

**52º PERIODO LEGISLATIVO
LEGISLATURA 356ª
COMISIÓN INVESTIGADORA SOBRE PROCESO DE CONCESIONES
CARCELARIAS
Sesión 7ª celebrada en jueves 3 de julio de 2008,
de 11:10 a 12:17 horas.**

ORDEN DEL DÍA

Recibir a la señora Directora Nacional de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, señora Verónica Serrano y al Coordinador de Concesiones de Obras Públicas, señor Gonzalo Cordua

APERTURA DE LA SESIÓN

Se inicia la sesión a las 11:10 horas.

PRESIDENCIA

Preside el diputado señor Javier Hernández

ASISTENCIA

Asisten los Diputados integrantes de la Comisión señores: Ceroni Fuentes, don Guillermo; Egaña Respaldiza, don Andrés; Jarpa Webar, don Carlos Abel; Latorre Carmona, don Juan Carlos; Sepúlveda Hermosilla, don Roberto; Ward Edwards, don Felipe

Actúa como Abogada Secretaria la señora María Teresa Calderón Rojas y como Abogado Ayudante el señor Víctor Hellwig Tolosa.

Asiste además, Ximena Guzmán, abogada de la División de Defensa Social del Ministerio de Justicia.

ACTAS

El acta de la sesión 5ª, se da por aprobada, por no haber sido objeto de observaciones.

El acta de la sesión 6ª, se encuentra a disposición de los señores diputados.

CUENTA

No hubo.

ORDEN DEL DIA

Se recibió a. la señora Directora Nacional de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, señora Verónica Serrano y al Coordinador de Concesiones de Obras Públicas, señor Gonzalo Cordua

Por haber cumplido con su objeto, la sesión se levanta a las 12:17 horas.

VARIOS

La exposición consta en acta taquigráfica

JAVIER HERNANDEZ HERNANDEZ
Presidente de la Comisión.

MARIA TERESA CALDERÓN ROJAS
Abogada Secretaria de la Comisión.

**COMISIÓN INVESTIGADORA SOBRE EL PROCESO DE CONCESIONES
CARCELARIAS.**

Sesión 7ª, celebrada en jueves 3 de julio de 2008,
de 11.10 a 12.17 horas.

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

Preside el diputado señor Javier Hernández.

Asisten los diputados señores Andrés Egaña, Guillermo Ceroni, Carlos Abel Jarpa, Juan Carlos Latorre, Roberto Sepúlveda, Felipe Ward y Eugenio Tuma.

Concurren como invitados la señora Verónica Serrano, directora nacional de la Dirección de Arquitectura, y don Gonzalo Cordúa, coordinador de Concesiones, ambos del Ministerio de Obras Públicas. Además, se encuentra presente el fiscal de la coordinadora de Concesiones del Ministerio, don Rafael Ibarra.

TEXTO DEL DEBATE

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- En el nombre de Dios y de la Patria, se abre la sesión.

El acta de la sesión 5ª y su versión taquigráfica se dan por aprobadas por no haber sido objeto de observaciones.

El acta de la sesión 6ª y su versión taquigráfica quedan a disposición de los señores diputados.

La señora Secretaria va a dar lectura a la Cuenta.

La señora CALDERÓN, doña María Teresa (Secretaria).- Señor Presidente, sólo me corresponde informar el reemplazo en esta sesión del diputado señor Quintana por el diputado señor Tuma.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- Antes de entrar al Orden del Día, ofrezco la palabra a los señores diputados respecto del viaje que se realizará a la ciudad de Concepción el próximo jueves 10 y, eventualmente, el viernes 11 de julio.

Quiero saber si los señores diputados van a viajar a Concepción.

El señor CERONI.- No podré asistir, señor Presidente.

El señor EGAÑA.- Yo sí.

El señor JARPA.- Estoy por confirmar mi asistencia, señor Presidente.

El señor WARD.- También por confirmar, señor Presidente, lo mismo que el diputado Rojas.

El señor JARPA.- Señor Presidente, creo que también habría que comunicarle a los diputados del distrito.

El señor EGAÑA.- Señor Presidente, como esta materia no sólo afecta a un distrito determinado, sino que a toda la Región, creo importante informar de esta visita a los representantes de los siete distritos de las VIII y IX regiones.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- Si les parece, así se hará.

Por favor, que ingresen nuestros invitados.

-Ingresan los invitados.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- En nombre de la Comisión, les doy la bienvenida.

Esta sesión tiene por objeto escuchar a la señora Verónica Serrano, directora nacional de la Dirección de Arquitectura, y al señor Gonzalo Cordúa, coordinador de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas. Además, se encuentra presente el fiscal de la coordinadora de Concesiones del ministerio, señor Rafael Ibarra.

Para que nos explique la génesis y la situación actual en que nos encontramos, tiene la palabra la señora Verónica Serrano.

La señora SERRANO (doña Verónica).- Si le parece a Su Señoría, voy a ceder la palabra a don Gonzalo Cordúa para que exponga con la ayuda de un power point todo este proceso, como encargado de la unidad de Concesiones, y a continuación les explicaré en qué etapa nos encontramos.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- Muy bien, tiene la palabra el señor Gonzalo Cordúa.

El señor CORDÚA.- Señor Presidente, en primer lugar, me voy a referir al contexto en que se encuentra el Grupo II de Cárceles, que forma parte del Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria.

Al respecto, hay tres grupos. Tenemos seis recintos penitenciarios en operaciones; dos quedaron con su construcción pendiente -ustedes los visitaron-, específicamente me refiero a los centros de Antofagasta y Concepción.

El recinto de Antofagasta es considerado de mediana seguridad y cuenta con una capacidad para 1.160 internos, con una superficie de alrededor de 26.600 metros cuadrados construidos. Y el establecimiento penitenciario de Concepción está considerado como un recinto de alta seguridad y cuenta con prácticamente los mismos internos que el de Antofagasta, al igual que su superficie.

