

Cárceles Concesionadas: Revitalizando el Modelo

La construcción de cuatro nuevas cárceles para el país es muy importante, dado que con ello es posible hacer frente a los altos niveles de sobre población carcelaria y tener una oportunidad de implementar programas eficaces de segmentación penitenciaria, rehabilitación y reinserción. La elección del modelo de construcción y administración de las nuevas cárceles no es neutral respecto de estos objetivos, por lo que el eventual abandono del modelo de concesiones por parte del Ministerio de Justicia requiere de un análisis de evidencia robusto.

Desde sus inicios, y como respuesta al grave nivel de hacinamiento carcelario existente en nuestro país, el actual Gobierno ha venido trabajando en la “Nueva Política Penitenciaria”, que entre sus diversos aspectos, incluye la construcción de cuatro nuevos recintos penitenciarios. Como señalara el ex Ministro de Justicia, Felipe Bulnes, en mayo de 2011 “...la construcción de estas cuatro cárceles, no sólo será la base de la nueva matriz penitenciaria, sino que también permitirá crear durante este Gobierno 11 mil nuevas plazas carcelarias. Ello significa un incremento histórico de 30% en cuanto a la capacidad y disminuirá la tasa de sobrepoblación actual del 60% actual a aproximadamente un 15%, lo que permitirá hablar con propiedad de un sistema que privilegia la verdadera rehabilitación. Con este gran paso se estará en condiciones inmejorables para superar definitivamente la sobrepoblación penitenciaria antes del año 2018”.

La propuesta sobre estos 4 nuevos recintos, está basada en la asesoría de “Altegrity Risk”, una prestigiosa consultora internacional que propone la segregación de la población penal en función de su nivel criminológico, con el objetivo de permitirles a los condenados un mejor desarrollo de sus capacidades, además de evitar el efecto criminógeno. Junto con lo anterior, uno de los cuatro recintos pasaría a ser el “Centro de Clasificación de Derivación de Internos”, que clasificaría a los condenados y el tipo de prisión en la cual debiesen cumplir su sentencia.

En este contexto, la propuesta no sólo es positiva, sino imprescindible. Lamentablemente, habiendo transcurrido ya más de la mitad del período de este Gobierno, aún no ha iniciado su fase de diseño y ha debido enfrentar una serie de cuestionamientos respecto al modelo de gestión a utilizar.

Como sabemos, la definición se ha entrampado debido a la reticencia del Ministerio de Justicia de continuar utilizando el modelo de concesiones, debido a que éste importaría mayores costos que el modelo tradicional (fiscal), lo que pareciera estar más bien relacionado con las críticas del Ministerio a los actuales contratos existentes y a las controversias y renegociaciones que se han generado en el pasado¹. Existen por supuesto diversos factores que deben ser considerados a la hora de optar entre distintos modelos en esta materia como costos, niveles de seguridad, reinserción, rehabilitación, tratamiento de drogas, etc.; sin embargo, el problema de fondo es que se está tomando una decisión trascendental sin que haya un debate con evidencia contundente para abandonar un modelo que ha sido beneficioso para el país y ampliamente utilizado a nivel internacional.

Sistema penitenciario y sobre población penal

Las estadísticas del sistema penal chileno para el primer semestre de 2012 muestran que cuenta con un total de 103.189 condenados, donde casi un 50% se encuentra en el sistema cerrado (privado de libertad), un porcentaje mínimo (menor al 1%) en el sistema semi-abierto (que considera la reclusión en Centros de Educación y Trabajo) y el otro 50% de la población, en el sistema abierto, es decir, sujetos a las medidas alternativas de la Ley 18.216, condenados con beneficios y apremios (Cuadro N°1).

Dentro del sistema cerrado, la población penal se concentra en la Región Metropolitana (36% del total) y la sigue la Región del Bío-bío con un 9% de la población penal. Por otra parte, las regiones con mayor concentración penal en relación a su población total son las del norte: Arica y Parinacota, con una tasa de población penal de 1676,6 cada 100.000 hbs.; Tarapacá, 1277,2 cada 100.000 hbs.; y Atacama, 846,2 cada 100.000 hbs.. Para el resto de las regiones, la tasa fluctúa entre 520 y 744 c/ 100.000 hbs..

