipos Regionales de Concesiones quienes están encargados de: participar en reuniones de trabajo y coordinación permanente con la Unidad de Concesiones; ejecutar la capacitación del personal operativo, realizar charlas a la población penal y sus visitas; coordinar y ejecutar las visitas del personal de GENCHI a los recintos durante la etapa de construcción.

Las capacitaciones al personal se realizan de manera permanente y hasta el momento se estima un aproximado de 3.000 funcionarios capacitados, entre los que encontramos: Oficiales, Vigilantes y profesionales de distintas especialidades. Las capacitaciones se llevan a cabo mediante: cursos destinados a conocer el sistema concesionado, permitiendo al personal desenvolverse dentro del sistema; talleres de

conocimiento y manejo de la infraestructura y tecnologías; curso de gestión y habilidades directivas, destinados principalmente a jefaturas y profesionales y entrega de conocimientos prácticos de los recintos penitenciarios mediante visitas periódicas durante la etapa de construcción.

Además, el proceso de implementación significó la elaboración de nuevos instrumentos de gestión o manuales que norman el trabajo al interior de los recintos concesionados, lo cual, a su vez implicó la incorporación de nuevas tareas y roles, estructuras y procedimientos. Cabe destacar que los manuales creados son cuatro: Manual de Organización y Funciones; Manual de Descripción y Especificaciones de cargos; Manual de Procedimientos y Manual de Seguimiento y control, los cuales fueron revisados y ajustados el año 2010.

Para la operación de los recintos concesionados se diseñó e implementó un nuevo sistema de horarios para los internos, con el objetivo de asegurar el tiempo de desencierro y mejorar la coordinación con el operador, permitiendo así la realización de las diversas actividades en las cuales participan. El sistema de horarios implementado se especifica en la ilustración 3.

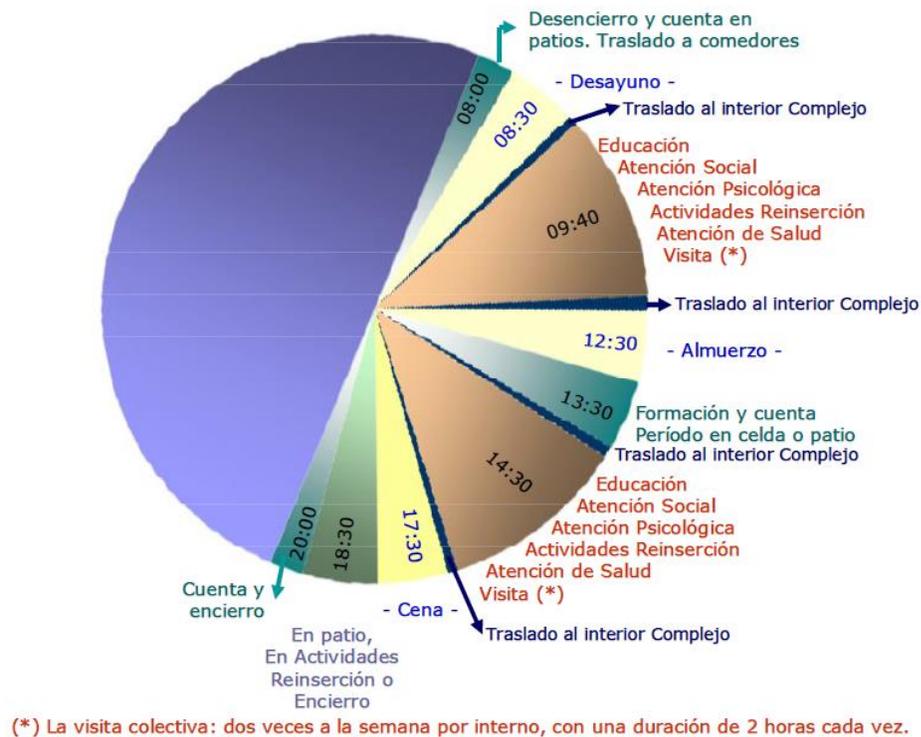


Ilustración 3: Horario de los internos dentro de los recintos penitenciarios concesionados

Fuente: GENCHI

3.7 Garantías

La forma que utiliza el Estado para respaldar y garantizar el cumplimiento de las obligaciones por parte del Concesionario, descritas en los Contratos de Concesión para las etapas de construcción y explotación son las Boletas de Garantía. A continuación, se

describen las boletas de garantía que deben ser entregadas por parte de la Sociedad Concesionaria al MOP, tanto para la etapa de construcción y la etapa explotación. Es conveniente destacar que las boletas deben cumplir los siguientes requisitos: ser pagaderas a la vista; ser emitidas en Santiago de Chile y deben estar a nombre del Director General de Obras Públicas.

- a) **Etapa de Construcción:** el Concesionario debe entregar, dentro de los 30 días previos al inicio de la construcción de las obras de cada uno de los recintos penitenciarios, 10 boletas de garantía, de igual monto por un valor total de 40.000 UF, con un plazo de vigencia de 17 meses, contados desde la fecha de su entrega. Posterior a la entrega de las primeras boletas de garantía, el Concesionario debe acreditar avances en las obras con el fin de entregar nuevas boletas de garantía por montos inferiores a los previamente entregadas, mientras que el MOP, al aceptar el porcentaje de avance entregado, debe devolver las boletas de garantía previamente entregadas por el Concesionario. En la tabla 9 se dan a conocer los montos totales de las boletas de garantía asociadas a los porcentajes de avance de la obra.

Tabla 9: Monto total de la garantía durante la etapa de construcción

Avance de la Obra [%]	Monto Total de las Boletas de Garantía [UF]
0-29	40.000
30-49	28.000
50-69	20.000
70-99	15.000

La garantía de construcción de la obra es entregada de vuelta a la Sociedad Concesionaria, una vez terminadas la totalidad de las obras y materializada la recepción definitiva de la obra, siempre que se haya entregado la totalidad de la garantía de explotación.

- b) **Etapa de Explotación:** durante esta etapa el Concesionario debe constituir y entregar una Garantía de Explotación por cada recinto penitenciario, la cual es entregada en conjunto con la solicitud de autorización de la Puesta en Servicio Provisoria a la DGC. La Garantía de Explotación se encuentra compuesta por 4 boletas de garantía, cada una por un monto de 2.500 UF. Dichas boletas deben tener una vigencia igual al periodo de explotación más 12 meses o como alternativa el Concesionario puede optar por entregar boletas de garantía con una vigencia menor, pero con un plazo no inferior a 12 meses y estas deben ser renovadas 90 días antes de su termino de vigencia. Las boletas de garantía serán devueltas al Concesionario una vez que el Inspector Fiscal de la Etapa de Explotación certifique que el Concesionario ha cumplido con todas las obligaciones contraídas con el MOP.

De manera adicional y con el objetivo de asegurar el cumplimiento de las condiciones de entrega del recinto penitenciario, el Concesionario debe entregar a la DGC para cada recinto penitenciario 4 boletas de garantía, cada una por un monto de

2.500 UF, las cuales deben ser entregadas cuando falten 24 meses para el término del Contrato de Concesión y deben contar con una vigencia de 3 años.

Las razones por la cual el MOP puede hacer efectiva, total o parcialmente las garantías previamente expuestas son los casos de incumplimiento del Contrato de Concesión y, en particular en los siguientes casos:

- a) Incumplimiento de lo previsto en el artículo 30°, N°5 del DS MOP N°956 de 1997.
- b) Modificación de los estatutos de la Sociedad Concesionaria sin autorización expresa del MOP.
- c) Celebración por parte de la Sociedad Concesionaria, de algún tipo de acto o contrato sin la autorización del MOP cuando esta sea exigida por la Ley de Concesiones, su reglamento o las presentes Bases de Licitación.
- d) Incumplimiento de las sanciones o multas impuestas durante la concesión, en los plazos previstos.
- e) Incumplimiento por el Concesionario de las condiciones en que debe entregar la obra al término de la Concesión, previstas en los Proyectos de Ingeniería Definitivos aprobados por el Inspector Fiscal.
- f) No-constitución o no-reconstitución de las pólizas de seguros de responsabilidad civil por daños a terceros o por catástrofes señaladas en las Bases de Licitación.
- g) No-constitución o no-reconstitución o complementación de las garantías señaladas en las Bases de Licitación.
- h) Reincidencia en la entrega de antecedentes, sean falsos o incompletos, que alteren o modifique, cualquiera de las condiciones económicas del Contrato de Concesión como los ingresos percibidos por la Sociedad Concesionaria, entre otros.
- i) Incumplimiento por el Concesionario de cualquiera de las obligaciones de prestación de servicio en las condiciones del Contrato, durante la etapa de explotación.
- j) Retraso en los pagos que la Sociedad Concesionaria tenga que realizar al MOP, en virtud del Contrato de Concesión.
- k) No entrega de cualesquiera de las boletas de garantía establecidas en las Bases de Licitación dentro de los plazos estipulados en ellas.
- l) Cualquier alteración, dolosa o negligente, por sí o a través de terceros, en los ingresos o la gestión tarifaria del Concesionario, como también en otra información que deba ser entregada al Inspector Fiscal.
- m) Cualquier incumplimiento de las obligaciones del Concesionario con terceros, cuando el MOP sea declarado subsidiariamente responsable.
- n) Cualquier otro incumplimiento del Contrato, según lo establecido en las Bases de Licitación.

3.8 Resultados

La Comisión Especial Investigadora del Proceso de Concesiones Carcelarias de la Cámara de Diputados de Chile, creada el año 2008, llegó a la conclusión de que las APP están cumpliendo con el objetivo para el cual fueron utilizadas, ya que están solucionando los problemas de hacinamiento, se han mejorado los estándares de seguridad, las tecnologías de vigilancia y control y por último se han mejorado las condiciones de los usuarios del sistema. Además, la Comisión Investigadora señala que las personas entrevistadas indicaron que el sistema de concesiones penitenciarias permite: a)

disminuir el contagio del comportamiento delictual al interior de los recintos; b) mejorar las condiciones de trabajo tanto de los internos como de los funcionarios; c) aumentar la reinserción de los internos a la sociedad y d) optimizar la mantención y operación de la infraestructura penitenciaria. Dentro de las ventajas que han implicado los recintos concesionados para la ciudadanía se encuentran la generación de nuevos puestos de trabajo y recintos alejados de la población urbana, mientras que para GENCHI las principales ventajas han sido la dignificación del trabajo y mayor grado de seguridad laboral.

A pesar de los beneficios, no se pueden desconocer las falencias presentes en el sistema de APP en recintos penitenciarios, aunque estas han presentado mejoras, ya que su origen principal fue la falta de experiencia del uso de este sistema en infraestructura penitenciaria. A continuación, se entregan detalles de las falencias que han existido, las cuales se dividen en problemas relacionados con la sobrepoblación de internos, el diseño de los recintos y los plazos de entrega y la baja calidad de los servicios entregados a los internos, los cuales a su vez se traducen en su mayoría en un aumento de los costos por parte del Estado.

- **Sobrepoblación**

Recordando lo anteriormente descrito con respecto a los pagos de compensación por sobrepoblación, en aquellos casos en que el número de internos superara el 120% de la capacidad de diseño de los recintos penitenciarios (Tabla 10), La Comisión Especial Investigadora dio a conocer en su informe final N°: 291/09 entregado en marzo del 2010 que durante el primer semestre del año 2008 se superó por un día el 120% de la capacidad de diseño en el recinto penitenciario Santiago 1, lo que implicó una compensación por sobrepoblación de 100 UTM (\$3.658.100 en valor pasado). Por otro lado, el segundo semestre del mismo año se superó la capacidad límite en 93 ocasiones implicando una compensación por parte del MINJU a la sociedad concesionaria de 9.300 UTM (\$342.852.800 en valor pasado). Es de importante destacar que el máximo de sobrepoblación se produce los días 26 y 29 de septiembre de 2008, con 260 internos por sobre el límite máximo, mientras que el 21 de julio de 2008 hubo una sobrepoblación de tan solo 1 interno por sobre el límite, es decir, independiente de si el límite es superado por 1 o 260 internos la compensación por día es la misma (100 UTM).

