

## **REFORMA PENITENCIARIA: EL CASO DEL PROGRAMA DE CONCESIONES EN INFRAESTRUCTURA PENITENCIARIA EN CHILE.**

**JAIME ARELLANO QUINTANA**  
**Ex - Subsecretario de Justicia**  
**Chile**

### **I. Introducción**

Los procesos históricos vividos durante las últimas décadas, que desembocaron en el retorno a sistemas y regímenes democráticos en varios países de la Región, hicieron patente la necesidad de llevar adelante profundos procesos de transformación tanto sociales como institucionales que apuntaran a consolidar y fortalecer las recuperadas democracias, siendo la Justicia y Gobernabilidad Democrática uno de los pilares fundamentales a considerar en cualquier Estado de Derecho que se precie como tal.

La noción de Gobernabilidad sienta la base de manejo del poder en forma consensuada entre Estado y la sociedad civil, capaz de generar instituciones y condiciones estables, cuyo fin último es el desarrollo pleno de sus habitantes. Por otra parte, la democracia enriquece y exalta esta noción de ejercicio al formular exigencias adicionales respecto de la protección de derechos fundamentales de las personas y el sistema de gobierno.

Teniendo como norte la anterior noción, el Estado de Chile se embarcó a lo largo de la última década en lo que se ha denominado la “reforma del siglo” en materia de Justicia, cuyo eje central lo constituye la Reforma Procesal Penal, pero que por su carácter integral tiene variados componentes; entre ellos, el de reforma penitenciaria y carcelaria, tema que constituye el punto central de esta exposición y que está estrechamente relacionada con la política criminal de un determinado país.

Al respecto cabe recordar que son múltiples los supuestos que resultan imprescindibles para dar un marco coherente al conjunto de las actividades estatales que constituyen la respuesta a la criminalidad.

Resulta necesario avanzar hacia el establecimiento de una política criminal armónica que, junto a un sistema penitenciario moderno, conjugue un adecuado sistema de penas y cumplimiento de éstas, con una política racional de prevención del delito.

**Nuestro país y en general los países de la región no están ajenos a este proceso de discusión y diseño de nuevas instituciones y leyes, que respondan a las particularidades que detenta la ejecución de los delitos y que tienen su efecto en los sistemas penitenciarios.**

**En el caso de Chile, la gradual entrada en vigencia del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal está racionalizando el uso de la cárcel producto de la agilización de los procesos judiciales y de la utilización de los nuevos institutos procesales, entre ellos los acuerdos reparatorios y la suspensión condicional del procedimiento.**

Independiente de estos efectos, afrontar los problemas penitenciarios pasa necesariamente por aplicar soluciones de fondo que, en el caso de Chile, van más allá de un nuevo sistema de enjuiciamiento criminal.

Necesitamos de medidas de mediano y largo plazo para superar históricas dificultades como el déficit de infraestructura y el consiguiente hacinamiento carcelario, factores que atentan contra la reinserción social de los privados de libertad y, a todas luces, constituye un factor relevante del fenómeno de la reincidencia delictiva.

La priorización de los fondos del Estado hacia áreas tan sensibles para la ciudadanía como salud, vivienda y educación, en otras palabras, la concentración y liberación de recursos para su destino a la llamada inversión social, ha sido uno de los elementos decisivos para optar, en el caso de Chile, por un modelo de alianza público-privada en la renovación del sistema carcelario.

En paralelo, a través de una Ley de Modernización y de ampliación del número de funcionarios de Gendarmería de Chile, organismo encargado de la administración penitenciaria, se definió llevar adelante, como no se había realizado nunca en la historia penitenciaria nacional, la profesionalización y optimización del servicio de prisiones.

Sin embargo, como mencionaba, para el éxito total de esta reforma se hace necesario avanzar en otras materias que no sólo se vinculan al perfeccionamiento de la gestión y administración del sistema penitenciario, ni a sus características definitorias del régimen de cumplimiento actualmente imperante.

El debate de la teoría de la pena, de las escalas penales y del abuso del recurso privativo de libertad, vincula el tema en forma directa con el tratamiento del sistema carcelario.

Así, en coincidencia con la moderna doctrina y la experiencia internacional comparada, nuestro país explora actualmente vías de financiamiento para una ley de medidas sustitutivas a las penas de presidio, de manera de proporcionar mejores oportunidades de reinserción social y potenciar la eficacia de la cárcel para los casos de criminalidad más grave.

Una tendencia de carácter mundial aboga cada vez más por el perfeccionamiento de los sustitutivos penales y la creación de efectivas penas alternativas. Ya no se ve en la cárcel, el único y mejor camino de combate al fenómeno delincencial.

De la misma forma, se trabaja en un Foro integrado por destacados jueces, penalistas y académicos, en la reforma a nuestro Código Penal, vigente desde 1874. Uno de los temas más defectuosos de nuestra actual legislación es el catálogo de sanciones penales, su aplicación a los distintos delitos y el sistema de control de su ejecución.

La reforma al Código Penal, que deberá estar plasmada en un anteproyecto de ley a fines del 2004, busca el establecimiento de un nuevo grupo de sanciones que darán una respuesta proporcional a cada delito, atendida su gravedad, y que operarán como sustitutivos de la pena privativa de libertad.

Como vemos, ideas como la justicia de control de ejecución penal, la administración de sustitutivos penales efectivamente controlables, la redefinición de un régimen progresivo en miras a la reinserción social, circulan abiertamente en el debate actual del tema.

Ningún sistema punitivo estatal estaría completo si no se entrara a considerar el sistema penitenciario y carcelario mediante el cual, en parte, el Estado hace cumplir las sentencias válidamente pronunciadas por sus Tribunales de Justicia. Abandonado se encuentra ya el viejo concepto de que la pena impuesta a un sujeto es meramente retributiva por las acciones ilícitas que en un pasado cometió. En la actualidad la sanción a un infractor persigue el pleno restablecimiento de la paz social quebrantada, mediante su efectiva reinserción social, entregándole para ello, en el período en que se encuentra privado de su libertad de desplazamiento, las oportunidades necesarias para que en el futuro vuelva a ser un sujeto útil a la sociedad.

Resalto además una consideración fundamental: la pena privativa de libertad sólo debe afectar el derecho al libre desplazamiento. En lo que concierne al resto de los derechos fundamentales, los Tratados Internacionales vigentes en materia de Derechos Humanos, nuestros ordenamientos jurídicos internos y, muy importante también, la moral vigente – el “deber ser” estatal – nos exigen un trato digno e igualitario a todos los seres humanos.

Estas consideraciones llevaron al Estado de Chile a preocuparse de la carencia de infraestructura penitenciaria y su influencia en la capacidad del sistema de rehabilitar a los internos. La infraestructura penitenciaria chilena, a pesar de los esfuerzos desplegados en los últimos años, se caracteriza hasta el día de hoy por el hacinamiento y el grave deterioro de muchos edificios que ponen en peligro tanto a reos como a los funcionarios del servicio de penitenciario chileno, llamados gendarmes. Aún existen establecimientos que datan del siglo antepasado, con celdas colectivas e insuficientes servicios higiénicos. Hasta el retorno a la democracia en 1990 se carecía de celdas individuales, y en algunos establecimientos penitenciarios los internos dormían en nichos en las paredes.