En términos del compromiso delictual de la población reclusa, es importante mencionar que a diciembre de 2010², un 22,5% de la población penitenciaria se clasificaba con un nivel de compromiso delictual alto, un 48,1% lo hacía con uno medio, un 25,9% con un compromiso delictual bajo y el 3,5% restante sin clasificación. Ello refuerza la idea de contar con infraestructura que permita una segregación penal y sobre todo que se adecúe a cada realidad, sin sobre invertir en cárceles de alta seguridad,

que es, por lo demás, una de las críticas que se ha hecho al diseño del primer programa de concesiones carcelarias.

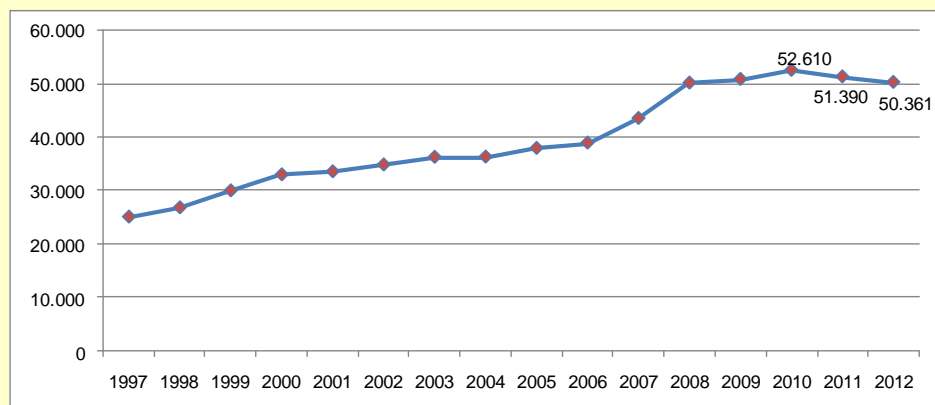
Cuadro Nº 1
POBLACIÓN PENAL POR REGIÓN SEGÚN SUBSISTEMA Y SEXO
(AL 30 DE JUNIO DE 2012)

REGIÓN	SUBSISTEMA CERRADO				SUBSISTEMA SEMIABIERTO				SUBSISTEMA ABIERTO			
	H	M	TOTAL	%	H	M	TOTAL	%	H	M	TOTAL	%
R. de Arica y Parinacota	1.845	370	2.215	4,4	61	7	68	9,46	662	183	845	1,62
R. de Tarapacá	2.174	353	2.527	5,02	0	0	0	0	1.120	263	1.383	2,65
R. de Antofagasta	2.224	234	2.458	4,88	49	15	64	8,9	1.844	400	2.244	4,31
R. de Atacama	1.045	139	1.184	2,35	0	0	0	0	1.029	197	1.226	2,35
R. de Coquimbo	2.162	148	2.310	4,59	0	0	0	0	2.428	381	2.809	5,39
R. de Valparaíso	5.183	490	5.673	11,26	81	10	91	12,66	4.957	849	5.806	11,14
R. de O'Higgins	2.536	167	2.703	5,37	0	0	0	0	2.831	444	3.275	6,28
R del Maule	2.289	134	2.423	4,81	47	8	55	7,65	3.308	353	3.661	7,03
R. del Biobío	4.179	292	4.471	8,88	122	9	131	18,22	3.917	543	4.460	8,56
R. de La Araucanía	2.221	85	2.306	4,58	104	6	110	15,3	2.801	241	3.042	5,84
R. de Los Ríos	1.341	42	1.383	2,75	34	3	37	5,15	949	101	1.050	2,02
R. de Los Lagos	1.869	73	1.942	3,86	71	0	71	9,87	2.374	207	2.581	4,95
R. de Aysén	174	2	176	0,35	28	0	28	3,89	385	24	409	0,78
Antártica	307	3	310	0,62	15	0	15	2,09	459	60	519	1
R. Metropolitana	16.446	1.834	18.280	36,3	49	0	49	6,82	15.132	3.667	18.799	36,08
TOTAL	45.995	4.366	50.361	100	661	58	719	100	44.196	7.913	52.109	100

Fuente: Gendarmería de Chile.

