

## La Urgencia de Reactivar la Concesión de Cárceles

A raíz de las conclusiones de la comisión investigadora de la Cámara de Diputados -que responsabiliza políticamente al ex Presidente Ricardo Lagos y a los ex ministros de OO.PP. Jaime Estévez y Eduardo Bitrán, por las millonarias indemnizaciones pagadas en materia de concesiones de cárceles - pareciera no existir claridad en la opinión pública acerca de los beneficios del sistema de concesiones, llegando incluso algunos a cuestionar este mecanismo<sup>1</sup>. ¿En qué consisten las “Concesiones de cárceles”? ¿Ha funcionado este sistema? ¿Se justifica volver al modelo estatal de centros penitenciarios? Estas son verdaderas interrogantes.

### ¿Dónde Estuvieron las Fallas?

Más allá de las responsabilidades políticas, resulta imprescindible entender cómo funciona el denominado sistema de concesión de centros penitenciarios.

La primera gran distinción es que existe una etapa de construcción y otra de operación. El sistema de concesión -en la etapa de construcción- no dista mucho de cómo el MOP ejecuta la inmensa mayoría de sus obras: las licita. En otras palabras, aún cuando la obra pública no vaya a ser operada por particulares, el

Estado entrega la ejecución de la obra a un tercero (un privado) para que la construya a cuenta y riesgo del MOP, pagándole por ello.

La diferencia más relevante entre el sistema de concesiones y la modalidad de licitación es que en el primero, al ser concesionada tanto la construcción como la operación, el criterio de adjudicación tiene un componente técnico y otro económico donde deben cumplirse estándares de servicio y solicitar la menor garantía al Estado.

En cambio, en el sistema de licitación de la construcción, la obra es adjudicada al que entregue la mejor oferta, que normalmente será la que pueda ejecutarse a menor precio.

Lo anterior sirve para ilustrar que todos los problemas surgidos a raíz de la construcción de cárceles no tienen relación con que dichos recintos hayan sido encargados bajo la modalidad de concesión ya que – en la etapa de construcción - el hecho de que las cárceles sean concesionadas o estatales no es un factor que por sí mismo influya en los grandes errores producidos.

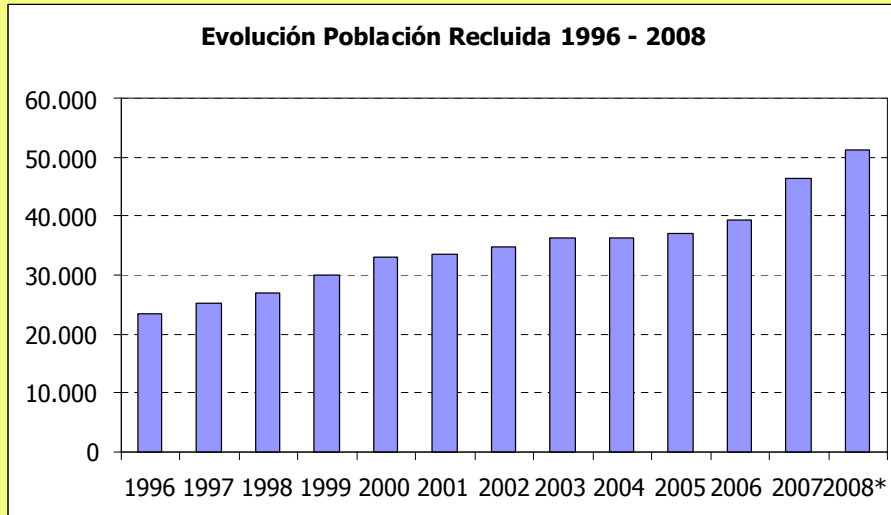
Muy por el contrario, (y tal como lo expresó el fallo unánime del Tribunal arbitral que

**Los cuestionamientos al “modelo de concesiones” en el área de recintos penitenciarios resulta completamente infundado a la luz de los resultados exhibidos por las concesionarias, en que todos y cada uno de los aspectos medidos superan con creces a los mostrados por el sistema estatal.**

#### En esta Edición:

- **La Urgencia de Reactivar la Concesión de Cárceles**
- **Reforma Regional: Inconducente y Contraproducente**

**Gráfico N°1**



Fuente: Gendarmería

condenó a Fisco, confirmado unánimemente por la Corte de Apelaciones respectiva y ratificado en lo sustancial por la Corte Suprema<sup>2</sup>) la indemnización que debió pagar el Estado a los particulares se debe a que el Ministerio de Justicia y Gendarmería exigieron cambios sustanciales al anteproyecto evaluado y aprobado por el MOP en la Oferta Técnica presentada por el Adjudicatario de la concesión y que cumplía los estándares exigidos por el mismo MOP.

Dichos cambios - solicitados sobre la marcha de las obras del proyecto - fueron los que generaron las demandas por parte de las concesionarias.

A modo de ejemplo, en el recinto de Antofagasta se hicieron 115 cambios al proyecto original. En consecuencia “el proyecto original tiene un error de diseño” según lo señaló el Contralor General de la República ante la comisión investigadora<sup>3</sup>. Más aun, el propio ex Ministro de OO.PP. Jaime Estévez recono-

ció que “en todo caso, el precio final pagado fue inferior a lo que costaba el sistema público para construir cárceles”<sup>4</sup>. A mayor abudamiento, “si el ministro Bitrán no hubiera cancelado el contrato de concesión del Penal de Antofagasta, éste ya estaría en operación, a un menor costo para el país”<sup>5</sup>.

En resumidas cuentas, las millonarias indemnizaciones que el Estado ha debido pagar a las empresas constructoras se deben exclusivamente a la mala gestión y coordinación de los entes públicos, y no a que se haya escogido el sistema de concesiones para construir las mismas. Dicho de otro modo, si se hubiera realizado una buena labor utilizando eficientemente el sistema de concesiones, Chile ya contaría con más cárceles, de mejor calidad, y a un menor costo, con todos los beneficios sociales (en seguridad ciudadana, rehabilitación, etc.) que ello significa.

¿Cuál es la Ventaja de Concesionar las Cárceles?

### ¿Cuál es la Ventaja de Concesionar las Cárceles?

Si el sistema de concesiones presenta iguales condiciones que el estatal en la etapa de construcción ¿Dónde está la diferencia?

La respuesta a esta pregunta se encuentra precisamente en la operación de los recintos penitenciarios. En ellos el concesionario se encarga de administrar los servicios básicos del recinto, en tanto, Gendarmería conserva la función de seguridad dentro de ellos.

**Cuadro N°1:  
Cronograma del Sistema de Concesión de Cárceles**

Grupo	Inversión	Establecimiento	Capacidad Internos	Superficie	Calificación Seguridad	Estado
	US\$ Millones			m2		
1	80	Alto Hospicio	1.679	46.665	Alta	Operando enero 2006
		La Serena	1.656	48.719	Media	Operando enero 2007
		Rancagua	1.689	48.886	Alta	Operando diciembre 2005
2	50	Concepción	1.190	33.000	Alta	50% avance. Para entregar en diciembre 2009*
		Antofagasta	1.160	32.000	Media	Relicitación
3	80	Santiago I	2.568	63.051	Alta	Operando enero 2007
		Valdivia	1.248	39.668	Media	Operando agosto 2007
		Puerto Montt	1.245	42.915	Media	Operando septiembre 2007
4	70	Santiago II	2.500	40.000	Alta	En la página web de concesiones aparece como "otros proyectos", sin especificación de estado de avance.
		Talca (ex V interior)	1.400	35.000	Media	En la página web de concesiones aparece como "potencial llamado a licitación año 2009 - 2010".
	280		16.335	429.904		

\* Fuente: Coordinación Concesiones MOP, [www.concesiones.cl](http://www.concesiones.cl)

Ya desde las Bases de Licitación del MOP podemos apreciar estas diferencias<sup>6</sup>. El cumplimiento de los altísimos niveles de servicio que se establecen en tales documentos se fiscalizan semestralmente mediante informes detallados por cada Establecimiento Penitenciario.

Dichos informes revelan que los concesionarios han cumplido prácticamente en un 100% con los indicadores de calidad exigidos por las Bases. Entre ellos destacan: la modernización de la gestión penitenciaria, el mejoramiento de las condiciones de seguridad de los Establecimientos Penitenciarios, la mayor integración de Gendarmería con la comunidad local, y el mejoramiento en la calidad de vida de los internos y del personal de Gendarmería.

Así, en todas las áreas se ha demostrado una mejoría. A modo de ejemplo, en los principales recintos del Grupo I de concesiones (Alto Hospicio, Rancagua y La Serena) dentro de muchos parámetros, se destacan los siguientes<sup>7</sup>:

**1. Alimentación:** las bases exigen un estándar de calorías diarias por reo. Éste es

uno de los servicios que más impacta en la evaluación de calidad que el personal de Gendarmería y la población penal en general realizan respecto del cambio de modelo de gestión. La tasa de ocurrencia de ETA (Enfermedades Transmitidas por los Alimentos) es de 0,0 %. Cabe señalar, que el Servicio de Alimentación también contempla la participación de internos manipuladores contratados por la Concesionaria. Adicionalmente, se constata que el 80,2% de la población penal presenta un estado nutricional normal y no se registran "bajo peso", superando con ello los estándares del país.