Este proceso se originó a comienzos de 2001. Se recibieron las ofertas técnicas en julio de 2002 y se abrieron las ofertas económicas el 31 del mismo mes. Se adjudicó en diciembre de 2002, tomándose razón en enero de 2003. La publicación del Decreto Supremo se efectuó en marzo de 2003.

A este contrato, se presentaron dos proponentes: el consorcio BAS, formado por Besalco, Torno y Sodexho, y el consorcio Vinci. El presupuesto oficial era de 1.800.000 UF, y fue contratado por 273 meses, considerando 240 meses de operación a 20 años.

Los factores de adjudicación eran al menor subsidio, y éste estaba compuesto por tres partes: el subsidio fijo de operación, variables de operación y el subsidio fijo a la construcción. Es decir, había una ponderación para determinar el licitante, quienes además debían pasar un nivel de ofertas técnicas. Ambos consorcios obtuvieron la misma nota técnica: 5,3. También las ofertas económicas fueron muy similares.

El factor de ponderación de los subsidios -que aparecía en la lámina anterior- indica que el valor de determinación de la oferta económica correspondía a 18,9 en un caso y 19,2 en el otro. Es decir, prácticamente similar. Así se adjudicó la oferta al Consorcio BAS.

El contrato se licitó con pautas mínimas de diseño y construcción. Por lo tanto, la condición del proponente adjudicado, una vez concesionario, debía desarrollar el proyecto definitivo en conjunto como contraparte con Gendarmería de Chile y el Ministerio de Obras Públicas. Una vez terminado el proyecto definitivo se iniciaría la etapa de construcción y explotación. El diseño debía ser ejecutado por el concesionario.

Ahora bien, antes del inicio de las obras de construcción y durante el desarrollo del proyecto definitivo, surgieron discrepancias entre la concesionaria, el MOP y Gendarmería de Chile, principalmente debido a que la

concesionaria estimaba que las exigencias del MOP, que correspondían a las bases de licitación, eran diferentes a lo que ellos habían ofertado, específicamente respecto de su anteproyecto. Por lo tanto, consideraban que eran obras adicionales que debían pagarse y que, a pesar de que estaban en las bases de licitación, debían ser indemnizados.

Dadas esas diferencias, la sociedad concesionaria decidió recurrir a la comisión conciliadora. Y en diciembre de 2004, cuando ya llevaban casi un año construyendo, presentó la primera reclamación y en enero de 2005 una segunda reclamación.

En diciembre de 2004, en la primera reclamación, se requirieron pagos y plazos adicionales por las modificaciones y, además, solicitó dictar una orden de no innovar.

Posteriormente, se suspendió la exigibilidad de los hitos de construcción de parte del MOP. Ya había pasado el hito del 30 por ciento, por lo tanto, se suspendieron los del 50 y 70 por ciento de construcción, la puesta en marcha y todo lo que venía hacia delante.

La comisión conciliadora resolvió dar lugar a la suspensión sólo respecto del hito del 50 por ciento de avance.

A continuación, hubo siete oportunidades adicionales en que la concesionaria presentó reclamaciones y mantuvo la orden de no innovar. Por más de un año y medio, hasta agosto de 2006, estuvo la obra detenida y el conflicto en la comisión de conciliación.

En todas esas ocasiones el MOP se opuso en forma sistemática a la resolución de la comisión conciliadora a través de los recursos correspondientes.

Finalmente, la comisión conciliadora mantuvo suspendidas las facultades sancionadoras del MOP -la obra estuvo detenida- y la facultad de poner término a la concesión por falta mayor en el contrato por más de un año y medio.

Con fecha 13 de junio de 2005, el MOP rechazó la propuesta de conciliación formulada por la comisión arbitral y la sociedad concesionaria presentó una nueva reclamación solicitando una indemnización de 1.220.000 unidades de fomento y un aumento de 250 días adicionales para realizar la obra.

En esas circunstancias, con la obra detenida y la reclamación, el Ministerio de Obras Públicas decidió buscar una conciliación y llegar a un acuerdo de pago.

Con fecha 31 de agosto de 2006, las partes firmaron un acuerdo de conciliación ante la comisión arbitral, que se traduce en un convenio de extinción de la concesión.

Las bases de esa conciliación fueron presentadas a los ministerios de Hacienda y de Justicia y, posteriormente, fueron sometidas al trámite de toma de razón por la Contraloría.

El convenio de extinción fue aprobado por decreto supremo MOP N° 868, con fecha 29 de septiembre de 2006, la toma de razón por la Contraloría General de la República se llevó a efecto el 19 de octubre y su publicación en el Diario Oficial el 23 de octubre del mismo año.

El decreto considera el pago de una suma única y total a la sociedad concesionaria de 1.658.000 unidades de fomento, más IVA.

La comisión conciliadora tuvo en consideración los estados financieros auditados de la sociedad concesionaria y de la empresa constructora Las Acacias S.A. como, asimismo, el IVA auditado por el MOP.

Dentro de la conciliación se solicitó a la sociedad concesionaria BAS S.A. que pagara sus obligaciones de acuerdo con un orden de prelación.

En primer lugar estaban los bancos, instituciones financieras que de hecho concurrieron a la conciliación. Luego, Sodexho Chile S.A., Siges Chile S.A. y el pago de la

deuda de la constructora Las Acacias S.A. En ese acto también se obligaba a que esta última destinara los fondos para pagar a sus proveedores así como sus deudas con empresas relacionadas, de acuerdo a sus estados auditados. El remanente se destinó a los accionistas Torno Chile Concesiones y Construcciones Ltda., y Besalco S.A.

