RESUMEN EJECUTIVO

COMPARADOR PÚBLICO PRIVADO PARA EL CENTRO PENITENCIARIO DE RANCAGUA

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN, TRANSPARENCIA
Y PRODUCTIVIDAD FISCAL
DIRECCION DE PRESUPUESTOS
MINISTERIO DE HACIENDA

Agosto, 2024

Dirección de Presupuestos
Gobierno de Chile

COMPARADOR PÚBLICO PRIVADO PARA EL CENTRO PENITENCIARIO DE RANCAGUA

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN, TRANSPARENCIA Y PRODUCTIVIDAD FISCAL
Dirección de Presupuestos – DIPRES © 2024 DIPRES

Directora de Presupuestos: Javiera Martínez Fariña.
Jefe de Departamento de Evaluación, Transparencia y Productividad Fiscal: Rodrigo Díaz Mery.

Equipo a cargo de la publicación:
Víctor Nahuelpán P., Camilo Jaramillo A., Juan Pablo Leiva C., y Gonzalo Gaete R.
(jefe del Subdepartamento de Transparencia y Productividad Fiscal). La evaluación contó con el apoyo de Eduardo Abedrapo Bustos y Álvaro Henríquez Aguirre, como colaboradores externos.
Esta evaluación se desarrolló como parte de la línea Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA) de acuerdo con lo establecido en el Decreto Exento N° 386, del 22 de noviembre de 2022, del Ministerio de Hacienda.

Siempre que es posible intentamos usar un lenguaje inclusivo. No obstante, para no obstaculizar la lectura, en casos que sea pertinente, se usa el masculino genérico que la gramática española entiende que representa a hombres y mujeres en igual medida.

Se autoriza su reproducción siempre y cuando se haga referencia explícita a la fuente.
Para referenciar emplear el siguiente formato:
DIPRES (2024). Comparador Público Privado para el Centro Penitenciario de Rancagua. Resumen ejecutivo. Departamento de Evaluación, Transparencia y Productividad Fiscal. Santiago, Chile.

Registro de Propiedad Intelectual: Pendiente
ISBN: Pendiente
Diseño y Diagramación: M. Martínez V.

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

PROGRAMA	PROGRAMA DE CONCESIONES DE INFRAESTRUCUTURA PENITENCIARIA
SERVICIO/MINISTERIO	Secretaría y Administración General. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
AÑO DE INICIO	2000

El presente documento tiene como fin presentar los resultados del comparador público privado para el Centro Penitenciario de Rancagua, el cual se enmarca en el proceso de Evaluaciones Focalizadas de Ámbito. En el análisis se considera el 2022 como período de evaluación.

El Centro Penitenciario de Rancagua es parte del programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria, el cual busca asegurar condiciones de reclusión de las Personas Privadas de Libertad (PPL), acorde a su calidad de persona, y disminuir las probabilidades de reincidencia delictual. Se crea como respuesta a la sobrepoblación del sistema penitenciario que se generó por dos factores: déficit de infraestructura, y un crecimiento sostenido de la población penal. El mecanismo que se aplicó fue el mismo que se había utilizado en las carreteras: diseñar, construir, explotar y mantener una obra pública que, en esta ocasión, corresponderían a establecimientos penitenciarios.

Con el objetivo de implementar el programa, el Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos (MINJU), junto al Ministerio de Obras Públicas (MOP) y a Gendarmería de Chile (Gendarmería), definieron utilizar el modelo DBOT (Design / Build / Operate / Transfer[1]), en el que las sociedades concesionarias deberían diseñar, construir y operar los recintos, y al finalizar el periodo de concesión, transferir[2].

El programa se estructuró originalmente en cuatro grupos, abarcando un total de 10 recintos[3], donde cada uno de ellos tiene capacidades (plazas), perfiles de seguridad y poblaciones diferentes.