Tabla 10: Capacidad de Diseño y Máxima por Recinto Penitenciario

Concesionario	Establecimiento	Capacidad de Diseño	Capacidad Máxima
Grupo 1	Iquique	1679	2015
	La Serena	1656	1987
	Rancagua	1689	2027
Grupo 2	Antofagasta	1160	1392
	Concepción	1189	1427
Grupo 3	Santiago I	2568	3082
	Valdivia	1248	1498
	Puerto Montt	1245	1494

Tabla 11: Valores a pagar por el Estado por Sobrepopulación durante el 2008

Semestre de pago	Monto pagado en UTM	Monto
Primero	100	3.658.100
Segundo	9.300	342.853.800
Totales	9.400	346.511.900

- Subutilización de los Recintos Penitenciarios**

A pesar de los días de sobrepopulación observados en el recinto penitenciario Santiago 1, se determina que en otros recintos a lo largo del país existe una subutilización de las plazas existentes en los recintos, tal como se puede observar en la tabla 9. Durante el año 2008 se observa que los penales de Puerto Montt, Valdivia y La Serena, solo utilizan de cada recinto, respectivamente en promedio un 58%, 66% y 77%, de las instalaciones y servicios. Lo cual corresponde a un total promedio de 2.121 cupos disponibles o no utilizados. En otras palabras, existe una cantidad de cupos sin utilizar considerable, a pesar de que el pago por parte del Estado sigue siendo el mismo a el caso de que el recinto se encuentre completamente utilizado.

Tabla 12: % de Ocupación Promedio de los Recintos Penitenciarios durante el año 2008

Concesionario	Establecimiento	Límite máximo	N° Promedio de Internos año 2008	Capacidad ociosa promedio	% de ocupación promedio año 2008
Grupo 1	Alto Hospicio	2.015	1.724	291	86%
	La Serena	1.987	1.521	466	77%
	Rancagua	2.027	1.870	157	92%
Grupo 3	Santiago 1	3.082	3.017	65	98%
	Valdivia	1.498	988	510	66%
	Puerto Montt	1.494	862	632	58%
Total capacidad ociosa				2.121	

Tabla 13: Utilización Máxima y Minina de los Recintos Penitenciarios

Concesión	Establecimiento	Capacidad máxima internos	Utilización mínima			Utilización máxima		
			Fecha	N° de internos	%	Fecha	N° de internos	%
Grupo 1	Alto Hospicio	2.015	13/1/2008	1.597	79%	31/10/2008	1.816	90%
	La Serena	1.987	2/1/2008	1.423	72%	9/12/2008	1.590	80%
	Rancagua	2.027	1/1/2008	1.744	86%	6/11/2008	1.967	97%
Grupo 2	Santiago 1	3.082	27/2/2008	2.808	91%	26/10/2008	3.342	108%
	Valdivia	1.498	18/1/2008	888	59%	6/10/2008	1.046	70%
	Puerto Montt	1.494	6/1/2008	728	49%	13/12/2008	950	64%

- **Diseño y Plazos**

El plazo de entrega y puesta en operación de los recintos fue mayor a la estipulada en los contratos de concesión (tabla 2), la razón de estos retrasos se debe en gran medida a las modificaciones de los proyectos originales por parte del Ministerio de Justicia y a las diferencias de interpretación de los contratos suscitados por las partes. En cuanto a la razón de porque se realizaron cambios en los proyectos originales, fue debido a que en los contratos de concesión no se consideró la participación del MINJU y GENCHI en el diseño de los recintos y sólo se le encargo el diseño final a la empresa concesionaria. Debido a lo anterior, es que el MINJU y GENCHI pidieron aumentar las áreas de capacitación, educación y distracción de los reos, además del establecimiento de medidas adicionales de seguridad y vigilancia, implicando un aumento en la cantidad de m² considerados por recinto fue mayor a la inicialmente estipulada e incrementando los trabajos en un 60% (Downey, 2005). Esto no solo afecto a los plazos de entrega, sino que además implicó un alto sobre costo, un ejemplo de ello es lo sucedido en julio del 2008, fecha en la cual se suscribió un acuerdo entre el MOP y la empresa concesionaria del Grupo 1 en que se obliga al primero a pagar 2.160 millones de UF más intereses por concepto de trabajos adicionales no contemplados en el contrato original (Pérez & Zuñiga, 2008).

En relación con el primer contrato de concesión del Grupo 2 adjudicado a BAS 2, las obras se paralizaron cuando el penal de Antofagasta tenía un 42% de avance y el de Concepción un 45% y la razón de ello fueron que las especificaciones del MINJU superaron el metraje de construcción establecido, produciendo un incremento de los costos según el consorcio en un 70%, sobre lo proyectado en un inicio. Por su parte el MOP estimó el incremento de los costos en sólo un 7%, razón por la cual el consorcio tras una larga y costosa renegociación de contrato hizo abandono del proyecto, lo cual significó que el Estado debió hacerse cargo de las instalaciones (Downey, 2005)

Tabla 14: Superficie e Inversión Estimada v/s Real

Concesionario	Establecimiento	Consortio	Superficie de Diseño [m2]	Superficie Real Construida [m2]	Inversión estimada [MMUS\$]	Inversión real [MMUS\$]*
Grupo 1	Iquique	BAS	43000	46645	80	124
	La Serena		45000	48719		
	Rancagua		45000	48886		
Grupo 2	Antofagasta	Vinci Construction Grand Projects y Compass	33000	36463	50	37** (construcción) 16 (habilitación)140 en total
	Concepción		33000	35509		
Grupo 3	Santiago I	Sodexho	40000	63051	80	147
	Valdivia		27000	39668		
	Puerto Montt		32000	42915		

Fuente: * (Ministerio de Obras Públicas, 2010)
** (Ramirez, 2008)

- **Calidad de los Servicios**

Según el informe N°: 291/09 de la Contraloría General de la Republica entregado con fecha 9 de marzo de 2010, en base a la auditoría practicada el año 2008 a los grupos 1 y 3 durante su etapa de explotación se observaron falencias en la calidad de los servicios prestados por las concesionarias. Entre las falencias observadas se encuentran:

- En la cárcel de Alto Hospicio algunos alimentos no se entregan a las temperaturas optimas.
- En el recinto de Santiago 1, existen reclamos de Gendarmería por atrasos en la entrega de la alimentación a funcionarios e internos, alimentos en estado de fermentación, incumplimiento en la preparación y entrega de dietas, falta de manipuladores de la Concesionaria para la entrega del servicio, porcionamiento inadecuado, modificación de las minutas sin el aviso correspondiente y aseo deficiente en zona de reposteros y Central de Alimentación. Además, se agregan a los problemas mencionados anteriormente, atrasos en los horarios de alimentación y falta de entrega de almuerzos a funcionarios de Gendarmería.
- En las visitas realizadas se determinó que los internos en general no utilizan uniformes a pesar de que las concesionarias hayan informado que si han realizado la entrega de las prendas. En el informe don Roberto Castillo Rodríguez, Jefe del Complejo de Valdivia indica que no cuenta con información sobre la ropa en existencia. Además, se recogió la información que manejaba el Inspector Fiscal del Grupo 1, quien expreso “en ninguno de los Establecimientos Penitenciarios existen registros de entrega de prendas de uniformes a los internos, lo cual se ha efectuado a criterio de los gendarmes a cargo”.

- En Alto Hospicio se observó la ausencia de un sistema de información de Economato que permita controlar el uso del servicio incluyendo la identificación de prendas por el interno.
- En cuanto al aseo de los recintos se observan zonas bajo las escaleras con condiciones de aseo y limpieza deficiente, tanto en el recinto de Puerto Montt como en el de Santiago 1.
- El servicio de salud no cuenta con un software computacional que permita llevar una ficha medica individual de cada interno, es decir, no se cumple con lo estipulado en el Reglamento de Servicio de la Obra del Grupo 3.
- No existe un sistema que mida el nivel de reinserción de las personas que egresan del nuevo sistema carcelario.

CAPÍTULO 4: Estado Actual y Proyección de los Recintos Penitenciarios

4.1 Estado Actual de los Recintos Penitenciarios

Hasta agosto de 2017, se encontraban funcionando en Chile 84 establecimientos penitenciarios de régimen cerrado, entregando una oferta estimada de 40.368 plazas. La oferta se concentra principalmente en sólo 15 establecimientos (18%), en donde cada uno de ellos contiene más de 1000 plazas, concentrando el 72% de la oferta nacional de plazas. Mientras que el 71% de los recintos presentan una capacidad inferior a 300 plazas cada uno (CChC, 2018).

Tabla 15: Distribución de Establecimientos Penitenciarios Régimen Cerrado por rango de capacidad de plazas en agosto 2017:

TIPO	RANGO CAPACIDAD (PLAZAS)	N° ESTABLECIMIENTOS		GÉNERO	
		NÚMERO	DISTRIBUCIÓN (%)	MASCULINO	FEMENINO
1	≤ 100	28	33,3%	1.701	4,2%
2	101-300	32	38,1%	5.391	13,4%
3	301-500	7	8,3%	2.777	6,9%
4	501-1000	2	2,4%	1.324	3,3%
5	> 1001	15	17,9%	29.175	72,3%
TOTALES NACIONAL		84	100,0%	40.368	100,0%

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción

Según el informe de Infraestructura Crítica para el Desarrollo 2018-2027 realizado por la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), el desarrollo de la infraestructura penitenciaria durante las 3 últimas décadas se puede dividir en 3 períodos:

1. 1990-2005: Sin aumentos significativos de infraestructura, excepto el año 1997 que se construyeron los centros penitenciarios de Arica y Valparaíso.
2. 2006-2012: Desarrollo de la infraestructura concesionada (Grupo 1: Alto Hospicio, La Serena y Rancagua; Grupo 2: Antofagasta y Biobío; y Grupo 3: Santiago 1, Valdivia y Puerto Montt).
3. 2013-2017: Sin desarrollo de infraestructura.

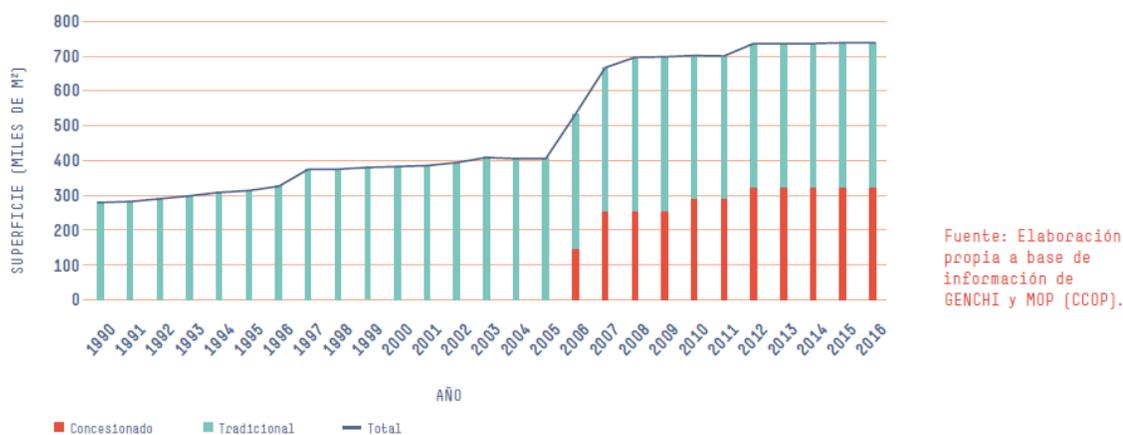


Gráfico 9: Evolución de la Superficie de Infraestructura Penitenciaria

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción

Es importante destacar que de los 15 establecimientos que entregan la mayoría de las plazas, 8 son establecimientos concesionados y reúnen el 43% de las plazas a nivel nacional, además estos establecimientos concentran el 49,5% de la superficie construida.