Durante el período 1990 -1999 el Ministerio de Justicia invirtió en infraestructura penitenciaria aproximadamente US\$ 135 millones con fondos sectoriales y regionales. Por su parte, Gendarmería de Chile también invirtió gran cantidad de recursos en reparaciones y ampliaciones y construyó algunos recintos tales como los Centros de Educación y Trabajo, y los Centros de Reinserción Social.

Conscientes de esta situación y de la escasez de recursos públicos para afrontar en su totalidad la titánica labor de elevar los estándares de reclusión, en el año 2000 el Gobierno de Chile decide impulsar un programa de inversión en infraestructura penitenciaria enmarcado en el contexto global de las necesidades sociales del país, donde un programa de tal envergadura, dada la situación ya descrita, compite con otros proyectos tan necesarios e impostergables como aquellos de desarrollo y mejoramiento de la educación o de la salud.

Por esta razón, se tomaron dos decisiones primarias para enfrentar el déficit: por un lado priorizar el programa de desarrollo carcelario con fondos estatales, de forma tal de apuntar a las necesidades más urgentes de capacidad penitenciaria, y por otro lado, desarrollar nuevos recintos utilizando la Ley de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas, a través de un *Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria* con la participación de capitales privados.

De esta manera se concilian en buena medida los distintos intereses intersectoriales que requieren necesariamente de financiamiento estatal para su desarrollo. Sin embargo, ¿qué pasa con la competencia por los recursos a nivel intrasectorial, dentro del Sector Justicia?. Dado los marcos presupuestarios históricos para inversiones en infraestructura y la magnitud de los recursos involucrados en cualquier proyecto de construcción de un establecimiento penitenciario, el financiamiento estatal a través del presupuesto del Ministerio de Justicia de todos los recintos necesarios para superar el dramático déficit hubiera significado la absorción íntegra de este marco presupuestario por un periodo mínimo de tres años. Ello hubiera afectado negativamente al resto del Sector, postergando otros proyectos tan necesarios y esperados, como lo son la infraestructura requerida por los otros Servicios dependientes: Servicio Médico Legal, Servicio Nacional de Menores y Registro Civil e Identificación, como también, y por sobretodo, no poder atender las demandas propias de la implementación de la Reforma Procesal Penal.

El Ministerio de Justicia, al abordar la ejecución de este Programa mediante la Ley de Concesiones, está permitiendo que su presupuesto para inversiones sea destinado a estas otras áreas del sector. Así, durante los cinco años que durará el proceso del Programa se redestinarán recursos para dotar al país de una red de oficinas y laboratorios de última tecnología para el Servicio Médico Legal, se podrá invertir en recintos de reclusión especiales para menores en cada una de las regiones del país y será posible desarrollar plenamente la infraestructura que requieren los nuevos Tribunales del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal, entre otros muchos proyectos necesarios.

El fin último que se persigue con un programa de inversiones en el Sistema Penitenciario es disminuir la cantidad de delitos que ocurren en la sociedad. La afirmación anterior tiene su fundamento en que la delincuencia afecta negativamente los flujos de ingreso de toda la sociedad y quebranta la paz social, condición fundamental para la coexistencia pacífica de todos los habitantes de una nación.

La disminución del número de delitos se consigue a través de dos funciones que realiza el Sistema Penitenciario:

- Una *función disuasiva* del delito, cuyo análisis de costo-beneficio resulta imposible de efectuar, salvo si se realiza el muy improbable experimento de comparar la ocurrencia de delitos en una sociedad sin sistema disuasivo, con respecto a la misma sociedad con sistema disuasivo operando;
- Una *función rehabilitadora*, que busca cortar el círculo vicioso de la delincuencia, generando condiciones que permitan evitar o disminuir la reincidencia de los delincuentes.

Ante la imposibilidad de medir el impacto disuasivo del sistema penitenciario sobre la delincuencia, los criterios de decisión de inversión pública para el desarrollo de la función disuasiva, se reducen a que la administración penitenciaria debe garantizar:

- Que la capacidad punitiva del sistema quede claramente en evidencia, esto es, que el sistema funcione eficazmente y haga cumplir las penas que los tribunales imponen; lo que

implica la no-ocurrencia de fugas ni eventos que atenten contra el normal desenvolvimiento del régimen penitenciario; y,

- Que se respeten las normas legales y constitucionales que protegen los derechos de las personas puestas a disposición de la administración penitenciaria, con especial énfasis en los derechos humanos.

En lo que respecta al desempeño actual de la administración penitenciaria en el campo de la rehabilitación o reinserción social, son importantes los siguientes factores:

- El incremento extraordinario de la población penal en los últimos años;
- El cambio en la composición etaria de la población penal, ya que una población más joven es más difícil de controlar;
- El hacinamiento y la promiscuidad en que viven los reclusos, que impide o distorsiona los programas y proyectos de tratamiento y reinserción social e implica el desperdicio de los escasos recursos allí invertidos (tasa de hacinamiento superior al 45%);
- El déficit de personal del servicio penitenciario, cuyas causas, además del aumento de la población penal, se encuentran en la creciente complejidad de la operación de los establecimientos penales, principalmente en las acciones de servicios y de apoyo, lo que se ha enfrentado con la derivación de personal formado para la vigilancia. Esto es ineficiente por partida doble, ya que se ocupa personal que fue preparado para otras funciones, debilitando la función esencial del Servicio: vigilancia y custodia;
- El estado de deterioro de la infraestructura, por falta de reposición y mantención de los establecimientos penitenciarios, hace que se debiliten las condiciones de seguridad de los mismos;
- Un problema cultural organizacional que lleva a plantearse una especie de antagonismo, en términos de importancia, entre seguridad y servicios, lo que en la práctica debilita ambas funciones.

La situación anteriormente descrita, justifica un programa de inversión penitenciaria que evite el contagio criminógeno, dando solución al problema de hacinamiento y promiscuidad mediante una segmentación adecuada de la población penal, que a su vez entregue a la población penal servicios básicos, incluyendo el tratamiento orientado a la reinserción social, en forma eficiente, eficaz y oportuna.

## **II. Experiencias Comparadas**

Previo a la adopción final del modelo de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria a privados por el que Chile optó, se hizo necesario analizar si existían condicionamientos de índole jurídica y económica que imposibilitaran la adopción de uno u otros ejemplos que ya existían en la experiencia comparada. O si por otro lado, era más conveniente adoptar un sistema propio que en parte se

nutriera de los aspectos positivos observados en otros países del mundo, y que a la vez fuera tremendamente innovador al conciliar nuestro ordenamiento constitucional y legal con los estándares económicos involucrados y la escasez de recursos estatales.

Del análisis de la experiencia mundial se identifican tres modelos de participación de capitales privados en el financiamiento de proyectos de esta naturaleza:

a) El primero, utilizado principalmente en países de Latinoamérica es básicamente el sistema de *leasing*, en el cual las empresas adjudicatarias diseñan, construyen, y equipan a su riesgo, con capitales propios o aportados por terceros, abonando luego el Estado un canon cuando haya tomado posesión de las instalaciones, siendo el inmueble de propiedad del privado, hasta el pago de la última cuota (la más elevada) por parte del fisco, en que recién se adquiere el dominio para este último. Este modelo se ha utilizado, entre otros, en Argentina y Brasil.