Junto con diseñar, construir, operar, mantener y transferir estos establecimientos, el concesionario debe prestar los siguientes servicios: salud, alimentación (internos y gendarmes), reinserción social, aseo y control de plagas, economato, lavandería, juntamente con la mantención y conservación de la infraestructura y el equipamiento estándar y de seguridad de cada recinto penitenciario. Lo anterior se lleva a cabo en función de lo exigido por Gendarmería.

Mediante la implementación de un comparador público privado, en esta evaluación se compara el valor presente de los costos ajustados por riesgo de la operación de los establecimientos concesionados bajo una provisión pública estimada con la actual provisión concesionada a un privado. Considerando las restricciones de esta evaluación, se decidió focalizar el análisis en el

[1] Diseñar, construir, operar y transferir.

[2] En la implementación del modelo DBOT en Chile, la infraestructura en cuestión permanece como propiedad pública y se encuentra bajo la administración estatal, a diferencia de la práctica observada en otros países. No se debe confundir el concepto de transferencia ("transfer"), que es eminentemente jurídico, con que la entidad estatal asuma la obligación de operar y mantener el penal sino se continúa con una nueva concesión. Mandatado en el artículo 25 inciso tercero de la Ley de Concesiones de Obras Públicas.

[3] Finalmente, los recintos fueron reagruparon en tres grupos.

Centro Penitenciario de Rancagua, correspondiente al grupo 1 de concesión, que por su etapa de explotación es la más próxima a expirar[4].

Se estima que el costo base anual de operación del centro penitenciario de Rancagua por parte de Gendarmería, considerando los servicios y estándares exigidos a la sociedad concesionaria, y un funcionamiento bajo la capacidad máxima de plazas, correspondería a 272.618 UF. El servicio más relevante en la estimación anterior corresponde a la alimentación, representando el 38,9% del costo base total de operación. Lo siguen los servicios de mantención (16,9%) y reinserción (16,4%).

Adicionalmente, utilizando información proporcionada por actores claves en la operación de centros penitenciarios concesionados, se estima un costo anual de 91.903 UF relativo a riesgos asociados a la provisión de los servicios que bajo un sistema concesionado son transferidos al privado. En el caso de que el centro penitenciario de Rancagua opere bajo la modalidad tradicional, estos costos pasan a ser responsabilidad del Estado.

En la alternativa en la que el Estado delega la operación del centro penitenciario de Rancagua a un privado, considerando su funcionamiento bajo la capacidad máxima de plazas, se estima que el pago anual al concesionario asciende a 262.008 UF.

Al comparar las cifras anteriores, el valor por dinero es positivo. Lo anterior, ya que la provisión privada es menos costosa que la pública, por lo cual se genera valor al delegar el desarrollo del proyecto a un privado. Se estima que la concesión genera, en 15 años, un ahorro de 1.055.367 UF al compararla con la operación bajo la modalidad tradicional. Este monto equivale a MM$ 38.587 pesos.

Se realizó un análisis de sensibilidad en el cual se modificaron parámetros relevantes de los supuestos con los cuales se trabajó. En cada uno de los escenarios considerados en este análisis, una proporción mayor al 75% de las simulaciones entrega un valor por dinero positivo (y en cinco de los seis escenarios, superior al 88%), lo cual sugiere que, incluso al considerar variaciones aleatorias en parámetros fundamentales para la estimación de los costos del proyecto público de referencia y la asociación público-privada, la delegación del desarrollo del proyecto a un concesionario sigue generando valor. Esto incluso se mantiene en escenarios donde se ajustan a la baja los riesgos transferibles. Lo anterior, implica que, frente a las potenciales incertidumbres analizadas, la operación privada del centro penitenciario de Rancagua sigue siendo la opción más rentable.

Al analizar el impacto del pago por sobrepoblación, los resultados plantean que, para un tamaño de sobrepoblación que se ubique dentro de los dos primeros tramos tarifarios de compensación, aún es conveniente para el Estado delegar la operación (esto corresponde a una sobrepoblación equivalente al 7% de la población máxima del centro penitenciario de Rancagua). Al exceder ese nivel, el proyecto público de referencia se vuelve mejor alternativa, hasta que la sobrepoblación alcanza el 52% de la población máxima del centro penitenciario. Sin embargo, es importante

[4] La fecha de término de explotación del grupo 1 corresponde a enero del año 2026.

destacar que en el centro penitenciario de Rancagua nunca se ha sobrepasado su población máxima.