Tabla 16: Establecimientos Penitenciarios Régimen Cerrado por Región y plazas en agosto 2017

REGIÓN	NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS			NÚMERO DE PLAZAS ⁽¹⁾			DISTRIBUCIÓN DE PLAZAS CONCESIONADO / TRADICIONAL ⁽¹⁾	
	CONCESIONADO	TRADICIONAL	TOTAL	CONCESIONADO	TRADICIONAL	TOTAL	CONCESIONADO	TRADICIONAL
Arica		1	1		1.952	1.952	0%	100%
Tarapacá	1	2	3	2.351	674	3.025	78%	22%
Antofagasta	1	4	5	1.514	642	1.956	67%	33%
Atacama		3	3		514	514	0%	100%
Coquimbo	1	3	4	2.298	306	2.604	88%	12%
Valparaíso		9	9		3.146	3.146	0%	100%
O'Higgins	1	3	4	2.365	362	2.727	87%	13%
Maule		8	8		1.520	1.520	0%	100%
Bío-Bío	1	12	13	1.427	1.483	2.910	49%	51%
Araucanía		11	11		1.690	1.690	0%	100%
De los Ríos	1	1	2	1.747	61	1.808	97%	3%
De los Lagos	1	3	4	1.707	534	2.241	76%	24%
Aysén		4	4		256	256	0%	100%
Magallanes y Antártica		3	3		485	485	0%	100%
Metropolitana	1	9	10	4.000	9.534	13.534	30%	70%
TOTAL	8	76	84	17.209	23.199	40.368	43%	57%

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción

Según cifras del World Prison Brief, a octubre de 2017, en términos de número de personas encarceladas, Chile se ubica en el sexto lugar a nivel Sudamericano y en cuanto a la tasa de encarcelamiento por cada 100.000 habitantes se ubica en el quinto lugar.

Tabla 17: Ranking de Población Carcelaria Cerrada en Sudamérica

RANKING	PAÍS	POBLACIÓN (MILES)	TASA DE ENCARCELACIÓN	RANKING TASA DE ENCARCELACIÓN
1	Brasil	658	301	1°
2	Colombia	116	244	6°
3	Perú	85	242	7°
4	Argentina	73	160	11°
5	Venezuela	55	178	9°
6	Chile	44	247	5°
7	Ecuador	26	162	10°
8	Bolivia	15	122	13°
9	Paraguay	13	158	12°
10	Uruguay	11	291	2°
11	Guyana	2	259	4°
12	Surinam	1	183	8°
13	Guayana Francesa	1	277	3°

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción

El porcentaje de ocupación de los establecimientos penitenciarios en Chile al mes de agosto de 2017 es de 106,9% situándose en el lugar N°11 a nivel sudamericano según World Prison Brief.

Tabla 18: Proporción de Sobreuso, Establecimiento Penitenciarios de Sudamérica

RANKING	PAÍS	% DE SOBREUSO
1	Bolivia	253,9
2	Perú	229,3
3	Paraguay	178,6
4	Brasil	163,9
5	Venezuela	153,9
6	Colombia	147,8
7	Guayana Francesa	137,0
8	Guyana	128,8
9	Ecuador	114,4
10	Uruguay	112,1
11	Chile	106,9(*)
12	Argentina	106,2
13	Surinam	75,2
PROMEDIO		160,2

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción

4.2 Proyección a Futuro de los Recintos Penitenciarios

Según el informe de Infraestructura Crítica para el Desarrollo 2018-2027, realizado por la CChC, se estima que para el año 2027 existirá un déficit de 19.239 plazas. La proyección consideró 3 factores:

1. Diferencia entre el número de plazas disponibles y el número de internos.
2. Proyección de la población penal.
3. Por obsolescencia de la infraestructura.

La obsolescencia de la infraestructura considera que la vida útil de un recinto penitenciario es de 50 años, por lo cual se estima que al año 2027 se debiesen sustituir 10 mil plazas aproximadamente, en otros términos, casi 300.000 m² de infraestructura.

Tabla 19: Distribución de Establecimientos Penitenciarios Régimen Cerrado por rango de antigüedad de su construcción 2017

TIPO	RANGO ANTIGÜEDAD (AÑOS)	N° ESTABLECIMIENTOS		CAPACIDAD TOTAL (SEGÚN DISEÑO)	
		NÚMERO	DISTRIBUCIÓN (%)	PLAZAS	DISTRIBUCIÓN (%)
1	< 10	2	2,4%	2.741	6,8%
2	11-20	14	16,7%	19.869	49,2%
3	21-30	8	9,5%	2.401	5,9%
4	31-50	21	25,0%	5.960	14,8%
5	> 51	39	46,4%	9.397	23,3%
TOTALES NACIONALES		84	100,0%	40.368	100,0%

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción



Gráfico 10: Plazas y Requerimientos de Infraestructura por proyección de Obsolescencia de Infraestructura (nivel nacional)

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción

En base a la información anterior se estima que el monto total de inversión para el año 2027 es de MMUS\$ 975 y en términos de infraestructura disponible se estiman 543.197 m².

Tabla 20: Cálculo de Cierre de Brechas al 2027 Tasa de Encarcelamiento Variable. Con Proyectos

ÍTEM BRECHA	INVERSIÓN (MMUS\$)		
	2018-2022	2023-2027	TOTAL
Cierre de Brechas por sobreuso (al año 2017)	307	0	307
Requerimientos por incremento de población	81	79	160
Reposición por obsolescencia	489	20	508
TOTALES	877	99	975

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción

Tabla 21: Determinación de Brechas totales de Plazas y requerimientos de Infraestructura penitenciaria cerrada, Escenario con Tasa de Encarcelamiento Fija. Con proyectos (m²)

ÍTEM BRECHA	PLAZAS CADA QUINQUENIO			SUPERFICIE (m ²)		
	2018-2022	2023-2027	TOTAL	2018-2022	2023-2027	TOTAL
Cierre de Brechas por sobreuso (al año 2017)	6.052	-	6.052	178.234	-	178.234
Requerimientos por incremento de población	1.209	1.156	2.365	35.612	34.051	69.663
Reposición por obsolescencia	9.639	388	10.027	283.873	11.427	295.300
TOTALES	16.900	1.544	18.444	497.720	45.478	543.197

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción

4.3 Comparación Modelo Concesionado con Modelo Tradicional

4.3.1 Comparación de Funciones entre el Modelo Público y el Modelo Concesionado

A continuación, se presenta un cuadro comparativo entre el modelo penitenciario público y concesionado, que permite distinguir a los encargados de los servicios necesarios para la operación de un recinto penitenciario.

Tabla 22: Comparación de servicios entre el modelo público y el modelo concesionado de los recintos penitenciarios

Servicio	Modelo Publico	Modelo Concesionado
Administración	Gendarmería de Chile	Gendarmería de Chile
Vigilancia y Seguridad	Gendarmería de Chile	Gendarmería de Chile
Reinserción Social	Gendarmería de Chile	Concesionario
Mantenimiento de la Infraestructura	Gendarmería de Chile	Concesionario
Equipamiento estándar y de seguridad	Gendarmería de Chile	Concesionario
Servicios Básicos	Gendarmería de Chile	Concesionario

4.3.2 Comparación de Costos entre el Modelo Publico y el Modelo Concesionado

Según datos oficiales del año 2004 (Dammert & Díaz, 2005) y sólo considerando los pagos por operación y los gastos en personal de Gendarmería se estima que el costo por interno en el sistema concesionado es considerablemente mayor al sistema público. En la tabla 23 se muestra que en el año 2004 el costo diario por interno en el sistema público es de 11 dólares, mientras que en el sistema concesionado el costo alcanza los 35 dólares, lo anterior es sin considerar los sobrecostos producto de los rediseños, ni el pago por sobrepoblación, ambos explicados en el capítulo anterior, por lo que se estima que el costo en el sistema concesionado es aún mayor al estimado en el año 2004.

Tabla 23: Comparación de costos por interno entre el modelo público y el modelo concesionado de los recintos penitenciarios

Sistema/Costo	Anual	Mensual	Diario	Diario en Dólares*
Sistema Publico	\$2.959.109	\$246.592	\$8.216	US\$11
Sistema Concesionado	\$6.764.016	\$563.668	\$18.778	US\$35

CAPÍTULO 5: Propuesta de Mejoras y Conclusiones

5.1 Propuesta de Mejoras

En base a los resultados descritos al final del Capítulo 3 se observan oportunidades de mejoras, las cuales se traducen en propuestas de mejoras para futuras concesiones penitenciarias en Chile. Es importante mencionar que la razón y foco de concesionar los recintos penitenciarios fueron el ahorro fiscal, mejorar las condiciones de vida de los internos y mejorar los programas de reinserción social, es por esto que las propuestas de mejora se enfocaran en dichos puntos.

La gran cantidad de días con sobrepoblación (sobre 120% la capacidad de diseño) dentro de los recintos concesionados ha implicado un pago excesivo de dinero por parte del Estado a la Sociedad Concesionaria, montos que van dirigidos directamente a la cuenta de ellas, sin que estos signifiquen una inversión por parte de la Sociedad Concesionaria en algún tipo de mejora, tanto para la infraestructura del recinto como para los programas de reinserción. Es debido a esta razón que se proponen las siguientes medidas:

- Mejorar la gestión de los internos por parte del MINJU y GENSHI con el fin de evitar que los recintos concesionados superen el 120% de su capacidad de diseño, tomando en cuenta que los internos no se pueden trasladar de sus ciudades de residencia, ya que ello significaría alejarlos de su entorno y núcleo familiar, los cuales se consideran un factor importante para la reinserción dentro de la sociedad.
- Cambios en las Bases de Licitación que no incluyan multas excesivas en caso de superar el 120% de la capacidad de diseño, ya que el pago por interno se ve reflejado en el Pago Variable a la Operación realizado por MINJU a la Sociedad Concesionaria de manera semestral. En caso de que se adopten multas o compensación por sobrepoblación, se recomienda establecer que un porcentaje de dichos pagos sean reinvertidos por la Sociedad Concesionaria en mejoras de infraestructura de los recintos o en mejoras de los programas de reinserción, con el fin de mejorar las condiciones de vida de los internos.

Existió una gran cantidad de rediseños y modificaciones a los proyectos originales durante la etapa de construcción solicitados por el MINJU. Esto se debió a que los diseños y proyectos originales fueron encargados a la Sociedad Concesionaria sin considerar la participación directa del MINJU y GENCHI, implicando un aumento sustancial de los costos y plazos de construcción. Es debido esto que se proponen las siguientes medidas:

- El Estado es quien se debe hacer cargo del diseño de los proyectos finales de los recintos penitenciarios, encargando a la Sociedad Concesionaria las tareas de construcción, operación y posterior traspaso al Estado una vez finalizada la concesión, es decir, que los contratos utilizados se basen en un modelo B.O.T. (Build, Operate and Transfer) y no en un modelo D.B.O.T. (Design, Build, Operate and Transfer) como los utilizados en las concesiones penitenciarias actuales.
- En caso de que el Estado opte por utilizar modelos de contrato tipo D.B.O.T., se solicita que dichos contratos permitan una participación temprana desde la etapa

de diseño de todos los actores del proyecto, con el fin de evitar rediseños durante la etapa de construcción.

Al no existir un diseño avanzado del proyecto durante la licitación de la concesión, se estima que existe una gran incertidumbre en cuanto a los costos reales del proyecto, razón por la cual los concursantes realizan sus ofertas con costos irreales, perjudicando la competencia que debiese existir dentro del mercado y provocando un aumento de los costos y plazos del proyecto. Es por esto que se reafirma la propuesta antes mencionada de utilizar modelos de contrato tipo B.O.T.