Respecto al crecimiento de la población penal en el subsistema cerrado, el Gráfico Nº 1 nos muestra que la tendencia durante el tiempo ha sido creciente, alcanzando su punto máximo el año 2010, para comenzar a decrecer durante ese año, situación que debiese incrementarse aún más con las medidas que está aplicando el Gobierno para racionalizar el uso de las cárceles (entre ella la nueva ley de indulto general y las modificaciones a la 18.216).

Gráfico Nº 1
POBLACIÓN PENAL EN EL SUBSISTEMA CERRADO



Fuente: Gendarmería de Chile y Compendio Estadístico elaborado por el Depto. de Estudios del Ministerio de Justicia. Área de Gestión de la Información y Estadísticas, Dirección Nacional.

El sistema concesionado

El programa de infraestructura penitenciaria promovido por el Ministerio de Justicia a comienzos del año 2000 impulsó el desarrollo de un modelo de concesiones no sólo con la finalidad de aumentar la construcción de nuevos recintos y enfrentar el déficit de éstos (reduciendo el hacinamiento y mejorando las condiciones de los reclusos), sino que, como en todo modelo de asociación público-privada (PPP), aprovechar las ventajas del sector privado en la administración eficiente de recursos escasos en las diversas fases del programa, permitiendo liberar recursos estatales para otros usos socialmente rentables.

Así, el Programa 1 de Concesiones consistió en que la construcción de estos recintos sería financiado por el concesionario (salvo en el caso del GRUPO 2) y el Estado reembolsaría su costo en un plazo de 20 años. Durante este periodo, la compañía contratada administraría los servicios de alimentación, salud, mantención y rehabilitación, manteniendo controles internos y evaluaciones. Gendarmería de Chile mantendría la administración del recinto además del servicio de custodia de los reos, además de contar con un inspector fiscal permanente en cada centro penitenciario. En síntesis, el Estado administra el establecimiento, el otorgamiento de beneficios penitenciarios, la seguridad y constituye la máxima autoridad del complejo penitenciario. La sociedad concesionaria por su parte, diseña, financia, construye y otorga los servicios contratados³. Actualmente en nuestro país contamos con 7 penales concesionados operando y uno adicional (Antofagasta,) *ad portas* de comenzar su operación. Los servicios ofrecidos por los operadores son los siguientes: reinserción social, lavandería, mantención de infraestructura, equipamiento estándar y de seguridad, alimentación (población interna y de Gendarmería de Chile), servicio de economato, de aseo, control de plagas y salud. Las sociedades concesionarias adjudicadas se distribuyen en los siguientes grupos:

- GRUPO 1: Representa los recintos de Alto Hospicio, La Serena y Rancagua, fue adjudicada a la Sociedad Concesionaria BAS S.A. (corresponde a una Sociedad entre Besalco, Astaldi y Sodexo a través de SIGES).
- GRUPO 3: Representa los recintos de Santiago 1, Valdivia y Puerto Montt. Fue adjudicada a la Sociedad Infraestructura Penitenciaria Grupo 3 S.A. (Compass Group).
- GRUPO 2: Incluye los recintos de Antofagasta y Concepción. La operación fue adjudicada a la Sociedad Concesionaria Grupo Dos S.A. (Sodexo) en un contrato a 15 años. En el caso de Concepción, la operación comenzó en septiembre de 2011 y para el caso de Antofagasta,

el concesionario se encuentra ejecutando las últimas etapas del “plan de habilitación”.

El modelo de concesiones implementado en Chile para el Grupo 1 y Grupo 3 es el denominado DBOT⁴, que incluye el diseño, construcción, equipamiento y operación prestando los servicios definidos en las bases de licitación y transferencia del Estado después del período de concesión. Sin embargo, a diferencia de las concesiones tradicionales, en este caso el ingreso de los concesionarios no viene por los usuarios del sistema, sino por los subsidios del Estado de Chile por concepto de construcción de la obra y operación de ésta, incluyendo la mantención de la infraestructura y el equipamiento. En el caso del Grupo 2, y dado que existieron problemas financieros en la construcción de los grupos anteriores, el Estado construyó y la Sociedad Concesionaria se adjudicó la habilitación de la infraestructura y la explotación de los establecimientos.