Por último, se estableció que correspondería a la comisión arbitral velar por la adecuada implementación de los acuerdos alcanzados hasta el completo perfeccionamiento de la extinción anticipada de la concesión.

Ese es el resumen de la forma en que terminó el proceso. Posteriormente, el Ministerio de Obras Públicas en conjunto con el Ministerio de Justicia, decidieron continuar la obra, separando la construcción de la explotación.

Por lo tanto, se decidió que la construcción se hiciera como obra pública a cargo de la dirección de arquitectura y, posteriormente, concesiones, y cita la de la operación.

Actualmente, en relación con la construcción de los dos recintos, estamos en ese proceso. Luego puedo darles algunas fechas futuras respecto de la concesión.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- Muchas gracias.

Tiene la palabra la señora Verónica Serrano.

La señora SERRANO (doña Verónica).- Señor Presidente, como se acaba de señalar, a mediados de 2006 se tomó la decisión de continuar con la construcción de la edificación de ambas cárceles, Antofagasta y Concepción, en la que se utilizó el mecanismo de edificación pública. Es decir, a través de la dirección de arquitectura bajo la modalidad de la firma de un convenio mandato del Ministerio de Justicia. Los fondos son del ministerio que nos mandata para terminar la obra.

La dificultad con la que nos encontramos fue que esas obras estaban en una etapa de construcción, fueron

abandonadas por un determinado tiempo y, además, sufrieron las inclemencias de un invierno muy duro, incluso, el invierno boliviano en Antofagasta e inundaciones en Concepción.

Entonces, la primera tarea era tener un diagnóstico claro sobre la situación de las obras construidas y nos pareció que para tener una mejor oferta del sector privado era preferible que ese diagnóstico fuera hecho por un tercero.

Convenimos en contratar una consultoría que estableciera el estado de la estructura, en general estaban en obra gruesa, en distinto nivel de avance, y se pidió una autorización al ministro para un trato directo, una cotización privada.

Invitamos empresas de nuestro registro de contratistas y consultores expertos en asesorías a la inspección para que evaluaran la situación en que estaban esas obras. Fueron cinco empresas, se excusaron tres y, de las dos restantes, Integra presentó la mejor oferta. Por lo tanto, se le encargó hacer la evaluación de la estructura, lo que quedaba por terminar y la calidad de la estructura debido al impacto del invierno.

Ese estudio se ejecutó en octubre de 2006 y tuvo un costo de 88 millones.

Con esos antecedentes logramos una primera visión más detallada para iniciar los procesos de licitación de la construcción.

Luego, nos dimos cuenta de que era necesario un segundo estudio que nos hablara de los diseños que se requieren para terminar la obra y de las modificaciones o correcciones en aquellos lugares donde hubo impacto. Eso le aumentó el contrato a Integra, que era la empresa que estaba haciendo la misma evaluación, en 15 millones de pesos. También está ejecutado.

La idea fue contratar una consultora que nos apoyara en todo el proceso. No es lo mismo para las empresas ofertar por una obra nueva que por una que está en una situación de construcción. Por eso, debíamos tratar de igualar el proceso lo más posible a lo que hubiera sido el inicio de una obra nueva, en términos de proveer la mayor cantidad de antecedentes para la mejor evaluación de las ofertas.

Finalmente, contratamos un tercer estudio, por 14 millones de pesos, sobre actualización de las especializaciones técnicas y de las instalaciones, que también está terminado y ejecutado.

Es importante señalar que pedimos un decreto de declaración de emergencia respecto de la construcción de las cárceles, atendido el hecho de que nos estaba perjudicando el no tenerlas. La Contraloría General de la República tomó razón de ese decreto. Todo eso lo trabajamos con el Ministerio de Justicia y Gendarmería, lo que nos permitió y habilitó para proceder de esta manera, con las licitaciones privadas y el trato directo en los casos anteriores.

Luego, se pidió el proceso de cotización para un trato directo para la construcción de las obras. Quiero explicar que lo que nos llevó a eso no fue sólo la urgencia, sino, también, que entendimos que había que hacer un proceso de negociación con las empresas para estimar la percepción que tienen ellas del nivel de deterioro de las obras y del nivel de correcciones. Ésa era la mejor manera de llegar a un nuevo proyecto de reconstrucción, que es distinto a que si se tratara de una obra que se inicia desde un principio.

En ese proceso de cotización para trato directo invitamos a 14 empresas, todas ellas inscritas en el registro de contratistas del MOP en la primera categoría. Pero sucedió que al inicio se excusaron cuatro, luego sólo cinco concurren a la visita de terreno y, posteriormente, dos no se pronunciaron.

Después de un estudio de la propuesta con todos los antecedentes que les proveímos, se presentó un proceso separado para la cárcel de Concepción. Después iniciamos lo mismo para la cárcel de Antofagasta, que sabíamos que era más compleja. Por eso ideamos hacer las licitaciones de forma separada para, incluso, capitalizar el aprendizaje de la primera licitación. En el caso de Concepción, finalmente, recibimos dos cotizaciones, una de la empresa Dragados por 35.745 millones y otra de Ingetal y el Consorcio Claro Vicuña y Valenzuela por 25.237 de millones de pesos y fracción.

Esos procesos los trabajamos en una mesa de coordinación entre Gendarmería y el Ministerio de Justicia. Luego, nuevamente nos reunimos con Justicia para estimar si era conveniente adjudicar la licitación. Nuestra recomendación era que sí era procedente. Con ello, el Ministerio de Justicia consiguió los recursos.

En este minuto estamos con un contrato para la adjudicación de la obra, de la cual la Contraloría ya tomó razón. Esperamos que las obras se inicien la próxima semana. Entiendo que la empresa está protocolizando el contrato.