A nivel de servicios prestados por las concesionarias se observa que estos no cumplen con la calidad esperada, en ocasiones los alimentos no son entregados a temperatura óptima y en otros casos se han entregado porciones de alimento deficientes, se ha observado un déficit en los aseos de la zona de manipulación de alimentos, no existe registro de los uniformes entregados a los internos, no existe sistema de información del servicio de economato, el servicio de salud no cuenta con un software computacional para llevar una ficha medica de los internos y no existe un sistema que mida el nivel de reinserción de los internos que egresan de los recintos concesionados, entre otros. Es por dichas razones que se proponen las siguientes medidas:

- Que un porcentaje de los pagos realizados por el Estado a la Sociedad Concesionaria dependan del cumplimiento de indicadores o parámetros relacionados con estándares de calidad sobre los servicios entregados, similar al caso de Brasil, donde un 20% de los pagos dependen de dichos indicadores. Lo anterior significara un incentivo al privado de entregar servicios de calidad.
- Para llevar a cabo lo anterior es necesario fijar dichos indicadores y estándares mínimos de calidad, en conjunto con un sistema de fiscalización y medición objetivo y eficaz. Además, es necesario que los actores del proyecto se relacionen mediante una comunicación fluida y colaborativa, definiendo sus roles y deberes, para lo anterior se recomiendan capacitaciones periódicas al personal y el uso de un sistema computacional que permita estandarizar y centralizar la información sobre los distintos servicios entregados.

Existe una falta de datos referente a la calidad de los servicios entregados por la Sociedad Concesionaria por lo que se reafirma el punto anterior con el fin de generar datos que permitan analizar y evaluar los distintos indicadores de calidad de los servicios y sus causas de no cumplimiento para así realizar mejoras en la calidad de los servicios y por ende en las condiciones de vida de los internos.

Se ha observado que personal de GENCHI se ha apropiado de espacios físicos que en un comienzo se encontraban destinados a ser utilizados por la Sociedad Concesionaria para realizar los distintos programas de reinserción social, además se acusa a GENCHI de mal utilizar y mantener en malas condiciones sus espacios propios y de no cumplir con el traslado de los internos dentro de los recintos, dificultando así el cumplimiento de los servicios por parte de la Sociedad Concesionaria. Es por dichas razones que se proponen las siguientes medidas:

- Se solicita a GENCHI: capacitar y estandarizar dotación de personal para cubrir puestos y cargos dentro de los recintos concesionados; disminuir la rotación laboral del personal; mantener la preocupación por el cambio cultural y retroalimentación.

- Mejorar los niveles de coordinación entre los actores del proyecto, de ser necesario desarrollar nuevas estrategias para optimizar dichos procesos.
- Mejorar la coordinación interna en la prestación de los servicios.
- Incorporan a los actores del proyecto en etapas tempranas del diseño, definiendo los espacios físicos a utilizar por cada uno de ellos.

Por ultimo y de manera general se propone la creación de un Sistema de Fiscalización de los contratos a través de una metodología estándar y utilizando equipos multidisciplinarios.

5.2 Conclusiones

El Primer Programa de Concesiones Penitenciarias en Chile significo un aumento de casi el doble de infraestructura penitenciaria, pasando de alrededor de 400.000 m² a un total aproximado de 730.000 m², aportando así un total de 17.209 plazas, es decir, del número total de plazas del sistema (40.368), los recintos concesionados representan el 43% de ellas. Es por esta razón que se considera que el programa de concesiones ha logrado uno de sus objetivos principales, el cual fue el de disminuir el hacinamiento existente a comienzo del siglo. A pesar de ello como país aún queda trabajo por realizar, ya que sigue existiendo hacinamiento en los recintos penitenciarios, sobre todo en los recintos tradicionales, donde el hacinamiento significa condiciones de vida deplorables para los internos.

Por otro lado, se cuestiona el cumplimiento de los objetivos por los cuales se llevó a cabo el Primer Programa de Concesiones Penitenciarias en Chile, ya que, si bien se cumplió uno de ellos relacionado con la disminución del hacinamiento dentro de los recintos, otros no se cumplieron. En primer lugar, tenemos que los costos de construcción y operación al utilizar el sistema de concesiones no se cumplieron debido a la gran cantidad de rediseños durante la etapa de construcción, los cuales también afectaron los tiempos de construcciones, aumentándolos considerablemente, es importante destacar que pese al aumento de los plazos de construcción las boletas de garantía entregadas por las sociedades concesionarias jamás fueron ejecutadas. Por el lado de los costos de operación, estos se vieron afectados debido a la gran cantidad de dinero entregado por el Estado a las sociedades concesionarias por términos de compensación por sobrepoblación, dinero que sólo significo un ingreso para el privado, sin que este flujo de dinero se viera reflejado en alguna mejora para la infraestructura o la calidad de vida de los internos. En segundo lugar, tenemos que, en términos de reinserción social, los recintos penitenciarios concesionados no significaron una mejoría con respecto a los recintos tradicionales, por lo cual se considera que no se cumple el objetivo de aumentar la capacidad de reinserción, siendo que este punto a mi parecer debiese ser el foco más importante por parte de las Sociedades Concesionarias y el Estado. Por último, cabe destacar que el costo diario por interno dentro del sistema concesionado es de 35 dólares versus el sistema tradicional que es de 11 dólares.

En el gráfico 11 se puede observar que el sistema penitenciario incremento su superficie a partir del año 2006, gracias al sistema de concesiones, permitiendo el no colapso del sistema penitenciario a nivel nacional debido al aumento de internos entre los años 2009 y 2012. Además, se observa en el grafico 12 que el sistema a nivel nacional durante el año 2019 presento un 104% de ocupación, es decir tan solo un 4% de

sobrepoblación, lo cual visto de manera superficial es bastante aceptable, pero realizando un análisis a nivel regional se observa que las regiones de Atacama, Valparaíso y Maule presentaron un nivel de sobrepoblación del 54%, 41% y 36% respectivamente, lo cual es preocupante. Sí a eso se suma que según estimaciones expuestas en el informe de Infraestructura Crítica para el Desarrollo 2018-2017, para el año 2027 existirá un déficit de 19.239 plazas, lo cual se traduce en términos de infraestructura en casi 543.197 m², se determina que a futuro Chile debe invertir en infraestructura penitenciaria. Por otro lado, sí el Estado chileno decide seguir utilizando el sistema de concesiones para la construcción y operación de los recintos penitenciario se recomienda que tome en cuenta las propuestas antes mencionadas, teniendo como foco principal la rehabilitación y reinserción de los internos.

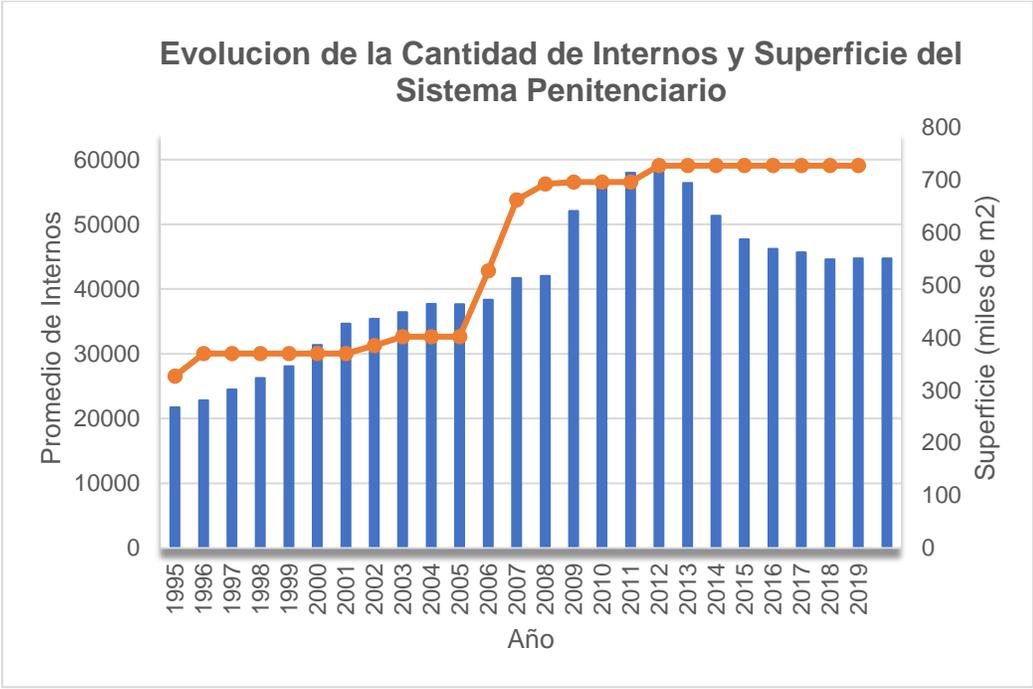


Gráfico 11: Evolución de la Cantidad de Internos y Superficie del Sistema Penitenciario

Fuente: Elaboración propia en base de información de GENCHI

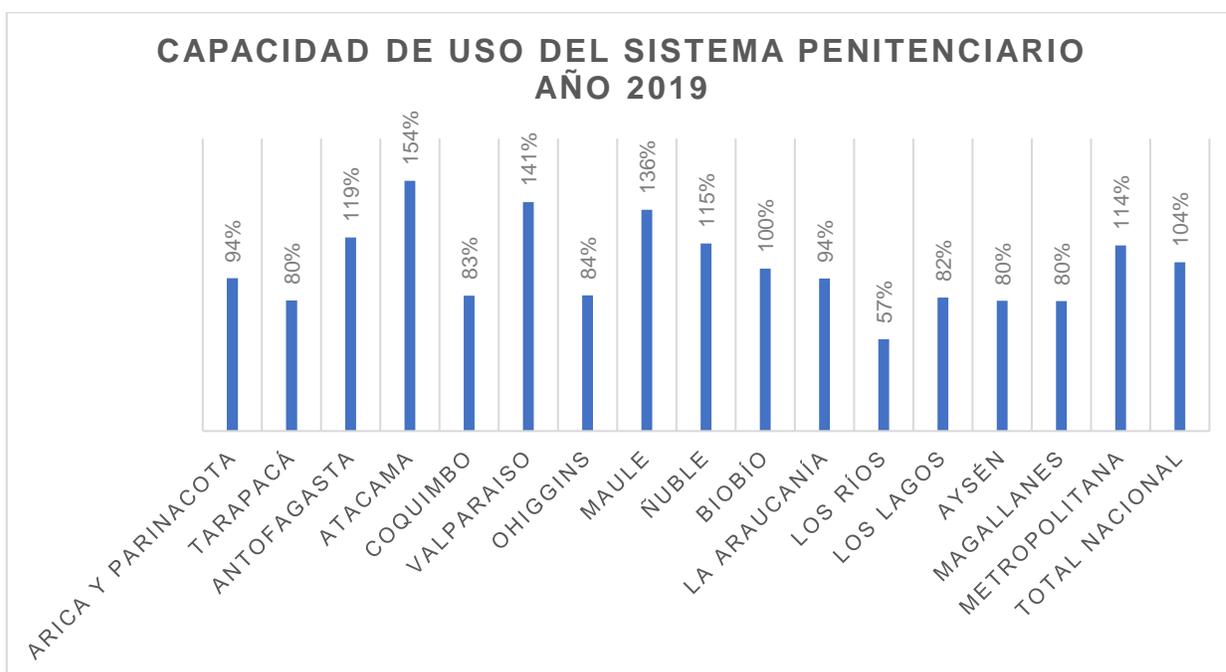


Gráfico 12: Capacidad de Uso del Sistema Penitenciario del año 2019

Fuente: Elaboración propia en base de información de GENCHI

En términos del futuro del sistema penitenciario en Chile se recomienda tomar en consideración lo expuesto en el informe “Sistema penitenciario chileno: El momento de cambio es ahora” realizado por la consultora internacional Altegrity Security Consulting, ya que dicho documento contiene un análisis del sistema penitenciario actual, tanto a nivel de infraestructura como a nivel operacional y recomendaciones sobre cómo mejorar la situación actual que permitirán beneficiar al Estado y a los internos.