El análisis nos indicó que este modelo de participación no satisfacía uno de nuestros principales requerimientos, cual era la de relacionar directamente a la construcción con la operación del recinto, ya que de esta manera hacíamos que el privado se comprometiera con una determinada calidad de construcción a través de las labores de manutención que le exigiría el contrato. El *leasing* implicaba celebrar dos contratos distintos, uno de construcción y otro de operación, por lo tanto el incentivo buscado no se obtenía. De igual forma, no era posible amarrar la etapa de diseño del recinto con la de su operación, ya que al tratarse de contratos distintos se impedía captar los potenciales beneficios de tener un diseño pensado por quien está destinado a operar el establecimiento.

b) El segundo modelo delega en forma absoluta la administración del sistema penitenciario al privado. Es la llamada *privatización*, estableciendo un control externo que regule los estándares mínimos de manejo penitenciario. Modelo que se observa en Estados Unidos y en el sistema inglés.

Este modelo presentaba una serie de inconveniencias que impedían adaptarlo a la realidad chilena. En primer lugar, existe un componente político de relevancia en cuanto a conciliar las voluntades políticas necesarias para una eventual reforma constitucional, ya que el privatizar completamente determinados recintos penitenciarios se relaciona y contrapone con el actual mandato constitucional de mantener en manos del Estado las tareas de vigilancia y seguridad, por un lado, y de definir y manejar las políticas sociales de reinserción, por el otro.

Por otra parte, aplicar este sistema requiere que el país cuente con una cierta “madurez” para delegar en forma completa labores muy complejas y de alta sensibilidad, como son las que desarrolla Gendarmería de Chile. Asimismo, se requiere contar con una cultura estatal desarrollada de regulación y fiscalización. De no contar con este sólido andamiaje se arriesga la aparición de una serie de incentivos perversos a la sobre encarcelación, a la corrupción dentro de las cárceles y en todo el negocio que se crea y gira a su alrededor.

c) El tercer modelo permite al Estado delegar al sector privado una parte de las tareas que actualmente ejecuta, manteniendo la facultad exclusiva de vigilar y castigar. Este sistema se ha denominado de "administración mixta" (empleado en Francia).

Este tercer modelo fue el que finalmente en parte se adoptó en nuestro caso. Sin embargo, diversos cambios se fueron introduciendo para llegar a tener un modelo “chileno”, más audaz en cuanto a la

cantidad de servicios tercerizados, y adaptable a recursos limitados en el tiempo. Es a la vez el que mejor concilia la problemática jurídica envuelta, ya que según disposiciones constitucionales le es imposible al Estado de Chile renunciar al ejercicio de su potestad punitiva y al monopolio de la coacción, en una tradición jurídica marcada por un Estado garante de los derechos fundamentales de las personas, la seguridad pública, la paz social y el bien común.

### **III. Sistema de Concesión de Obras Públicas**

El instrumento jurídico que permite materializar el modelo de administración mixta es el contrato de concesión de obra pública, que se puede definir como “el derecho que el Estado entrega a particulares para la ejecución, conservación y explotación de una obra pública fiscal, construida sobre bienes nacionales de uso público o fiscales, sujeto a un plazo determinado, en que el pago de la inversión y costos operacionales son de cargo del concesionario; lo que puede ser complementado por un sistema de aportes o pagos del Estado al Concesionario. A su vez, el privado percibe ingresos por la explotación del servicio de las obras.”

Cabe señalar que la particularidad que presenta el contrato de concesión de infraestructura penitenciaria en Chile es que, a pesar de tratarse de una concesión, la principal fuente de ingresos de los concesionarios (su remuneración), proviene no del pago de tarifas por sus usuarios, entendidos aquellos como los internos que habitan en el respectivo penal, sino que de subsidios estatales escalonados en el tiempo, con factores tanto fijos como variables que van determinando la remuneración a percibir a lo largo del período de concesión, al término de la cual el Estado puede retomar completamente la administración, o volver a concesionarla.

En términos de las estructuras financieras que utilizan inversión privada para llevar a cabo proyectos de infraestructura que históricamente han sido de dominio del sector público, los contratos del sistema chileno de concesiones son del tipo B.O.T. (por sus siglas en inglés para *Build, Operate and Transfer*). Consisten esencialmente en comprometer la participación del privado en la construcción y explotación de la obra pública para que una vez finalizado el plazo de concesión, el concesionario entregue dicha obra al Estado y éste lo concesione nuevamente.

En cuanto al marco legal involucrado, la Ley de Concesiones de Obras Públicas chilena faculta al Ministerio de Obras Públicas (MOP) para otorgar en concesión toda obra pública, salvo que tales obras estén entregadas a la competencia de otro Ministerio, Servicio Público u otro organismo integrante de la administración del Estado, en cuyo caso dichos entes públicos pueden delegar en el MOP, mediante un convenio de mandato, la entrega en concesión de tales obras bajo su competencia, para que éste entregue su concesión a privados, regida por la Ley de Concesiones.

El Sistema de Concesiones establece que la adjudicación se efectúa vía licitación pública, nacional o internacional, pudiendo el MOP efectuar un llamado a Precalificación de Licitantes cuando la obra revista especiales características de complejidad, magnitud o costo, como ha sido el caso de las concesiones de infraestructura penitenciaria.

La licitación de la obra materia de la concesión se decide evaluando las ofertas técnicamente aceptables, de acuerdo a las características propias de la obra, atendiendo a uno o más de los factores

de licitación establecidos en la Ley de Concesiones, según el sistema de evaluación que el MOP establezca en las Bases de Licitación.

- **Análisis Económico del Sistema: el concepto de Optimización**

El análisis económico del sistema se basa en la metodología conocida como "*Public Sector Comparator*" (comparador del sector público), metodología que permite comparar la eficiencia económica del sector público versus el sector privado. Mediante ella se analiza la capacidad que tiene cada una de las partes para asumir el costo financiero de los distintos riesgos asociados al tema penitenciario y de acuerdo a esto distribuirlos de manera consecuente hacia quienes están en mejores condiciones de manejarlos. Por ejemplo, los riesgos de diseño, calidad y plazos de construcción, que tradicionalmente eran asumidos por el Estado, son transferidos al sector privado en forma completa. Por otra parte, los riesgos asociados a la vigilancia y seguridad son asumidos por el Estado, en conformidad al marco constitucional chileno.

Asimismo, del Comparador se concluye que es posible, con un aumento marginal de recursos, mejorar sustancialmente los estándares de construcción y operación de los recintos penitenciarios. Es así como en base a un aumento de recursos de un 5% respecto a lo que gastaría el Estado tradicionalmente, será posible optar por un nuevo estándar carcelario de nivel internacional, según el siguiente cuadro comparativo:

ITEM	ESTANDAR ACTUAL	NUEVO ESTANDAR
Celdas Colectivas	-Para 3 internos considerando una superficie de 3m <sup>2</sup> por interno (9m <sup>2</sup> totales). - No considera unidad sanitaria.	-Para 3 internos considerando una superficie de 4m <sup>2</sup> por interno (12m <sup>2</sup> totales). - Considera unidad sanitaria con WC, lavatorio y ducha.
Celdas Individuales	-Superficie total 5,5m <sup>2</sup> -Considera unidad sanitaria con WC, lavatorio	-Superficie total 6m <sup>2</sup> -Considera unidad sanitaria con WC, lavatorio y ducha.
Estar Internos	-1m <sup>2</sup> por interno.	-1,8m <sup>2</sup> por interno.
Comedor Internos	-1m <sup>2</sup> por interno.	-1,8m <sup>2</sup> por interno.
Patio Cubierto Internos	-1,2m <sup>2</sup> por interno.	-1,5m <sup>2</sup> por interno.
Patio Descubierta Internos	-8,5m <sup>2</sup> por interno incluida multicancha.	-9m <sup>2</sup> por interno mas multicancha de 364 m <sup>2</sup>
Talleres Industriales	-6m <sup>2</sup> por interno.	-8m <sup>2</sup> por interno.
Talleres Artesanales	-4m <sup>2</sup> por interno.	-6m <sup>2</sup> por interno.
Salas de Clases	-1,1m <sup>2</sup> por interno.	-1,25m <sup>2</sup> por interno.
Sala de Clases Talleres Técnicos	-No Existen	-1,46m <sup>2</sup> por interno.
Sala de Enfermería Atención Primaria	-No Existen	-1 sala de 9m <sup>2</sup> cada dos módulos.
Sala de Atención Profesional	-No Existen	-3 sala de 9m <sup>2</sup> c/u cada dos módulos.
Dormitorio Visitas Intimas	-No Existen	-1 cada 10 internos, de 12m <sup>2</sup> c/u con unidad sanitaria con lavamanos Wc y ducha.
Dormitorios de Hospitalización	-6m <sup>2</sup> por cama.	-6m <sup>2</sup> por cama.



M <sup>2</sup> Infraestructura	-18 m <sup>2</sup> por interno.	-20-22m <sup>2</sup> por interno.
Servicio de Alimentación	-Proporcionado por Gendarmería de Chile con mano de obra de internos.	-Proporcionado por el Concesionario, con mano de obra calificada, mejorando la presentación, calidad e higiene de los alimentos
Servicio Lavandería	-No Existe	-Proporcionado por el Concesionario, a fin de optimizar el recurso agua, contaminación visual y mantener mejores condiciones de higiene en la ropa de los internos, disminuyendo las posibilidades de plagas e infecciones
Servicio Salud	-Proporcionado por Gendarmería de Chile con mano de obra de internos, y establecimientos hospitalarios del sistema salud.	-Proporcionado por el Concesionario, con nivel de resolución primario de atención continua y atención secundaria y especialidades.
Servicio de Reincursión Social	- Proporcionado por Gendarmería de Chile, con deficiencias en recursos humanos y presupuestarios.	-Proporcionado por el Concesionario, con los siguientes subprogramas: Educación, atención área social, atención lactantes, atención psicológica, atención al consumo de alcohol y drogas, capacitación laboral, programas laborales, deporte, recreación, arte y cultura
Servicio de Aseo y Control de Plagas	-No existe, la mayor parte del aseo de los establecimientos es realizado por internos.	-Proporcionado por el Concesionario, con mano de obra calificada, mejorando la frecuencia y calidad de las operaciones de prevención de plagas y tratamiento de residuos sólidos.
Ropería	-No Existe	-Proporcionado por el Concesionario, entrega de vestuario a los internos una vez al ingreso del establecimiento y con reposiciones periódicas, a fin de optimizar la higiene y seguridad de los internos por hurtos, asimismo se optimiza el control sobre el servicio lavandería.
Mantenimiento Infraestructura, Equipamiento Estándar y de Seguridad	-Proporcionado por Gendarmería de Chile, con deficiencias en recursos Humanos y presupuestarios.	-Proporcionado por el Concesionario, en estándares de reposición y mantenimiento periódicos, a fin de garantizar el no deterioro de la infraestructura y equipamiento.

Es importante señalar que en este modelo, el principio de optimización de recursos es aplicable en forma transversal a todo el ámbito penitenciario. Ello se logra haciendo participar de alguna manera al privado con su experiencia y capacidad innovadora en las labores que serán de responsabilidad de Gendarmería de Chile. Las Bases de Licitación están elaboradas bajo estas premisas, en el sentido de que se exigen todos los requerimientos mínimos para el diseño y operación de un establecimiento sin comprometer una solución específica. Al momento de evaluar las ofertas se valoran la eficiencia del resultado y optimización de recursos de infraestructura y operación, tanto del privado como del Estado. Por ejemplo, la oferta incluye un documento denominado "Planificación y Organización del Personal", donde el privado debe asegurar la operación del establecimiento con un mínimo de personal de vigilancia, generando el incentivo a diseñar la oferta bajo este concepto.

En síntesis, se podría decir que el modelo por el cual Chile está optando eleva significativamente los estándares actuales expuestos en la introducción de este trabajo a un bajo costo con la incorporación de actores privados, aprovechando las economías de escala, bajo los siguientes supuestos:

- El privado va a ser más eficiente al momento de construir, ya que existen todos los incentivos para que construya en el menor tiempo posible una infraestructura de calidad, debiendo asumir todos los riesgos propios de esta etapa. Esto nos permitirá contar con una infraestructura muy superior, con los mismos recursos que gastábamos anteriormente.
- El privado es más eficiente al construir, porque dado el volumen de inversión involucrada en cada grupo de recintos penitenciarios concesionados, sin duda podrá acceder a menores costos en el mercado.
- El privado diseñará el establecimiento de manera de incurrir en menores costos operacionales que los que incurriría Gendarmería de Chile en un caso normal. Se supone además que el privado tiene una cierta experiencia en distintas áreas logísticas, como la alimentación, que Gendarmería no tiene por qué ostentar, y que demandan actualmente muchos recursos financieros, físicos y humanos. Sin duda el privado se organizará de manera de producir eficientemente con una pérdida mínima, debiendo satisfacer todos los requerimientos exigidos.
- Dados los incentivos implícitos en las Bases el privado debe diseñar los recintos minimizando el uso de personal uniformado, es decir minimizando los puestos de vigilancia, a través de un adecuado y moderno proyecto de seguridad que combine el personal humano con la tecnovigilancia.

#### **IV. Particularidades del Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria Chileno**

El Programa de Concesión de Infraestructura Penitenciaria que actualmente impulsa el Ministerio de Justicia en conjunto con la Unidad de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas representa uno de los mayores esfuerzos realizados en el país en materia de infraestructura penitenciaria. Este programa constituye una política de inversión de largo aliento, sin precedentes en nuestra historia, fundado sobre un sólido sistema técnico y financiero de participación de capitales privados en obras públicas de gran envergadura.

El objetivo es avanzar hacia un sistema más eficiente, capaz de otorgar garantías de seguridad a la ciudadanía, conciliadas con un real esfuerzo de rehabilitación para un importante porcentaje de la población penal y resguardando siempre los estándares internacionales de respeto a los derechos fundamentales de los internos.

El modelo de participación de capitales privados en el financiamiento de este programa tiene un carácter mixto, en el sentido que las responsabilidades son compartidas por esta alianza público-privada. Dichas responsabilidades quedan reguladas en las Bases de Licitación, que posteriormente conforman el contrato de concesión por 20 años.

El diseño del negocio deja claramente establecido cada uno de los servicios, que tanto el Estado como el Privado tendrán a su cargo:

- ***En cuanto al Rol que corresponderá al Estado:***

- Vigilancia, seguridad y administración del establecimiento, a cargo de Gendarmería de Chile;
- Fiscalización y control del concesionario en el cumplimiento de los estándares solicitados en las Bases de Licitación;
- Pago semestral de los subsidios comprometidos en el contrato, con un subsidio fijo a la construcción, un subsidio fijo a la operación y un subsidio variable por número de internos atendidos en el semestre. Los subsidios se pagan semestralmente a través del presupuesto del Ministerio de Justicia y son:

- 1) Un subsidio fijo a la construcción pagadero a 10 años;
- 2) Un subsidio fijo a la operación pagadero a 20 años;
- 3) Un subsidio variable por interno atendido pagadero a 20 años;
- 4) Un pago por obras adicionales (en caso que se requieran nuevas obras);
- 5) Un pago por sobrepoblación penal, cuando esta sobrepase el 120% de la capacidad según el diseño del recinto respectivo.