En el caso de Concepción el proceso de construcción se inicia a más tardar la próxima semana.

Ahora, para el caso de Antofagasta hicimos el mismo proceso, pero con un mes de desfase. Allí invitamos a todas las empresas que señalé. En un primer proceso invitamos a 15 empresas y recibimos sólo la oferta de Dragados por 40.566 millones de pesos, monto que consideramos alto. Por eso lo desestimamos e iniciamos un segundo proceso exactamente igual al anterior, pero con la diferencia de que en vez de invitar a 14 empresas, invitamos a 20.

Es complicado hacer un trato directo por 40 mil millones de pesos. Personalmente, pedí al fiscal del MOP que me acompañara a una reunión con el contralor para comentarle cómo estábamos llevando adelante este proceso. La obligación de hacerlo por trato directo se debía a que estimamos que era lo más conveniente para el resultado técnico de la obra, por

las razones que señalé. Pero, de todas formas es mucha plata, por lo tanto, nos interesaba dar razones de transparencia e igualdad de competencia a todos. Por eso, comentamos del proceso al contralor y él nos dijo que, en vez de los mismos 15, sumásemos a otros hasta llegar a 20.

Luego hicimos un proceso de licitación directa, pero con el cuidado de llevarlo adelante bajo la misma modalidad de lo que hubiese sido una licitación, esto es, con aclaraciones compartidas por todos, etcétera. En fin, la idea era que fuera un proceso análogo a una licitación, pero con la única diferencia de que en los procesos de licitación formal la Contraloría debe tomar razón de las bases en forma previa, la construcción tiene que estar sujeta al reglamento durante un tiempo y no se pueden hacer negociaciones posteriores. Eso no era lo más conveniente para nuestro interés de llevar adelante la obra. Pero sí nos parecía que el procedimiento era un tema a cuidar. Por lo tanto, hicimos análogo el procedimiento de una licitación al de una cotización.

Finalmente, con esos antecedentes hicimos el segundo proceso. Habiéndonos resultado el caso de Concepción, teníamos la esperanza de que se presentaran los mismos en el norte. Eso no resultó y llegó nuevamente la empresa Dragados con la oferta de 40 mil millones de pesos del proceso anterior.

Posteriormente, hubo otra oferta de Desco y Socovesa por 37.000.451.811 pesos. Pero, analizando esa propuesta en detalle, vimos que había algunos ítems que no tenían las cubicaciones como correspondía o no estaban en igualdad para poder compararlas unas con otras. Por eso, una comisión técnica las llevó a esa igualdad. Por tanto, al hacer esa igualdad, la oferta de Desco Socovesa llegaba a 43 mil millones de pesos. Con esos antecedentes seguía siendo más interesante la propuesta de Dragados por 40.566 millones de pesos.

Lo que hoy estamos haciendo es sostener conversaciones con Dragados, Gendarmería y el Ministerio de

Justicia para buscar las adecuaciones posibles que nos permitan rebajar un poco la oferta, en términos de cambiar algunas partidas que no afecten los procesos de Gendarmería ni de Concesiones, pero que signifiquen alguna rebaja en el monto. Ese proceso se lleva en una mesa técnica encabezada por el Departamento de Edificación Pública de la Dirección junto a Gendarmería. En eso hemos estado las dos últimas semanas. Ya casi estamos cerrando las conversaciones, porque éstas se cierran cuando se cierran los argumentos técnicos. Todavía estamos ajustando pequeñas cosas. Por ejemplo, eliminar un jardín decorativo significó eliminar 300 millones de pesos. A gendarmería no le importaba eliminarlo. Ese tipo de cosas, de tecnicismos, es lo que estamos estudiando con Dragados hoy en día.

Esperamos llegar a un acuerdo con Dragados para presentarlo al Ministerio de Justicia, de modo que éste lo remita a Hacienda para que entregue los recursos, y así adjudicar -como lo hicimos en Concepción- el caso de Antofagasta. Eso es lo que estamos haciendo. Esperamos que el trato se resuelva dentro de dos semanas. Luego de eso viene el proceso de consecución de los recursos. Posteriormente, la toma de razón por parte de la Contraloría, significará unos tres meses más. Finalmente, y luego de todo, se podrán iniciar obras definitivas en Antofagasta.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- Tengo la impresión de que se habló solamente de BAS II. Quiero tener una impresión respecto de cómo se desarrolló el sistema completo de concesiones. Una cosa es lo que ustedes nos están comentando y otra el hecho de que ustedes, como funcionarios públicos, no vivieron la etapa inicial, sin perjuicio de que deben haber estudiado todo el desarrollo para poder concluir que hay que actuar y desarrollar. Por eso, desde esa perspectiva, me gustaría tener una visión general.

Ahora, esto se mezcla con la reciente información que dice que el Ministerio de Obras Públicas habría llegado a un acuerdo extrajudicial con Besalco. Por tanto, no sé si estamos hablando de BAS I, de BAS II o de todo el sistema de

concesiones. Nos gustaría una aclaración y un comentario respecto de esa situación en particular.

El señor CORDÚA.- Haré comentarios generales al respecto porque la citación a esta sesión era para que nos refiriéramos a Cárceles II y yo me preparé para ese tema, que involucra a Antofagasta y Concepción.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- Permítame aclararle que nosotros estamos estudiando todo el sistema de concesiones de cárceles, no exclusivamente temas específicos.

El señor CORDÚA.- Lo siento, pero la citación fue específica. Sin perjuicio de ello, puedo llevarme preguntas y volver con las respuestas. Pero, reitero, veníamos preparados para ese tema específico.

No obstante, muchos de los comentarios acerca de cómo se llevó el proceso en Cárceles II son extrapolables al proceso completo.