Bibliografía

- Abedrapo, E. (Junio de 2014). *Panorama Institucional de la Asociación Público Privada en Latinoamérica*. Obtenido de <https://docplayer.es/20403361-Panorama-institucional-de-la-asociacion-publico-privada-en-latinoamerica.html>
- Acosta Romero, M. (1970-1971). Teoría General de la Concesión. *Revista Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, 248.
- Arriagada, I. (2012). De cárceles y concesiones: privatización carcelaria y penalidad neoliberal. *Revista de Derecho*, XXV(2): 9-31.
- Barros, E., Bitar, S., Bresciani, L. E., & Castillo, L. (2012). *Concesiones: El Esperado Relanzamiento*. Santiago: Ediciones LyD.
- Cano Meléndez, S. (1964). Estudio sobre la concesión administrativa y su definición. *Revista del poder judicial del Estado de Guanajuato*, 54.
- Cárcamo, E., Guarnizo, A., Mendoza, M., Pajares, C., & Vignolo, G. (2015). *Asociaciones público-privadas en el sistema penitenciario: Una alternativa de solución para la inseguridad en el Perú*. Lima: Universidad ESAN.
- Carson, E. &. (2012). *Prisoners in 2011*. Washington, D.C.: Bulletin. BJS. .
- CChC. (2018). *Infraestructura Crítica para el Desarrollo*. Santiago de Chile: Cámara Chilena de la Construcción.
- Cori Calixto, J. (2011). *El proceso de agendación de la concesión de los establecimientos penitenciarios en el Perú (2001-2008)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Correa, I. (2002). *Manual de Licitaciones Públicas*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Dammert, L., & Díaz, J. (2005). El Costo de Encarcelar. *FLACSO CHILE*, 1-6.
- DGC. (2020). *Ciclo de Desarrollo*. Obtenido de DGC:
http://www.concesiones.cl/quienes_somos/funcionamientodelsistema/Paginas/CicloDeDesarrollodeunproyecto.aspx
- DGC. (Enero de 2020). *Informe Trimestral Dirección General de Concesiones: Octubre-Diciembre 2019*. Obtenido de
http://www.concesiones.cl/Documents/2019/INFORME_4_Trimestre_2019.pdf

- Division Auditoría Administrativa. (2010). *Informe Final, Gendarmería de Chile, N°: 291/09*. Santiago: Contraloría General de la República.
- Downey, R. (25 de Julio de 2005). Con retraso parten cárceles concesionadas. *El Mercurio*.
- Estados Unidos Mexicanos. (16 de Enero de 2012). Ley de Asociaciones Público Privadas. *Diario Oficial de la Federación*, pág. 1.
- GENCHI. (2020). *Gendarmería de Chile*. Obtenido de Establecimientos Penitenciarios: <https://www.gendarmeria.gob.cl/establecimientos.html>
- Gobierno de Chile. (Abril de 2001). Bases de Licitacion. *Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria, Grupo 1*. Santiago, Chile: Ministerio de Obras Públicas; Ministerio de Justicia.
- Gobierno de Chile. (Enero de 2003). Bases de Licitacion. *Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria Grupo 3*. Santiago, Chile: Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Justicia.
- Gobierno de Chile. (Junio de 2009). Bases de Licitación. *Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria Grupo 2*. Santiago, Chile: Ministerio de Obras Públicas; Ministerio de Justicia.
- Inostroza, P. (2009). Sistema Penal Concesionado, Desafíos y Realidades Regionales. *Seminario: "Sistema Penitenciario Concesionado en Chile: Desafíos y Oportunidades Regionales"* (págs. 1-46). Rancagua: Ministerio de Obras Públicas.
- Lizama, M. (2009). Proceso de Implementación de los Complejos Penitenciarios Concesionados en Gendarmería de Chile. *Seminario "Desarrollo del Sistema Penitenciario Concesionado"* (págs. 2-24). Rancagua: Direccion General de Concesiones, Gobierno de Chile.
- Mayer, O. (1954). *Derecho administrativo alemán: Las obligaciones especiales:(servicio del Estado, cargas públicas, concesión de empresa pública, indemnizaciones por daños causados por la administración). Las personas morales, etc. Parte especial*. Depalma.
- Mayta Zamora, J. D. (2012). Perspectivas de la privatización de los establecimientos penitenciarios en América Latina - Perú. *Revista Jurídica de Panamá, Espala e Iberoamérica (digital)*.
- Mendieta Pineda, C. R. (2017). *Acuerdo público-privados para la provisión de infraestructuras públicas: supuestos de eficiencia de la concesión de obra como principal instrumento de*

gestión con especial consideración a la experiencia colombiana. Barcelona: Universitat de Barcelona.

Ministerio de Obras Públicas. (2010). Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria. Santiago: Ministerio de Obras Públicas.

Ministerio de Obras Públicas. (2016). *Concesiones de Obras Públicas en Chile. 20 años*. Chile: División de Estudios y Análisis Financiero, CCOP-MOP.

Pérez, X., & Zuñiga, V. (3 de Julio de 2008). Fisco indemnizará a Besalco con \$44 mil millones por cárceles. *El Mercurio*.

Quidel, C. (3 de noviembre de 2007). *Sistema Penitenciario Chileno, Aspectos Sociales y Psicológicos*. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=4396/439642480013>

Ramirez, J. L. (23 de Noviembre de 2008). La verdad de los sobrecostos y retrasos de la nueva cárcel. *El Mercurio de Antofagasta*.

Republica de Honduras. (16 de Septiembre de 2010). Ley de Promocion de la Alianza Público-Privada de Honduras. *La Gacete*, pág. 2.

Rey Barbosa, J. F. (2004). *Privatización de centros de reclusión en Colombia. Identificación de los imperativos institucionales para adelantar el proceso de privatización de los servicios penitenciarios y carcelarios en Colombia*. Bogota, D.C.: Direccion de Estudios Económicos, Departamento Nacional de Planeación.

Rozas Balbotín, P., Bonifaz, J. L., & Guerra-García, G. (2012). El Financiamiento de la Infraestructura. En P. R. Balbotín, *Propuestas para el Desarrollo Sostenible de una Política Sectorial* (págs. 231-250). Santiago: CEPAL.

Rozas Balbotín, P., Bonifaz, J. L., & Guerra-García, G. (2012). *El Financiamiento de la Infraestructura, Propuesta para el Desarrollo Sostenible de una Política Sectorial*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Viano, C., Villagra, C., & Martinez, F. (Junio de 2009). Debates Penitenciarios Revista electrónica N°9. Santiago, Region Metropolitana, Chile.

Anexos

Anexo A: Documentos del Marco Legal del Sistema de Concesiones

Ley de Concesiones (Decreto MOP 900): esta ley se compone de 11 capítulos y 43 artículos y entrega la facultad al MOP de otorgar en concesión toda obra pública, además de establecer los requisitos mínimos que debe considerar todo contrato de concesión de obra pública, permitiendo así que cada proyecto en particular presente regulaciones específicas, las cuales quedan establecidas en las bases de licitación. En caso de que el proyecto a concesionar pertenezca a otro organismo del Estado, esta entidad puede mediante convenio de mandato delegar la función de concesionar la obra al MOP. Esta ley también establece que las concesiones se deben efectuar mediante licitación pública, nacional o internacional y en caso de que el proyecto sea de gran complejidad, magnitud o costo, permite que el MOP realice un llamado a precalificación de empresas o consorcios. Por otro lado, establece que, una vez cumplido el plazo de concesión, el MOP deberá concesionar nuevamente las obras para su conservación, reparación, ampliación o explotación. Dentro de las leyes que componen la Ley de Concesiones, es de importancia destacar la Ley 20.410 de 2010 debido a que fue creada en base a la experiencia obtenida de los contratos de establecimiento penitenciarios. Dicha ley tiene como objeto resguardar los intereses del Estado, particularmente en materia de modificaciones de contratos, además de entregar al Estado la facultad de poner término anticipado al contrato de concesión de manera unilateral, siempre y cuando existan razones de interés público debidamente fundadas.

Reglamento de la Ley Concesiones (D.S. MOP N° 956 de 1997): este documento establece las normas que rigen los contratos de concesión. Dichas normas establecen un equilibrio en cuanto a los derechos y obligaciones por parte del sector público y privado. La manera de establecer el equilibrio es mediante mecanismos de resolución de controversias, de mediación, arbitraje y herramientas que facilitan el financiamiento de los proyectos.

Convenio de mandatos: como se mencionó anteriormente, este mandato se utiliza cuando el proyecto a concesionar es competencia de otro organismo del Estado y este decide delegar al MOP la facultad de concesionar el proyecto, por lo tanto, este convenio de mandato no aplica en todos los casos.

Bases de precalificación: es un documento que explica de manera general la obra o servicio que se requiere licitar bajo el Sistema de Concesiones, comprende las condiciones de naturaleza jurídica, de capacidad económica financiera o técnica, de experiencia u otros que han de cumplir los licitantes para ser precalificados. (Correa, 2002)

Bases de Licitación y Circulares Aclaratorias: Correa (2002) indica que las Bases de Licitación “se pueden conceptualizar como el conjunto de cláusulas formuladas unilateralmente por la autoridad administrativa que especifican el suministro, obra o servicio que se licitará, las condiciones a seguir en la preparación y ejecución del contrato y los derechos y obligaciones de los oferentes, del adjudicatario y de la administración”. Y en general se componen de los siguientes puntos: Identificación del objeto licitado; Habilitación jurídica, técnica y financiera; Fijación de los actos y términos del

procedimiento; Fijación de las cláusulas del contrato; Cláusulas obligatorias; Cláusulas prohibitivas y Cláusulas que establezcan un modelo licitatorio condicional. Mientras que las Circulares Aclaratorias son como bien dice el nombre, circulares de carácter público que aclaran dudas originadas por los licitantes.

Oferta técnica y económica del oferente: en cuanto a la oferta técnica es un documento que en general entrega los siguientes puntos: Estructura de Financiamiento del contrato; Proyectos o anteproyectos propuestos; Régimen de explotación si se licita la gestión de un servicio público; Presupuesto de inversiones y Carta Gantt, por otro lado, la Oferta Económica comprende las condiciones económicas en las que está dispuesto a adjudicarse el contrato o la prestación de servicios.

Decreto Supremo de Adjudicación: es el documento que establece ante la ley que la adjudicación del contrato es asignada al Consorcio ganador en conjunto con las bases de licitación establecidas, sus correspondientes circulares aclaratorias y en base a las ofertas presentadas por el Consorcio.

Anexo B: Ciclo de Desarrollo de un Proyecto Mediante APP

El origen de los proyectos puede ser producto de una iniciativa tanto pública como privada, los cuales no solo deben ser viables económicamente, sino que además deben estar dotados de una rentabilidad social razonable para el Estado, la cual se encuentra establecida en una tasa interna de retorno social (TIR social) de al menos 6%.

El ciclo de desarrollo de un proyecto de concesión definido por la DGC consta de 3 etapas, Estudio y Diseño antes de Licitación; Licitación y Adjudicación y Construcción y Explotación. A continuación, procederemos a describir cada una de ellas.

a) Estudio y Diseño antes de Licitación

En esta etapa un equipo multidisciplinario de profesionales del MOP, del Ministerio de Hacienda y de otras entidades públicas de ser necesario, se encargan de realizar un estudio del proyecto a concesionar, para así evaluar su rentabilidad económica y social. El MOP define esta etapa en 5 fases:

1. Estudio de Prefactibilidad: El MOP desarrolla un anteproyecto de ingeniería para definir la demanda. También realiza una evaluación social y verifica la rentabilidad privada del proyecto.
2. Estudio de Negocio: El MOP delimita los aspectos de ingeniería relevantes para licitación; el esquema de operación de la concesión; el grado de compromiso de los agentes ante los riesgos de negocio; y otros aspectos técnico-económicos de importancia.
3. Confección del Prospecto del Negocio: El MOP elabora un documento con los antecedentes básicos relacionados con la concesión. Este prospecto entrega detalles del proyecto y permite a los potenciales inversionistas desarrollar sus evaluaciones preliminares.
4. Proceso de Precalificación: En esta fase comienza la licitación pública del proyecto. De acuerdo con la Ley y Reglamento de Concesiones, el MOP selecciona a los consorcios que cumplen con los requisitos jurídicos y financieros para participar en el proceso. Las partes analizan y discuten los principales aspectos de la obra, tales como diseños de ingeniería, estudios

de demanda y los aspectos jurídicos, administrativos, económicos y financieros.