**2. Salud:** se da cobertura al 100% de la población penal, alcanzando una tasa promedio de 12 atenciones de morbilidad por interno año (cifra que supera las 3 atenciones de la población usuaria del sistema público de salud). El 100 % de la población penal condenada cuenta con sus fichas de salud al día; los internos con patologías crónicas se encuentran diagnosticados y en tratamiento controlado por la Unidad de Salud. La totalidad de los internos tiene acceso al control de las patologías AUGE y cuentan con atención de especialidades como: Psiquiatría, Oftalmología, Odontología, y Kinesiología, entre otras. También muchas de

estas cárceles tienen un servicio de Salas Cuna para las internas.

**3. Lavandería:** esta se evalúa en función del cumplimiento oportuno de los programas de retiro, lavado y devolución de ropa limpia a los internos. El cumplimiento llega a 100 %. También se evalúa el registro de reclamos por parte de los usuarios, el que durante el segundo semestre del 2007 registró una tasa de 0,014%, manteniendo un estándar similar desde el inicio de la operación hace dos años. Se ha constituido en un servicio que aporta de manera significativa a formar hábitos de higiene y presentación personal de los internos, contribuyendo a la rehabilitación dentro del marco del programa de reinserción social.

**4. Reinserción Social:** el trabajo se ha orientado a: completar la escolaridad, entregar competencias laborales mediante la capacitación en oficios y la formación para el trabajo, generar puestos de trabajo remunerado y con contrato laboral que cumpla con la normativa legal vigente, mejorar sus relaciones familiares, formar hábitos de aseo y presentación personal y realizar actividades de recreación y prácticas deportivas periódicas. Lo anterior incluye atención psicológica (inexistente en las cárceles públicas no concesionadas) así como drogas y alcoholes. Los que quieran realizar trabajos dentro de la cárcel son separados de los que no desean realizar estas labores, para evitar la estigmatización dentro del recinto. Además los reos cuentan con un sistema de economato dentro del penal.

**5. Seguridad:** El hecho de contar en su inmensa mayoría con celdas individuales no sólo mejora las condiciones y la seguridad de los reos, sino también la integridad de los gendarmes y del personal administrativo. A lo anterior se suma un moderno sistema de monito-

reo permanente y los más altos estándares de control.

Estos sólo son algunos de los parámetros medidos, siendo los restantes de igual calidad. A todo lo anterior, cabe agregar que de conformidad a las Bases de Licitación los estándares de servicio exigidos al concesionario aumentan año a año, de modo que dichos indicadores pueden aun mejorar más, y hacerse cargo de los desafíos pendientes

En definitiva, todos los parámetros de las cárceles concesionadas presentan logros y condiciones infinitamente superiores a las existentes en las cárceles operadas por el Estado. Bajo este tipo de escenario, la rehabilitación del delincuente es posible, lo cual resulta prácticamente inimaginable en los recintos estatales.<sup>8</sup>

---

**El Ministerio de Justicia ha anunciado que construirá 5 nuevas cárceles y que mejorará otras 8, pero parece estar indeciso a la hora de definir el mecanismo, decisión que debiera ser fundada y desideologizada.**

---

## Conclusiones

Para marzo de 2006 el Gobierno de la época prometió 10 cárceles concesionadas. Para marzo de 2009 sólo 6 de éstas estarán operando. Tal como han establecido los tribunales y la comisión investigadora de la Cámara de Diputados, este grave atraso y las millonarias indemnizaciones compensatorias que ha debido pagar el Estado se deben sustancialmente a la mala gestión de los últimos gobiernos en el diseño, coordinación y gestión de los procesos de construcción. Querer imputar los efectos de esta mala administración al sistema de concesiones es simplemente echarle la culpa al empedrado. De hecho, estos problemas se hubieran presentado de manera similar en el caso que se hubiera optado por el modelo estatal.

Ningún sistema, ni siquiera la concesión de bienes públicos a privados, es inmune a la mala gestión del Estado. Los cuestionamientos al "modelo de concesiones" en el área de recintos penitenciarios resulta completamente

infundados a la luz de los resultados exhibidos por las concesionarias, en que todos y cada uno de los aspectos medidos superan con creces a los mostrados por el sistema estatal.