Efectivamente, el acuerdo al que se está llegando ahora es por Cárceles I. Aquí hay tres programas de cárceles. El primero de ellos fue adjudicado a un consorcio de Besalco, Sodhexo y Torno.

Al término de la construcción de esos tres recintos -actualmente en operación- hubo un reclamo del consorcio BAS I, que terminó en la justicia, que puede avanzar hasta llegar a la Corte Suprema. Actualmente se está llegando a un acuerdo. La reclamación que pedía BAS I era de aproximadamente 2 millones 560 mil UF. Entiendo que el Consejo de Defensa del Estado está aceptando una propuesta de 2 millones 160 mil UF, lo que significa alrededor de 300 mil UF menos respecto de lo solicitado por la concesionaria.

El señor WARD.- 90 millones de dólares; nueve menos que lo solicitado originalmente.

El señor CORDÚA.- Es alrededor del 12 por ciento.

El señor SEPÚLVEDA.- Son cifras siderales.

El señor CORDÚA.- Con el tercer grupo, Cárceles III, que está en operación actualmente, también hubo un acuerdo extraoficial. La información al respecto la podría entregar en una próxima oportunidad. Se llegó a un acuerdo con la empresa francesa Vinci, del orden de 1 millón de UF; específicamente 980 mil UF.

Los tres han terminado con incrementos importantes en la inversión.

Preferiría concentrarme en Cárceles II, porque considero que los comentarios son extensivos a los otros procesos.

Efectivamente estos recintos penitenciarios -los tres grupos- se licitaron mediante un sistema de pautas mínimas de diseño y construcción; es decir, las características bajo las cuales se presentaron las ofertas eran bastante generales. Ello hacía que los proponentes, una vez adjudicados, ofrecieran sus propios diseños y la infraestructura a nivel de anteproyecto, para después entrar a la fase de proyecto, una vez en discusión con el MOP y el Ministerio de Justicia, tanto a nivel de arquitectura como de especialidades.

El diseño conceptual es la base del desarrollo del proyecto definitivo, que el proponente lleva a efecto como parte de sus obligaciones contractuales una vez que ya es concesionario.

Cuando es elaborado el proyecto de detalle, éste debe ser aprobado por el inspector fiscal, previa verificación del cumplimiento de las bases administrativas, de las pautas de diseño y de la normativa vigente.

En el desarrollo del anteproyecto, y para obtener el proyecto definitivo, se incorporaron sugerencias del concesionario para optimizar la operación al interior del recinto. Por lo tanto, hubo ajustes a los emplazamientos y a la distribución de los edificios al interior de los recintos penitenciarios. Estas redistribuciones respetaron lo indicado en las pautas mínimas de diseño y construcción.

Sin embargo, hay un problema. La concesionaria, en su interpretación de las cláusulas del contrato, considera que el MOP no tenía derecho a alterar los aspectos técnicos de la oferta. A su juicio, los ajustes considerados no eran contractuales y, por lo tanto, debían ser pagados por el Estado.

En resumen, la oferta, a juicio de los concesionarios, no podía ser modificada, a pesar de que el MOP y el Ministerio de Justicia exigieran el cumplimiento de las bases de licitación.

Ése fue el grueso de la diferencia que se llevó a reclamación: todas las modificaciones y ajustes que hubo durante la etapa de diseño -antes de que se iniciara la construcción- eran considerados, por el concesionario, como obras adicionales a pagarse, y el MOP consideraba que como eran parte de las bases de licitación, no podían ser consideradas como obras adicionales.

Hay algunos aspectos bien concretos, por ejemplo, espesores de muros, agua potable, etcétera, que hacen que las diferencias entre lo ofertado y lo que se terminó construyendo sean importantes, a pesar de que la superficie total de los recintos sólo se amplió en 7 por ciento. Es decir, no hubo mucha obra adicional, sino modificaciones de características y especificaciones técnicas de la obra.

Esto hace el grueso de la diferencia entre la oferta original y los costos finales de las obras.

No hay una discusión respecto de que las obras hayan costado más, sino más bien respecto de la responsabilidad de a quién le corresponde el pago de los costos adicionales. Eso fue lo que se llevó a reclamación.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- Tiene la palabra el diputado señor Sepúlveda.

El señor SEPÚLVEDA.- La verdad es que este proceso de licitación de construcción y concesión de cárceles ha estado, desde el primer momento y hasta el día de hoy, no tan

sólo en la palestra pública, sino que ha sido objeto de reportajes y está lleno de connotaciones especiales.

Llama la atención que los tres procesos de los tres grupos han terminado con incrementos económicos siderales, o monstruosos, con montos adicionales del orden de los 150 millones de dólares, lo cual es absolutamente anormal.

Se ha dicho que se ha cumplido el proceso previa verificación de pautas administrativas y exigencias mínimas, pero en la realidad y en los hechos eso no ha sido posible. Cuando el ajuste entre lo ofertado y lo construido termina por ser abismante uno supone que algo anduvo muy mal.

Quiero preguntar si cuando se llamó a licitación y se adjudicaron las concesiones a las empresas Las Acacias y Los Robles tenían conocimiento de su patrimonio y de su estructura societaria y si en las bases de licitación se estableció algún patrimonio mínimo, porque llama la atención que se hayan adjudicado montos económicos monstruosos a empresas que tenían un capital irrisorio. Asimismo, sorprende que se les haya adjudicado a empresas que aparentemente no tenían gran experiencia en construcción, salvo las empresas que dieron origen a nuevas compañías constructoras, como Besalco, Sodexho y Stanley.