- ***En cuanto al Rol que corresponderá al Privado (representado por un sólo concesionario):***

- El diseño, la construcción y el equipamiento del establecimiento;
- El diseño de un “manual de operaciones” para cada establecimiento, incluyendo la capacitación para el personal de Gendarmería y la optimización de recursos económicos y de personal;
- La mantención de la infraestructura, del equipamiento estándar y de la seguridad (tecnovigilancia);
- La provisión de la alimentación a la totalidad de los internos y al personal de Gendarmería, los servicios de lavandería, aseo y control de plagas;
- La provisión del servicio de salud a los internos, servicios de economato y otros servicios complementarios optativos;
- La prestación de servicios de reinserción social.

El programa contempla la construcción de 10 establecimientos penitenciarios ubicados en distintas regiones del país, para una capacidad que va desde los 1300 a los 2000 internos cada uno. Se generarán 16.000 nuevas plazas, en más de 350.000 metros cuadrados construidos, alcanzando un nivel de inversión total cercana a los 280 millones de dólares. El programa se compone de cuatro grupos llamados a licitación de manera independiente:

#### **GRUPO 1**

Establecimiento Penitenciario de alta seguridad de **Iquique** para 1679 internos.  
Establecimiento Penitenciario de mediana seguridad de **La Serena** para 1654 internos.  
Establecimiento Penitenciario alta seguridad de **Rancagua** para 1689 internos.

La inversión estimada es de US\$ 80 millones para más de 120.000 m<sup>2</sup> construidos. Este grupo fue adjudicado al Consorcio BAS, iniciando la construcción en el primer trimestre de 2003.

#### **GRUPO 2**

Establecimiento Penitenciario de mediana seguridad de **Antofagasta** para 1160 internos.  
Establecimiento Penitenciario de alta seguridad de **Concepción** para 1190 internos.

La inversión estimada es de US\$ 50 millones para 65.000 m2 construidos. También fue adjudicado al Consorcio BAS, iniciándose su construcción durante el segundo trimestre de 2003.

### GRUPO 3

Establecimiento Penitenciario de alta seguridad **Santiago** para 2568 internos.

Establecimiento Penitenciario de mediana seguridad de **Valdivia** para 1248 internos.

Establecimiento Penitenciario de mediana seguridad de **Puerto Montt** para 1245 internos.

La inversión estimada es de US\$ 80 millones para aproximadamente 100.000 m2 construidos. El llamado a licitación fue efectuado durante el mes de diciembre de 2002, para adjudicarlo a fines del cuarto trimestre de 2003.

### GRUPO 4

Establecimiento de alta seguridad para condenados de **Santiago** para 2500 internos.

Establecimiento de mediana seguridad para la **V Región Cordillera** para 1400 internos.

La inversión estimada es de US\$ 70 millones para más de 70.000 m2 construidos. El llamado a licitación, aún pendiente, se efectuará en el transcurso del segundo semestre de 2003, para adjudicar el primer semestre de 2004.

GRUPO	ESTABLECIMIENTO	CAPACIDAD INTERNOS	SUPERFICIE M2	CALIFICACION	SITUACION
1	Alto Hospicio	1679	43.000	Alta Seguridad	Adjudicado el 15 de Junio del 2002.
	La Serena	1656	45.000	Media Seguridad	
	Rancagua	1689	45.000	Alta Seguridad	
2	Concepción	1190	33.000	Alta Seguridad	Adjudicado el 06 de marzo del 2003.
	Antofagasta	1160	32.000	Media Seguridad	
3	Santiago	2568	40.000	Alta Seguridad	Llamado a Licitación el 29 de Diciembre de 2002
	Valdivia	1248	27.000	Media Seguridad	
	Puerto Montt	1245	32.000	Media Seguridad	
4	Santiago	2500	40.000	Alta Seguridad	En compra de terrenos.
	Vª Región Interior	1400	35.000	Media Seguridad	
<b>TOTAL</b>		16.335 Plazas	370.000 m2. Edificados		

## V. Requisitos de Diseño Penitenciario y Servicios.

### A. Principios básicos de diseño penitenciario

Para el desarrollo de estos nuevos recintos penitenciarios se han identificado diversos criterios de diseño como requerimientos mínimos del programa, con el propósito de optimizar la seguridad y la operación de estos nuevos establecimientos.

Resulta fundamental dentro del desarrollo del *layout* de un establecimiento penitenciario definir claramente una Zona Externa y una Zona Interna, a través de la construcción de una Franja de Seguridad no menor a los 5 mts. de altura, y que circunde completamente a la Zona Interna. Dicha franja dispondrá de tres anillos de seguridad, equipados con sistemas de tecnovigilancia y

controlados visualmente por garitas estratégicamente ubicadas. El acceso a la Zona Interna deberá resolverse siempre a través de un túnel con circulaciones diferenciadas para el personal de Gendarmería y demás público, a fin de no interrumpir los anillos de seguridad.

Toda la población penal se organiza de acuerdo a un riguroso principio de segmentación, separando y aislando a todos los internos en módulos distribuidos de acuerdo a su compromiso delictual y calidad procesal. Esto tiende a generar áreas claramente definidas dentro del establecimiento, optimizando las tareas de vigilancia, control y reinserción social, al erradicar el concepto de contagio criminógeno entre internos.

Todas las circulaciones diseñadas al interior del establecimiento se encontrarán rigurosamente segregadas y controladas por tecnovigilancia y señalética. De esta manera se evita el contacto entre visitas, internos y personal de Gendarmería en lugares no diseñados para tales efectos. Todas las circulaciones se encontrarán completamente definidas por la infraestructura, a fin de disminuir el número de personal de Gendarmería destinado al manejo y control de las visitas y a aumentar la operatividad de los servicios penitenciarios y la seguridad.

El diseño de los nuevos establecimientos debe asimismo permitir una implementación eficiente del sistema de reinserción social, para lo cual deben considerarse celdas individuales para todos los internos de máxima y alta seguridad. En el caso de los internos de mediana y baja seguridad, sólo la mitad estarán en celdas colectivas para un máximo de tres personas en cada una de ellas. Todas las celdas contarán con baños completos en su interior.

El diseño debe incorporar, además, zonas laborales con talleres industriales y talleres artesanales en los patios que potencien el trabajo y la capacitación de los internos, salas de clases normales y técnicas en todos los módulos o bajo la modalidad de una escuela centralizada, áreas deportivas en cada módulo y un gimnasio general para eventos mayores.

En cada módulo deben considerarse oficinas para la atención profesional de los internos, tanto legal, médica, social como psicológica. Debe diseñarse un área de salud dotada de alta tecnología y con capacidad resolutive propia, que permita el manejo de especialidades médicas tanto a nivel de policlínico como a nivel de tratamientos, exámenes y hospitalización, todo esto a fin de evitar la salida de internos a los establecimientos de salud.

Otro punto a considerar es la imagen carcelaria. Los nuevos diseños deben buscar proyectar una imagen menos agresiva y más amable con el entorno inmediato de los internos, incorporando en sus proyectos obras de paisajismo interiores y exteriores. Por otra parte, la imagen arquitectónica contemporánea y tecnológica de estos nuevos establecimientos será perfectamente compatible con el desarrollo urbano pensado para sus emplazamientos, no interfiriendo sino complementando la imagen de las posibles obras a realizarse en su entorno.

La consideración con el entorno contempla aspectos climáticos, materialidad, durabilidad y de facilidad de manutención. Los proyectos deben buscar la integración orgánica del edificio en la naturaleza y de ésta en la obra arquitectónica, incorporándola en los jardines, antejardines, patios, espacios intermedios, iluminación, ventilación natural, y otros, de tal manera de obtener una calidad espacial y un ambiente interior de habitabilidad óptima para el trabajo interno.

## ***B. Servicios Penitenciarios***

Como ya se dijo, la sociedad concesionaria deberá proveer todos los servicios penitenciarios de cada establecimiento, tanto los básicos como los complementarios (estacionamiento de visitas, custodia de objetos, venta de artículos de almacén dentro del área de la concesión, entre otros), a excepción de la administración y la seguridad.

### **Los Servicios básicos que deberá proveer el Concesionario son los siguientes:**

1. Ejecución del programa de mantención de la infraestructura
  - Programa de Mantención de la Infraestructura ofrecido en la Ejecución del Oferta Técnica, de acuerdo al programa referencial indicado en las Bases de Licitación.
  - Mantención, reparaciones y reposiciones necesarias de instalaciones críticas de cada Establecimiento Penitenciario.
  - Reparación de cualquier defecto en la infraestructura debido a deficiencias en la concepción del proyecto, deficiencias en la construcción de la obra y mala, incorrecta o insuficiente mantención.
2. Ejecución del programa de mantención del equipamiento estándar
  - Mantener en buen estado físico y funcional el Equipamiento Estándar de cada Establecimiento Penitenciario.
  - Mantención del Equipamiento estándar de las demás dependencias de cada Establecimiento Penitenciario, de acuerdo al Programa ofrecido en la Oferta Técnica.
  - La reposición o reemplazo de algún elemento constituyente del equipamiento estándar contará con un monto máximo de UF 2.500 por semestre calendario.
  - Los ahorros serán compartidos con Gendarmería de Chile en un 50%.
  - El Concesionario será responsable de la reparación y reposición de la totalidad del equipamiento estándar eléctrico o electrónico, con un período de garantía de dos años.
  - El Concesionario podrá implementar al interior de cada Establecimiento Penitenciario un taller de reparaciones y podrá utilizar mano de obra de internos.
- 3.- Ejecución del programa de mantención del equipamiento de seguridad
  - Ejecución del programa de mantenimiento preventivo y correctivo para el Equipamiento y Sistemas de Seguridad de las actividades de mantenimiento y reposición que prestará en cada uno de los sistemas de acuerdo a lo ofrecido en la Oferta Técnica.
  - La mantención y reposición del Equipamiento y Sistemas de Seguridad serán de exclusiva responsabilidad del concesionario, excepto en caso de Evento Crítico.
- 4.- Servicio penitenciario de alimentación
  - Entregar alimentación diaria al 100% de los internos, al 100% de los funcionarios de GENCHI, y los lactantes hijos de internas, de hasta dos años.
  - El Servicio comprende desde la entrada de materias primas, hasta el racionamiento efectivo, incluyendo limpieza e higiene de centrales de alimentación y equipamiento.
  - Ración compuesta por desayuno, almuerzo y comida. Deberá elaborarse minuta de programación diaria, indicando denominación de las preparaciones, composición alimenticia y gramajes de los alimentos.
  - Se deberá mantener permanentemente un mecanismo de respaldo al servicio, capaz de proveer la misma cantidad de raciones diarias mientras dure la emergencia.

#### 5.- Servicio penitenciario de lavandería

- Prestar el servicio en forma gratuita de manera de satisfacer los requerimientos de lavado generados por la totalidad de los internos.
- Se deberá establecer un sistema de información que permita controlar el uso del servicio por parte de los internos y la identificación de las prendas.
- El servicio deberá permitir el lavado de:
  - Un máximo de 2,5 Kg. de ropa de vestir por interno a la semana
  - Un juego de sábanas, funda de almohada y toalla por interno a la semana
  - Dos frazadas por interno al ingreso al penal y posteriormente una vez al año.

#### 6.- Servicio penitenciario de sanitización y control de plagas

- El objetivo general será el mantener cada uno de los Establecimientos Penitenciarios, en buenas condiciones de orden, limpieza, higiene y libre de plagas.
- Se deberá ejecutar un programa de limpieza rutinario diario de cada Establecimiento Penitenciario, excluyendo el interior de las celdas.
- Se deberá ejecutar un programa de limpieza profundo quincenal de cada Establecimiento Penitenciario, excluyendo el interior de las celdas.
- El interior de las celdas deberá ser aseado y sanitizado una vez al mes.
- Deberá aplicar un programa preventivo y de emergencia de control de plagas, en forma regular y permanente.
- Todas las acciones correspondientes a este subprograma deberán respetar las normas vigentes del Servicio de Salud.

#### 7.- Servicio penitenciario de salud

- El objetivo será el mantener a la población de internos en condiciones normales de salud, dar atención oportuna y continua y promover campañas de prevención.
- Proporcionar a los internos atención médica integral y continua, con nivel de resolución primaria y servicio de urgencia permanente.
- Mantener fichas de salud y controlar programadamente a la totalidad de la población penal y a los internos portadores de enfermedades crónicas e infecto-contagiosas.
- Deberán aplicarse las normas del Servicio de Salud y realizarse las actividades de los subprogramas de VIH, SIDA, TBS, Adicciones, Saneamiento Ambiental, Emergencia y Catástrofe, Salud Mental y otros que se establezcan.
- La unidad de salud deberá contar con servicios de apoyo clínico: laboratorio, rayos X y farmacia.

**En cuanto a los servicios penitenciarios de reinserción social**, al privado le corresponderá el diseño, la implementación y el monitoreo de los programas, orientándolos siempre con la finalidad de lograr la rehabilitación efectiva de la población penal, cumpliendo con las políticas que al efecto dicte Gendarmería de Chile.

Este ítem contempla cuatro áreas básicas y diversos subprogramas, dentro de los cuales el concesionario deberá comprender todas las acciones dirigidas a procurar que las condiciones físicas, psicológicas, sociales y materiales del interno le permitan tener éxito al egreso de su reclusión y reinsertarse efectivamente en su familia y comunidad.

El concesionario deberá planificar y desarrollar el proceso de reinserción como un proceso sistemático de mediano y largo plazo que logre modificar las conductas personales de cada interno, incidentes en la génesis y desarrollo de sus actos delictuales, según se detalla a continuación:

## 1. Educación

- Subprograma: Educación
  - Impartir estudios de educación básica, media y técnica orientados a la capacitación laboral, cuyos programas deberán estar aprobados por el Ministerio de Educación (MINEDUC);
  - Proporcionar alternativas no tradicionales de estudio tales como la modalidad de educación a distancia, alumnos libres u otros;
  - Desarrollar el subprograma dentro del establecimiento e impartir educación preferentemente técnica, con especialidades en correspondencia a las necesidades de los internos y requerimientos del mercado laboral;
  - El acceso al subsidio fiscal para educación se efectuará según la legislación vigente;
  - Los horarios de clases deberán ser compatibles con los horarios de las demás actividades;
  - Desarrollar actividades educativas en conjunto con organismos como el MINEDUC, municipalidades, universidades, colegios, ONGs u otros organismos reconocidos por el Estado.

