



Noviembre | 12
2012

Serie Informe

JUSTICIA

Cárceles Concesionadas. Revitalizando el Modelo

ISSN 0718-4220

Eliana Claro E. es ingeniero comercial con mención en administración de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente se desempeña como coordinadora del Programa de Seguridad Pública y Justicia de Libertad y Desarrollo.

Índice

Resumen Ejecutivo	5
1. Introducción	7
2. Discurso Inaugural, Luis Larraín A.	8
3. Realidad Actual y Desafíos del Sistema Penitenciario Chileno, Teodoro Ribera N.	10
4. Desarrollo del Sistema Carcelario Público y Privado en Inglaterra y Gales, Ian Blakeman	17
5. El Sistema de Concesión desde una Mirada Pública y Privada, Carlos Plass W.	25
6. Una Perspectiva Privada para las Concesiones Carcelarias, Javier Hurtado C.	32
7. Una Experiencia de Concesión Carcelaria, Julio Torres G.	40
8. Anexos	43

Resumen Ejecutivo

Libertad y Desarrollo organizó, el 24 de agosto recién pasado, el seminario “**Cárceles Concesionadas. Revitalizando el Modelo**”, contando la participación de connotados especialistas nacionales y extranjeros, cuyas intervenciones se incluyen en la presente serie informe.

El seminario tomó como base la propuesta del gobierno que el Presidente Sebastián Piñera presentó en sus inicios, denominada “Nueva política penitenciaria” y su objetivo estuvo centrado en un análisis del modelo de concesiones penitenciarias chileno, sus beneficios y aquellos puntos que han generado controversias. En esta línea, y bajo la inminente necesidad de ampliar los recintos penitenciarios y de mejorar la segregación de la población penal según nivel de criminología, de manera de poder enfocar eficientemente los recursos y esfuerzos hacia una verdadera rehabilitación y futura reinserción -prácticamente inexistente hoy en nuestro país-, es que Libertad y Desarrollo quiso volver a poner sobre la mesa el modelo de concesiones penitenciarias, como una opción válida, atractiva y necesaria en nuestro país.

Los expertos participantes, entre los cuales figuró el Ministro de Justicia Teodoro Ribera, coincidieron en la importancia de potenciar el sistema de concesiones, aunque buscando evaluaciones objetivas, metas concretas e incluso abriéndose a la posibilidad de “premios o incentivos” sujetos a niveles de reinserción. Entre sus beneficios destacaron las mejoras en calidad de vida, tanto para aquellos que cumplen la condena, como para quienes ejercen la vigilancia (Gendarmería); las oportunidades laborales reales que se ofrecen para los condenados; los programas de educación y reinserción que ofrecen los concesionarios; y la calidad de la infraestructura.

Como conclusión, podemos señalar que el desafío está en buscar las flexibilidades necesarias y el perfeccionamiento de los contratos actuales de manera de potenciar las asociaciones público/privadas futuras, que permitirán la cooperación de ambos sectores, la generación de sinergias, y el aprovechamiento de las capacidades del sector privado en términos de competencia, creatividad, innovación y tecnología para los actuales y futuros penales.



Cárceles Concesionadas. Revitalizando el Modelo

1. Introducción

El 24 de agosto de 2012 se llevó a cabo el seminario organizado por Libertad y Desarrollo, denominado “**Cárceles Concesionadas. Revitalizando el Modelo**” que contó con la participación de connotados especialistas nacionales y extranjeros, y cuyo objetivo estuvo centrado en un análisis del modelo de concesiones penitenciarias chileno, sus beneficios y aquellos puntos que han generado controversias.

El seminario tomó como base la propuesta del gobierno que el Presidente Sebastián Piñera presentó en sus inicios, denominada “Nueva política penitenciaria” y que, dentro de sus medidas, pretende la construcción de 4 nuevas cárceles, de las cuales tres serían centros modelos de educación y trabajo, y el cuarto sería un centro de clasificación y distribución.

En esta línea, y bajo la inminente necesidad de ampliar los recintos penitenciarios y de mejorar la segregación de la población penal según nivel de criminología, de manera de poder enfocar eficientemente los recursos y esfuerzos hacia una verdadera rehabilitación y futura reinserción -prácticamente inexistente hoy en nuestro país-, es que Libertad y Desarrollo quiso volver a poner sobre la mesa el modelo de concesiones penitenciarias, como una opción válida, atractiva y necesaria en nuestro país.

Esta serie informe tiene como objetivo presentar las diferentes exposiciones realizadas durante el seminario de manera de compartir las diversas visiones presentadas por los especialistas, cuyas biografías están disponibles en el Anexo N° 1.

En primer lugar se presenta el discurso inaugural de Luis Larraín, director ejecutivo de Libertad y Desarrollo, quien además de dar la bienvenida, expuso sobre los beneficios de la existencia de asociaciones público/privadas, sus elementos a perfeccionar y sus desafíos.

Posteriormente, el Ministro de Justicia Teodoro Ribera expuso sobre la “Realidad Actual y los Desafíos del Sistema Penitenciario”. Durante esta presentación, a pesar de los cuestionamientos realizados públicamente hacia el modelo, el Ministro se mostró abierto a continuar con las concesiones de cárceles, declarando los beneficios de éstas y la falta de evidencia en relación a los diferenciales de costos con el modelo tradicional. En este sentido enfatizó que aún queda camino por recorrer, que las miradas deben ser más profundas a intereses de largo plazo, declarando la intención de la cartera en buscar fórmulas que permitan llegar a un acuerdo con los concesionarios y, sobre todo, alinear los objetivos hacia la reinserción, concluyendo que pretenden “hacer del sistema concesionado un aliado de nuestras políticas públicas y que sean la alternativa tanto en la construcción como en la operación de los nuevos recintos”.

Luego se presenta la exposición del inglés Ian Blakeman, director de Contratación de los Servicios de Custodia del NOMS (*National Offender Management Service*) del Ministerio de

Justicia de Inglaterra y Gales, quien estuvo a cargo de presentar el “Sistema Penitenciario Público y Privado en Inglaterra y Gales”. Como se verá en la experiencia inglesa, desde el año 1992, la tendencia del sistema penitenciario inglés ha sido hacia la privatización (modelo que en la actualidad representa un 15% del total del sistema penitenciario) y que incluso se ha llegado a la privatización de cárceles públicas. El experto hizo especial hincapié en la relevancia que tiene el diseño de los contratos en una futura evaluación, tanto del centro penitenciario en sí mismo, como de la política de privatización, o de concesiones en el caso chileno, haciendo referencia al hecho que la experiencia inglesa ha estado marcada por “buenos” y “malos” contratos y por ende a “buenas” y “malas” experiencias.

Por último, se realizó una mesa redonda denominada “El Sistema de Concesiones desde una mirada pública y privada” que contó con la participación de Carlos Plass, quien es actualmente asesor del Ministerio de Obras Públicas y que en ese momento se desempeñaba como jefe de división de Explotación de Obras Concesionadas en el Ministerio de Obras Públicas; de Javier Hurtado, quien se desempeña como gerente de estudios de la Cámara Chilena de la Construcción y es consejero de políticas públicas de Libertad y Desarrollo; y de Julio Torres, quien se desempeña como director de *Justice Services* de SODEXO.

Los diversos expertos coincidieron en la importancia de potenciar el sistema de concesiones, aunque buscando evaluaciones objetivas, metas concretas e incluso abriéndose a la posibilidad de “premios o incentivos” sujetos a niveles de reinserción. Entre sus beneficios destacaron las mejoras en calidad de vida, tanto para aquellos que cumplen la condena, como para quienes ejercen la vigilancia (Gendarmería); las oportunidades laborales reales que se ofrecen para los condenados; los programas de educación y reinserción que ofrecen los concesionarios; y la calidad de la infraestructura.

Es por esto que después de un análisis de las exposiciones presentadas, vemos que el desafío está en buscar las flexibilidades necesarias y el perfeccionamiento de los contratos actuales de manera de potenciar las asociaciones público/privadas futuras, que permitirán la cooperación de ambos sectores, la generación de sinergias, y el aprovechamiento de las capacidades del sector privado en términos de competencia, creatividad, innovación y tecnología para los actuales y futuros penales.

Eliana Claro E.

2. Discurso Inaugural

Luis Larraín A.

Director Ejecutivo de Libertad y Desarrollo

Para Libertad y Desarrollo es un gran honor organizar un seminario relativo a un tema tan candente, y de tanta importancia para las políticas públicas del país como es la infraestructura carcelaria., Quienes conocemos el modelo de concesiones penitenciarias, y quienes han participado en éste más de cerca, sabemos que no es un tema simple, que hay



una complejidad en este problema, respecto de la cual, en general como sociedad, no damos suficiente atención. Esa complejidad tiene que ver con dos aspectos fundamentales; las políticas de seguridad pública y de justicia; y un modelo de gestión que ayude a que los recursos que se dedican a este sector sean utilizados de manera eficiente.

Desde el punto de vista de la seguridad pública, requerimos equilibrar la existencia de un sistema carcelario que haga efectiva la responsabilidad penal de quienes han sido sometidos a una condena privativa de libertad, logrando, de esa manera, un efecto disuasivo en potenciales victimarios; pero al mismo tiempo, debemos respetar la dignidad de la persona y entregar una oportunidad real de rehabilitación y posterior reinserción social de los condenados. Una tarea difícil, pero muy rentable para la sociedad.

En el tema de la gestión, necesitamos un modelo de administración de establecimientos penales que potencien la asociación pública/privada, permitiendo que ambos sectores aporten lo mejor de sí, que cooperen y que se generen sinergias, de manera de lograr un uso eficiente de los recursos fiscales. Por eso, quienes creemos en las bondades de una sociedad regida por los principios de la libertad y que, desde el campo de las políticas públicas, día a día nos embarcamos en el análisis y estudio del diseño de instituciones públicas, pretendemos que uno de los roles centrales del Estado, por no decir el primero y el más importante, consiste, precisamente, en establecer las condiciones mínimas de seguridad para toda la población, de manera que podamos disfrutar de nuestros derechos y libertades.

Esta condición básica que fue desarrollada teóricamente por los contractualistas liberales de los siglos XVII y XVIII, como Adam Smith, no obsta a que, en diversas fases de la provisión de seguridad y justicia, pueda existir cooperación entre el Estado y los particulares.

El modelo de asociación pública/privada lleva más de una década en nuestro país. Encontramos aquí una aplicación concreta del principio de la subsidiaridad, de transferencia de responsabilidad al sector privado, ya que la competencia, la creatividad, la eficiencia y la innovación en las soluciones tecnológicas, estarán presentes y estarán puestas al servicio de todos los chilenos. Hoy existen siete cárceles concesionadas en funcionamiento y es cierto que han existido algunas controversias; pero, a nuestro juicio, ellas no derivan en dudar del carácter beneficioso del modelo, en términos de costos y estándares de calidad, porque las cárceles concesionadas han demostrado toda su potencialidad. Las controversias han estado más sobre la base de algunos diseños contractuales, que no han funcionado bien, pero que son perfectibles. Como sabemos, ello ha estado presente en otras áreas de concesiones también, y tanto el sector público, como el privado, han aprendido a mejorar y a resolver dichas controversias. Sabemos que buenos diseños contractuales son decisivos para tener buenas cárceles.

En un momento clave de definiciones respecto a la construcción de cuatro nuevas cárceles que requiere el país, donde el Ministerio de Justicia está planteando un proyecto ambicioso e innovador, -el que además, se basa la segregación penal, que es clave para terminar las llamadas “escuelas del delito” que existen en la actualidad-, tenemos que brindar nuevas y verdaderas oportunidades a los condenados, de manera que creemos que se debe persistir con este modelo de concesión.

Los desafíos en esta materia son inmensos; la población penal en el sistema cerrado supera las cincuenta mil personas; el déficit carcelario se inclina sobre el 30% y, en muchos casos, hay deplorables condiciones de vida en el interior de los establecimientos, lo que dificulta la rehabilitación. El año 2011, solo un 32% de la población penal tuvo acceso a programas de rehabilitación, y los resultados en la materia no son satisfactorios según los últimos estudios publicados.

Bajo este contexto, como Libertad y Desarrollo, nos ha parecido de la mayor importancia reunir al sector público y privado, a académicos y expertos en materia de gestión, a debatir sobre la base de evidencias de las mejores prácticas internacionales, respecto a cómo revitalizar un modelo que ha sido beneficioso para el país, pero que obviamente, se puede perfeccionar.

A través del seminario “**Cárceles Concesionadas. Revitalizando el Modelo**”, buscamos abrir las puertas a la reflexión crítica y constructiva en este ámbito. Para esto contaremos con diversos invitados, entre ellos el señor Ian Blakeman, director de Contratación de Servicios de Custodia del Ministerio de Justicia de Inglaterra y Gales, además de una mesa redonda donde tendremos a los expertos Carlos Plass, Javier Hurtado y Julio Torres. Y para dar realce a este seminario, tenemos con nosotros al Ministro de Justicia, Teodoro Ribera, abogado con amplia trayectoria, tanto en el campo político y parlamentario, como en el campo académico y que, hace algunos años, ha vuelto a la política, a los lugares más difíciles, el de gestión y aquí lo tenemos a cargo de tantos problemas.

3. Realidad Actual y Desafíos del Sistema Penitenciario Chileno

Teodoro Ribera N.
Ministro de Justicia de Chile

Quiero agradecer la invitación que se me formuló a participar en este seminario denominado “**Cárceles Concesionadas. Revitalizando el Modelo**”. Ya el título dice mucho, no estamos aquí solamente para conversar amistosamente, sino para pensar cómo mejoramos algo que queremos revitalizar, y se revitaliza algo que tenemos alguna duda sobre si tiene o no todas las fortalezas para continuar.

Así, además de agradecerles, quiero decirles que el tema penitenciario se ha transformado en uno de los ejes principales del Ministerio de Justicia. ¿Por qué? Porque, en definitiva, nos hemos percatado que si seguimos apresando gente, no tenemos futuro en materia de seguridad pública. El tema principal es qué hacemos con la gente cuando ha delinquido, qué hacemos para que disminuyan las tasas de personas que vuelven a delinquir. En definitiva, no podemos seguir por un camino que, hoy día, nos está conduciendo a aumentar los niveles de hacinamiento.

Las cifras internacionales demuestran que Chile tiene alrededor de 295 personas privadas de libertad cada 100.000 habitantes y eso lo coloca como el país, después de Estados Unidos y Guyana Francesa, que tiene la mayor cantidad de internos por cada 100.000 habitantes. Es indudable que cuando uno llega a estas cifras, el planteamiento de fondo que debe formularse es si es posible solucionar el tema de la seguridad ciudadana solo metiendo gente presa. O si la pregunta es mucho más profunda, en cuanto a para qué metemos a alguien preso. Es un tema distinto, de otra naturaleza.