5. Confección de las Bases de Licitación: En esta fase se definen detalladamente cada uno de los parámetros legales administrativos, técnicos y económicos que deberán considerar los consorcios precalificados para formular sus propuestas técnicas y económicas. En último término, los parámetros permitirán evaluar, adjudicar, controlar y supervisar la ejecución y explotación de la concesión.

b) La Licitación y Adjudicación

En esta etapa, el Estado realiza un llamado a licitación pública, el cual es publicado en el Diario Oficial y otros de circulación nacional. Una vez recibida las ofertas estas son evaluadas y estudiadas, en primera instancia se evalúa oferta técnica, descartando a aquellos participantes que no la cumplen. Por último, se evalúa la oferta económica y se selecciona al ganador, quien se adjudica la concesión. El ganador es aquel consorcio que presentó la oferta más conveniente, la cual se basa en factores y ponderaciones entregadas en las Bases de Licitación. Los factores más utilizados son los siguientes:

- Estructura de Tarifas.
- Subsidio del Estado al Consorcio.
- Plazo de Concesión.
- Ingresos Mínimos Garantizados por el Estado.
- Pagos ofrecidos por el Consorcio al Estado por Infraestructura Existente.
- Grado de compromiso de riesgo que asume el Consorcio durante la construcción de la obra.
- Calidad de la oferta técnica en sus aspectos de ingeniería básica y conceptual.
- Oferta del Consorcio para pagar montos extraordinarios al Estado, o reducir el precio de las tarifas cuando la rentabilidad de patrimonio sobre activos exceda una tasa de rentabilidad contractualmente acordada.
- Calificación de otros servicios adicionales necesarios.

Cabe destacar que, en aquellos proyectos de iniciativa privada, el Consorcio que propuso el proyecto obtiene una bonificación en su puntaje. Lo anterior se encuentra establecido en la Ley de Concesiones, “El postulante que ha dado origen a la licitación tendrá derecho a un premio en la evaluación de la oferta que formule con ocasión de la licitación de la concesión, cuya consideración será especificada en el Reglamento y en las Bases”.

Luego de elegido el ganador, se debe formalizar la situación. Para ello el MOP redacta, aprueba y publica en el Diario Oficial un Decreto Supremo, individualizando al adjudicatario, además el decreto debe contener las Bases de Licitación; Ofertas Técnicas y Económicas aceptadas e Individualización de la normativa, estableciendo así los deberes y atribuciones de las partes durante el periodo de concesión. Finalmente, para dar por terminada la etapa de la Licitación y Adjudicación, el consorcio ganador debe constituir ante notario y en conjunto con el Decreto Supremo de Adjudicación la Sociedad Concesionaria.

Se estima que el plazo promedio, desde la generación del proyecto hasta la licitación, es de 16 meses aproximadamente.

c) Etapa de Construcción y Explotación

Una vez finalizada la etapa de Licitación y Adjudicación, la Sociedad Concesionaria puede proceder a la construcción de las obras sobre la base de los proyectos de ingeniería aprobados. Por último, al terminar la fase de construcción comienza la fase de operación o explotación del servicio de concesión.

Anexo C: Entrevista a Funcionario de Gendarmería de Chile

Fecha: 14/10/2020

Nombre del Entrevistado: José Vega Marambio

Institución a la que pertenece: Gendarmería de Chile

Cargo o Función: Personal Gestión

Profesión: Ingeniero de Ejecución en Administración Pública

Objetivo: Recopilar información de primera fuente sobre el uso del sistema de concesiones en infraestructura penitenciaria, que permita ratificar la información recopilada mediante la revisión bibliográfica y obtener una opinión de los actores involucrados en la operación de los recintos penitenciarios concesionados.

Preguntas:

1. ¿Cuál fue o es su función o participación dentro de los recintos penitenciarios concesionados?

R: Dentro de los recintos concesionados como tal no he trabajado, pero sí participe en el desarrollo, implementación y puesta en marcha del modelo de concesión penitenciaria. Entre los años 2004 y 2006 la institución (GENCHI) organiza un equipo multidisciplinario de profesionales que trabajaron en el diseño de base, implementación, revisión y puesta en marcha de los penales concesionados a través del grupo 1 de concesiones, en específico trabajo en la unidad de concesiones de GENCHI.

2. ¿Cuáles fueron las necesidades de concesionar los recintos penitenciarios?

R: Los recursos del Estado eran muy escasos por lo que no se podía realizar una inversión directa en el sistema penitenciario, razón por la cual se buscó una alternativa que fuera capaz de poder satisfacer las necesidades de rentabilidad social del sistema penitenciario para la ciudadanía y el Estado con algún inversor extranjero que quisiera entrar a este nicho que se estaba abriendo y que fue consecuencia del uso del sistema de concesiones en carreteras, aeropuertos y puertos. Así se llegó al modelo de concesiones penitenciarias en donde es una asociación público privada en la cual el Estado mantiene las atribuciones de administración del penal pero que tiene prestaciones de servicio por parte de un privado, dentro de esta lógica aparece la inversión con respecto a la infraestructura. Hasta antes de las concesiones era el Estado quien realizaba la

inversión con respecto a la infraestructura penitenciaria, era una obra pública 100% con todas las características de los recintos penitenciarios tradicionales, a partir de las concesiones el privado realiza la inversión y es quien asume el riesgo y él pone a disposición el recinto penitenciario junto con sus servicios, mientras que el Estado retribuye mediante pagos semestrales a través de los distintos subsidios que existen.

3. ¿Gendarmería de Chile participo en la creación de las Bases de Licitación?

R: En general Gendarmería de Chile realizo consultas, sobre todo a las Bases técnicas donde se establecen las exigencias de los servicios prestados por la sociedad concesionaria. Es importante considerar otros elementos, por ejemplo, el ajuste presupuestario, tú puedes exigir o colocar observaciones, pero eso se debe encontrar en un equilibrio económico de las bases de licitación, los presupuesto o montos asignados a cada subsidio deben responder a servicios que llegan a un estándar (técnico y económico) fijado de común acuerdo. Nosotros (GENCHI) participamos como contraparte técnica del MOP y el MOP realizaba los ajustes conforme a los otros factores que ellos debían evaluar con respecto a las bases. En el caso del Grupo 1, la infraestructura era presentada por el oferente y él recogía observaciones y dentro de su evaluación económica podía realizar ajustes conforme a las exigencias de los especiales del MINJU o GENCHI, pero siempre del marco económico, por ejemplo, las puertas de la celda no abren hacia adentro, sino que hacia afuera por normas de seguridad por lo que se debían modificar. Los oferentes presentaron diversos modelos (3 o 4) de recintos penitenciarios que habían implementado en otros países (Inglaterra, Francia y Australia) y adecuaron dichos proyectos a las pautas mínimas de diseño que GENCHI y el MOP presentaron. Las cárceles del Grupo 1 fueron las pioneras y GENCHI escogió las mejores opciones presentadas en base a las cantidades y especificaciones técnicas que cumplían los requerimientos establecidos.

4. ¿Cómo fue el paso del sistema tradicional al sistema concesionado?

R: En el sistema concesionado había un porcentaje importante de la administración del penal que tenía que ser generado a través de una empresa externa, con gente externa que no es del servicio y que iba a estar en contacto permanente con la población penal y con los trabajadores o funcionarios de gendarmería, esto era interesante de ver, como se fusionaba el mundo público que era encima demasiado puertas adentro y el mundo privado, era complejo, ahora lo del puertas adentro creo que era más un mito porque gendarmería desde siempre ha tenido diferentes convenios y contratos, los colegios y sostenedores que son del mundo externo van a hacer clases o se ven involucrados en una educación para internos a través de las municipalidades o entes privados. Por ejemplo, en Colina 1 hay experiencias bastante exitosas de empresas externas con talleres dentro del penal que utilizan la mano de obra de los internos. El tema de concesiones del sistema penitenciario es bastante complejo de poder sobrellevar porque además las bases son bastante rígidas, no te permiten adecuaciones en el tiempo y las modificaciones del contrato que se han hecho han

sido demoras, tienen una tramitación que no es rápida, además necesitas muchas firmas y autorizaciones de mucha gente o de estamentos estatales para poder hacer una modificación de contrato, finalmente son modificaciones de contrato que tienen que ser financiadas por el Estado, por lo tanto el Ministerio de Hacienda exige ciertos niveles de rigurosidad y de factibilidad con respecto a las modificaciones de contrato, entonces son bastante difíciles de realizar en el día a día. Basándonos plenamente en el grupo 1, no se tenía experiencia en gendarmería con respecto a esta convivencia de asociación público privada, que, si bien en el eslogan salía “bonito”, salía “potente” pero en el día a día te encuentras dificultades que son las típicas, “el contrato no lo decía”, “las bases no los ampara”, “es que yo tengo que hacerlo porque así se hacía”. Las concesionarias también estaban aprendiendo del mundo penitenciario y del mundo judicial y del mundo de la contraloría, entonces si bien el proceso fue enriquecedor, también fue novedoso para todos, enriquecedor en el sentido de poder observar de como implementa una cárcel y que estos dos mundos convivieran a después poder implementarlo en otros sistemas o en otros contratos. Fueron cambios culturales muy fuertes, algunos positivos otros negativos, para gendarmería fue un gran desafío, pero yo pienso que estuvo a la altura de poder implementar. Vino mucha gente a observarnos de como llevábamos el proceso y como se estaba haciendo y como en todas las cosas nosotros recogimos experiencia de ellos y yo creo que ellos también recogieron experiencia de nosotros, como por ejemplo, venia gente de Inglaterra a ver el proceso, a observar y la gente de Inglaterra si bien tienen cárceles concesionadas estas no son de 4.000 internos, sino más bien de 400 a 600 internos y a ellos les llamaba mucho la atención estas mega cárceles que para ellos eran una “monstruosidad” y para nosotros era algo normal, que tenía una penitenciaro con una infraestructura que data de muchos años atrás y que se podían mantener la cautela de la población penal y por ejemplo, ellos demoraban 1 o 2 meses para poder trasladar a los internos desde una cárcel tradicional a una concesionada, realizar todo un proceso de ambientación. Lamentablemente nosotros no contamos con los recursos que ellos si cuentan por lo que teníamos que realizar un traslado de casi mil internos en un día, sin la existencia del proceso de adaptación, afortunadamente gendarmería estuvo a la altura y no se generaron situaciones críticas, tanto a la salida del penal como al ingreso al penal nuevo y el choque cultural que se generaba.

5. ¿Quién es el encargado de fiscalizar los servicios prestados por el Concesionario? ¿Y de qué manera se realiza? ¿Existen agentes fiscalizadores de los servicios prestados por la Sociedad Concesionaria dentro de cada instalación Penitenciaria? ¿Gendarmería de Chile participa en dicha fiscalización?

R: Las bases de licitación son bastantes claras, quienes tienen las atribuciones de controlar y fiscalizar la entrega de servicios es el inspector fiscal, ahí se presenta la primera adecuación, gendarmería estaba acostumbrado puertas adentro, es decir, gendarmería era administrador de la cárcel y tenía plenas atribuciones, no tan solo con las medidas cautelares que dicta el tribunal, sino que también con el control de seguridad y también con la administración del penal. Volviendo al tema con respecto a la fiscalización, la estructura de la inspección fiscal tiene un inspector fiscal por grupo concesionado (3 en total), ellos tienen asesoría de la inspección fiscal que son el equipo de apoyo que ellos tienen pero que tienen una

particularidad estas asesorías, estas asesorías también son concursadas cada 3 años, se les entrega a privados o empresas que postulan para poder prestar estos apoyos y ahí aparece la figura de la asesoría de la inspección fiscal y de los inspectores técnicos de explotación que están en cada una de las unidades penales. En este caso el grupo 1 tiene 1 inspector fiscal y 3 inspectores técnicos de explotación con su staff de profesionales que fiscalizan el cumplimiento del contrato. Ellos conviven con alcaide, director de los penales, es decir, con la estructura propia de gendarmería. Esta el jefe de complejo, el jefe operativo, jefe interno y encargados de modulo, oficiales de guardia, etc. Todo un mundo, pero también gendarmería se preocupó de dotar a los complejos penitenciarios con un staff de profesionales que, si bien no supervisaban, si eran contraparte técnica de las asesorías y de las sociedades concesionarias, en este caso por los profesionales según servicio que se entregue. Por ejemplo, en un principio el grupo 1 el servicio de salud tenía a su encargada de salud de la concesionaria, una encargada de salud de la inspección fiscal y su encargada de gendarmería porque tenían un lenguaje común, eran de la misma área, facilitando la ejecución del contrato.