Definición del modelo

Buena parte de los argumentos que ha utilizado el Ministerio de Justicia respecto del modelo que será utilizado para las cuatro nuevas cárceles, se ha basado sobre los supuestos costos superiores del modelo concesionado respecto del tradicional. En este sentido, el Ministerio se encuentra trabajando en la determinación de los costos reales involucrados respecto de cada uno de los modelos, puesto que generalmente los datos que se conocen (en prensa u otras fuentes) corresponden a gastos presupuestados que incurre el sector en un período (un año) y que se lleva a gasto unitario contemplando la población promedio vigente.

Cuadro Nº 2

COSTOS POR INTERNOS EN EL PROGRAMA DE CONCESIONES PENITENCIARIAS (VALORES NETOS)

Pagos del Estado	Grupo 1			Grupo 2		Grupo 3		
	Alto Hospicio	La Serena	Rancagua	Concepción	Antofagasta	Santiago 1	Valdivia	Puerto Montt
Subsidios Semestrales UF\$								
SFO: Subsidio Fijo de Operación	73.580	73.580	73.580	66.100	66.100	61.283	61.283	61.283
IPV: Indicador de precio Variable (Por	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5
Número de Internos (100% de ocupación)	1.679	1.656	1.689	1.189	1.160	2.568	1.248	1.245
Facturación Semestral por contrato	94.568	94.280	94.693	80.963	80.600	93.383	76.883	76.846
Costo por interno Semestral	56,3	56,9	56,1	68,1	69,5	36,4	61,6	61,7
Costo Mensual	9,51	9,62	9,47	11,50	11,73	6,14	10,40	10,42

Fuente: Sodexo Chile.

De esta manera, para obtener el costo total por interno para el caso de las concesionarias, debiésemos sumar a estos pagos los gastos de Gendarmería de Chile directamente en cada recinto, que incluyan los

servicios de administración y vigilancia del recinto. En este sentido, Gendarmería de Chile realizó una estimación el año 2009 que se presenta a continuación⁵:

Gastos de Gendarmería de Chile:

- Gastos en Personal: Oficiales y Vigilantes Penitenciarios; y profesionales, técnicos y Administrativos.
- Bienes y Servicios de Consumo (corresponden a combustibles y lubricantes, materiales de Uso y consumo, Servicios básicos y otros gastos).

Incluyendo ambos ítems, según la estimación realizada por Gendarmería en el año 2009, el gasto mensual realizado por Gendarmería por interno para los recintos concesionados del Grupos 1 y Grupo 3, sería de:

Cuadro Nº 3

**GASTO MENSUAL POR INTERNO PARA LOS RECINTOS
CONCESIONADOS (ESTIMACIÓN 2009)**

Grupo 1			Grupo 3		
Alto Hospicio	La Serena	Rancagua	Santiago 1	Valdivia	Puerto Montt
\$ 202.449	\$ 208.585	\$ 151.676	\$ 102.606	\$ 251.987	\$ 282.652

Fuente: Análisis Costos Operacionales, Establecimientos Penitenciarios Concesionados, Unidad de Concesiones.

Adicionalmente, se debe considerar que el Estado debe pagar a las sociedades concesionarias una compensación por cada día que el número de internos sea mayor a un 120% de la capacidad de diseño del recinto, ascendente a 100 UTM diarios (\$ 3.900.000 aprox.)⁶. Las fechas de estos pagos son el 31 de marzo y el 30 septiembre. El último pago que realizó el Fisco por este concepto alcanzó los \$ 725 millones, debido a las tasas de sobrepoblación en las cárceles de Alto Hospicio, Santiago 1 y Rancagua, superiores al 120%.

Así, la decisión de abandonar el modelo de concesiones requiere de mayor evidencia, sobre todo considerando los beneficios del modelo actual que aprovecha la experticia del sector privado, como hemos desarrollado en un documento anterior⁷. A modo de ejemplo, y en primer lugar, debemos considerar la idea de que el Estado de por sí no es un organismo plenamente eficiente de ejecución y administración de proyectos y, por ende, todo aquello que sea posible de externalizarse, debe realizarse con aquellos organismos especializados y que cuenten con ventajas comparativas en la realización de un servicio. En términos de construcción, por ejemplo, si tomamos en cuenta el costo por m² de la cárceles