## 2. Apoyo Psicosocial

- Subprograma: Atención de internos en el área social
  - Diagnóstico social al 100% de los internos condenados y verificación de las situaciones socio-familiares al 100% de los internos diagnosticados;
  - Fichaje individual de antecedentes sociales de los internos diagnosticados para brindarles una atención diferenciada, integrando a sus familias en los programas de intervención;
  - Implementación de proyectos dirigidos a los internos postulantes al beneficio penitenciario de la Libertad Condicional, orientándolos a preparar su eventual egreso y su reinserción familiar y comunitaria;
  - Vinculación del interno que hace uso de beneficios intra penitenciarios con actividades laborales remuneradas;
  - Implementación de talleres de vivienda para postular al subsidio habitacional, talleres de desarrollo personal, talleres de encuentros de pareja, y otros.
  
- Subprograma: Atención a lactantes hijos de internas
  - Desarrollo de un programa de atención a hijos lactantes de las internas a través de la habilitación de una Sala Cuna, acorde con la normativa existente en la materia;
  - Deben contemplarse programas pedagógicos, modalidades de atención, trabajo con familias, un programa alimentario y el apoyo a hijos de madres trabajadoras y no trabajadoras;
  - Orientación al desarrollo integral, que permita mejorar las habilidades y posibilidades para ingresar al sistema escolar y el desempeño en la vida de niños que se encuentran en situación de pobreza, marginalidad y/o al interior de un establecimiento penitenciario;
  - En todo caso, se deberá brindar atención al 100% de los hijos de las internas.
  
- Subprograma: Atención psicológica para internos
  - Diagnóstico psico-criminológico y asistencia al interno, orientados a minimizar el impacto negativo de la reclusión y a fortalecer una orientación pro-social;



- Enfrentar el deterioro general de la salud mental del interno producto de su historial personal, familiar, social y criminológico, que conlleva la pérdida de libertad;
  - Modalidades técnicas como orientación, apoyo, asistencia, urgencias, terapias, entrevistas, observaciones del comportamiento y otras;
  - Implementar talleres intensivos y participativos, en los que se facilite la expresión individual y el refuerzo del sentido grupal;
  - Los proyectos pueden ser complementados con iniciativas de organismos externos al sistema penitenciario, tales como las municipalidades, las iglesias, ONGs, Ministerios y otros organismos estatales.
- Subprograma: Atención a internos que presentan adicción de alcohol y drogas
    - Los programas deberán contemplar tres etapas de intervención: de acogida y adaptación, de intervención y seguimiento, y de reinserción social;
    - La modalidad a utilizar es el de una Comunidad Terapéutica de tipo Residencial;
    - Los internos permanecerán segmentados al interior de la Comunidad Terapéutica y deberán recibir atención integral en las distintas áreas: personal, familiar y de capacitación;
    - El acceso a los programas será voluntario para los adictos sin patología dual;
    - Se busca generar una estrategia de intervención que permita a los internos desarrollar una vida libre del consumo de drogas;
    - Estos programas deberán respetar las normas del Ministerio de Salud para este tipo de atención;
    - Asimismo, se deberán elaborar y desarrollar programas de prevención primaria y secundaria.

### 3. Trabajo y Capacitación Laboral

- Subprograma: Capacitación laboral
  - El concesionario deberá diseñar y ejecutar un programa de reinserción laboral que contemple actividades de capacitación para la población penal;
  - El servicio de capacitación busca utilizar esta instancia como una herramienta de tratamiento penitenciario que facilite el desarrollo de acciones que incrementen la capacitación laboral de la población penal para integrarse a la vida en comunidad;
  - El grupo objetivo en el cual se focaliza la capacitación es la población penal condenada;
  - Las actividades de formación para el trabajo y capacitación laboral deberán ser de carácter progresivo y atendiendo a las necesidades específicas de cada interno beneficiario. Tendrán asimismo que responder a los intereses de la población penal beneficiaria;
  - Deberán ser de carácter permanente y con el objetivo de desarrollar destrezas técnicas en el oficio escogido y hábitos laborales que fortalezcan su desempeño, ya sea de manera independiente o bajo subordinación.
- Subprograma: Laboral
  - El concesionario deberá diseñar un programa laboral que contemple actividades de trabajo para la población penal, orientada a la reinserción laboral y social de los internos;
  - Este servicio deberá utilizar el trabajo como una herramienta de tratamiento penitenciario que facilite el desarrollo de acciones que incrementen la competencia de la población penal para integrarse a la vida en comunidad y a la vez le permita adquirir experticia en el oficio en que ha sido capacitado;
  - El concesionario deberá fomentar el involucramiento en actividades laborales remuneradas a los internos, al interior de los establecimientos penales, en los cuales se requiera mano de obra en

tareas como mantenimiento de la infraestructura, mantención y reparación de equipamiento estándar, aseo, cocina, atención de casino, extracción de basura y otras;

- La selección de los internos condenados que se incorporen a las actividades laborales y de oficio, se hará previo diagnóstico de competencias y destrezas laborales que los derivarán a un programa de actividad laboral determinado;
- Se ofrecerán proyectos laborales coherentes con el desarrollo técnico del mercado y se otorgarán medios y vías para la comercialización de los bienes y servicios generados;
- Este subprograma está encargado de gestionar la incorporación de la empresa privada destinada a otorgar las fuentes laborales para la población penal seleccionada y fiscalizará el cumplimiento integral de los convenios con éstas.

#### 4. Actividades recreativas, culturales y deportivas

- Subprograma: Deportes, Recreación, Arte y Cultura

- El concesionario deberá diseñar, ejecutar y monitorear programas de deporte, arte y cultura, orientados al enriquecimiento espiritual y la reinserción social de los internos;
- Tanto las actividades deportivo-recreativas como las artístico-culturales se podrá llevar a cabo utilizando el sistema de convenios con organismos externos competentes y mediante la postulación de proyectos concursables de organismos públicos, en tanto la normativa de cada uno de ellos lo permita;
- Se incentivarán los talentos artísticos y deportivos para un amplio desarrollo de los campos valóricos que comprende el espíritu de equipo, la superación de sí mismos y las conductas que desarrollan grados de responsabilidad, esperanza, justicia, lealtad y obediencia;
- Estos cursos o talleres sistemáticos y permanentes deberán comprenderse con un sentido formativo, bajo la dirección de personal idóneo en las materias tratadas, con un programa que contenga objetivos, contenidos y evaluación.

### ***C. Beneficios del Modelo Chileno***

En el marco de una democracia moderna en donde la sociedad civil participa en las tareas del Estado y viceversa, el modelo que se implementará en Chile permitirá, por una parte, captar la capacidad de innovación, la experiencia de otros países y la eficiencia que puede aportar el sector privado en los distintos ámbitos de participación; y por otra parte, focalizar y optimizar el uso de los recursos financieros, materiales y humanos de que dispone el Estado para la realización de la labor penitenciaria, y otras funciones propias del Sector Justicia.