Por lo tanto, solicito que nos precisen si las bases contemplaban algún patrimonio mínimo, cierto grado de experiencia en construcciones y si tenían antecedentes de la estructura societaria de las empresas Las Acacias y Los Robles, que tienen un denominador común. Lo pregunto porque se ha señalado que el Consejo de Defensa del Estado ha llegado a un acuerdo extrajudicial por un monto no menor, del orden de 90 millones de dólares, el cual, finalmente, deberá ser pagado por todos los chilenos. Quiero saber si los contratos suscritos permitían subcontrataciones de libre albedrío o si tenían algunos requisitos previos para que las empresas contratistas pudieran subcontratar a otras empresas. Lo digo, porque en la Comisión hemos recibido a numerosos subcontratistas, pequeños y medianos, quienes se han sentido tremendamente perjudicados y estafados por esas empresas, las

que hoy han llegado a acuerdos extrajudiciales con el Estado, en circunstancias de que a los que hicieron la pega, los que pusieron el capital, no les toca absolutamente nada.

Al respecto, pido que precisen lo más ampliamente posible las consultas que he formulado, porque forman parte de un sinnúmero de antecedentes que obran en nuestro poder, los que dan cuenta de procesos anómalos e irregularidades.

La Comisión tiene que investigar dónde están las responsabilidades de las grandes diferencias que se producen entre lo ofertado y lo construido. Si bien ustedes dicen que, aparentemente, alguien interpretó mal, porque se está construyendo lo mismo que hoy se está pagando, algunos interpretaron que estaban en las bases y otros lo contrario, lo que implica que alguien dejó un forado, una puerta abierta, que dejó en libertad a las empresas que licitaron para que cobraran lo que quisieran, situación que se transformó en un nuevo escándalo.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- Tiene la palabra el diputado Ward.

El señor WARD.- Señor Presidente, hay algunas autoridades de Gobierno que han señalado públicamente que el proceso de concesiones carcelarias ha funcionado relativamente bien. Sin embargo, tengo la impresión de que ha funcionado relativamente mal.

En mi opinión, uno de los propósitos principales de esta Comisión es tener mayor conocimiento respecto de las causas que llevaron a esa situación. Luego de que hemos conversado con las pymes afectadas patrimonialmente hemos quedado preocupados, puesto que hay patrones que se repiten, como escasa fiscalización, aspecto señalado por ellos mismos, y también nos despierta duda los mayores costos cobrados por las grandes obras, en cuanto a quién tiene que pagar los costos adicionales. Cuando dichos costos superan la lógica, en algunos casos el cincuenta por ciento o el ciento por ciento de lo que en virtud de las bases se debería haber pagado por parte del Estado, uno tiene el derecho a sospechar

o a presumir que estamos en presencia de un error fundamental, de fondo.

A pesar de que comprendo que es un problema heredado de parte de nuestros invitados -al menos, ésa es mi impresión-, quiero preguntar cuál es el juicio de valor o la autocrítica que se hace al interior del Gobierno frente a esta materia. ¿Hubo un problema en el proceso de selección, de licitación de las empresas? ¿Se eligió mal? ¿Hubo información completa o asimétrica respecto de su patrimonio? ¿Fallaron los procesos de fiscalización? Pregunto esto último porque representantes de las pymes han planteado un punto muy importante, en el sentido de que uno o dos funcionarios recorrían en teoría el país, con el objeto de fiscalizar, también en teoría, en terreno las obras, en circunstancias de que, finalmente, se trataba de un proceso claramente inferior en términos de personal y de presupuesto, en relación con lo que se debería haber tenido.

¿Dónde fallaron los procesos públicos? No sé si internamente se ha hecho este análisis, sin perjuicio de asumir de que se trata de un problema heredado por parte de ustedes, pero, en la medida de lo posible, quiero que me respondan cuál es el juicio que hacen al respecto, en el sentido de si lo ocurrido se acerca más a un problema menor o si efectivamente hay un patrón de conducta que ha hecho que el proceso de concesiones carcelarias falle. Eso es importante, porque cuando el Gobierno asume que tiene que ejecutar las obras con cargo al Estado, sin efectuar una alianza público-privada, es decir, cuando se supera y se deja de lado el proceso de concesiones carcelarias en casos particulares, se está asumiendo un fracaso. Creo que esa situación hay que asumirla y reconocerla. Es decir, cuando se dice que el Estado va a hacerse cargo de una obra inconclusa, que en teoría es una cárcel, pero que parece cualquier otra cosa, y que la va a ejecutar con presupuestos propios, sin alianza con privados, se está dejando de lado el proceso de concesiones carcelarias. Por lo tanto, algo tiene que haber fallado en el modelo. Creo en el modelo de alianza público-

privada, pero cuando eso falla se deben determinar las causas.

En consecuencia, me gustaría preguntas a nuestros invitados cuáles fueron esas causas.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- Tiene la palabra el diputado Egaña.

El señor EGAÑA.- Señor Presidente, es difícil entender para la opinión pública, razón por la que se formó esta Comisión Investigadora, que frente a procesos de licitación por montos tan importantes, con empresas dedicadas a la actividad relacionada con la materia, en todos los casos se haya terminado en juicio, en el que se ven enfrentadas dos posiciones, instituciones y una serie de elementos. En ese sentido, la prensa ha señalado que el Ministerio de Obras Públicas llamó a licitación, a través concesiones, pero que luego el Ministerio de Justicia puso algunas condiciones adicionales, al igual que Gendarmería. Sin embargo, lo concreto es que algo que partió en cincuenta terminó por costar trescientos. Para cualquier persona es difícil explicar y justificar cifras tan importantes. Aquí, hemos podido separar las cosas en el grupo uno, pero al final estamos abocados, como lo señaló el Presidente de la Comisión, en las concesiones en general, pero, particularmente, hemos centrado nuestra investigación en las situaciones de Antofagasta y de Concepción, sin perjuicio de que el caso de Antofagasta está más enredado, porque cuando visitamos los recintos carcelarios en ese lugar nos dijeron que permanentemente tenían la sensación de que "venía el lobo", puesto que hace dos años se escucha que "el lunes parten los trabajos", afirmación que he escuchado de parte de tres intendentes distintos. Parece que ahora es cierto, porque el lunes esta Comisión efectuará una visita inspectiva, con el objeto de ver qué sucede en terreno.

Lo difícil es determinar cuál es el mecanismo que se utilizó, porque si el problema se hubiera presentado en una cárcel estaríamos tranquilos, pero lo grave es que en todas hubo dificultades. Eso es lo dramático y difícil de

explicar. ¿De qué manera una institución, con la experiencia del Ministerio de Obras Públicas, sin perjuicio de que se estaba haciendo un cambio, pudo llegar a esa situación? ¿Queremos que no digan cuál fue el problema para que al final de cuentas todo terminara en juicios gigantescos? En la prensa se ha publicado que se llegó a acuerdo respecto del caso uno -en el caso de Concepción tengo entendido que se pagó para que pudieran seguir adelante-, pero todos han debido llegar a arreglos con cifras que implican enormes diferencias respecto de lo acordado y de lo que se terminó por pagar, con el agravante de que las obras de construcción no se terminaron, sino que quedaron a medio camino. ¿Por qué se llegó a una situación tan compleja, que para la opinión pública es muy difícil de entender? Además, los afectados, llámense reos, gendarmes y familiares, observan que la situación se va postergando por años sin una solución definitiva.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- Para nadie es desconocido que hace un año atrás celebramos una sesión especial para tratar el tema de las cárceles concesionadas, fundamentalmente ligado a la situación de las pequeñas empresas, las que reclamaban que eran los perjudicados finales y que todos se estaban arreglando y adecuando según sus circunstancias. Por lo tanto, parece ser que ellos siguen siendo los perjudicados.

Quiero solicitar a nuestros invitados que me hagan algunas precisiones, por ejemplo, si en el caso de BAS II el contrato inicial fue de 960 mil UF.

El señor CORDÚA.- Señor Presidente, el presupuesto oficial era de 1.800.000 UF, pero como eran dos, al final quedó en la cifra que usted señaló.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- ¿El acuerdo final fue de un 1.660.000 UF?

El señor CORDÚA.- El acuerdo fue por 1.658.000 UF.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- ¿Cuál es el estado de construcción de las cárceles de Antofagasta y de Concepción?

El señor CORDÚA.- Es, en promedio, de 43 por ciento las dos.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- Quiero preguntar a la directora nacional de la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas si en los planos que se hicieron se pudo comprobar que las pautas mínimas estaban de acuerdo con lo que correspondía, porque me cuesta creer que el diseño fuera tan abierto para permitir que a obras construidas en 43 por ciento se les haya pagado el 90 por ciento de ellas. Prácticamente, hay un aumento de obra de ciento por ciento. No soy constructor, pero ustedes pueden tener otra explicación ante ese hecho.

Me cuesta creer que uno de los consorcios haya puesto como director de las empresas a un ex ministro de Obras Públicas, lo cual surgió a partir de una promesa presidencial, en el período en que iba a culminar el mandato del Presidente de la administración anterior. Por lo tanto, pienso que las obras se trataron de apurar, de que se hicieran rápidamente, sobre todo luego de que escuchar los relatos de personas de dueñas de pymes, quienes señalaron que una de las empresas, Besalco, le pasó los planos un año antes que se llevara a cabo la licitación, con el objeto de que los revisara. Quiero saber si ustedes tienen conocimiento de esa situación, porque eso fue lo que señaló el representante de una pyme ante esta Comisión. Por lo tanto, no se está compitiendo en igualdad de condiciones.

En definitiva, quiero saber dónde estuvo el problema principal. Según las pequeñas empresas, a ellos se les entregaba un plano y después les solicitaban otro. Según ellos, cuando lo aprobaban les decían que llevaran a cabo la obra, la que ejecutaban sin esperar la aprobación, en circunstancias de que muchos de esos planos fueron firmados después de un año, de acuerdo con los testimonios que hemos recogido en el transcurso de esta investigación.

La impresión que tenemos es que hubo descoordinación absoluta entre el Ministerio de Obras Públicas, las empresas y las pymes, lo que generó un desorden general, respecto del cual, a mi juicio, debe existir algún responsable, porque no es gratuito que el Estado pueda gastar ciento por ciento más de los recursos contemplados para la construcción de una cárcel y que esa obra sólo tenga un avance de 43 por ciento.

Nos interesa saber qué impresión tienen ustedes respecto de esa materia, porque en la actualidad ustedes son los funcionarios responsables, desde que asumieron, de manera que deben tener los mecanismos para recoger los antecedentes para saber qué sucedió, porque, de otra manera, es inexplicable que se pueda continuar.

Tal como lo planteó el diputado señor Ward, también se ha insistido mucho en la carencia de inspección fiscal permanente dentro de las obras. Incluso alguien deslizó el comentario que de repente los libros de obras se iban a firmar al aeropuerto, puesto que era efímera y rápida la inspección que se hacía en esas condiciones. Dejemos esa situación como dato de la causa, dado que puede haber ocurrido alguna vez, debido a una situación especial, pero es el contexto en que se está situando el problema de las cárceles concesionadas.

Tiene la palabra la directora nacional de la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas.

La señora SERRANO (doña Verónica).- Señor Presidente, no me es posible pronunciarme en detalle sobre el tema específico de las consultas que se han hecho, porque es una materia que más bien compete al director de concesiones, pero formularé algunos juicios generales.

Las concesiones son herramientas positivas para acceder a la ejecución de edificaciones, pero perfectibles. Respecto de una de las consultas planteadas, quiero señalar que se han hecho reflexiones al respecto, de modo que se están mejorando los procesos.