Ahora bien, el tema que nos motiva surge de un plan de modernización del sistema penitenciario, que fue anunciado por el Presidente de la República el año 2011, y que le corresponde al Ministerio de Justicia llevar a cabo, en diversos ejes. Si ustedes ven el cuadro N° 1, hoy en día tenemos un sistema que tiene alrededor de 53.000 internos, con plazas disponibles para alrededor de 39.500. Un tema muy relevante de mencionar en este aspecto, es que no teníamos claridad respecto a cuántas plazas existían, puesto que Gendarmería de Chile había tenido un proceso de feudalización que había significado que cada alcaide administraba en definitiva, de una u otra manera, su propio penal, y quizás con el incentivo a no tener más presos, puesto que siempre los que venían de fuera eran más malos que los propios. Por lo tanto, a través de la Dirección General de la Gendarmería, que dirige Luis Masferrer, se tuvo que realizar un levantamiento para esclarecer cuántas eran las plazas reales que teníamos en el sistema. Esto nos permitió recuperar muchas plazas y espacios que se destinaban a otras funciones. En definitiva, disponer de un sistema mucho más centralizado. Así hemos podido concluir que las plazas disponibles son 39.500, lo que corresponde a una sobrepoblación de 34%. Se debe mencionar que esta sobrepoblación varía a nivel nacional. Por ejemplo, algunos penales en el sur tienen una ocupación de 92% o 98% de la capacidad; mientras que otros en Santiago están muy sobre-poblados, como Santiago 1, donde están las personas meramente imputadas y por razones de resguardo de la defensa jurídica, acceso a los tribunales y acceso a sus abogados, no es posible desplazarlos a otra parte.

Cuadro N° 1:
Población en el Subsistema Cerrado

Subsistema Cerrado	2010	2012	Avances
Capacidad Diseño (plazas disponibles)	34.024	39.527	5.503
Población Penal	54.793	52.983	-1.810
Déficit	20.766	13.456	-7.310
% Sobrepoblación	61%	34%	27%

Otro tema no menor, y muy interesante es el de la reincidencia. En este sentido es importante ponernos de acuerdo entre los distintos académicos y autoridades, sobre las mediciones a utilizar (1 o 3 años), y buscar estándares que permitan equivalencias, porque a veces cifras que parecieran contradictorias, no lo son, sino que simplemente miden períodos distintos. Un estudio realizado por la Fundación Paz Ciudadana, muestra que las personas que cumplen condena en privación de libertad, tienen una reincidencia medida a tres años

de 50,5%, lo que significa un pésimo negocio para el Estado, desde el punto de vista financiero y social. Así, la pregunta que surge es ¿para qué sirven las cárceles? Probablemente, la respuesta es “solo para castigo”, pero no para un castigo que permita el replanteamiento de la cultura criminal, porque un porcentaje significativo sigue volviendo a las cárceles. Sin embargo, cuando la persona cumple condena en un sistema semi-abierto, la reincidencia baja a un 27,7%, lo que ha condicionado un cambio en Gendarmería, que ha ido priorizando, y está más dispuesta a otorgar beneficios intra-penitenciarios, vale decir, los domingos, sábados y domingos, y luego diariamente. Éste es un tema muy complejo, puesto que los indicadores de desempeño de Gendarmería están orientados principalmente en el nivel de fuga, por lo que es necesario generar indicadores basados en la reinserción.

Se debe trabajar bien, porque hay que dar respaldo a los funcionarios que asumen el desafío de permitir la reinserción gradual de las personas privadas de libertad. Por ejemplo: una persona hace toda una carrera delictual, cae preso, se hacen los análisis, pasa el tiempo y el comité técnico es de la opinión que debe ser reinsertado gradualmente en libertad. ¿Qué incentivo tiene un alcaide, para darle la posibilidad de beneficios penitenciarios? Probablemente ninguno, porque es probable que arriesgue una parte considerable de su carrera funcionaria.

Entonces, tenemos que entender que creer que la mejor pena que se cumple, es aquella que se cumple íntegramente privado de libertad, ojalá en una isla o en el desierto, es un concepto erróneo, porque está claro que lo único que hace es incrementar los niveles de reincidencia en el subsistema cerrado. El acompañamiento de las personas, en su proceso de reinserción gradual a la libertad, es mucho más eficiente que el soltarlos el último día. Hay experiencias que podrían salir en el debate, por ejemplo, personas que son acompañadas, en los primeros días, por los padres, que van a buscarlas al penal el día domingo cuando salen y ellos mismos son quienes las traen de vuelta. Normalmente, son los padres o las mujeres, quienes cuidan al interno que tiene beneficios y se va incorporando gradualmente a la libertad. Ahí tenemos un tema muy interesante sobre el que podríamos conversar.

En el tema de la reinserción, está claro que las condiciones actuales no nos permiten una gran política de reinserción y, culturalmente, tampoco. El cambio cultural debe partir en Gendarmería de Chile, entendiendo que portan uniformes, pero que no son militares; que las cárceles no son cuarteles; los presos no son enemigos y que tienen derechos humanos y derecho a la reinserción. Se trata de un tema complejo respecto de una institución que ha dado pasos muy significativos este último tiempo, que está mucho más ordenada en su estructura disciplinaria (donde la existencia de asociaciones conlleva una complejidad que se debe aprender a manejar) y que ha ido teniendo un mayor nivel de fortalezas. Así, ha sorprendido positivamente que sea la segunda institución mejor evaluada de las que colaboran en la seguridad pública, después de Carabineros e Investigaciones.

Finalmente, tenemos un problema adicional, que es nuestro sistema de clasificación y segmentación. ¿Bajo qué criterios clasificamos? ¿Por lo que se hizo o por lo que se puede hacer? ¿Clasificamos porque cometió un homicidio, o clasificamos porque lo podrá cometer nuevamente en el futuro? Por ejemplo, en un crimen pasional o un hombre que golpea permanentemente a una mujer y ésta lo mata, ¿constituye esa mujer realmente un peligro

público, que la lleve a ser clasificada dentro de la población penitenciaria más peligrosa? O más bien, dadas las condiciones pasionales del crimen, ¿ esa mujer tiene características diversas y sus posibilidades de reinserción son mayores? Éste es un tema muy relevante.

Ahora, en relación a los ejes de modernización en el sistema penitenciario, un aspecto que tenemos presente es la infraestructura. Dados los niveles de hacinamiento existentes, debemos que evolucionar hacia cárceles que se enfoquen en la educación y el trabajo. Por eso, el plan original consistía en tres centros de educación y trabajo, y uno de reinserción y clasificación, en Santiago. Las dificultades han sido múltiples, y hemos ido modificando nuestra opinión, en términos de que construir tres centros de educación y trabajo conjuntos podría ser apresurado, y que lo más conveniente es primero construir dos, ver el nuevo modelo de funcionamiento y una vez que esté comprobado y racionalizado, ir al tercero.

Para el primero, ya tenemos la disponibilidad del terreno, estamos haciendo el diseño y trabajando con el Ministerio de Obras Públicas. Va a estar ubicado a la salida de Copiapó. El segundo va a estar ubicado en las inmediaciones de Talca y el tercero, lo teníamos pensado colocar en la zona entre Chillán y Los Ángeles, dado que ahí tenemos un problema de carencia. Sin embargo, la decisión se debe tomar más adelante, una vez que tengamos medido el modelo.

Respecto al centro de reinserción y clasificación en Santiago, es importante mencionar que la Región Metropolitana es la única que exporta reos, que modifica los planes reguladores y donde prohíben construir centros penales, creyendo que es un problema de terceros. Ésta es una gran dificultad, que demuestra la incomprensión social respecto al tema, porque al modificar los planes reguladores nos dicen, por ejemplo, que en la Avenida Pedro Montt, que actualmente ya es la Avenida de Gendarmería de Chile, no se puede construir el centro de reinserción y clasificación, y que es necesario hacerlo en otra parte. Sin embargo, si miramos otros planes reguladores, nos damos cuenta de que hay que ir realmente a la “punta del cerro” a construir, pero en la “punta del cerro” no hay agua. Entonces, uno se plantea qué comprensión hay de parte de una ciudad y de una metrópolis, que cree que los internos deben exportarse. Otro tema que tenemos que solucionar, relacionado con el hacinamiento, es la decisión entre construir recintos (dos o tres), ampliar recintos propios y tradicionales de Gendarmería, y también negociar con las cárceles concesionadas. Este tema lo veremos posteriormente.

Respecto a la reinserción, se está conversando con Gendarmería de Chile, para ver si el Estatuto Laboral de los internos (Decreto Supremo N° 943), obedece o no a los cánones necesarios para que, efectivamente, la empresa privada se interese en trabajar con los presos. Yo felicito y agradezco profundamente a quienes por una razón social se preocupan de los internos; sin embargo, necesitamos que esto sea una actividad lo más comercial posible, para mantenerla en el mediano y largo plazo. No solamente por una connotación filantrópica, sino porque existan intereses recíprocos del sistema carcelario, de los internos y de los empresarios que ahí se establezcan. Probablemente, tengamos que revisar el Estatuto Laboral, y para esto hay una comisión del Ministerio de Justicia y Gendarmería trabajando el tema con SOFOFA, (Sociedad de Fomento Fabril); pero nos interesa ser lo más pragmáticos posible. En definitiva, nos interesa que los internos estudien o trabajen y que, además, el estudio o trabajo sea un factor diferenciador para los beneficios o privilegios

intra-penitenciarios. Creo que hay que distinguir entre los derechos que puedan tener las personas, fruto de sus derechos humanos, y algunos privilegios o beneficios extras a los que puedan acceder, dada su mejor disposición a abandonar el delito, a educarse y a trabajar. Pienso que emparejar mucho las circunstancias genera elementos contrarios y un desincentivo a abandonar la escuela del delito.

Un gran tema que yo quiero destacar y también lo ha impulsado fuertemente el Director Nacional de Gendarmería, es el relativo a la modernización de la institución. Como he mencionado, estamos en ese cambio de perfil de Gendarmería. Gendarmería es una tremenda institución que realiza, con muy pocos recursos, una gran labor. Sin embargo, lo que queremos es que tenga un rol mucho más protagónico en la sociedad, el cual no se va a alcanzar cuidando perimetralmente sus recintos, sino que ejerciendo el control real al interior de éstos, y eliminando estructuras de mando distintas a lo impuesto por Gendarmería. En definitiva, el control, el resguardo de los recintos, no es para que nadie se fugue, sino que es el resguardo para que, en el interior, exista un respeto a los derechos fundamentales. Así, un aspecto de gran importancia es, en primer lugar, implementar el control y la destrucción de todas las estructuras de poder distintas a las que impone el sistema legal. En segundo lugar, nos interesa mucho que Gendarmería, fuera del tema del resguardo, sea un factor relevante en lo relativo a la rehabilitación. En este punto es importante destacar que Gendarmería tiene personal uniformado y no uniformado, que también forma parte de la institución, donde todos son agentes penitenciarios, lo que hace necesario pulir más su doctrina y tener claro qué es ser “agente penitenciario”.

El agente penitenciario tiene, al menos, tres características: la primera es el resguardo, la seguridad; la segunda, la rehabilitación, que les corresponde a todos por igual, a uniformados y no uniformados; y la tercera es la investigación e información de los delitos que se produzcan al interior de las cárceles. Si sabemos que un porcentaje significativo de los delitos se producen o se planifican al interior de las cárceles, no tener una capacidad técnica e investigativa al interior de los establecimientos, es realmente un despropósito desde el punto de vista de la seguridad ciudadana. Es por estas razones que estamos cambiando el reglamento de funcionamiento, estamos cambiando la escuela de Gendarmería, la que hemos dotado de nuevos profesores, hemos introducido el concepto de derechos humanos y hemos logrado que ellos avancen en gestión penitenciaria. Actualmente, estamos modificando la ley, porque nos parece un absurdo que alguien llegue a la categoría de “teniente coronel” y, al día siguiente presente la solicitud de retiro. Por eso, queremos que los tenientes coroneles estén, a lo menos, tres años en sus cargos, para que gocen y sufran el cargo. No tiene sentido que alguien llegue al último nivel del escalafón y renuncie inmediatamente.

Respecto a los avances en materia penitenciaria, el cuadro N° 2 nos muestra que hoy el 29% de la oferta de plazas está en el sistema concesionado. Respecto al concepto de “cárceles concesionadas” es relevante mencionar que creo que se trata de un mal nombre, porque no son cárceles concesionadas realmente, y esto genera en muchas personas una barrera filosófica o ideológica para debatir el tema. En el extranjero, uno habla de “cárceles concesionadas” y se imaginan un modelo distinto al que existe en Chile. Quizás se debiese pensar en un nuevo concepto, porque éste no es un modelo de cárceles concesionadas, puesto que solo hemos concesionado la construcción o algunas áreas de servicios, en tanto

la cárcel propiamente tal sigue estando bajo responsabilidad de Gendarmería de Chile, esto es, del Estado. Por lo tanto, me parece que el concepto “cárceles concesionadas” genera anticipadamente, en muchos sectores una resistencia o una creencia de que se está privatizando el cumplimiento de la acción penal y, como sabemos, eso no es así.

**Cuadro N° 2:
Sistema Tradicional y Concesionado**

Tipo de Penal	2010		2012	
	N°	Plazas disponibles	N°	Plazas disponibles
Tradicional	85	23.942	84	28.252
Concesionado	6	10.085	7	11.275
Total	91	34.027	91	39.527

El cuadro N° 2 nos muestra cómo durante estos 2 últimos años, se han incorporado 1.190 nuevas plazas al sistema (12%). Este aumento de plazas ha sido producto, en primer lugar, del terremoto el año 2010 que obligó a adecuar plazas, habilitar nuevos establecimientos y en segundo lugar, en el caso del sistema concesionado, la puesta en operaciones de Concepción, lo que nos permitió avanzar.

Un tema relevante y preocupante son los costos de operación del sistema carcelario. El sistema concesionado y el sistema no concesionado tienen cifras diversas, y en este sentido creo que es necesario discutir y pulir las cifras, puesto que probablemente estamos comparando “peras con manzanas”, situación que puede conducir a la opinión pública a formarse una idea que no se sustenta sobre equivalencias reales. Es por esto que sería un tema muy interesante el generar pautas de comparación que permitan ver cuánto cuesta a un lado o a otro y luego establecer de dónde derivan los diversos montos.

En todo caso, las cifras que hoy manejamos para el sistema concesionado son de \$ 417.874 mensuales en promedio por interno en el grupo 1 para el año 2011 y \$ 363.133 mensuales promedio por interno en el grupo 3 el mismo año. Sin embargo, el sistema tradicional que es controlado, tiene servicios diversos, distintos y menores, es más barato. En el año 2011, el gasto promedio por interno mensual en el sistema tradicional alcanzó los \$ 319.011.

Me parece que las fortalezas de un sistema u otro están claras: la habitabilidad, la dignidad, la limpieza, la estandarización son factores que se dan en el sistema concesionado, mientras que en el sistema tradicional tenemos penales antiguos, de diversos estándares entre ellos, de menores estructuras de control, capacidad de gestión diversa, que no es la misma que puede tener el sistema privado. Además, tenemos mucho mayor deterioro en la infraestructura y una gran variabilidad en los servicios que se otorgan entre un penal y otro.

Sin embargo, diría que el gran desafío nuestro es hacer del sistema concesionado un aliado a nuestras políticas públicas y que sea una alternativa, tanto en la construcción, como en la

operación de los nuevos recintos. Éste es un gran tema y debemos plantearlo con sinceridad.

¿Puede el sistema privado transformarse realmente en un aliado de nuestras políticas públicas? Yo creo que para llegar a ese punto, es indudable que tenemos que disminuir la brecha entre ambos sistemas; que debemos tratar que esta eficiencia se traduzca en menores costos para el Estado y alinear los intereses. Yo tengo mis dudas si hoy día entendemos los cambios que se han producido. El gran cambio que se ha derivado de las nuevas políticas públicas, y que se vio reforzado por el incendio de San Miguel, o por una mayor conciencia como sociedad, es que no nos interesa solo tener a la gente privada de libertad por resguardo de la sociedad, sino que debemos buscar su rehabilitación y posterior inserción. Probablemente, ahí tenemos un momento de tensión con el sistema concesionado y lo que necesitamos es una mirada a mediano y largo plazo, porque sabemos que existen debilidades que nos dificultan mucho recomendar el sistema a nivel internacional. Yo lo quiero decir con franqueza, mirando a la cara a nuestros amigos concesionarios; si hoy día me preguntaran, como Ministro de Justicia, si puedo recomendar el sistema a otros países yo diría: “sí, pero...” o “no, con cambios”.

Cuando vemos que las cárceles licitadas tenían que costar inicialmente alrededor de nueve millones de UF, y terminaron costando para el Estado dieciséis millones de UF, surgen cuestionamientos. Entendemos que hubo un problema serio, ya sea de diseño arquitectónico, constructivo o de comprensión, pero el Estado requiere también de contrapartes privadas que le colaboren en su proceso de racionalizar costos en construir mejor. El Estado terminó pagando un 80% más de lo inicialmente previsto, lo que hace necesario alinear más los objetivos.

Esta alineación de objetivos requiere además, de una u otra manera, que los socios de las empresas concesionadas también tengan intereses más consensuados. Nosotros no tenemos claro si el interés de una empresa constructora es el mismo que el de una empresa que otorga los servicios diarios. Probablemente, las filosofías son distintas; cuando uno otorga un servicio diario, debe tener claro que diariamente tiene a un cliente adelante; cuando uno vende un producto, probablemente, tiene una garantía ocasional, que no es lo mismo que convivir con el cliente a diario, y es ahí donde debemos alinear más los objetivos. Esto ha sido objeto de más de un diálogo que hemos tenido con COPSA y nos interesaría también que ellos nos brinden de su experiencia respecto a cómo se puede estructurar esto a futuro, para que los intereses y objetivos no sean entregar un producto, sino que entender que cuando uno construye un contrato que durará quince, veinte o veinticinco años, la unión de intereses, la responsabilidad pública subsiste en quien, siendo particular, otorga un mejor servicio.

Finalmente, quiero señalar que, probablemente, tengamos que estructurar nuevas bases de licitación, donde se alineen algunos subsidios, no a la prestación de un servicio, sino a un resultado positivo. Uno de los problemas que se presentan hoy en día con mayor fuerza, entre el Ministerio de Justicia, el MOP y las concesionarias, es si las labores de rehabilitación para la inserción futura, son efectivas, veraces y conducentes a algo o no. Cuando nos enteramos que algunos internos, por quinta o sexta vez, se les da un curso de árbitro de baby fútbol, queda claro que ese concesionado está cumpliendo formalmente, pero sin



alinearse a los intereses de mediano y largo plazo. Esto lo digo con total transparencia, porque yo abrazo firmemente los principios de una sociedad libre y con pleno derecho a los derechos fundamentales, pero como Ministro de Justicia, me corresponde defender los intereses, dineros y objetivos públicos. Nosotros queremos, en la medida de lo posible, buscar las fórmulas para que los nuevos centros modelos de educación y trabajo, puedan ser sometidos a un sistema de concesión, pero con una modificación sustancial en la forma cómo se está mirando el tema. En definitiva, a nosotros nos interesa que existan miradas de mediano y largo plazo. Las empresas concesionadas están teniendo clientes por quince o por veinte años y, por ende, la mirada hacia quien recibe el servicio tiene que ser diversa.

Por último quiero hacer un llamado para decirles que tenemos importantes desafíos en materia penitenciaria, como son el disminuir la sobre-población penal, aumentar la segregación y mejorar las condiciones de habitabilidad. Yo quiero felicitar profundamente al Estado de Chile por haber dado el paso que diseñó esta maravilla de las concesiones, creo que el sistema es revolucionario, exitoso. Sin embargo, creo que los niveles de exigencia de la sociedad chilena son hoy día diversos, y sobre la base de que probablemente el Estado cometió errores, puesto que terminó firmando los contratos, y una mirada de largo plazo exigen tener contrapartes que sean más proactivas, que logren botar los riesgos y solucionar anticipadamente los problemas. Por eso, quiero terminar señalando “bienvenido el sistema de concesiones, pero debemos tener miradas más profundas e intereses más coincidentes”.

4. Desarrollo del Sistema Carcelario Público y Privado en Inglaterra y Gales

Ian Blakeman

Director de Contratación de Servicios de Custodia,
NOMS. Inglaterra y Gales

Estoy muy complacido de poder exponer en esta conferencia, sobre todo hacerlo después del Ministro de Justicia. Espero que lo que les presente hoy acerca de la experiencia en Inglaterra y Gales sea de utilidad en sus discusiones sobre el futuro del sistema en Chile. Antes de comenzar, quisiera ofrecer mis profundos agradecimientos a todas las personas que me han recibido esta semana: tuve ocasión de visitar la cárcel de Rancagua, así como también el Ministerio de Justicia; y reunirme con el subdirector de Gendarmería de Chile, entre otros. Todos han sido muy cálidos, amables y serviciales, pero lo que más me ha impresionado ha sido el profundo compromiso de todos con el perfeccionamiento del sistema chileno, y los esfuerzos que despliegan para hacerlo realidad. Esa experiencia ha sido muy alentadora.

Durante la presentación, me referiré en primer lugar, a lo que llamamos “*commissioning*”, en inglés, que es un concepto que explicaré en detalle, puesto que no refleja exactamente lo que ustedes con seguridad conocen. Posteriormente hablaré sobre la historia de las prisiones privadas en Inglaterra y Gales y, finalmente, abordaré la forma en que hemos

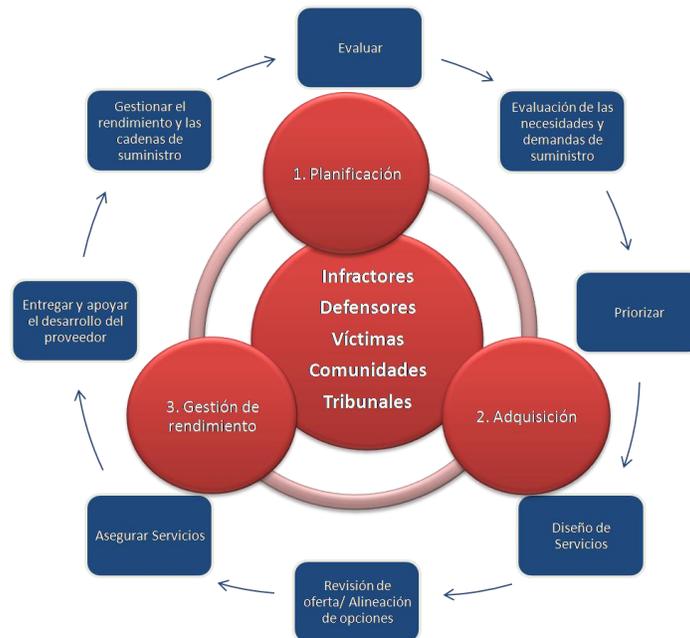
estado poniendo en práctica el “*commissioning*”. Espero que comentar algunas de nuestras experiencias pueda aportarles ideas que les sean útiles al analizar su experiencia en Chile.

Para comenzar, debo decirles que fui alcaide de una cárcel denominada HMP Leeds. Al respecto, quisiera hacer eco, a algo en particular, que dijo el Ministro en relación a la importancia de los gendarmes y de todo el personal carcelario en un sistema de internamiento eficaz. Me inicié en este oficio como guardia y culminé mi experiencia intramuros como alcaide, para ahora trabajar en una oficina en nuestra sede central. Y una cosa que les puedo decir a partir de nuestras investigaciones es que uno de los factores más importantes para determinar si los infractores serán capaces de cambiar sus vidas y no reincidir al reinsertarse en la sociedad, es que los gendarmes crean que eso es posible. Cuando los gendarmes lo creen, los internos estarán más propensos a creerlo también, modificando su conducta y logrando una eficaz reinserción. En este punto es relevante mencionar que hay una diferencia muy importante entre nuestro sistema y el vigente en Chile, en el sentido de que en Inglaterra no existe restricción constitucional a la forma en que el Estado proporciona los servicios penitenciarios. De esa forma, cuando me refiero a las cárceles privadas, estoy hablando de un proveedor privado que emplea directamente a todo el personal que trabaja en la cárcel, incluyendo a los gendarmes a cargo de imponer las restricciones físicas a los internos. Aunque me voy a referir más adelante a las propuestas que contemplamos para contar con un modelo mixto de personal público y privado en un solo recinto, creo que era importante aclarar desde ya este punto, dada la diferencia en nuestras respectivas configuraciones institucionales.

En segundo lugar, quisiera compartir con ustedes algunas características de nuestro sistema carcelario. Tenemos 135 cárceles en Inglaterra y Gales, de las cuales en la actualidad, 14 son privadas, ubicadas a lo largo y ancho del país, atendiendo tanto a hombres como mujeres, y de toda índole.

Me permito entonces, referirme a qué quiero decir con la palabra “*commissioning*”, explicando, cómo se observa en el gráfico N° 1, que se trata de un ciclo, un proceso de vital importancia para el trabajo en Servicio Nacional de Infractores en el cual actualmente me desempeño. En esta institución, definimos “*commissioning*” como “el ciclo de evaluación de las necesidades de los tribunales, infractores, imputados, víctimas y comunidades para luego diseñar, asegurar y supervisar los servicios necesarios para satisfacer estas necesidades, haciendo siempre el mejor uso de los recursos totales disponibles”. Creo que esta definición recoge en gran parte lo que el Ministro dijo acerca de la importancia de diseñar servicios eficaces. En ese sentido, calculamos los resultados que se exigen, diseñamos servicios para dar cumplimiento a tales exigencias y obtenemos los servicios requeridos, a veces por intermedio de proveedores públicos y otras, de privados. Luego monitoreamos el desempeño de los proveedores, evaluamos su nivel de cumplimiento a nuestros objetivos estratégicos y entonces el ciclo comienza de nuevo.

Gráfico N° 1
El Ciclo del Sistema de “Commissioning”



Al definir “*commissioning*”, observamos que no se trata de un concepto revolucionario. Por el contrario, es un medio racional de asignación de recursos, una idea básica de adquisición de servicios a cambio de resultados específicos, que es practicado por la mayoría de las organizaciones y de las personas en su vida cotidiana y que, en la actualidad, pretendemos instaurar en nuestro servicio.

Me gustaría hablar brevemente acerca de la historia de las cárceles privadas en Inglaterra y Gales a partir de 1992. En primer lugar, si examinamos cómo era el sistema hace 20 años, vemos que era sustancialmente diferente a lo que es en la actualidad. En 1991 no existían prisiones privadas, y como ya he señalado, hoy contamos con 14, lo que constituye el 15% de nuestra capacidad total. De hecho, observamos que entre 1991 y 2012 hubo un aumento continuo en la participación del sector privado en el sistema penitenciario, ya que estaba cada vez más abierto a la competencia y ésta fue útil para elevar los estándares en las cárceles públicas. Hasta 1991, la prestación de los servicios penitenciarios estaba en manos exclusivas del sector público, pero el gobierno impulsó una legislación que cambió esta situación. La Ley de Justicia Penal, que se promulgó ese año, permitió que las empresas privadas participaran en la administración penitenciaria, autorizándose también su presencia en el proceso de construcción de nuevos recintos. La ley constituyó un hito legislativo y marcó “un antes y un después” en el funcionamiento del sistema penitenciario, puesto que a partir de ese momento el gobierno ya podía contratar a una entidad no estatal para que operara una cárcel en su nombre.

En el primer año, se inauguró la cárcel HMP Wolds, administrada por el grupo que ahora se conoce como “G4S”, mediante un contrato solo de gestión. El Estado construyó el recinto directamente con fondos públicos, pero en lugar de administrarlo por la misma vía, llamó a licitación por la gestión, la que fue adjudicada por G4S. Esto convirtió a Wolds la primera cárcel de gestión privada en Inglaterra y Gales. Luego hubo otras licitaciones, donde solo participaron oferentes del sector privado. Por otra parte, se licitó también la renovación de una cárcel que había sido cerrada, HMP Buckley Hall, en la cual participó también el sector público, no obstante, se lo adjudicó una empresa del “G4S”.

A partir de 1995, el gobierno incrementó la participación del sector privado en la operación de las cárceles a través de los contratos de diseño, construcción, administración y finanzas. Con éstos, el gobierno podía aprovechar la deuda bancaria del sector privado para conseguir el capital necesario con que construir nuevas cárceles. Esa deuda se pagaría a largo plazo (25 años); es decir, durante la vigencia del contrato con el proveedor. En ese momento, nuestra población carcelaria crecía rápidamente, por lo que el gobierno necesitaba responder con igual velocidad en la creación de nuevos recintos; y como la autoridad carecía de fondos para ello, se innovó de tal manera de que fuera el sector privado quien asumiera los préstamos, denominándose el procedimiento “Iniciativa de Financiamiento Privado” o “PFI” en inglés. Hasta la fecha, se han construido nueve cárceles usando la modalidad de diseñar, construir, gestionar y financiar los contratos, lo que le ha permitido al gobierno cubrir el gran aumento de la población carcelaria de la década de los 90.