El sistema proporciona los incentivos necesarios para que el privado ejecute buenos proyectos, en términos de diseño y calidad, puesto que los resultados en la etapa de explotación dependerán en gran medida de las bondades de la obra.

Se espera con este programa disponer de establecimientos penales más modernos, más seguros, que permitan realizar un verdadero proyecto de rehabilitación, a través de una mejor segmentación de la población penal, que otorgue las condiciones necesarias para el desarrollo de proyectos de capacitación, el desarrollo del área laboral, la ejecución de programas de apoyo psico-social, entre otros. De esta manera, el nuevo sistema fija y mantiene estándares de servicio superiores a los existentes y que no se ven alterados por la aparición de nuevas necesidades en otras áreas de la

administración penitenciaria, al tener Gendarmería de Chile y el concesionario responsabilidades diferenciadas.

Se centra el quehacer del personal penitenciario en la función básica de Gendarmería de Chile: vigilancia y seguridad, lo que necesariamente tendrá impacto en el mejoramiento de esta función. El personal de la administración penitenciaria podrá aplicar normas de seguridad adecuadas para proteger a la sociedad, a los funcionarios y a los internos.

Se espera asimismo una mejoría sustancial en lo que respecta a los turnos del personal, en aras a lograr un sistema de trabajo normal con turnos adecuados, con el beneficio social y aumento de productividad que ello implica. Asimismo, se espera disminuir la presión sobre futuros aumentos de personal para Gendarmería.

El concesionario deberá incorporar tecnologías modernas en todos los aspectos penitenciarios: vigilancia electrónica, diseño de infraestructura, técnicas de intervención psico-social, procedimientos operativos, abastecimientos, manutención, salud pública, entre otros.

Se aplicarán técnicas de gestión y nuevos esquemas de desarrollo organizacional en función de resultados. Las nuevas tecnologías y procedimientos se difundirán hacia el resto de la administración penitenciaria, generando un “efecto demostración”.

Se iniciará un proceso de evaluación de resultados mediante indicadores de gestión en todas las áreas del quehacer penitenciario, que podrá servir de patrón de referencia y comparación entre establecimientos concesionados y la administración tradicional.

La función de control de la ejecución de actividades por parte de la administración penitenciaria se simplificará y potenciará, al disminuir radicalmente sus labores no inherentes.

Habrá una separación de las funciones de diagnóstico y tratamiento psico-social (a cargo del concesionario), de la facultad de otorgar permisos de salida (administración penitenciaria), eliminando una eventual fuente de corrupción.

Se considera que el concesionario podrá mejorar la estimación de los costos de construcción y operación por los siguientes factores:

- Una mejor organización del trabajo y administración del personal;
- La incorporación de tecnología, materiales y procedimientos más modernos;
- Las economías de escala;
- Los niveles de efectividad que pueden lograr empresas con experiencia en la prestación de servicios penitenciarios;
- La mayor flexibilidad del concesionario privado para la administración de los recursos.

## **VI. La Modernización de Gendarmería de Chile**

Finalmente, resulta fundamental a la hora de implementar este nuevo modelo considerar la especialización, instrucción y disposición de Gendarmería de Chile a participar en forma activa en su concepción y funcionamiento. Muchas experiencias han fracasado al momento de la puesta en

marcha producto del encuentro de dos actores desconocidos, con formas disímiles de trabajo y con objetivos y responsabilidades poco claras.

A fin de evitar lo señalado, Gendarmería de Chile inició desde el año 2001 una serie de actividades de socialización y formación de su personal civil y uniformado, transformando la visión interna de estos cambios en una oportunidad nueva de cooperación y no como una amenaza. Ejemplos de esto son los cambios que se han producido en la malla curricular de la Escuela de Gendarmes y el nombramiento de los Jefes de Unidad de los futuros establecimientos, quienes ya se capacitan en el tema y han comenzado su interrelación con la Sociedad Concesionaria.

Por otra parte, la construcción de estos nuevos recintos penitenciarios implica hacia el futuro el aumento en la dotación del personal de planta de Gendarmería de Chile.

Para tal efecto, el Ministerio de Justicia ingresó en el 2001 al Congreso Nacional un Proyecto de Ley de Plantas de Gendarmería, que comprometía recursos estatales por más de \$21.000 millones destinados a incrementar la dotación de oficiales, vigilantes penitenciarios, profesionales, técnicos y administrativos en 4.943 plazas, pasando de las 6.223 actuales a 11.166 funcionarios. El mencionado proyecto de ley fue aprobado recientemente por la Legislatura, y ya se encuentran en proceso de formación 800 nuevos vigilantes alumnos y aspirantes a oficiales de Gendarmería.

## VII. Conclusión

Creo que si bien se ha avanzado eficientemente hasta ahora en el Programa de Concesiones en Infraestructura Penitenciaria, aún estamos partiendo con esta gran empresa y el desafío más grande vendrá con la puesta en marcha de los establecimientos bajo concesión. Sin embargo, es posible ir reduciendo desde ya los riesgos propios de estos proyectos. La experiencia francesa nos ha servido de ejemplo para darnos cuenta lo importante que es iniciar, a partir del primer día de la adjudicación, a años de entrar en operación, un trabajo conjunto con el privado para ir reduciendo los riesgos, para conocerse, saber qué espera el uno del otro y cómo operará cada uno. En el caso chileno ya hemos iniciado este trabajo con la idea de llegar al día de explotación con un manual de procedimientos trabajado, conocido y consensuado por ambas partes.

Sin duda la Concesión puede llegar a constituirse en una herramienta eficaz para el desarrollo de una política penitenciaria moderna, siempre y cuando sea abordada desde esa perspectiva, aparejándola a otras medidas necesarias de modernización, como una nueva concepción y estructura de medidas alternativas a la reclusión y organismos especializados en la función y seguimiento del proceso de rehabilitación y reincorporación de los antiguos internos.

Cuando todos los requerimientos y procedimientos presentados en el contrato responden a una determinada política capaz de adaptarse a cambios en el tiempo; cuando logramos generar una relación de “socios” con el privado; cuando logramos captar todos los beneficios potenciales de una asociación de esta naturaleza; cuando le sacamos todo el provecho a este “negocio”, es posible incluso llegar a ver la Concesión no sólo como una herramienta, sino como la **base** para una implementación de una política penitenciaria moderna.

Con las herramientas de un diseño moderno de políticas públicas, que coloca responsabilidades y riesgos en quien mejor puede asumirlas a los menores costos posibles; aprovechando las eficiencias y experticias del sector privado en diseño y servicios penitenciarios; aprovechando la experiencia de los funcionarios del servicio de prisiones en custodia y cultura criminológica; estableciendo nuevos estándares en los recintos del programa que tienen de trasfondo una planificación estratégica basada en los derechos humanos; procurando generar un efecto demostración que lleve esos estándares a los establecimientos penales tradicionales; generando prontamente una superintendencia de recintos penales para la supervisión de los mismos por terceros no involucrados en su administración; estamos procurando revolucionar el sistema penitenciario chileno, aportando a la seguridad de la comunidad, a una política criminal más integrada, a la función especial de la pena, y al respeto de las garantías que la Constitución y los tratados internacionales nos exigen, dentro de los presupuestos y en los tiempos de respuesta que nos exigen las actuales condiciones.

**Seminario Interamericano “Justicia y Gobernabilidad Democrática”  
Santiago de Chile, junio de 2003.-**