6. Con respecto a los servicios prestados por las Sociedades Concesionarias ¿Existen servicios similares en los recintos penitenciarios estatales? ¿Han cumplido los estándares de calidad establecidos?

R: Si existen servicios similares en cuanto a salud, reinserción y alimentación, los cuales son entregados por gendarmería, los estándares son bastante similares, obviamente a través del contrato el concesionario debe cumplir los indicadores, por lo tanto, ahí sobresalen un poco. Los recursos no los debe proveer el Estado, ejemplo de ello es que a ellos (los concesionarios) no les afecto la reducción presupuestaria por el estallido social realizado por Hacienda el año pasado del 5,5% para acudir a las necesidades del momento, por lo que el concesionario por contrato debió mantener el estándar del servicio, estándares que están fijados y controlados. Alomejor algunos estándares habría que revisarlos porque o están muy bajos o están sobredimensionados, pero según quien los mida. Tiempo atrás era permitido que los internos se cocinaran al interior del penal por lo tanto si un interno tenía los recursos apropiados podía comer lomo vetado, podía comer carne y sin mirar ninguna minuta de alimentación, ahora no, ahora es una alimentación balanceada con estándares fijados por el Ministerio de Justicia a recomendación de Gendarmería, con observación a las normas internacionales de nutrición que en un principio obviamente fueron fijadas con esos niveles de 1800 calorías pero que luego se dieron cuenta que las 1800 calorías eran insuficientes para gente que estaba acostumbrada a consumir mucho más, por lo tanto los estándares si bien es cierto se cumplen pero hay temas de calidad que los estándares no están o los indicadores no están sujetos. Por ejemplo, los primeros problemas que tuvimos fueron con los servicios de reinserción, ellos tenían que entregar cierta cantidad o tener cierta cantidad de talleres ejecutados con un número determinado de internos y esto era una medida anual, entonces los primeros años ellos concentraban la mayor cantidad de talleres entre octubre, noviembre y diciembre para cumplir, pero si tú revisabas todo esto, te dabas cuenta de que había internos que tenían 3 talleres en un día. Las dificultades van básicamente entre las expectativas y lo que se contrató y la capacidad de que los estamentos públicos

de poder sacar el máximo rendimiento a lo contratado, que ahí también tenemos algún tipo de observación, por otro lado tenemos la poca flexibilidad de las bases para reorientar estos recursos que eventualmente no tienen mayor demanda y poder relocalizarlos en otros que si necesitan un refuerzo o ampliar la capacidad de atención o de dotar algún otro servicio con mayores recursos, esa es una diferencia entre los servicios de ellos y los nuestros (Gendarmería) que son bastante más rígidos.

7. ¿La concesionaria ha implementado algún servicio complementario (estacionamiento de visita, custodia de objetos, etc.) que no se encuentre estipulado dentro de las bases de licitación?

R: Por ahora está la concesionaria del grupo 2 prestando servicios de alimentación, específicamente a una población nocturna a internos juveniles y ese me parece que está bajo la modalidad de servicio complementario, pero estacionamiento no se cobra, también se había pensado en un sistema de lockers para las visitas, pero tampoco resulto mucho, la visita no está acostumbrado a eso. Hay mucho de la cultura de los internos y sus familiares y visita que en otros países resultan, entonces en el diseño que ellos traían querían implementarlo y no dieron resultado, cosas muy específicas, por ejemplo en el servicio de economato ellos podían colocar cierta cantidad de puntos de venta, y el punto de venta que está en el patio de visita hacia el ingreso antes de la revisión nunca dio resultado, la visita lo único que quiere es llegar y entrar a ver a sus familiares, además ellos compran afuera, más barato tal vez.

8. A su criterio ¿Cuáles son las ventajas de una penitenciaria Concesionada en comparación a una penitenciaria Estatal? ¿Ha existido una disminución de los costos de operación? ¿Y una mejora en la entrega de los servicios?

R: Con respecto a los costos de operación, sí ha existido una rebaja porque el subsidio fijo a la construcción ya no se paga, el cual duro 7 años, por lo tanto, de la gama de subsidios ya se encuentra uno saldado y por ende existe un menor pago. Las ventajas del sistema concesionado es que permite aumentar las condiciones de seguridad, porque si comparamos la penitenciaria tradicional estas tienen un sistema de seguridad en cuanto a tecnología obsoleto, aunque a mi parecer las condiciones de dichos recintos son estupendas porque los internos no se fugan, entonces es según como se mire, que es lo que se quiera medir. Ahora los dos sistemas son tan distintos que compararlos resulta un poco complejo pero hay virtudes del sistema concesionado que obviamente echan de menos virtudes del sistema tradicional que no están en la palestra hoy día, por ejemplo temas intangibles como el compromiso de los funcionarios con la población penal, la concesionaria contrata profesionales y obviamente esta adecuado al mercado profesional de minuto y se paga el precio de mercado que por lo tanto los profesionales a veces no llegan y eso es un problema de Santiago 1 porque significa una alta rotación de personal de la concesionaria, a diferencia que los funcionarios de Gendarmería, en este caso profesionales si se involucran mucho más con la población penal, hay un compromiso con el deber y misión institucional que es atender, vigilar y asistir a los privados de libertad que se manifiesta, se

agotan los recursos. El sistema concesionado es indudable que la infraestructura te apoya increíblemente, son relativamente nuevas, 12 a 15 años más o menos de antigüedad, sus sistemas de seguridad se van actualizando cada cierto tiempo, ahora estamos en un proceso de actualización, ya se hizo en el grupo 3, puedes tener datos de atención y poder focalizar los recursos a elevar los niveles de atención. El modelo concesionado tiene virtudes que en vez de decir cual modelo es mejor o peor sería mucho, lo ideal sería traer esas virtudes al sistema tradicional, con esa cantidad de recursos, pero acompañados también con ciertas obligaciones. La idea no es nivelar para abajo, sino que, al contrario, apoyemos al sistema concesionado y levantemos nuestros estándares de cumplimiento, pero ahí juegan otros recursos también, ósea el Estado se la jugo por este modelo y los recursos ya están programados hasta el término de la concesión. El modelo concesionado cambia los ambientes del personal, hay mayor seguridad. Hay excepciones, por ejemplo, por la pandemia, Santiago 1 recibe constantemente internos y siempre está bajo “estrés”, ha estado recibiendo imputados por temas sanitarios y el estallido social, Santiago 1 podríamos decir que es nuestro primer indicador de la sensación social de que está pasando en el país.

9. ¿Cómo ha sido la relación con las Sociedades Concesionarias?

R: La comunicación básicamente no ha sido buena y se debe a un error a nuestro juicio en las bases de licitación, ya que Gendarmería siendo el administrador de las cárceles se considera sólo como usuario o cliente final, es decir, Gendarmería no tiene mayores injerencias en los recursos o en la autorización o negaciones que tiene el concesionario cuando el trámite algún requerimiento, alguna necesidad o alguna modificación. Eso pasa por el Ministerio de Justicia y por el Ministerio de Obras Públicas, Gendarmería como es dependiente del Ministerio de Justicia tiene que hacerse a través de ese canal, entonces la coordinación de Gendarmería con las sociedades concesionarias es básicamente a través del inspector fiscal o del Ministerio de Justicia y hemos tenido nuestras diferencias de interpretación de las bases de licitación, ellos defienden sus intereses y nosotros tenemos a cargo los intereses de 45.000 internos, entonces sí hemos tenido dificultades.

10. En cuanto a las dificultades mencionadas anteriormente, ¿Se han ido resolviendo con el tiempo? ¿O se siguen manteniendo?

R: Como todo en la vida, hay cosas que se solucionan y otras que se mantienen y que son complejas de abordar, ya sea por parte de ellos o por parte del propio contrato que no te lo permite resolver. Son unilaterales las soluciones que entrega el contrato y pasan también por las precariedades que en este caso Gendarmería a veces exhibe, no es secreto la falta de funcionarios de vigilancia que tenemos y muchas de las dificultades que tenemos pasan por ese lado, nosotros no tenemos un banco que vamos y sacamos 500 funcionarios para poder repartir a lo largo de Chile, es todo un proceso de preparación, de ingreso, de destinación y de necesidades, ya sea de tribunales, de divisiones regionales, entonces los puestos de vigilancia y control directo son difíciles porque no puedes llegar y meter a un joven a la población penal, tiene que tener un proceso de aprendizaje, de

interiorización del mundo en donde esta y eso se hace trabajando en la cárcel, junto con la preparación que ellos tienen en la escuela institucional.

11. ¿Cómo ha sido la relación con el Ministerio de Justicia?

R: El Ministerio tiene una unidad de concesiones, en donde ellos son los mandantes y si tienen atribuciones con respecto al contrato y también son los que manejan los recursos presupuestarios, ellos son lo que cancelan los subsidios y el trato con el Ministerio de Justicia es el mismo que se tiene con otras divisiones, con otros departamentos del Ministerio de Justicia, en donde Gendarmería es dependiente de este y contraparte técnica, son nuestro jefes pero hacemos siempre presente nuestra parte técnica en hacer los alcances e indicaciones, propuestas, etc. Digamos ahí finalmente somos el Estado, así que se mantienen las relaciones cordiales y eficientes. Recordando que el Ministerio de Justicia opera también los recursos con que se pagan las concesiones, no siempre podemos llegar a acuerdos con que las necesidades vayan de acuerdo con el presupuesto.

12. ¿Han surgido problemas durante la operación en cuanto a los servicios prestados por la concesionaria?

R: Claro que ha surgido problemas, muy variados, desde tiempos de respuesta como no entrega de servicios. Un problema eterno y que siempre están con multa tiene que ver con la alimentación, ya sea por calidad, entrega o elaboración, ellos tienen que cumplir ciertos estándares y la falta de ellos es lo más recurrente. Tuvimos un problema grande con respecto a la reposición del equipamiento de seguridad, que tuvo que ir a instancia conciliadora, después a un tribunal, etc. Y desde que está en funcionamiento el penal y tenía que hacerse ese cambio de equipamiento, que es a costo del concesionario, han pasado fácil 7 años en que se resuelva todo. Aquí hay variados problemas y dificultades, unas de interpretación de las bases, de convivencia e incluso acceso de información porque Gendarmería tampoco tiene mucho acceso a la información directa, tenemos que pasar por el inspector fiscal o por el inspector técnico de explotación, entonces a veces los roles no están bien afinados y por ejemplo el inspector técnico de explotación a veces se transforma en un buzón porque no tiene la capacidad ni la atribución de poder ejecutar alguna resolución que afecte el equilibrio económico o que vaya su interpretación en contra de las bases. Dificultades hay permanentemente en la entrega de servicios, desde que se demora el desayuno, hasta que no llegan los internos a alguna dificultad porque tenemos falta de funcionarios para poder llevarlos a las actividades y mega problemas son los socavones en Alto Hospicio, el cambio de los equipamientos de seguridad y ahora mismo en la pandemia, era una situación de extrema emergencia y costo hartos para que la concesionaria pudiera sobrepasar los límites de las bases de licitación y poder prestar un apoyo mayor, con la entrega a su costo de mascarillas y alcohol gel, colocar dispensadores, etc. Se tuvieron que hacer muchas y largas reuniones para poder conseguir eso porque era una situación de emergencia y al final ellos lo veían como un tema económico. Ahora bien, si el sistema de salud que ellos prestan dentro del recinto penitenciario se hubiera visto colapsado, nosotros los podríamos haber responsabilizado, no tan solo a través de las bases de licitación,

entonces la prevención era alomejor una inversión inicial pero que era mucho mejor que hacer una inversión aplacando las consecuencias.