Nuestra experiencia, y las lecciones aprendidas indican que este sistema no siempre ha arrojado una buena relación precio-calidad en el largo plazo y que los contratos han resultado ser muy inflexibles. Una vez más, esto me recuerda algunas de las cosas que he escuchado esta semana acerca de experiencia chilena con las concesiones carcelarias. El sistema “PFI” fue utilizado en el Reino Unido también para financiar otras construcciones, tales como escuelas y hospitales. No obstante, el enfoque ha sido duramente criticado como mecanismo de financiamiento de los servicios públicos y, en la actualidad, el gobierno está buscando otras maneras de utilizar el financiamiento privado, diferentes del “PFI”, el cual, como he mencionado, resultó ser muy costoso e inflexible.

Para completar el panorama, quisiera referirme ahora a los cambios que hemos introducido recientemente en nuestro enfoque en relación a las cárceles privadas. Primero, entre 1996 y 2007 prácticamente no tuvimos recintos nuevos. Luego, en el 2008, el gobierno de turno decidió llamar a concurso para algunas cárceles existentes administradas por el sector público y también para un recinto nuevo que estaba por construirse. Se convocó a una licitación para cinco cárceles, una de las cuales era HMP Birmingham (una gran cárcel de la era victoriana construida en 1845), que era uno de nuestros recintos más deficientes y que no cumplía con los estándares necesarios del servicio. Las otras eran Buckley Hall, que llegaba al término de su vida útil; Wellingborough, otra cárcel pública de bajo rendimiento, y un contrato para una gran cárcel nueva que se estaba construyendo. Es importante mencionar que esta licitación difiere bastante de las anteriores. En primer lugar, porque se permitió al servicio público ofertar para la ejecución de estos contratos. Buckley Hall, Birmingham y Wellingborough eran cárceles que ya estaban a cargo de la administración pública. También, por primera vez fuimos capaces de utilizar nuestras nuevas especificaciones técnicas, algo que comentaré más adelante.

Lo anterior significaba que cada proveedor se comprometía a proporcionar el mismo nivel de servicio, independientemente de si se trataba de una empresa pública o privada. Así, logramos establecer el nivel de servicio que exigíamos desde la “*commissioning*”.

La licitación concluyó en marzo de 2011. Tomó bastante tiempo porque tuvimos que resolver algunos desafíos complejos que nacieron de las evaluaciones detalladas. Por ejemplo, al final se decidió cerrar la cárcel de Wellingborough, debido al deficiente estado de los edificios. En fin, aprendimos muchas lecciones, pero también logramos algunos resultados realmente notables: por ejemplo, por primera vez, una cárcel pública existente fue traspasada al sector privado, lo que significó que todo el personal que trabajaba para la entidad pública tuvo que ser contratado para trabajar para “G4S” (actual administrador). Como se pueden imaginar, fue muy difícil y complejo, pero necesario.

Otro gran logro fue lo que sucedió en la cárcel de Doncaster, donde se instituyó el primer contrato de “pago por resultados” a un proveedor privado, Serco. Creo que este sistema podría ser relevante para lo que Chile está contemplando hacer en su sistema de concesiones. Fundamentalmente, con el pago por resultados, el 10% del costo total de funcionamiento de la cárcel queda a riesgo de la empresa; es decir, es retenido y solo se entrega si se reducen las tasas de reincidencia. Con ello, pagamos por cada interno que recupera la libertad y no delinque nuevamente; es decir, que no figura nuevamente en el sistema de justicia penal durante los 12 meses posteriores a su liberación. Si no reincide, la empresa obtiene su pago; si reincide, la empresa no recibe el pago de ese 10% del total. Así en Doncaster, el 90% se paga por todos los servicios generales, pero el 10% se concentra en el trabajo de rehabilitación y la empresa solo recibe esa compensación si logra efectivamente reducir la reincidencia. El gobierno, como se podrán imaginar, está muy entusiasmado con el pago por resultado como método de trabajo, puesto que es claramente una manera de asegurarse el obtener los efectos buscados. Nos interesa muchísimo su avance y estamos analizando opciones para utilizar este tipo de contratos en otros ámbitos. Por supuesto, hay muchos retos para lograr que el sistema sea más eficaz. En ese contexto, es muy importante controlar la entrega de la prestación y saber lo que está sucediendo con los usuarios, en este caso, los internos. No obstante, creemos que es un mecanismo que sin duda ofrecerá grandes beneficios y el gobierno pretende usar este formato en todos los futuros contratos con los proveedores.

Actualmente, estamos realizando una serie de licitaciones para otros nueve recintos penitenciarios, y estamos muy próximos a anunciar los resultados. En esta ocasión, también hemos recibido ofertas de entidades públicas y privadas. En general, en las ofertas entregadas por los actuales servicios públicos penitenciarios, se ha incluido aproximadamente un 40% de participación privada. Ese concepto emula lo que sucede en el modelo chileno de las concesiones, ya que el servicio público penitenciario cumpliría las funciones “duras” de la custodia, mientras que se externalizarían los demás servicios al sector privado. Una vez más, creo que es muy importante para el sistema tener líneas claras y contar con un buen sistema de rendición de cuentas. Más adelante me referiré a los contratos gestionados directamente por los operadores del sistema.

Además de estas licitaciones, estamos programando otras. Al respecto, es útil describir los objetivos que emplearemos en dichas licitaciones:

- Lograr mejoras en la calidad de servicios de custodia para que contribuyan a la reducción de la reincidencia, la protección del público y el cumplimiento de la sentencia.
- Lograr la reforma del sistema, incluidas las propuestas de iniciativas gubernamentales, en especial la introducción del empleo, ya sea en fábricas al interior de la cárcel, o prestando servicios, con el objetivo de generar rentas suficientes para sus gastos personales, para un fondo de apoyo a víctimas y para la cobertura de una parte del gasto correccional.
- Lograr los mayores ahorros posibles en los costos de operación, sujetos al cumplimiento de objetivos y criterios de aceptación. Este tema es relevante, sobre todo dado el panorama económico que enfrenta el país en la actualidad, y por esto, se nos ha instruido reducir el costo global del sistema en un 25%, lo que claramente es muy difícil, y pretendemos lograr a través del programa de licitaciones.
- Desarrollar y mantener un mercado diverso de proveedores potenciales que ayudarán a garantizar una competencia efectiva.

Permítanme hablar ahora acerca de algunos elementos clave en nuestro sistema de “*commissioning*”. Voy a hablar en primer lugar de lo que he llamado “*commissioning*” inteligente, es decir, que debe quedar muy claro lo que se pretende lograr y que deben existir las garantías necesarias en el diseño de los servicios para conseguirlo. Al respecto, quisiera centrarme en la parte del proceso de planificación que suelo llamar “adquisiciones de categoría mundial”, un aspecto que considero absolutamente vital. En nuestra experiencia, cuando iniciamos el sistema del “*commissioning*” y se redactaron los contratos, los expertos estaban del lado de las empresas privadas, y como tales, redactaron contratos que beneficiaban principalmente a dichas empresas. Hoy, esto ha cambiado y lo que hemos hecho es asegurarnos que tenemos a los expertos trabajando con nosotros en la preparación de las bases. Ha sido caro, ya que hemos tenido que pagar sueldos altos para atraer a los mejores profesionales del sector privado, que tienen experiencia en el ámbito de las adquisiciones. No obstante, ha valido la pena y nos ha traído grandes dividendos, porque ahora nosotros tenemos el control y los contratos acordados reflejan nuestros intereses.

La última etapa es la de la gobernabilidad efectiva. En esta parte, la idea es garantizar que uno recibe lo que está pagando. Es decir, que haya gente de uno en terreno, observando lo que se está haciendo y verificando que se cumplen las condiciones y los acuerdos. Aquí vuelvo otra vez al ciclo “*commissioning*” (gráfico N° 1) y, en particular, quisiera centrarme en los ámbitos de la planificación, lo que tiene que ver con la evaluación de las necesidades y las exigencias para la prestación del servicio, así como con la identificación de las prioridades del gobierno en materia de adquisiciones. Por supuesto, también está el aspecto financiero, en igualdad de condiciones para el oferente público y los contratistas privados; posteriormente está la fase de seguimiento y así el ciclo, comienza de nuevo. Es de vital importancia asegurarse el acompañamiento del proceso para garantizar su operatividad, pero como he mencionado, creo que la fase de la planificación es la más relevante, puesto que involucra la comprensión de lo que se está tratando de comprar y la verificación de que se estén obteniendo los servicios contratados.

Así, durante el desarrollo de un enfoque de “*commissioning*”, surgieron algunas dudas, incluso antes de comenzar a hablar sobre el diseño de nuestros servicios o su compra. La más fundamental, que todas las personas deben preguntarse, es para quién es la prisión.



Nuestro gobierno ha tenido problemas en la definición de cuántas personas quiere tener en la cárcel. Cuando me uní a la administración penitenciaria teníamos 40.000 personas en cárcel de una población de 60 millones, lo que representaba una tasa de 75 por 100.000. Ahora tenemos 88.000 personas en la cárcel, lo que representa una tasa de 140 por 100.000. Esta tasa es, claramente, mucho menor a la chilena, pero sin embargo está en el rango alto en Europa Occidental, aunque hay uno o dos países acercándose a nosotros. Lo ocurrido en este periodo es lo que llamamos "política penal", cuando los dos partidos políticos competían entre sí por ser más duros con el crimen, y que trajo como resultado, un aumento en la población penitenciaria. Cualquiera que haya hecho algún estudio sobre criminología dirá que no hay una conexión real entre la tasa de delincuencia y el número de personas encarceladas en una sociedad. Todo se relaciona con las decisiones que el gobierno toma y el número de personas que decide tener en la cárcel. La evidencia muestra que cuando una sociedad reduce el número de personas en prisión, eso no conlleva necesariamente a que la tasa de criminalidad se expanda; por el contrario, probablemente se mantendrá estable, lo que implica que se convierte en una elección gubernamental. Obviamente, la cárcel es algo muy caro, por lo que Inglaterra está tratando de estabilizar el número de personas en prisión y definiendo cuántas personas tener con medidas alternativas, insertas en la comunidad. A veces, estas medidas implican el uso de medios electrónicos para restringir el movimiento, u otras, como el trabajo en la comunidad. El problema es que muchos creen que esto no es un castigo suficientemente fuerte, y desean por ende una mayor utilización de la prisión.

Otra pregunta fundamental que nos hicimos fue respecto a cuál es el mínimo nivel de servicios que queremos en la cárcel. Hasta decidir cuál es ese nivel, no se pueden demandar los servicios que se desean comprar. Para nosotros era importante decir que ese nivel mínimo fuera el mismo para cualquier prestador del servicio, público o privado. Esto nos diferencia de otros sistemas que son privados, como por ejemplo la salud, en el que la persona puede pagar por un mejor servicio. Sin embargo, el preso no puede elegir a qué prisión ir, sino que es enviado por los tribunales. Por esto es de fundamental importancia, que todas las instituciones, públicas o privadas, cumplan con las mismas normas mínimas. Por supuesto, es importante determinar qué servicios requieren qué presos, de manera de determinar la mejor orientación de los servicios de rehabilitación para maximizar el efecto. Nuestra experiencia nos muestra que en cárceles donde los prisioneros son de bajo riesgo, no hay mucho beneficio en hacer una intervención, ya que probablemente no van a reingresar de nuevo al sistema; y cuando son de alto riesgo, tampoco hay muchas ventajas en la intervención, puesto que definitivamente caerán de nuevo en el sistema, independientemente del trabajo realizado. Por lo tanto, el grupo objetivo tiene que ser el grupo de riesgo medio, donde debe ir dirigido el esfuerzo principal. En consecuencia, a menos que se conozca realmente el riesgo del delincuente y que éste se pueda medir, no se podrán dirigir con eficacia los servicios o programas que se aplicarán.

Quiero abordar a continuación brevemente la manera en que esto forma parte del planteamiento de "*commissioning*", y cómo lo estamos consiguiendo. Permítanme que les muestre nuestra experiencia en los últimos 10 años para tratar de lograr ese estándar. El sistema funciona de la siguiente manera: medimos la calidad, entregando un puntaje positivo a las cosas que queremos y un puntaje negativo a las cosas que no queremos, como la violencia, las agresiones y violaciones de seguridad. También incluimos el costo,

controlando el diseño físico de la cárcel y su tamaño. Sabemos que las cárceles mayores son también las más baratas y tratamos de controlar eso. Entonces el jefe del servicio penitenciario, se reunió en una conferencia con todos los Alcaldes junto a un montón de otros invitados, para calcular una relación de precio – calidad de cada una de las prisiones. Este ejercicio se realizó en 2002, y se descubrió que teníamos prisiones de todos los tipos: la peores que eran caras y de mala calidad, y las mejores, de alta calidad y bajo precio.

Así, la visión fue completa y clara: crear deliberadamente una estrategia para abordar este tema y mover a todas las prisiones en la dirección correcta. Por lo tanto, las cárceles de bajo costo requerían mejorar su calidad, mientras que en otras era necesario mejorar tanto el costo como la calidad. Algunas prisiones de alta calidad necesitaban ser más eficientes y, en algunos casos, eso significó sacrificar algo de la calidad, mientras que obviamente, queríamos que las prisiones que eran de alta calidad y bajo costo se quedaran donde estaban. Así, para el año 2008, habíamos conseguido un mejor grupo, y para el año 2010 fuimos capaces de definir el estándar mínimo que sería aceptable y que todas las prisiones debiesen alcanzar. Una forma de realizarlo es a través de la fijación de umbrales mínimos de calidad estándar para todos los proveedores, públicos o privados, que deben prestar los servicios. De esa manera podemos contratar a un grupo público o privado, y conseguir lo que queremos. Adicionalmente, tenemos un documento que entrega esta información cada año a todos nuestros proveedores, que muestra cuáles son nuestras prioridades anuales, qué necesitamos que nos ofrezcan y la evidencia de lo que sabemos que funciona. Estos documentos se encuentran a disposición del público y los enlaces están en el Anexo N° 2.

Nos tomó cerca de cuatro años llegar a este punto; pero, de nuevo, si la fase de planificación no se hace detalladamente, se podría terminar comprando algo que no se quiere, lo que implicaría 20 años de tiempo y esfuerzo desperdiciados. Es por eso que lo creemos prioritario, y nuestro objetivo en la actualidad es ir, cada vez, logrando una mejor calidad, con menores costos.