Más inexplicable parece entonces la indefinición por parte del Ministerio de Justicia para determinar si las próximas cárceles serán adjudicadas bajo este sistema, considerando la evidencia empírica de las ventajas de esta modalidad, sobre todo pensando que el déficit de plazas actual es cercano a las 14 mil. En efecto, dicho Ministerio ha anunciado que construirá 5 nuevas cárceles y que mejorará otras 8, pero parece estar indeciso a la hora de definir el mecanismo, decisión que debiera ser fundada y desideologizada.

Lo anterior contrasta con lo señalado por el propio Ministro de Justicia en la subcomisión de Presupuesto con motivo de la discusión de dicha ley, al hacer una sólida defensa del modelo de concesiones apoyado por todos los datos e indicadores que demuestran esta indesmentible realidad. Abandonar dicho modelo constituiría un grave retroceso y un despropósito en el combate a la delincuencia. Por el contrario, las concesiones – técnicamente bien gestionadas - podrían ser la respuesta en muchas otras áreas que por décadas no han logrado una solución, como hospitales, infraestructura educacional, defensa jurídica y tantas otras.

---

<sup>1</sup> El Mercurio, 21 de noviembre de 2008, comentando el informe de la Comisión investigadora de la Cámara de Diputados construida especialmente para dicho efecto, que trabajó por más de 8 meses en 19 sesiones.

<sup>2</sup> El Artículo 36 de la Ley de Concesiones de Obras Públicas establece que las diferencias que se produzcan entre el concesionario y el ministerio deben ser resueltas por un tribunal de árbitros arbitradores, sin ulterior recurso, uno designado por cada parte y el tercero de común acuerdo o en su defecto por el presidente de la respectiva Corte de Apelaciones. En este caso, la sentencia llegó a la Corte de Apelaciones y la corte Suprema por medio de un recurso especial de queja. Polémica aparte ha sido la “acusación” del ex ministro Bitrán en contra del arbitro Manuel Díaz de Valdés ( e integrada además por los árbitros Antonio Bascuñan y Alfonso Reymond) por haber votado contra el Estado, por considerarlo “mandatario del Fisco” en dicho Tribunal. En rigor

---

jurídico, los jueces y los árbitros son independientes y no representantes de las partes en los juicios, y no obedecen las instrucciones de los litigantes, ya que para eso existen los abogados.

<sup>3</sup> Informe de la Comisión investigadora de la cámara de diputados sobre proceso concesiones carcelarias, presida por el Diputado Javier Hernández.

<sup>4</sup> La Segunda. Cartas al Director de fecha 21 de noviembre de 2008.

<sup>5</sup> La frase corresponde a la contestación epistolar por parte de Víctor Bezanilla Saavedra, Presidente de Besalco S.A: quien integra unos de los consorcios que se adjudicó el Grupo I de Cárceles ( Alto Hospicio, Rancagua y La Seran) El Mercurio. Cartas Al Director. 26 de noviembre de 2008.

<sup>6</sup> Bases De Licitación, Programa De Concesiones De Infraestructura Penitenciaria. Octubre 2001.

<sup>7</sup> Informe de Gestión MOP de Cárceles consecionadas del Grupo I, segundo semestre 2007, disponible en la página web de gendarmería [www.gendarmeria.cl](http://www.gendarmeria.cl)

<sup>8</sup> Por otro lado, las noticias en materia de rehabilitación son alarmantes. Menos de un 1% del presupuesto de Gendarmería está destinado a rehabilitación (Paula Hurtado, Cárceles y política penitenciaria, Fundación Paz Ciudadana, 2007) Por otro lado, un estudio de Paz Ciudadana (2004), da cuenta de los malos números en el área (Bernardita Williamson, “Políticas y programas de rehabilitación y reinserción de reclusos: experiencia comparada y propuestas para Chile”, Fundación Paz Ciudadana-Minera Escondida, 2004.) Hay cerca de 8.000 condenados que quedaron fuera del programa educacional. Con respecto a los programas de tratamiento de adicciones (alcohol y drogas), se señala que su cobertura es extremadamente baja (actualmente sólo 300 plazas). Esto aparece como un problema si se considera que un 57% de los condenados por robo con violencia declara haber cometido su delito bajo los efectos del alcohol o de alguna droga. Además, en la actualidad las cárceles no cuentan con programas de atención psicológica; y hay cerca de 21.000 reclusos que no tienen acceso a programas laborales. Además la mayoría de los trabajos realizados son del tipo artesanales autogestionados (49,9%) y sólo un 4,8% está vinculado a empresas privadas.