13. En términos de costos y calidad de vida dentro de los recintos, ¿Cuáles son las diferencias entre los recintos concesionados y los estatales?

R: Los penales concesionados dentro de los servicios tienen plan de mantención que se ejecuta anualmente, cada cierto año hay pintura, grifería, mantenciones correctivas y preventivas, cosas que los penales tradicionales no todos tienen o por lo que yo sé no tienen, existieron iniciativas de poder implementar un plan de mantención de los penales en su infraestructura pero eso necesita muchos recursos, son 83 establecimientos a nivel país con disimiles necesidades, entonces es un sistema muy complejo de gestionar, administrar y dirigir. Para tener un plan de mantención primero hay que tener los recursos, entonces comparar ambos sistemas es muy difícil, además el sistema concesionado son cárceles nuevas en contraposición al sistema tradicional en donde incluso existen cárceles de material ligero. Las comparaciones son difíciles, uno a simple vista dice que el sistema concesionado es mejor en infraestructura, seguridad, espacio para los internos y funcionarios, comodidades, limpieza, claro pueden ser mejores pero alomejor en temas de reinserción social no son mejores, ahí yo sí me pongo la camiseta y el sistema de reinserción social tradicional es superior al de la concesionaria, ya sea por compromiso porque ellos tienen más profesionales, de todas formas es difícil comparar a ambos mundos porque no están en igualdad de condiciones.

14. ¿Se ha observado mejora en temas de reinserción si comparamos el sistema tradicional con el sistema concesionado?

R: Esta pregunta yo tendría que dejársela a alguien de la subdirección técnica porque no tengo todos los elementos de juicio. Yo pienso que en reinserción social es mejor Gendarmería, hay un estudio de reincidencia que se hizo hace como 5 años atrás en donde las cárceles concesionadas mantenían los mayores índices de reincidencia de población penal, ahora no se siguió en el estudio buscando el por qué estas cárceles concentraban la reincidencia, puede ser por cantidad de internos, ya que son las más grandes o por el tipo de interno que concentran que son de alto compromiso delictual o los más avezados o conflictivos y por lo tanto la carrera delictual para ellos es algo habitual y por eso entran y salen, entran y salen, incluso puede ser que los programas que entrega la concesionaria no están dando resultados, el poco compromiso o la falta de funcionarios, el cómo se dan los programas tal vez no es la mejor manera, alomejor les falta capacitación, la verdad no lo sé. Por otro lado, la reinserción social es parte de la misión de Gendarmería, entonces no creo que sea apropiado que esté en manos de otros.

15. ¿Cómo ha sido la experiencia en términos laborales dentro de las penitenciarías, tanto para los trabajadores como para los internos?

R: Lo primero ha sido un cambio radical para los funcionarios y para los internos obviamente, un cambio radical de pasar de una cárcel en malas condiciones a luego tener espacios, salones para los funcionarios, pasar de un comedor muy

reducido a ahora un lugar con normas y estándares de calidad de servicio que tiene que cumplir la concesionaria de tipo alimentación industrializada con distintas condiciones en comparación a sistema tradicional. Por lo tanto, para los funcionarios sí ha sido una buena experiencia. En cuanto a la experiencia laboral, siempre van a estar divididos en el sentido de que van a haber trabajadores que van a decir que les gusta trabajar en las cárceles concesionadas por la comodidad, por los espacios, porque tienen módulos con 250 internos y no con 400 o 500 como puede haber en otros módulos de los recintos tradicionales, entonces debido a la infraestructura hay un orden muy estructurado. Otro ejemplo son las salidas de los internos de los módulos que en las cárceles concesionadas son muy restringidas, en cambio en las tradicionales salen a cada rato, al doctor, a la asistente social, a las visitas, sales constantemente. En el sistema concesionado hay personas que sencillamente no salen de su modulo, del patio al módulo a la celda porque tienen box de atención de salud en su modulo, la alimentación se les da en su modulo, reinserción social se da en su modulo y cada módulo tiene su propia sala de visitas.

16. ¿Se ha logrado solucionar los problemas de sobre población dentro de los recintos penitenciarios concesionados? ¿De qué manera?

R: Cuando se abrió el grupo 3 las expectativas de Santiago 1 era que concentrara los imputados de básicamente toda la región Metropolitana o Santiago, pero se rompió toda expectativa con la alta cantidad de ingresos que empezamos a tener y la permanencia que tiene Santiago 1, en promedio un interno se debe quedar unos 6 meses esperando su cambio de calidad procesal o su eventual libertad, si es cambio de calidad procesal pasa a condenado y de ahí se deriva a algún penal del país o eventualmente el tribunal podría, después de los 90 días de decretada su investigación, puede entregar la libertad, entre el flujo de ingreso y egreso se produjo un taco y claramente empezó a subir la sobrepoblación, por lo tanto un penal que estaba considerado para 2.500 internos aproximadamente, comenzó a tener un índice de sobrepoblación más o menos importante con una cantidad de inclusive 2.800 a los pocos meses, después empezamos a tener a 3.000 y ahí ya estábamos llegando al borde que era permitido por las bases, que era de un 20% por sobre la cantidad de diseño. Si bien las bases de licitación establecen un rango único para el pago de compensación, que supuestamente dicha compensación era para poder cancelar los sobrecostos que eventualmente la concesionaria empieza a generar por tener mayor cantidad de sobrepoblación penal. Entonces cuando tu sobrepasas con 1 interno, 100 UTM es mucho dinero. Esto fue pensado así porque el Estado debía también generar y articular algún tipo de solución para poder volver a su capacidad de diseño pero lamentablemente las bases no consideraron que los internos no es que Gendarmería los lleve o los traiga, son trasladados por orden del tribunal y el tribunal decreta y Gendarmería cumple, por lo tanto, esta sobrepoblación se fue incrementando sustantivamente, hasta que la autoridad de la época prefirió pasarse por 200 internos en vez de 1 interno, ya que el valor de las 100 UTM se mantenía sin importar por cuantas personas se sobrepasaba el límite. Eso siguió sucediendo hasta que existió una posibilidad de realizar cambios a las bases de licitación, con lo cual se amplió la capacidad de diseño y la fórmula que se buscó para poder prestar los servicios de manera similar al diseño original fue ampliar hasta en 140% la capacidad del penal, es decir, adecuar ciertos servicios y cierta infraestructura para que este 40% no afectara la calidad de los

servicios. Además, mediante el Decreto 271 del Ministerio de Obras Públicas se cambia la fórmula de pagos por compensación, fijando una tabla en donde de 1 a 100 se pagan 100 UTM, de 101 a 150 se pagan 150 UTM y así hasta llegar a las 300 UTM con sobre 750 internos y esa es la fórmula que hoy se está aplicando. Entonces los sobrecostos que se pagaron en ese tiempo están básicamente asociados a la sobrepoblación de Santiago 1, que dista un poco de la realidad que tiene Puerto Montt y Valdivia ambos penales con una subutilización de las plazas de reclusión.

17. ¿Cuáles fueron las razones de la disolución de la Unidad de Concesiones de Gendarmería de Chile?

R: Fue la resolución del director nacional que disolvió la Unidad de Concesiones que era un grupo también multidisciplinario a cargo de un coronel de Gendarmería y yo creo que básicamente la resolución y esto es una apreciación personal, yo creo que fue en que subdirecciones y departamentos integraran el sistema de concesiones a su quehacer diario y así optimizar tanto los recursos humanos y técnicos en el apoyo de las unidades, porque estaba tan concentrado que a veces se podía ver como un desentendimiento por parte de Gendarmería, lo cual no es así, sino que la subdirección técnica tiene que hacerse cargo de reinserción social, en este caso del servicio, la subdirección de administración y finanzas tiene que ver el tema de equipamiento estándar y solamente como contraparte pero sigue estando al pendiente, no quiere decir supervisando pero si estando al pendiente para hacerle ver al inspector fiscal y a las unidades penales cuales son los requerimientos o falencias en la entrega de servicios y también prestándole apoyo directo a los encargados de área o de servicio del mundo nuestro del sistema penitenciario que están a cargo de hacer de contraparte técnica y de vigilar que se entreguen los servicios conforme a las bases. Nosotros prestamos bastante cooperación al inspector fiscal, ya que él no tiene un equipo de las mismas dimensiones que tiene Gendarmería, es decir, tenemos un funcionario en cada módulo, por lo tanto, hay muchos pares de ojo dentro del penal mirando la entrega de los servicios y la asesoría de la inspección fiscal está compuesta de alrededor de 20 o 25 personas, entonces para supervisar un contrato de esta envergadura y de esta cantidad de millones de pesos y de similares servicios porque pasamos de salud, alimentación, reinserción social, lavandería, mantención, equipo de seguridad, etc. La asesoría en ese sentido queda corta y no siempre tiene los especialistas ad hoc, hay encargados de esto y lo otro que no necesariamente es su especialidad académica.

18. ¿Consideraría como exitoso el primer programa de Concesión Penitenciaria? ¿Por qué?

R: Para partir como institución y considerando que no se contaba con experiencia en este tipo de cárceles, en este tipo de contratos y como resultado en los primeros años el desafío para Gendarmería fue super grande, ya que también tuvo que adecuar su estructura organizacional para poder responder las exigencias, tuvo que buscar dotaciones iniciales óptimas para poder echar a andar estos penales, estamos hablando de alrededor de 350 personas, solo en funcionarios de vigilancia y control sumándole alcaide y el staff de jefatura. Pasar de una unidad

pequeña, donde funcionaba todo bien como reloj, llevarlo y cambiarlos a una mega cárcel fue un desafío. Los desafíos para Gendarmería, desde los funcionarios, desde el proceso de capacitación, el proceso de implementación, desde la propia dirección nacional fue exitoso porque pudiste llevar internos, alrededor de 1.000 internos trasladados en 24 horas y con la prestación de servicios, alimentación, salud y visita y con las condiciones de seguridad, tanto para el personal como para la cárcel misma. Ahora con respecto a la entrega de servicios durante los años, las bases de licitación permiten que solo una persona pueda controlar el servicio y alomejor ahí hemos fallado porque es muy difícil que una persona, solamente una persona pueda tener 3 cárceles con la cantidad de servicios que se entregan, con la cantidad de recursos que hay que evaluar cotidianamente, en cuanto a calidad, cantidad y el nivel de prestación se puedan mantener en el tiempo, por lo tanto, el nivel de éxito va a estar dado desde las perspectivas que tú lo veas, en cuanto a seguridad son mucho más seguras que las otras, en el sentido que tienen más sistemas de seguridad y por eso se paga, en cuanto a contener internos también son un éxito. Para terminar puedo decir por mi parte que ha sido un desafío para Gendarmería de echar a andar estas cárceles y mantenerlas operativas y según a quien le preguntes tú, te va a decir si acaso es exitoso, si tú vas a Hacienda te van a decir probablemente que sí, si vas y preguntas a la señora que tenía un quiosco afuera de los recintos y ahora que los recintos tienen un sistema de economato adentro de cada módulo y ya la visita entra menos cosas antes, la señora va a decir que estas cárceles le vinieron a arruinar la vida. Pero en términos generales las cárceles concesionadas prestan un gran apoyo al sistema penitenciario, sí podría ser más todavía, pero hasta ahora siguen siendo un gran apoyo.

19. ¿Por qué no se han seguido concesionando más recintos penitenciarios?

R: Siendo sincero, no lo sé porque mi nivel jerárquico no me lo permite. Son políticas públicas, son compromisos estatales con grandes recursos y bastante complejos, cada periodo de gobierno elige cuáles son sus herramientas para el sistema penitenciario, ahí yo lo desconozco, no estoy en la parte de toma de decisiones.