Por otra parte, en tanto necesitamos asegurarnos el control, asegurarnos que estamos gestionando el mercado y no siendo gestionados por los proveedores, fue que establecimos un enfoque claro sobre las especificaciones de lo que queremos comprar. Tenemos que diseñar un proceso que funcione a favor de nosotros y evaluar a fondo lo que nos están ofreciendo. Para esto, nos aseguramos de que existe competencia, cuatro o cinco empresas participantes para cada contrato y licitación con el servicio público, de manera de garantizar que exista efectivamente una ventaja competitiva para las negociaciones y que, por otra parte, pretendemos que las personas que trabajaban con nosotros sean negociadores duros que busquen el mejor trato para el público.

Otro tema de gran relevancia es tener un contrato flexible y sostenible. Aquí todo se trata de colaboración. Nuestros proveedores privados trabajan con nosotros con ese enfoque, porque, como mencionó el Ministro para el caso de Chile, reconocen que se trata de una relación de 25 años. En nuestro caso, en general lo que se ha entregado es la gestión, puesto que la cárcel y el personal ya existen; sin embargo, esto sigue siendo igualmente cierto cuando se toman disposiciones para la construcción de una cárcel. En algunos casos, puede subcontratarse una empresa constructora, pero nuestra relación es con la empresa que ejecutará esa cárcel durante los próximos 20 años y esa relación tiene que ser sostenible o el sistema entero se derrumbará. También, como parte de la gestión de esa



relación duradera, debemos estar en terreno observando lo que está siendo entregado, debemos monitorear la prisión con funcionarios públicos basados en la cárcel de manera de asegurarnos de obtener lo que queremos.

Por último, otro tema relacionado que hemos debatido mucho, son las decisiones de interés público. Un ejemplo de esto es que, cuando tenemos un contrato con un proveedor, establecemos un cierto número de adquisiciones que les compramos a ellos. Así, pagamos por esa cantidad, incluso si no se proporciona el número suficiente de presos. Por ejemplo, si contratamos 1.000 camas, debemos garantizar la disponibilidad de 1.000 plazas y la empresa no gana si le entregamos más o menos presos; se les paga igual por las 1.000 plazas, de forma que no tendrán interés en tratar de acumular la cantidad de personas encarceladas. Estamos trabajando duro para asegurarnos que nunca tendremos un sistema en el que la empresa privada tenga algún tipo de interés comercial en perjuicio de la política pública correcta respecto a cuántas personas deberían estar en la cárcel o qué tipo de trabajo tendría que hacerse en ella. Queremos asegurarnos que la prioridad sea el interés público en todo momento, ya que es parte esencial del proceso.

Finalmente, me gustaría subrayar una vez más la importancia de la fase de planificación antes de contratar la gestión. Para mí, eso ha sido lo más importante: conseguir una adecuada comprensión sobre la diseminación de la calidad en nuestro sistema y establecer una norma absoluta que todo oferente debe tener.

Debo decir que una gran diferencia entre nuestra experiencia y la chilena es que las prisiones privadas nos ahorran una cantidad considerable de dinero. Cuando tuvimos el concurso de Birmingham terminamos pagando £\$ 200.000.000 menos de lo que se habría pagado sin ese proceso, en un período de 15 años, por tres cárceles, lo que representa una cantidad enorme de dinero. El sistema privado es aproximadamente 15% más barato que el público y eso se debe a menores gastos en personal e innovación. Además, tenemos sindicatos públicos muy fuertes que se resisten al cambio, mientras que las empresas privadas traen el cambio lo que implica, además de rentabilidad, un beneficio real en tener proveedores privados.

Espero que mi exposición les sea de utilidad para el sistema que tienen en Chile. Les deseo muy buena suerte en el desarrollo de los trabajos.

5. El Sistema de Concesión desde una Mirada Pública y Privada

Carlos Plass W.

Jefe de División de Explotación de Obras Concesionadas,
Ministerio de Obras Públicas.

En primer lugar, quiero agradecer a Libertad y Desarrollo la oportunidad de compartir lo que han sido estos años de coadministrar el sistema de concesiones en el ámbito penitenciario. Lo que yo quiero hacer es compartir una mirada relativamente rápida sobre un aspecto más operativo, incluso, de carácter táctico. No hay que olvidarse que nosotros tenemos un

mandante que fija la política. La política la fija el Ministerio de Justicia y, en ese sentido, nosotros estamos enmarcados y regidos, básicamente, por un convenio o mandato donde somos el brazo operativo de esta política dictada por Justicia.

Además, aprovechamos como brazo de concesiones del Estado, en otras formas de infraestructura o de concesión de obra pública, de transmitir la experiencia favorable que hemos recogido. Hoy tenemos 49 contratos, además de otros que llegarán a fin de año y 5 que llegarán el 2014 a sumarse a nuestra cartera. Tenemos una gran diversidad, que nos ha permitido recoger diversas experiencias en el ámbito de servicio, y que creemos que es válido extrapolar también a esta forma de contrato, que por cierto tienen características muy especiales.

**Cuadro N° 3:
Contratos Vigentes MOP**

Tipología de Obra	N° Contratos	Volumen Infraestructura	Inversión Materializada UF	Inversión Materializada MMUS\$
Obras Viales Inter Urbanas	21	2.574 km	159.984.383	7.361
Obras Viales Urbanas	6	170 km.	96.634.360	4.446
Infraestructura Penitenciaria	3	13.317 internos	10.108.592	448
Infraestructura Pública	3	195.723 m2	5.536.794	255
Infraestructura para el Transantiago	5	98.573 m2	8.940.424	411
Obras Hidráulicas	1	237 mm3	3.825.337	176
Aeropuertos	10	149.626 m2	11.145.916	513
TOTAL	49		296.175.806	13.240

Como lo muestra el cuadro N° 3, los 49 contratos son en diversos ámbitos y están clasificados en siete tipologías. Básicamente, en tres grandes grupos: autopistas urbanas, interurbanas y la unidad de edificación pública. En edificación pública tenemos embalses, el estadio techado del Parque O'Higgins, estaciones intermodales, apoyo para el Transantiago, aeropuertos y cárceles.

El cuadro N° 3 también muestra los grandes indicadores que utilizamos para administrar y fiscalizar diariamente, puesto que son contratos tremendamente dinámicos con un millón de transacciones diarias; y todas orientadas básicamente a cautelar dos cosas: resguardar que el interés fiscal para que estas obras sean mantenidas adecuadamente al término de las respectivas concesiones, y velar para que se cumplan los estándares de servicio a los que están obligados los concesionarios. Eso es tremendamente relevante, ya que estamos ante entes muy dinámicos con algunas características que aumentan su complejidad, como son las comunidades o grupos de presión.

Debo mencionar también que es positivo que, por primera vez, en un tiempo largo ha existido hoy un pronunciamiento bastante claro por parte del Ministro de Justicia respecto a

un sí al modelo de concesiones carcelarias, pero condicionado a una serie de aspectos, que dicen relación con las negociaciones que se están llevando a cabo entre el Estado y las concesionarias y que debiesen terminar en los próximos meses, logrando llevar a buen puerto un sistema que, todavía, merece correcciones.

Respecto a nuestro sistema actual carcelario, tal como se muestra en el cuadro N° 4, y en línea con lo expuesto por el Ministro, hoy en día tenemos un sistema con un poco más de 50.000 internos, de los cuales aproximadamente 13.000 están en el sistema concesionado y 37.000 en el tradicional. Así, en términos porcentuales, un cuarto del sistema es atendido por privados, mientras que un 38% de las plazas son provistas por el sistema concesionado, y un 62% por el público, lo que implica que proporcionalmente, el sistema concesionado está con mayor capacidad respecto al tradicional.

Cuadro N° 4:
Número de Internos en el Sistema Cerrado

N° de Internos en el Sistema Cerrado		
Número de Internos Cárceles Tradicionales	37.044	74%
Número de Internos Cárceles Concesionadas	13.317	26%
Total Internos	50.361	100%

Adicionalmente, hoy día existen 108 penales en total, de los cuales 7 son concesionados y se encuentran operativos, más un octavo que viene, que es Antofagasta. Esto significa que el 6% del número de recintos está siendo operado por el sistema privado, lo que implica que existe un gran espacio para crecer. Es la política del Ministerio racionalizar, concentrar, tener menos cárceles y más grandes; hoy estamos con un estándar promedio, de 1.200 o 1.300 internos en cada uno de los establecimientos penitenciarios.

En relación a los contratos penitenciarios, el cuadro N° 5 nos muestra que tenemos, en la actualidad, tres contratos con tres establecimientos cada uno, a excepción del Grupo 2, que cuenta con dos establecimientos penitenciarios. Esto se traduce en siete EPS (Establecimientos Penitenciarios en Operación) operativos actualmente, lo que representa \$ 450 millones de dólares invertidos. En el caso del Grupo 2, la inversión aparece más baja, debido a que se refiere exclusivamente a la habilitación, dado que en este caso se hizo una resciliación de contrato y se puso término a las obras por parte de la Dirección de Arquitectura. Es por esto que los 17 millones de dólares no guardan ninguna relación con el resto de los grupos, pero se debe a que nosotros financiamos la habilitación del mismo.

Cuadro N° 5:
Antecedentes de los Contratos del Sistema Concesionado

Empresas	Establecimientos	Inversión MM US\$	M2 Edificados	Capacidad Original	Población 31.07.12	% Ocupación
Grupo 1 S.C. BAS.S.A	Alto Hospicio	246	46.645	1.679	1.882	112%
	Rancagua		48.716	1.656	1.853	112%
	La Serena		48.937	1.689	1.951	116%
Grupo 2 S.C. GRUPO 2 S.A. (SODEXO)	Antofagasta	17	35.518	1.160	-	-
	Concepción		34.869	1.189	1.190	100%
Grupo 3 S.C. GRUPO 3 S.A. (Vinci VCGP)	Santiago 1	185	63.051	2.568	3.909	152%
	Valdivia		39.668	1.248	1.274	102%
	Puerto Montt		42.915	1.245	1.278	103%
Total	8 Establecimientos	448	360.319	12.434	13.337	114%

Lo anterior, en términos generales, nos lleva a los siguientes indicadores: 360.319 metros cuadrados construidos, con una capacidad original de diseño de 12.434 internos. Estamos sobrepasados hoy en más de 1.000 internos, provocado ello principalmente por Santiago 1, que como muestra el cuadro N° 5, se encuentra rozando los 4.000 internos, con una capacidad original de 2.600. Esta situación es especialmente preocupante, puesto que en teoría tenía un carácter extraordinario y ha pasado a ser de carácter permanente. Para esto, existe un mecanismo previsto a través de un contrato que establece que los EP pueden llegar a poblaciones o sobrepoblaciones de hasta un 120%, pero en el caso de Santiago se ha excedido esa cantidad, lo que ha significado de alguna manera sacrificar estándares y algunos de los principios que subyacen en las políticas presentes.

En términos contractuales o marco normativo, nosotros estamos al amparo de la Ley de Concesiones de Obras Públicas y su Reglamento, la Ley Orgánica de Gendarmería de Chile y otros instrumentos regulatorios, como el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios. Además, somos mandatarios de un convenio mandato suscrito entre ambos ministerios, que en definitiva, es quien dicta las políticas. Adicionalmente existen otros elementos como las Bases de Licitación y Pautas Mínimas de Diseño y Construcción; Oferta Técnica y Económica de la empresa Concesionaria y Decretos de Adjudicación de Concesión de Obra Pública, Reglamento de Servicio de la Obra, Planes y Programas de Servicios, entre otros; y que también son de carácter vinculante cuando se establece la relación contractual con los concesionarios, pero en un marco normativo más sofisticado, porque aquí entramos a regular servicios que, por la naturaleza de los mismos, requieren de revisiones.

En ese sentido, puedo decir, que como política general, el MOP es favorable a continuar con la política de concesiones, pero sujeto a una revisión. En estos procesos, nada es gratuito, y ya han existido problemas en otra forma más simple de contrato, que corresponde a los primeros contratos viales, los de las interurbanas y en todos ellos hemos aprendido

lecciones, tanto el Estado, el concedente, como el concesionario. Obviamente, hay una curva de aprendizaje que estamos todavía transitando y que mirado en una perspectiva de de largo plazo, los seis o siete años transcurridos no son nada, sobre todo si además lo ponemos en una dimensión que son solo 7 establecimientos de un total de 108 existentes , o 13.000 internos de un total de 51.000.

Respecto al modelo de concesiones, somos flexibles al considerar la construcción, implementación y operación. El modelo al cual se optó inicialmente, era un modelo de diseño, construcción, prestación de servicios y al término del período se transfiere a otro, porque se re-concesiona. Recuerden ustedes que la Ley de Concesiones chilena re-concesiona todos estos activos al término de los períodos contractuales. En el caso del Grupo 2, se juntaron algunos problemas en la etapa de construcción de Antofagasta, donde el establecimiento penitenciario sufrió grandes daños en plena etapa de construcción, lo que llevó a que se debieron rescindir los contratos y finalmente optar por el esquema de operación y transferencia. Sin embargo, me parece relevante mencionar que no estamos cerrados a ningún tipo de contrato ni a una combinación de ellos para los futuros diseños que están actualmente en juego o en elaboración por parte del Ministerio de Justicia. Incluso, se podría pensar que recintos tradicionales, como Valparaíso, pudiesen recibir una inversión importante para ser mejorada, elevar sus estándares y privatizar su operación. Esta es una figura que hasta el momento no se ha utilizado, pero la idea es transmitir que existe una disposición de flexibilidad, que está supeditada solo a la creatividad nuestra y por cierto, al marco normativo.

En términos económicos, cuando uno habla del modelo que sustenta, en definitiva, a cada uno de estos contratos, estamos hablando de uno que es relativamente simple, porque no existe generación de ingresos relevantes que puedan hacerlo autosustentable, a diferencia de muchos otros de los que tenemos hoy en día en la cartera. Por lo tanto, estamos hablando, en esencia de estos tres conceptos: un subsidio fijo a la construcción, subsidio fijo a la operación y un pago variable, en función al número de internos.

Existe otro pago, que no nos gusta por cierto, que es la compensación por sobrepoblación y que tiene un efecto de multa disuasiva. La idea o el espíritu de esto, cuando se normó, es que, básicamente, el sobrepasar la cantidad y sacrificar los estándares de servicios, tenga un carácter extraordinario, temporal y lleve a la autoridad a realizar los ajustes necesarios para trasladar o disminuir la población de manera de restituir los niveles de servicio que se esperaba tener. En este sentido, tenemos un caso que nos distorsiona la realidad, y que corresponde a Santiago 1, que lleva dos años sobrepasando su capacidad de diseño, lo que ha implicado diariamente una multa. Lo que buscamos es resolver el tema de forma estructural, puesto que no es el espíritu obviamente, tener una multa todos los días del año. Por otra parte, si comparamos ambos sistemas, es posible ver que la diferencia es brutal. Los nuevos establecimientos, además de ser más modernos, más seguros y contar con otras características, dignifican profundamente la vida de los internos, y de quienes trabajan en ellos, a diferencia de los establecimientos tradicionales.

Los establecimientos concesionados han demostrado ser tremendamente efectivos en la condición de la seguridad, con una capacidad de contención casi perfecta. En ese sentido, esto permite también tener los establecimientos más cerca de las comunidades, facilitando

las visitas y una cantidad de otros aspectos con los que tenemos que lidiar, como la logística, los traslados a tribunales y otros.

Entre sus características, los establecimientos penitenciarios nuevos cuentan con un diseño que permite una segregación física y visual completa, de acuerdo a la calidad procesal (si son imputados o son procesados) y de acuerdo a los niveles de seguridad o peligrosidad. Esta clasificación se vuelve a repetir dentro del establecimiento penal en módulos, donde están nuevamente clasificados por nivel de peligrosidad. Por otra parte, la utilización de tecno vigilancia, permite reducir el número de funcionarios que vigilan a los internos, dado que por la vía de cámaras se puede monitorear grupos de cuarenta o cincuenta personas, sin mayores problemas y aportando también mayor seguridad a funcionarios y gendarmes. Impedimos el contacto físico o visual con los externos o entre los distintos grupos de peligrosidad de los internos, lo que en definitiva, redundando en mayores niveles de seguridad y una optimización de recursos físicos y tecnológicos dentro del establecimiento.

Otra de las grandes diferencias entre ambos tipos de penales, concesionados y tradicionales, la constituye la obligación que tiene el concesionario de velar por el mantenimiento de la infraestructura, asegurando el estándar del día uno hasta la fecha de entrega en el año 15 o 16. Por esto, debe velar por el mantenimiento, a través de un plan anual que incluya mantención preventiva y correctiva, con un tiempo de respuesta que garantiza que, en definitiva, se tenga un estándar permanente que dice relación no solo con el edificio, sino también con el equipamiento (camas, escritorios de los oficiales, casinos, etc. mantenidos en buen estado).

Otra gran diferencia la constituye el paquete de servicios que están obligados a prestar las sociedades concesionarias. A continuación se presentan los servicios prestados:

- Servicio de alimentación: es un servicio para el interno y el personal de Gendarmería de Chile, que se traduce esencialmente en tres comidas diarias, monitoreadas por nutriólogos y nutricionistas. Tanto los internos como el personal de Gendarmería, reciben una dieta de 2.600 calorías diarias que es repartida en tres comidas, lo que significa que se sirven 15 millones de platos anualmente en el sistema. Este es un punto muy importante, como mencionó el Ministro, respecto a la labor del alcaide y su manejo del penal, lo que llevaba a diferencias significativas entre internos, funcionarios, etc. Aquí se cumple con un estándar de excelencia que es similar para todos.
- Servicio de lavandería: Los internos pueden lavar 2,5 kilos de ropa por semana y 2 frazadas semanales. Todo eso está normado y reglamentado, lo que se traduce en una mejor capacidad operativa y mantenimiento del penal. Se están lavando cerca de mil toneladas de ropa anualmente en los distintos establecimientos, lo cual representa otro punto a favor de la dignificación de nuestros clientes.
- Servicio de salud a internos: como referencia, el año 2011, se dieron 260.000 atenciones médicas y a pesar que podría existir aquí un punto que se podría calificar de abuso (en 2011 tenemos 10,4 atenciones médicas por interno, lo que es claramente superior al promedio nacional) es un tema a ajustar, sobre todo porque que algunas especialidades pueden estar sobredimensionadas en comparación a otras. En promedio, se cuenta con 6 horas de médicos generales y 4 horas de especialistas.

- Servicio de economato: es un pequeño supermercado existente en todos los EP, y que tiene como característica que quien lo opera no puede cobrar precios superiores a un 10% de los precios externos, lo que lo hace bastante accesible y permite la complementación de las dietas con otro tipo de alimentación.
- Servicio de reinserción social: es quizás el más relevante, puesto que constituye el objetivo último y más fuerte que se persigue: que quienes finalmente obtienen su libertad no vuelvan a delinquir. En ese plano, básicamente, hay un área fuerte en educación y otra de capacitación. En el ámbito de la educación, se imparte, sistemáticamente en todos los establecimientos penitenciarios por parte de las sociedades concesionarias, de forma obligatoria, cursos que apuntan a satisfacer capacidades que les permitirán desenvolverse en la vida real, por ejemplo de gasfitería o de técnicos en distintas especialidades. En definitiva, son profesiones u oficios que los internos aprenden dentro, de una manera muy profesional (son todos cursos autorizados por Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE). Otra dimensión que creo relevante señalar y que dice relación con la reinserción es el empleo. Hoy día, cerca de 3.000 internos del sistema privado están trabajando de alguna forma, de los cuales 1.400 están con contratos absolutamente formales (es decir, incluyendo AFP, vacaciones, salud, etc.) y son cerca de 1.600, los que, básicamente, desempeñan labores de artesanos, lo que representa un oficio independiente. Lo más interesante, es que esos 1.400 que trabajan actualmente en las cárceles concesionadas, representan el 96% del sistema total. En otras palabras, los que trabajan están en el sistema privado, puesto que el tradicional solo aporta con el 4% restante de trabajadores formales, lo que demuestra la incapacidad de éste de poder desarrollar tal tipo de programas.
- Servicio completo de aseo y control de plagas: éste no es un tema menor en los establecimientos tradicionales, sobre todo por el hacinamiento y la falta de espacio que conlleva a que se convierta en un problema de salud pública importante.

Para concluir quiero mencionar que estas cárceles constituyen una gran posibilidad de reinserción y que si bien el camino recorrido todavía es muy corto como para ser muy concluyentes respecto de algunas evaluaciones preliminares que se están haciendo, no tengo la menor duda que es la única forma que tenemos de tener una sociedad más justa y que marche hacia ese objetivo: poder reinsertar a quienes han delinquido o han sido condenados. Por otro lado, me parece tremendamente importante destacar la capacidad de desenvolver mejor sus labores al personal de Gendarmería. Solo como referencia, prácticamente un tercio del personal de Gendarmería está con licencia todo el año, debido a las muy malas condiciones laborales en que se desempeñan. El parámetro es totalmente distinto en el sector privado, porque las condiciones son mucho mejores, lo que se traduce en que existan costos ocultos en el sistema, que se refieren a la productividad, por ejemplo, de los gendarmes en uno y otro modelo. Para el Estado, esto se inserta en la macro política de concesiones que permite reenfocar los recursos escasos en tareas más prioritarias, delegando o trasladando estas obligaciones históricas del Estado a un privado, y concentrándose en aquellas materias donde, a veces, no hay rentabilidad privada o los privados no manifiestan interés.

Otro punto de avance lo constituye el que estos establecimientos más dignos y amistosos con el entorno, han permitido darle visibilidad y poner el tema en la discusión, sobre todo

dado que es un tema en el cual la gente pone poco interés, aunque es parte de un problema que tiene siempre una sociedad. Además es a través de la misma dignificación y la posibilidad real de resolverlo, como el problema se hace más abordable.

Esto resume o constituye, de alguna forma, lo que sería el círculo virtuoso de poder trabajar y avanzar un poco más en el camino que aún le queda recorrer al sistema, donde creo, tenemos una capacidad importante de extrapolar conocimientos de otra forma de obra concesionada. Al respecto, el MOP se encuentra negociando en este momento, con los Grupos 1 y 3 de cárceles, buscando lo que llamaría una suerte de racionalización o ajuste a los contratos. Como todos sabemos, los contratos no son sustentables, cuando no son percibidos como equitativos o justos. Si el contrato tiene problemas importantes, se arriesga la sostenibilidad del mismo en el tiempo. Por eso creemos que transcurridos los seis o siete años de experiencia y olvidado el problema ocurrido en la fase constructiva del mismo, hoy día más enfocados en la etapa operacional, debemos sentarnos responsablemente sociedades concesionarias, nuestro mandante y nosotros como brazo operativo, a renegociar aquellas cláusulas de manera de reasignar de mejor manera los recursos, racionalizarlos y adecuarlos, para hacerlos sustentables o sostenibles en el futuro. Nosotros quisiéramos que ésta constituya una señal potente también para que la autoridad o nuestro mandante se entusiasme y que tengamos todos los elementos de juicio, sobre todo calidad con costos razonables y racionalidad, ante el Parlamento y las comunidades a las que les interesa mejorar esto.

6. Una Perspectiva Privada para las Concesiones Carcelarias

Javier Hurtado C.

Gerente de Estudios, Cámara Chilena de la Construcción

El primer lugar, quiero agradecer la invitación a este seminario tan interesante, sobre todo por la importancia del tema hoy y la necesidad de reflexionar respecto a éste. La idea de esta presentación, como representante de la Cámara Chilena de la Construcción, es presentar algunas visiones desde el punto de vista del sector privado, y respecto a lo que hemos visto, como promotores de las concesiones en general. En este punto quiero aclarar que la Cámara ha sido un promotor del sistema y que la idea es entender los desafíos que representa.

Comenzaré con un análisis sobre las características propias del sistema carcelario en general. En primer lugar, es relevante mencionar que tenemos altos niveles de población penal por habitante, que además han experimentado una tasa de crecimiento importante durante los últimos años, y que a su vez ha conducido a importantes tasas de hacinamiento y, esto, sucesivamente al tema más de fondo y a mi juicio fundamental, que es la muy limitada capacidad de reinserción y rehabilitación en las personas privadas de libertad.

Respecto a los altos niveles de población penal por habitante, podemos observar en el cuadro N° 6 que Chile está en el lugar 42 a nivel mundial y segundo en América Latina.

Cuadro N° 6:
Población Penal Chilena en relación al Mundo y a América Latina

Mundo		
Lugar	País	tasa (*)
1	Estados Unidos	730
7	Cuba	510
8	Federación Rusia	508
37	Sud África	310
38	Costa Rica	307
42	Chile	294
51	Estonia	252
55	Singapur	237
56	Israel	236
63	Eslovaquia	203
64	México	201

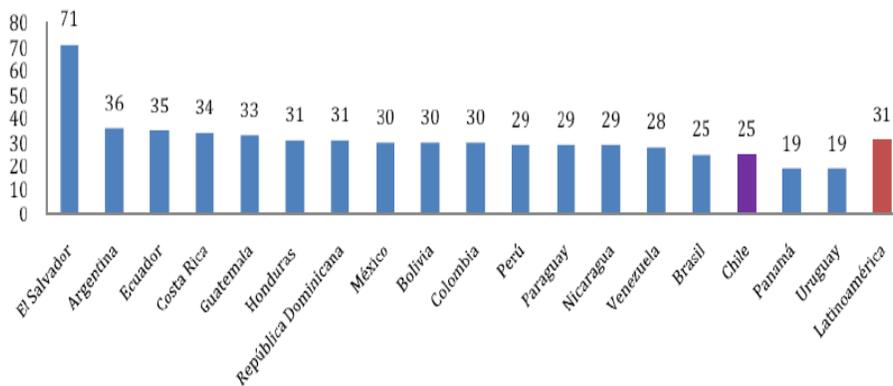
América del Sur		
Lugar	País	tasa (*)
1	Guyana Francesa	297
2	Chile	294
3	Guyana	281
4	Uruguay	279
5	Brasil	260
6	Surinam	191
7	Perú	184
8	Colombia	181
9	Venezuela	149
10	Argentina	145
11	Bolivia	112
12	Paraguay	97
13	Ecuador	86

Fuente: International Centre for Prison Studies.
University of London.
(*) Población penal por cada 100.000 habitantes.

La pregunta que surge en relación a estos datos dice relación con si Chile es más o menos peligroso que el resto de los países, y si es que existe relación directa entre la cantidad de gente en la cárcel y la delincuencia.

El siguiente gráfico N° 2, muestra el porcentaje de hogares que han sido asaltados, agredidos o víctimas de un algún delito en los últimos 12 meses, para diversos países en Latinoamérica según los datos del Latinobarómetro 2010. Claramente, al analizar el gráfico y el cuadro N° 6, vemos que no se aprecia una correlación directa con los datos, y que por ende no constituye una justificación a la mayor población penal el que seamos un país con mayor o menor victimización.

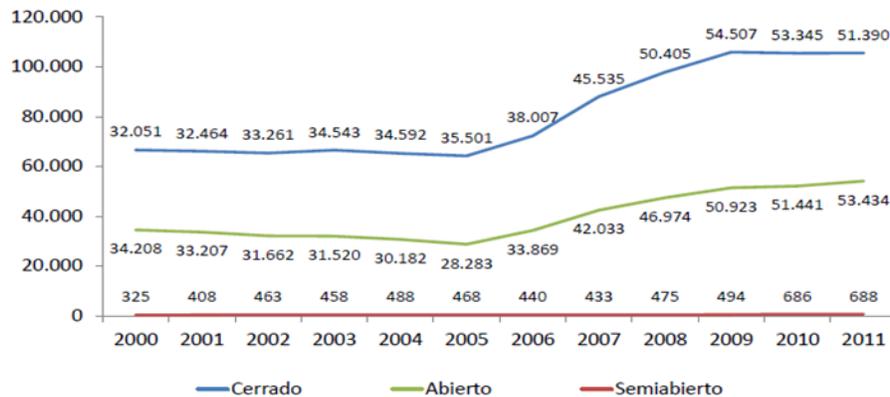
Gráfico N° 2
% de Hogares Víctimas de algún Delito los Últimos 12 Meses



Fuente: Paz Ciudadana.

Respecto al sistema penal en general, el gráfico N° 3 muestra que existen tres subsistemas: cerrado, abierto y semi-abierto. El gráfico señala cómo el subsistema cerrado indica una tasa de crecimiento muy alta, probablemente producto de la reforma del sistema procesal penal, que trajo como efecto un aumento importante en la privación de libertad, que posteriormente se ha ido estabilizando. Para el caso del subsistema abierto, también la población ha sido creciente, mientras que para el semi-abierto, ha sido estable.

Gráfico N° 3
Población Penal en los Distintos Subsistemas



Por otra parte, cuando analizamos el tema de las cárceles y el hacinamiento, debemos considerar no solamente a la población que está reclusa permanentemente a través del subsistema cerrado, sino que a un porcentaje no menor que pertenece al subsistema abierto, es decir, que no está reclusa permanentemente, pero que sí está condenada a reclusión nocturna y que, por ende, debe ser contabilizada desde el punto de la utilización de la cárcel puesto que incide en la sobrepoblación carcelaria. El cuadro N° 7 nos muestra la población que pernocta en las cárceles en relación a la capacidad de diseño de los recintos y nos permite ver que existe un porcentaje altísimo de sobrepoblación.

**Cuadro N° 7:
Población Pernoctante**

	2005	2006	2007	2008	mar-11
Población que Pernocta	37.646	41.454	46.942	52.220	54.483
Capacidad Diseño Recintos	27.995	26.460	32.326	35.373	34.189
Déficit Recintos	9.651	14.994	14.616	16.847	20.294

Bajo estas condiciones, el tema de la reinserción social se convierte en el objetivo final, y a la vez en la razón de ser de este problema donde las cárceles están sobrepobladas y pasan a ser escuelas del crimen. Sin embargo, si analizamos la política penitenciaria, y en especial la misión y visión de Gendarmería, vemos claramente que la actual política penitenciaria apunta a cárceles, como un elemento de contribución a la disminución de la reincidencia y el fortalecimiento de los niveles de seguridad pública. En este sentido, los puntos clave que aborda son:

- Área laboral, que abarca toda la actividad de trabajo y capacitación de los internos o usuarios de medidas alternativas de un establecimiento penitenciario.
- Capacitación para la reinserción social: capacitación en oficios que preparen su inserción laboral.
- Capacitación de funcionarios: para mantener la capacidad del servicio.

Éstos son parte de los objetivos propios que tiene Gendarmería. Sin embargo, la pregunta que surge es si se han logrado cumplir con ellos. Creo que la respuesta no es muy positiva porque, en primer lugar, lamentablemente, las condiciones actuales de hacinamiento dificultan de manera importante el logro de esos objetivos. Adicionalmente, existen diversas razones, entre ellas el personal, los recursos, y la falta de segregación de las personas, que también dificultan el cumplimiento y que claramente constituyen temas que se deben discutir. En este sentido, por ejemplo, si analizamos el caso del incendio de San Miguel vemos que murieron personas que estaban presas por haber pirateado un CD, junto con criminales de alta peligrosidad. Es decir, claramente, manejar o tratar de administrar o

rehabilitar personas con esa dispersión y en esa forma, es prácticamente imposible, punto de partida que debe estar claro.

Por otra parte, la pregunta clave que debemos realizarnos, y con sinceridad es ¿qué queremos hacer con la población penal? En un extremo podríamos no hacer nada, buscando tenerlos escondidos, lejanos y encerrados, de manera de sentirnos seguros, asegurándonos no verlos nunca más y ojalá ni siquiera saber lo que nos cuestan. Sin embargo, sabemos que éste es un extremo y claramente no es el objetivo. El objetivo final que dicen todas las misiones y las discusiones públicas e internacionales, es rehabilitarlos, lo que además es mucho más rentable y más barato, puesto que para la sociedad un ex reo rehabilitado tiene menos costos que un ex reo que sigue siendo reo todo el tiempo. Así, incluso yendo más allá de las razones propias de derechos humanos y analizándolo desde el punto de vista económico, lo más conveniente es rehabilitar lo antes y lo mejor posible, a la mayor cantidad de gente y sobre la base de una clara segregación. Tal como se mencionó anteriormente, existe un porcentaje de personas que no es rehabilitable, en tanto otro que sí lo es; por ende la clave está en la segregación de ambos grupos y tener claro como están viviendo esas personas dentro del sistema carcelario.

Ahora, analizaremos el tema desde el punto de vista de las concesionarias. Como se mencionó anteriormente, la sociedad concesionaria financia, construye y mantiene la infraestructura, además de otorgar algunos servicios contratados, y el Estado mantiene la administración del establecimiento, el otorgamiento de beneficios penitenciarios y la seguridad. Esta relación complejiza la situación, por el hecho no existir una sola línea de mando general exclusiva para una sola cárcel lo que conlleva a la existencia de servicios paralelos, que son administrados de forma distinta, con jefatura y dependencias distintas y que no permite que un servicio pueda imponerle calidad a otro. Por el contrario, vimos en el caso inglés, donde una prisión privada está a cargo de todos sus servicios internos, incluida la protección y otros, bajo una misma administración. Éste es un tema que se debe analizar en profundidad, puesto que es mucho más eficiente desde el punto de vista de lograr objetivos concretos, el que exista una cabeza de mando en el manejo de una cárcel.

En cuanto al Programa de Cárceles por Concesiones de Obras Públicas existente en Chile, a la fecha se han construido 8 recintos: 4 de alta seguridad (Alto Hospicio, Rancagua, Santiago 1 y Concepción) y otras 4 de mediana seguridad (La Serena, Valdivia, Puerto Montt y Antofagasta). Además, tal como se mencionó anteriormente, los metros cuadrados por habitante, son bastante más adecuados y holgados, en el caso de las cárceles concesionadas, con 24 metros cuadrados por interno en promedio versus 14 metros cuadrados el sistema tradicional, lo que se traduce en calidad de vida interna física bastante mejor.

En relación a los servicios ofrecidos por los concesionados, son diversos y algunos son más complejos que otros. Servicios como salud, alimentación y lavandería, permiten establecer ciertos estándares de medición (por ejemplo calorías diarias, consultas mensuales, etc). Sin embargo, en el “*Core Business*” del negocio de la cárcel, que es a final de cuentas rehabilitar y reinsertar, es donde justamente no existe este tipo de indicadores, ni objetivos numéricos con estándares claros al respecto. En este sentido, se debiese considerar que cada cárcel pudiera establecer sus objetivos, de acuerdo a su población y sus propios programas, en contraposición a la imposición de un cuadro programático estándar para todo Chile. La

rehabilitación y la reinserción, es claramente el verdadero negocio, y no la “hotelería” o infraestructura que sin duda puede ser de elevados estándares. Ojalá, todas las cárceles sean buenos hoteles y tengan estándares físicos reales e iguales; sin embargo, la razón de ser de una cárcel, es justamente proveer los servicios de reinserción social, además de la seguridad, que sin duda también es importante.

Respecto a los servicios de reinserción social que hoy en día están establecidos en los contratos, estos son:

- Subprograma atención a lactantes hijos de internas.
- Subprograma para la atención de internos en el área social.
- Subprograma de atención psicológica para internos.
- Subprograma de atención a internos que presentan adicción al consumo de alcohol y drogas.
- Subprograma de deporte, recreación, arte y cultura.
- Subprograma de educación.
- Subprograma de capacitación laboral.
- Subprograma laboral.

Por otra parte, si comparamos ambos sistemas, el cuadro N° 8 nos permite apreciar importantes diferencias. En el fondo, varias dicen relación con el hacinamiento en las cárceles tradicionales, que es mucho mayor al de las concesionadas. Además, al incrementar el hacinamiento en las cárceles concesionadas y estar dispuesto el Estado a pagar una multa, lo que se está diciendo es “quiero bajarle la calidad de servicio a los presos que están en las cárceles concesionadas”.

Cuadro N° 8
Sistema Tradicional v/s Sistema Concesionado

Sistema tradicional	Concesionado
Importantes niveles de hacinamiento	Sobrepoblación controlada (pago de multa**)
Segregación penal limitada	Cárceles con sistemas de segregación de la población penal
Plan de rehabilitación y reinserción limitado	Plan de rehabilitación y reinserción
Pocos m2 por interno	Más m2 por interno
Baja seguridad población penal	Mayor seguridad de la población penal
Deficientes servicios sanitarios	Servicios sanitarios e higiénicos adecuados
Más caro por interno (*)	Más barato por interno (mayor tecnología)

(*) Según un estudio del INAP el costo mensual por interno en sistema tradicional se acerca a \$ 284 mil y el concesionado a \$ 209 mil.

(**) Pago de multa por sobre el 120% de la capacidad del recinto.

Lo esencial es discutir cuál es la calidad deseada. Es importante mencionar en este sentido, que el objetivo de fondo del pago de la multa era justamente el lograr un estándar mínimo de calidad. La multa se estableció en el contrato para efecto de que no existiese ningún incentivo a que el Estado mandara más internos a las cárceles concesionadas. El objetivo de

la multa no es recaudar más plata, sino el que Estado decidiese que meter una persona adicional es muy caro, y que es más barato usar ese monto adicional y construir u concesionar una cárcel nueva. Ahora, el Estado está decidiendo pagar la multa o negociarla para rebajar los estándares.

Respecto a la segregación penal, vemos que es limitada en el caso público y, en el caso de las concesionadas, los sistemas de segregación de la población penal son mayores. En ambos casos hay un plan de rehabilitación y reinserción, en un caso mejor que en otro. En cuanto a la seguridad, yo creo que ambas son buenas. Respecto al servicio sanitario, claramente las concesionadas representan hoteles de cinco estrellas versus una estrella las tradicionales, y existe una diferencia enorme.

Respecto a los costos, vemos que hay diversidad de datos. Hoy, el Ministro presentó unos datos; yo tengo otros que son los costos variables. Cuando veo estos costos variables, en general concluyo que el costo variable en la cárcel concesionada es menor que en la cárcel pública: en todo caso, ésa no es una discusión relevante, sino que a precios similares, uno siempre debe buscar mejorar la calidad, obteniendo una mejor cárcel al menor precio. Yo creo que ésa es la discusión más importante: lograr estándares similares.

Para lograrlo, existen una serie de preguntas relevantes que se deben hacer en el sistema, y que son importantes para el diseño de las cárceles. Lo primero es tener claro lo que uno quiere hacer, por ejemplo, en el caso de algunas cárceles que costaron una “locura” al principio, como lo mencionó el Ministro. Si uno no tiene claro lo que quiere hacer y lo digo con conocimiento directo, porque fui parte en la discusión de ese problema, y contrata cualquier cosa, el precio es difícil de estimar, porque uno no tiene idea cuánto puede valer. A mí me consta, que la ingeniería se hizo 2 o incluso 3 veces. Inicialmente, la ingeniería que se licitó y se aceptó, fue posteriormente modificada porque a Gendarmería no le gusto ya que, en su opinión, “las paredes debían ser más anchas, porque los presos se podrían arrancar”; y tras un montón de discusiones, se tuvo que demoler parte de lo que se había hecho y hacerlo de nuevo. La verdad que hacer una cárcel es caro, pero realizar tres veces el diseño, demolerla entremedio y construirla dos veces, es carísimo. Por esto es crucial definir lo que queremos, no solamente en infraestructura, sino que basados en aspectos de fondo que se resumen en quiénes deben estar privados de libertad, en qué condiciones deben estar los reclusos, si queremos reinserción social y en quiénes nos focalizamos.

Respecto a quiénes deben estar privados de libertad, la decisión es política de país, y es sobre cuántos presos voy a tener. Sobre las condiciones de éstos, se deben considerar que hay muchas medidas alternativas, y muchos otros sistemas que uno puede utilizar, como por ejemplo, el trabajo comunitario. Hay muchos esquemas interesantes a utilizar, antes de llegar al esquema de la presión misma. Creo que es esta una discusión que debemos tener, al definir cuántos individuos privados de libertad queremos tener y en qué condiciones. Respecto a la hotelería, debemos fijar un estándar, con las condiciones que queremos para todo Chile, sobretodo porque el preso no tiene capacidad de decidir a qué cárcel se va y es el Estado quien decide. Por ende las condiciones deben ser para todos relativamente iguales, con las mismas oportunidades para todos.

Respecto a la reinserción social, es un hecho que sí la queremos; sin embargo debemos definir en qué nos focalizamos, tomando en cuenta como punto clave la segregación. Debemos definir qué esperamos de los distintos programas carcelarios o de reinserción social y cuánto estamos dispuestos a pagar por ello. Debemos tomar una decisión como país respecto a cuánto queremos pagar por esos programas y cómo medirlos. Desde mi punto de vista, las cosas que no se miden, no existen; es decir, si tengo un objetivo que no está medido y cuantificado, no tengo cómo validarlo. Una vez obtenida la respuesta a esas preguntas, se puede empezar a construir un plan para rehabilitar a la población penal y un sistema carcelario que tenga cierto objetivo real, que vaya más allá que meter un preso dentro de un sistema cerrado, para que no se escape.

Por último, nos cabe preguntarnos ¿hacia dónde ir? Sin duda, en infraestructura se puede hacer mucho más, y a pesar que las concesiones ya han hecho mucho, aún queda mucho que avanzar. Se deben construir más cárceles que doten al sistema de mayor capacidad y básicamente de una calidad adecuada, estandarizada y para todos igual. Las concesiones han sido un gran camino para mejorar la calidad de vida adentro y creo que ése es un esquema de cuál debemos aprender para lograr que sean todas las cárceles similares: la relación, las negociaciones, etcétera. Creo que un tema de fondo aquí, y tal como se mencionó en la experiencia inglesa, es el buscar de alguna forma los incentivos adecuados para el concesionario, que tengan relación con el grado o la calidad de rehabilitación que está lográndose. El verdadero negocio de este sistema es rehabilitar y para un concesionario, como parte del negocio, le interesaría mucho poder beneficiarse de su capacidad y de hacer bien su trabajo. En ese sentido, el buscar mecanismos que, de alguna forma, paguen directamente por una rehabilitación deseada a través de ciertos indicadores, con incentivos reales para que el concesionario se dedique al “*Core Business*” que es rehabilitar, como hemos mencionado.

Segundo, creo que tenemos que buscar abrir la mente a otros sistemas que no solo habiliten esto, sino que permitan, por ejemplo, el trabajo real en las cárceles. Es decir que en las cárceles puedan buscar financiamientos internos por la vía de generar cierto tipo de actividades de trabajo remunerados en el sistema y que, de alguna forma, se les pague o se auto paguen, con condiciones adecuadas, y con todas las de la ley. Se debe llegar al punto que, ojalá, el concesionario sienta que tiene un negocio y que puede buscar también ingresos adicionales que permitan abaratar el sistema, mejorar la calidad y que le permitan al condenado de libertad, tener reales posibilidades de rehabilitarse mediante trabajo, ingresos y otras condiciones. Hoy día, el desafío está en tratar de lograr la generación de incentivos correctos para que la actividad de la cárcel se dedique realmente a la rehabilitación de los presos por la vía de los incentivos adecuados en el sistema. Yo creo que ésa es la única forma de poder tener un buen sistema concesionado, y debe mencionarse que en este sentido, los incentivos van mucho más hacia las empresas privadas, que a administración pública en general, que no son buenos para ese tipo de incentivos. Tenemos que buscar esos incentivos y ello constituye el desafío para el futuro.

7. Una Experiencia de Concesión Carcelaria

Julio Torres G.

Director de *Justice Services*, SODEXO.

Agradezco a Libertad y Desarrollo, por la oportunidad que nos ha brindado de poder hacer una presentación respecto de nuestro punto de vista de cómo se ha desarrollado la actividad en los establecimientos penitenciarios concesionados. Sin embargo, antes de comenzar me gustaría hacer referencia a lo que se ha comentado respecto a los “Cursos de árbitros de fútbol”, No somos nosotros quienes hemos realizado estos cursos, pero que sin embargo son parte de los defectos que tiene el contrato de concesión y que, como se comentó, hoy día estamos trabajando para mejorarlo. Estamos trabajando para avanzar, en el sentido de racionalizar el uso de los recursos del Estado; que las concesionarias no se vean obligadas a realizar actividades solo para cumplir con las coberturas de atención exigidas y los indicadores de gestión asociados, y que solo se mida la ejecución de dichas tareas, sino que éstas se realicen para lograr una mayor efectividad de los programas de reinserción social.

Respecto a nuestro punto de vista sobre cómo se ha desarrollado el modelo, quiero destacar, tal como se comentó con anterioridad, que efectivamente el modelo ha traído muchísimos beneficios al sistema penitenciario chileno, lo que nos hace sentir orgullosos de participar en él. Esta presentación se va a focalizar, fundamentalmente, en lo que hemos desarrollado mostrando algunos datos y en algunas cifras de nuestro desempeño en esta materia. No obstante, siempre nos ha resultado interesante hacer una previa presentación del Grupo SODEXO y su experiencia, de más de 25 años operando establecimientos penitenciarios bajo los modelos de concesión o prestando algunos otros servicios específicos en el ámbito penitenciario. Esta larga experiencia constituye hoy parte de nuestro “*Core Business*” ampliando ya largamente la gama de servicios que ofrecemos más allá de la alimentación, que es el más conocido, posicionando al Grupo SODEXO como una empresa de soluciones integrales de servicio.

En la actualidad, tenemos, aproximadamente, 120 sitios en operación y tenemos más de 4.000 trabajadores involucrados solo en esta actividad, en distintos países y con distintos modelos. En modelos similares al chileno, operamos cárceles en Bélgica, en Francia y próximamente, iniciaremos la operación en dos cárceles de México. En concesiones de mayor complejidad, con la prestación de todos los servicios, incluida la seguridad, operamos tres establecimientos penitenciarios en Inglaterra y uno en Escocia. En otros tres países, Italia, Holanda y España, prestamos servicios de alimentación y algunos otros servicios que se requieren en los establecimientos penitenciarios, como lavandería, economato, generación de puestos de trabajo para contribuir a la reinserción social.

¿Por qué asumimos este desafío? ¿Por qué el Grupo SODEXO aprueba nuestra participación en este proyecto tan ambicioso de política pública en Chile? Primero, porque el proyecto que se nos ofrece está en línea con nuestros principios éticos. Un país donde se practica la democracia, no existe la pena de muerte, el cumplimiento de las penas está orientado a la reinserción social y nuestro personal no requiere el uso de armas. Aunque haya que hacer correcciones a los planes y programas de reinserción social, para alcanzar mejores objetivos, la filosofía que ha inspirado a las autoridades en la definición de este

modelo es claramente rehabilitadora y no exclusivamente punitiva. En complemento con lo anterior, vimos con gran interés la oportunidad para seguir apoyando a nuestro cliente, el Estado chileno, con quien teníamos otras actividades y queríamos reforzar nuestra relación.

Entrando en materia de operaciones, SODEXO participa en dos grupos concesionados hoy día, con dos modelos diferentes:

- En el grupo uno, con un modelo, donde fue necesario estructurar una sociedad concesionaria, y SODEXO se asoció con BESALCO y TORNO, con quienes conformamos la Sociedad Concesionaria BAS, donde SODEXO aporta la experiencia de más de 15 años de operaciones en concesiones penitenciarias, constituyéndose como el socio operador. El grupo número uno contempla los establecimientos de Alto Hospicio, La Serena y Rancagua, y actualmente tiene una tasa de ocupación promedio en torno al 114%.
- El grupo dos es un modelo distinto, donde el Estado es finalmente el que construye y nos transfiere la responsabilidad, como Sociedad Concesionaria Grupo 2, de habilitar estos establecimientos y luego de eso, operarlos por un período de quince años. El establecimiento penitenciario de Concepción está en operación desde septiembre de 2011 y el de Antofagasta está en su etapa de habilitación y esperamos que entre en operación el primer trimestre del próximo año. En la actualidad, Concepción tiene una tasa de ocupación que supera apenas el 100% y está cumpliendo con el objetivo para el cual fue construido.

En materia de servicios, las bases de licitación definen claramente las obligaciones de la prestación, sus estándares y la forma de medir el cumplimiento. Hemos logrado un alto estándar de cumplimiento. En primer lugar, en materia de mantención, la infraestructura y el equipamiento mantienen en los estándares de conservación, de acuerdo a lo contratado. Esto, como todos los otros sub programas y como todos los otros planes de trabajo, son monitoreados por el Estado, a través de la inspección fiscal, de manera de asegurar y certificar su cumplimiento.

Tenemos la obligación de atender los reportes de fallas en un determinado período de tiempo, en algunos casos hasta no más de doce horas de reportada la falla, sobre todo de los equipos y sistemas críticos; obligaciones que se han cumplido a cabalidad en estos casi siete años de operación en el Grupo 1. Sobre todo y lo más importante, desde nuestro punto de vista, es que los sistemas críticos y los equipos de seguridad han mantenido la continuidad operacional exigida en el contrato. El servicio de alimentación ofrece un estándar que cumple normas FAO y OMS. El estado nutricional de la población, medido con estos indicadores anuales, es normal; incluso superando los estándares promedio de la población nacional. El 100% de la población ha recibido oportunamente el servicio de los tres ejercicios diarios, sin ninguna dificultad y un dato que para nosotros resulta interesante de entregar, es que, a la fecha, hemos entregado más de doce millones de raciones diarias, que contemplan desayuno, almuerzo y cena, sin registrar ninguna enfermedad transmitida por los alimentos, atribuibles a la concesión. Eso no sería relevante para una empresa, como SODEXO, cuyo "Core Business" principal y más conocido, es la alimentación, como decía al principio. Sin embargo, esto es importante, porque el 70% de los manipuladores de alimentos, que trabajan en los establecimientos penitenciarios son internos y el 100% de los manipuladores que entregan el servicio a la población penal, son internos. Es un gran logro,

destacamos, no solo porque se cumplen los estándares en materia de calidad sanitaria de las preparaciones, sino que demuestra la efectividad de los planes de capacitación que nos permiten transmitir a los internos, conocimientos y ciertos hábitos de manufactura que, seguramente les permitirán, al momento de su egreso, salir con una formación o capacitación que los habilitan para trabajar en estos servicios. Éste es un aspecto que debemos mejorar en nuestra sociedad, la que actualmente no está tan disponible para ofrecer oportunidades de trabajo a los internos que han egresado, porque muestran antecedentes penales. Ésa es una materia pendiente, no del modelo de concesiones, sino de la sociedad chilena.

En materia de salud, el 100% de la población cuenta con una ficha médica, es diagnosticado y es tratado el 100% de los internos que presentan patologías crónicas. La tasa de atención, tal como se mencionó anteriormente, supera la tasa de atención del sistema público de salud. Eso también es materia que se puede revisar, porque los internos, en este aspecto, están sobre atendidos. El aseo y control de plagas, que también es esencial en un establecimiento penitenciario, se cumple de acuerdo a los estándares que fueron definidos en el contrato. Se han obtenido resultados significativos, sobre todo porque hemos tenido bajo control todas las plagas que son habituales en los establecimientos penales y no tenemos dificultades en mantener el estado sanitario de los establecimientos penitenciarios.

En materia de reinserción social, ya se especificaron los ocho sub programas con los que estamos operando. Solo es necesario agregar, que nuestro programa de reinserción social se fundamenta en el modelo de competencias pro-sociales, que se orienta fundamentalmente, a empoderar al individuo para que sea capaz de asumir su responsabilidad en la sociedad, el entorno familiar y el trabajo. Estamos trabajando con este modelo, intentando generarles habilidades a los internos, que les permitan enfrentar en mejores condiciones la vida en el medio libre. Ese trabajo lo estamos desarrollando no solo nosotros, sino también a través de una amplia red de instituciones públicas, privadas, ONG's y diferentes organismos técnicos que nos colaboran a través de los diferentes convenios que hemos suscrito.

En esta materia, como ya lo mencionaba, nuestra obligación contractual se refiere a la elaboración de un plan de intervención individual, que requiere la aprobación del Consejo Técnico de Gendarmería, previo a su ejecución. Algunos datos respecto de esta obligación:

- El 100% de los internos condenados son diagnosticados, previo a la elaboración del plan de intervención individual.
- El 67% de los internos acceden a un diagnóstico laboral, de necesidades e intereses, de manera de tener información respecto a la historia de los internos y su historial laboral que nos permita encauzar su proceso de rehabilitación hacia estas áreas.
- Más de 1.700 internos trabajan en alguna modalidad, de las tres modalidades que define el contrato de concesión.
- Casi 750 internos, anualmente, desarrollan actividades laborales formales, con un contrato de trabajo con la concesionaria, en los distintos servicios que prestamos, como aseo, manipulación, o en áreas de mantenimiento.
- Un 12% accede a un sistema bancario, con libretas de ahorro, que les permite tener recursos para ser utilizados al momento del egreso.

- Un 27% se ha matriculado, anualmente, en el programa de educación. Muchos de ellos, en estos siete años de operación en el Grupo 1, han terminado su educación básica y su educación media, han dado la PSU y algunos de ellos con resultados que son sobresalientes, atendiendo el contexto en el que se encuentran.
- Casi 2.000 internos, anualmente, son capacitados en oficios, reconocidos por el SENCE. Ése es un dato relevante, porque es una herramienta que los internos se llevan con ellos al momento del egreso.
- El 100% de los internos participan activamente en eventos deportivos, recreativos y culturales.

Para concluir, solo señalar que podemos exhibir con orgullo un alto estándar de cumplimiento del contrato de concesión del Grupo 1 y hablo solo del Grupo 1, porque el establecimiento de Concepción, recién va ser medido a finales de este año y por lo tanto, los datos que tenemos son solo parciales. Dicho estándar de cumplimiento cercano al 100%, con algunos de los servicios que superan el 100%, en algunos servicios hemos tenido mínimas desviaciones que, en ningún caso, han representado perjuicios para los internos, ni perjuicios económicos para el Estado. En general, se refieren a desfases en el plazo de cumplimiento, en algunas de las actividades, sin que ninguna de ellas haya quedado sin finalizar.

Vemos que los próximos desafíos y aquí hemos sentido con mucha fuerza el llamado que hizo el propio Ministro, al señalar las concesiones “sí, pero...”, se resumen en estar disponibles, como hemos estado, de manera permanente y a disposición para continuar cumpliendo nuestro compromiso, y apoyar al Estado en el perfeccionamiento que sea necesario, para que estos contratos de concesión cumplan el objetivo que todos estamos esperando.

8. Anexos

ANEXO N° 1: Biografías de los Participantes del Seminario

1. Teodoro Ribera N. es actualmente Ministro de Justicia de la República de Chile. Luego de ser agregado en la Embajada de Chile en Alemania ha desarrollado una larga carrera académica en el mundo jurídico, siendo su especialidad el derecho público. Entre 1990 y 1998 fue Diputado de la República en dos ocasiones, correspondiéndole ejercer la Vicepresidencia de la H. Cámara de Diputados. En dicha corporación conformó las Comisiones de Constitución, Legislación y Justicia; y de Relaciones Exteriores. Posteriormente fue integrante del Directorio de Televisión Nacional, designado a propuesta del Presidente Ricardo Lagos, con acuerdo del Senado. Durante el gobierno de la ex Presidenta Michelle Bachelet fue nombrado como integrante del Consejo Asesor de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se desempeñó como Abogado Integrante del Tribunal Constitucional entre los años 2006 y 2009, cargo al que fue nominado con acuerdo del Senado. Es profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y al asumir el cargo de Ministro renunció a su calidad de Rector de la Universidad Autónoma de Chile.

2. **Ian Blakeman** es director de contratación de Servicios de Custodia del *National Offender Management Service* de Inglaterra y Gales. Tiene casi 20 años de experiencia en el servicio de prisión inglés en diversas áreas, entre las que se ha desempeñado como gobernador de los centros penitenciarios de Wetherby y Leeds y como gobernador subrogante en los centros penitenciarios de Swinfen Hall y Wakefield. Además ha estado involucrado en el programa de costos para los servicios del NOMS y el programa de competencia de centros penitenciarios que comenzó el 2009. Desde el 2011 se desempeña como director de contratación de servicios de custodia de esta institución para todos los centros penitenciarios de Inglaterra y Gales.

3. **Carlos Plass W.** es actualmente jefe de División de Explotación de Obras Concesionadas del Ministerio de Obras Públicas. Tiene una alta trayectoria en empresas de consumo masivo y servicios. Durante los últimos nueve años ha estado vinculado con el sector de concesiones de obras públicas e infraestructura, habiéndose desempeñado por seis años, como gerente general del Aeropuerto de Santiago y hasta febrero de 2012, por tres años, como director ejecutivo del Aeropuerto Internacional de San José de Costa Rica. Desde abril de este año, se desempeña como jefe de División de Explotación del Ministerio de Obras Públicas, responsable de la administración y desarrollo de los 49 contratos que mantiene el Estado de Chile, entre ellos los 8 centros penitenciarios.

4. **Javier Hurtado C.** es gerente de Estudios de la Cámara Chilena de la Construcción, cargo que desempeña desde el año 2006. En su trayectoria profesional, ha cumplido labores en distintos rubros, tales como medio ambiente, energía, infraestructura, seguros, minería, educación y servicios, entre otros. Ha sido consultor de varias empresas, además de una destacada labor académica. Junto con sus labores gremiales y director de empresas en la actualidad, es miembro de diversos consejos, entre ellos, el consejo Consultivo de Libertad y Desarrollo.

5. **Julio Torres G.** es director de *Justice Services* SODEXO. Cuenta con más de treinta años de experiencia en la prestación de servicios de alimentación y administración de campamentos en la industria de minería y grandes proyectos de la construcción. Se desempeña en SODEXO de 1985, donde ha ejercido diversos cargos directivos y, desde el año 2001 a la fecha, es el director responsable del Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria, para el Grupo 1 y Grupo 2.

ANEXO N° 2: Documentos Ministerio de Justicia de Inglaterra y Gales

- <http://www.justice.gov.uk/about/noms/commissioning>
- <http://www.justice.gov.uk/publications/corporate-reports/moj/2011/oscs>
- <http://www.justice.gov.uk/information-access-rights/transparency-data/prison-service-level-agreements-and-probation-trust-contracts>
- <http://www.justice.gov.uk/about/noms/noms-directory-of-services-and-specifications>