concesionadas del Grupo 1 y 3, vemos que alcanza las 33,6 UF, mientras que en el caso de la cárcel de Valparaíso es de 43,3 UF y en la de Punta Arenas, de 43,2 UF8. Por otra parte, como ha sostenido recientemente Ian Blakeman, Director de Contratación de Servicios de Custodia en el Ministerio de Justicia de Inglaterra y Gales, en el caso del modelo británico, cuando se ha llamado a licitación para un determinada cárcel y se la ha adjudicado una empresa privada, lo ha sido por alrededor de un 15% menos que la propuesta pública. Asimismo, el sistema concesionado permite incurrir en mejoras tecnológicas de vigilancia y control que los privados son capaces de desarrollar de manera más eficiente. Por otra parte, permite una mayor focalización en programas de reinserción social, con un mayor acceso a especialistas e infraestructura que permite su fortalecimiento, sobre todo tomando en cuenta la realidad de los penales tradicionales, que dadas sus condiciones, se han convertido en verdaderas “escuelas del delito”. Por último ofrece mejor calidad de vida para los usuarios del sistema, que debiesen traducirse en beneficios futuros.

Conclusiones

La construcción de cuatro nuevas cárceles para el país es una cuestión de la mayor importancia, dado que con ello es posible hacer frente a los altos niveles de sobre población carcelaria, como asimismo, tener una oportunidad real de implementar programas eficaces de segmentación penitenciaria, rehabilitación y reinserción.

Con todo, la elección del modelo de construcción y administración de las nuevas cárceles no es neutral respecto de los objetivos anteriores en términos de eficacia y eficiencia. Es por ello, que el eventual abandono del modelo de concesiones por parte del Ministerio de Justicia requiere de un análisis de evidencia robusto que desaconseje seguir en un modelo que ha sido beneficioso para el país.

En breve...

MODELO DE CÁRCELES CONCESIONADAS EN CHILE:

- La construcción de cuatro nuevas cárceles para el país es una cuestión de la mayor importancia, dado que con ello es posible hacer frente a los altos niveles de sobre población carcelaria, como asimismo, tener una oportunidad real de implementar programas eficaces de segmentación penitenciaria, rehabilitación y reinserción.
- Las estadísticas del sistema penal chileno para el primer semestre de 2012 muestran que cuenta con un total de 103.189 condenados, donde casi un 50% se encuentra en el sistema cerrado (privado de libertad); cerca de un 1%, en el sistema semiabierto (que considera la reclusión en Centros de Educación y Trabajo); y el otro 50% de la población en el sistema abierto (sujetos a las medidas alternativas de la Ley 18.216, condenados con beneficios y apremios).
- La elección del modelo de construcción y administración de las nuevas cárceles no es neutral respecto de los objetivos de reducción de déficit carcelario y contar con programas eficaces de segmentación, rehabilitación y reinserción. Es por ello, que el eventual abandono del modelo de concesiones carcelarias por parte del Ministerio de Justicia requiere de un análisis de evidencia robusto, el cual hasta el momento no ha sido presentado al país.

¹ Debate que influyó en la discusión y aprobación de la Ley Nº 20.410 que modificó la Ley de Concesiones en 2010. También influyó el artículo de Alexander Galetovic, Eduardo Engel, Manuel Hermosilla y Ronald Fischer, "Renegociación de concesiones en Chile", Estudios Públicos Nº 113, CEP, 2009. Disponible en línea en: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4342.html#.UDQGzakf7NU.

² Compendio Estadístico Penitenciario 2010, Gendarmería de Chile.

³ Seminario "Sistema Penitenciario concesionado en Chile: Desafíos y oportunidades regionales" Sr. Patricio Inostroza, Inspector iscal Cárceles Concesionadas.

⁴ DBOT: Design, Build, Operate and Transfer.

⁵ Análisis de Costos Operacionales, Establecimientos Penitenciarios Concesionados. Miguel Angel Cornejo, Subjefe Unidad de Concesiones.

⁶ "Hacinamiento en cárceles: Fisco 5 mil millones a concesionarias". La Tercera. edición impresa, 23 de julio de 2012.

⁷ "La Urgencia de Reactivar la Concesión de Cárceles", Temas Públicos Nº 898, del 5 de diciembre de 2008.

⁸ "Cárceles Concesionadas: un deber de Estado". Tribuna El Mercurio, 15 de junio de 2009.