En definitiva, lo que importa es que la edificación pública normal, tradicional, con inversión pública del Estado, demora, sólo en la etapa de formulación, entre cuatro y cinco años, para después dar inicio a la etapa de construcción.

El proyecto de construcción tiene velocidades distintas. Por ejemplo, la demanda de hospitales nos está llevando a construir algunos establecimientos hospitalarios concesionados, porque eso permite asociar al privado también en las etapas de diseño, en el planteamiento de mejores fórmulas, porque no necesariamente, a priori, debemos saber con exactitud cuál es la mejor fórmula, ya que los privados también nos pueden entregar fórmulas de metodologías constructivas o detalles de otra índole que pueden ser buenos para la edificación.

A partir lo que ha sucedido con las cárceles hemos llevado a cabo los perfeccionamientos pertinentes. En todo caso, el señor Gonzalo Cordúa podrá explicar con mayor detalle los aspectos relacionados con el diseño de las etapas que vienen para edificios, sea de cualquier índole, a través del mecanismo de concesiones, las que serán un tanto distintas.

No está excluida la etapa de concesiones de las dos cárceles que se van a construir, porque lo que se está estimando ahora es terminar la edificación, porque entendemos que se trata de un activo que vale la pena recuperar. Por eso, se va a terminar como edificación pública, pero después vendrá una etapa de concesión de operación de ambas cárceles. Es decir, se ha separado el proceso.

Respecto de los planos, en la etapa preliminar son pautas de diseño o proyectos referenciales, pero un proyecto de esa magnitud puede tener una suma considerable de planos. La idea de concesiones es que, a partir de esos proyectos referenciales o pautas de diseño, sean las empresas las que terminen de desarrollarlos, en el ámbito de la ingeniería, las instalaciones y la arquitectura de detalle. Incluso, es factible que una empresa le haya pedido cotización a un

tercero respecto de planos que son de su propiedad, porque está formulando el proyecto. Cuando se presenta con sus planos hace una oferta.

Creo que la gran dificultad de la edificación pública, como directora de arquitectura, es que actuamos con mandante, y la definición de un proyecto, en su completitud, es un desafío no menor. Además, en proyectos de larga trayectoria o de mucha complicación o sofisticación, como cárceles, tienen temas asociados, por ejemplo, la tecnovigilancia. Por lo tanto, la modernización hace que en el mismo proceso surjan cambios que Gendarmería estima que es la oportunidad de instalarlos. De ahí la pregunta -ya que ustedes nos preguntaron sobre los juicios de valor-, ¿qué nos conviene? ¿Dejamos las cosas tal cual, porque es lo que se debe hacer, o ésta es la oportunidad única de incorporar mejoras? De lo contrario, el hecho de incorporarla después puede tener un costo más alto, que es lo que uno conversa con el mandante, que en este caso sería Gendarmería. Creo que esa sería la mayor dificultad: cerrar el propósito detallado con todas las especificaciones, y traspasarlo rápidamente al sector privado para que nos entregue propuestas de detalle de aquello. Ése es el desafío que tenemos.

Sigo considerando que las concesiones son un buen mecanismo, sólo hay que perfeccionarlo. También creo en la asociación entre los sectores público y privado, por supuesto, cada uno en su rol: el nuestro es definir las políticas, los estándares, el propósito, la misión de los proyectos a que nos estamos abocando, y el sector privado nos dirá las implicancias de aquello y la solución tecnológica que se puede llevar a cabo.

Creo que este diálogo debe ser mucho mejor que el que tuvimos en su oportunidad en el caso de estas dos cárceles, porque a nadie le gusta lo que ocurrió. Estamos conscientes de que el ideal hubiera sido no tener la controversia que se tuvo con la constructora, porque creo que las empresas buscan el espacio de duda y conflicto, ya que es un espacio en que sienten que pueden ganar algo. Al respecto, creo que no hay que ser ingenua tampoco, no estoy tildándolas

de buenas o de malas, sino que digo que es algo natural. Por lo tanto, debemos tratar de disminuir esas brechas, que es lo que intentamos perfeccionar en la actualidad.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- La licitación fue por un millón 850 mil unidades de fomento y se terminó pagando un millón 660 mil. Se construyó el 43 por ciento de la obra y, además, para terminarla usted mencionó que va a costar alrededor de 1,2 millones de unidades de fomento. De acuerdo a su experiencia, a lo que está viviendo en construcción, a lo que proyectan, a los metros construidos y de cualquier otra obra fiscal, ¿ése es el valor adecuado para esos edificios? ¿Es lo que corresponde?

Tiene la palabra.

La señora SERRANO (doña Verónica).- Señor Presidente, por razonable entiendo que es cuando hay motivos justificados. Y, en este caso, cada uno de los precios que hemos mencionado tiene una razón de ser. A lo mejor, no es el óptimo, pues no es lo mismo terminar una construcción que realizar una nueva. Pero cada uno de los costos asociados a estos proyectos tiene una justificación. Por ejemplo, el caso de una empresa que asume terminar de construir un edificio y que estimó su oferta de una determinada manera, con ciertos costos, y la obra se prolonga por varios años, obviamente, en la actualidad, esos costos van a ser más altos que al inicio de la construcción. Por lo tanto, todos los costos tienen una justificación.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- Lamentablemente, debo suspender la sesión para dar quórum en la Sala.

Nos gustaría poder recibirlos nuevamente, siempre y cuando no tengan inconveniente, para terminar los temas que quedaron pendientes.

En nombre de la Comisión, les agradezco su asistencia y buena voluntad.

Muchas gracias.

Por haber cumplido con su objeto, se levanta la sesión.

-Se levantó la sesión a las 12.17 horas.

CLAUDIO GUZMÁN AHUMADA

Redactor

Jefe de Taquígrafos de Comisiones