De los principales hallazgos de la evaluación emanan algunas de las siguientes recomendaciones:

- Continuar con el modelo de concesión para la operación del centro penitenciario de Rancagua.
- Generar acciones que ayuden a flexibilizar los contratos de concesiones, a fin de mejorar la solución de imprevistos en los servicios considerados en las licitaciones, resguardando el adecuado uso de los recursos públicos, sobre la base del análisis de experiencias nacionales e internacionales.
- Usar la metodología planteada en esta evaluación para realizar análisis de comparador público-privado en otros centros penitenciarios, teniendo en cuenta las innovaciones metodológicas que el presente estudio incorpora en relación con el encargado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos sobre el centro penitenciario de Talca[5].

[5] Sociedad de Inversiones y Asesorías Leonel Vivallos y Otro Limitada (2015) *"Aplicación del Comparador Público Privado en los Servicios Penitenciarios Concesionados Informe Final Corregido".* Encargado por Subsecretaría de Justicia en 2015.

RESPUESTA DE INSTITUCIÓN RESPONSABLE A INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

664 31/01/2025

ORD. N°_____/

ANT.: Oficio Ord. N° 386, de 11 de octubre de 2024, de la Dirección de Presupuestos.

MAT.: Informa respuesta institucional frente a resultados de la evaluación focalizada de ámbito del Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria, gestionado por DIPRES.

SANTIAGO,

DE : Ministro
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

A : Javiera Martínez Fariña
Directora de Presupuestos

En atención al oficio referenciado en el antecedente, agradezco a usted el estudio remitido, el que será un insumo relevante en la labor que desarrolla el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, destacando las conclusiones y recomendaciones por su claridad. Estas al encontrarse respaldadas mediante antecedentes concretos y certeros, facilitan el análisis que corresponde hacer para instalar las conversaciones que debemos tener con todos los actores participantes de la ejecución del Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria.

Asimismo, relevar la existencia de conclusiones cuyos fundamentos de carácter técnico, nos permitirán visualizar nuevos cursos de acción o modificar los ya existentes, que nos permitan propender al fortalecimiento de la gestión, lo que sin duda será de gran importancia para asegurar el logro de los objetivos de este Ministerio.

Finalmente, resaltar las condiciones en que se ha desarrollado esta evaluación, con una coordinación y disposición adecuadas por parte del equipo del Subdepartamento de Transparencia y Productividad Fiscal del Departamento de Evaluación, Transparencia y Productividad Fiscal de su Institución, lo que facilitó el entendimiento de todas las etapas que conforman este proceso, así como la ejecución de las mismas, destacando también el nivel de participación instaurado en esta instancia de trabajo, lo que fortalece la comprensión de los programas y políticas públicas vinculadas en el análisis, la coordinación y entrega de información de forma pertinente y potencia la calidad de los informes, así como de los compromisos que de ellos emanen.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,

FIRMA ELECTRÓNICA AVANZADA · GOBIERNO DE CHILE

Firmado por:
Ernesto Adrián Muñoz Lamartine
Ministro de Justicia y Derechos Humanos (s)
Fecha: 31-01-2025 18:47 CLT
Subsecretaría de Justicia

SISID: 1032018

Distribución:
- Destinatario.
- Gabinete Ministro.
- Gabinete Subsecretario de Justicia.
- Oficina de Planificación y Presupuesto.
- Unidad de Planificación y Control de Gestión.
- Sección Partes, Archivo y Transcripciones.

JÁSB MGA(S) JPCP HDOD(S)

Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo con la ley N° 19.799.
Para verificar la integridad y autenticidad de este documento ingrese al siguiente link:
https://doc.digital.gob.cl/validador/XKCNJC-156

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS