

“Evaluación Comprehensiva del Gasto Gendarmería de Chile”

Dirección de Presupuestos
Ministerio de Hacienda

INFORME FINAL



DESUC

2010

INDICE

CAPÍTULO I.- DESCRIPCIÓN

1	Definiciones Estratégicas de la Subsecretaría de Justicia	4
1.1	Misión Subsecretaría	4
1.2	Objetivos Estratégicos Subsecretaría de Justicia.....	4
1.3	Sistema de Programación Gubernamental.....	5
2	Definiciones Estratégicas de Gendarmería de Chile	9
2.1	Misión Institucional.....	9
2.2	Objetivos Estratégicos	9
2.3	Productos Estratégicos y Subproductos ordenados por Objetivo Estratégico.....	10
2.4	Clientes / Usuarios / Beneficiarios	47
3	Estructura Organizacional y Mecanismos de Gestión	73
3.1	Estructura Organizacional, Distribución de Funciones y Mecanismos de Coordinación:.....	73
3.2	Relación de GENCHI con la Subsecretaría de Justicia	89
3.3	Recursos Humanos e Infraestructura	90
3.4	Procesos de Producción	136
3.5	Mecanismos de asignación y transferencia de recursos, modalidades de pago, incentivos y relación ejecutor – institución responsable de la provisión de cada producto estratégico.....	136
3.6	Mecanismos de Auditoría, Análisis de Gasto, Rendición de Cuentas y Transparencia en el Uso de los Recursos:	142
3.7	Actividades e Instrumentos de Fiscalización, Seguimiento, Monitoreo y Evaluación.....	146
3.8	Mecanismos de Selección de Beneficiarios	162
4	Antecedentes Presupuestarios	164

CAPÍTULO II.- EVALUACIÓN

5	Análisis del Diseño Institucional	174
5.1	Consistencia en las Definiciones Estratégicas	174
5.1.1	Objetivos Estratégicos Subsecretaría y Sistema de Programación Gubernamental.....	174
5.1.2	Objetivos Estratégicos de la Institución	176
5.1.3	Objetivos Estratégicos de la Institución, sus Productos Estratégicos, y sus Clientes / Usuarios / Beneficiarios.....	178
5.2	Duplicaciones y Complementariedades.....	197
5.3	Productos Prescindibles, Ausentes o Externalizables.....	198
5.4	Estructura Institucional y Distribución de Funciones	204
5.5	Reformulaciones	211
6	Análisis de la Capacidad Institucional y Mecanismos de Gestión	213
6.1	Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación	213
6.2	Relación de GENCHI con la Subsecretaría de Justicia	218
6.3	Recursos Humanos e Infraestructura	219
6.4	Procesos de Producción	237
6.5	Mecanismos de Asignación y Transferencia de Recursos, Modalidades de Pago, Incentivos y relación ejecutor – institución responsable de la provisión de cada producto estratégico.....	243
6.6	Mecanismos de Auditoría, Análisis de Gasto, Rendición de Cuentas y Transparencia en el Uso de los Recursos	248
6.7	Actividades y mecanismos de Fiscalización, Seguimiento, Monitoreo y Evaluación.....	251
6.8	Mecanismos de Selección de Beneficiarios	254
7	Análisis del Presupuesto y Disciplina Financiera	254
8	Análisis de Resultados	267
9	Análisis Comparativo entre Cárceles Concesionadas y No Concesionadas	307

CAPÍTULO III.- CONCLUSIONES

10	Conclusiones sobre el Diseño	337
11	Conclusiones sobre la Organización y Mecanismos de Gestión	339
12	Conclusiones sobre los Resultados	351

CAPÍTULO IV.- RECOMENDACIONES

13	Recomendaciones	365
-----------	------------------------------	------------

ANEXOS

Presentación

Este informe corresponde al Informe Final de la "**Evaluación Comprehensiva del Gasto de Gendarmería de Chile**", que el Departamento de Estudios Sociológicos de la Universidad Católica de Chile (DESUC), realizó por encargo de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES).

Los **capítulos 1 y 2** contienen la descripción de las definiciones estratégicas de la Subsecretaría de Justicia y de Gendarmería de Chile, GENCHI.

El **capítulo 3** contiene una descripción de la estructura organizacional y los mecanismos de gestión de GENCHI.

El **capítulo 4** incluye una descripción sumaria de los principales antecedentes presupuestarios del Servicio.

El **capítulo 5** presenta la evaluación de los ámbitos descritos, lo que implica un análisis del diseño institucional.

El **capítulo 6** presenta el análisis de la capacidad institucional y los mecanismos de gestión.

El **capítulo 7** presenta el análisis del presupuesto y la disciplina presupuestaria.

El **capítulo 8** contiene la evaluación de los resultados y sus respectivos indicadores por ámbito de gestión.

El **capítulo 9** incluye un análisis comparado entre unidades penales tradicionales y concesionadas.

De los **capítulos 10 al 13** se abordan las conclusiones y recomendaciones que se derivan de la evaluación realizada.

En tanto, se presenta la Matriz Comprehensiva del Gasto de Gendarmería de Chile, resultante del trabajo conjunto entre el Servicio, DIPRES y DESUC, en los anexos 1a y 1b.

Se adjuntan también otros anexos relativos a:

Anexo 2 Visión General servicios

Anexo 3 Glosario

Anexo 4 Resumen de Estándares definidos en Contratos de Concesiones

Anexo 5 Resumen Procedimiento Traslado internos

Anexo 6 Resumen Normas Relación con Empresas

Anexo 7 Programas de Asistencia

Anexo 8 Población Promedio por Unidad Penal

Anexo 9 Noticia en Prensa Diciembre de 2009

Anexo 10 Unidades Organizacionales de Gendarmería

Anexo 11 Normas Funcionamiento Establecimientos Penitenciarios

Anexo 12 Estimación gasto de productos

Anexo 13 Sistemas de Información

CAPÍTULO I.- DESCRIPCIÓN

1 Definiciones Estratégicas Ministerio de Justicia y Subsecretaría de Justicia

El Ministerio de Justicia y la Subsecretaría de Justicia presentan las siguientes definiciones estratégicas¹.

1.1 Misión Subsecretaría de Justicia

"Estudiar, formular y dar seguimiento a las políticas, planes y programas, coordinando las acciones de todos los estamentos del sector, con el fin de dotar al país de una justicia ágil, eficiente y confiable"

1.2 Objetivos Estratégicos Subsecretaría de Justicia

1. Estudiar, proponer e impulsar las reformas y modificaciones legales que faciliten el fortalecimiento y modernización del sistema de administración de justicia del país, en materia civil, penal, orgánica de tribunales, penitenciaria, infancia, adolescencia, vecinal y militar.
2. Dar seguimiento a la implementación de las reformas y normativas legales vigentes en materia de familia, procesal penal, penal adolescente, rediseño institucional del Servicio Nacional de Menores y laboral para perfeccionarlas, a través de estudios y monitoreo.
3. Formular y coordinar la ejecución de los planes y programas de inversión para la implementación de las políticas sectoriales que faciliten el fortalecimiento y modernización del sistema de administración de justicia del país.
4. Promover instancias de información y difusión hacia la comunidad, para dar a conocer la modernización de la justicia y las líneas de acción ministeriales.
5. Mejorar el acceso a la justicia y promover la solución pacífica de los conflictos jurídicos, potenciando y desarrollando líneas de trabajo de Control de Gestión, Difusión a la ciudadanía y capacitación a líderes sociales y comunitarios y Promoción de alianzas estratégicas entre instituciones públicas y privadas, para incentivar el uso de estos mecanismos y su conocimiento por la ciudadanía.
6. Mejorar la calidad y oportunidad de las prestaciones y servicios institucionales que se entregan a los clientes/usuarios/beneficiarios, a través de la optimización de los tiempos de respuesta a las solicitudes o trámites realizados y entregando información pertinente y oportuna.

1.3 Sistema de Programación Gubernamental

¹ Fuente: Ficha de Identificación 2010, Ministerio de Justicia. www.dipres.cl/574/articles-50734_doc_pdf.pdf

Entre las prioridades definidas por la Subsecretaría de Justicia para el período 2006-2010² y que atañen a Gendarmería de Chile, se cuenta con las siguientes:

a) Fortalecimiento del Sistema Penitenciario

Será prioritario reforzar y avanzar en una política de apoyo a la reinserción social de los privados de libertad; se realizará seguimiento y supervisión del Sistema Penitenciario. Se fortalecerá la alianza público privada en esta materia, fomentando la instalación de empresas en los recintos penitenciarios. Por otra parte, se implementará en su totalidad el Programa de Concesiones en Infraestructura Penitenciaria, que contempla 10 penales concesionados, permitiendo de esta manera mejorar progresiva y globalmente el estándar penitenciario, en especial de los recintos no concesionados. Por otra parte se continuará con el proceso de modernización del Sistema Penitenciario a través del mejoramiento de la infraestructura existente con el fin de reducir el hacinamiento. Asimismo, se impulsará un incremento en la dotación de personal penitenciario.

b) Nueva Institucionalidad de Infancia y Adolescencia

Se iniciará el proceso de rediseño del Servicio Nacional de Menores (SENAME) que contempla la redacción y presentación del proyecto que adecua la Ley Orgánica del Servicio a la nueva realidad e institucionalidad de infancia y adolescencia. Se realizará seguimiento y evaluación a todas las nuevas líneas de intervención del Programa de Subvenciones del SENAME de manera de hacer más eficiente la oferta en las distintas líneas de acción. Se comenzará el diseño de un sistema de infraestructura y gestión para cumplir penas en materia de Responsabilidad Penal Adolescente (RPA) de acuerdo a los estándares fijados por ley³.

c) Modernización del Sistema de Administración de Justicia

Nuevo código de procedimiento civil⁴. Se espera contar con una justicia civil más expedita, oportuna, comprensible y dinámica. Nuevo Código Penal. El objetivo es dotar a los jueces de un mayor abanico de tipos penales, haciendo énfasis en criterios de proporcionalidad y coherencia, tanto de las penas entre si, como entre los delitos y sus respectivas penas con la sanción social que tales conductas merecen. Continuar la implementación de la Ley 20.084 de Responsabilidad Penal Adolescente que entró en vigencia el 8 de junio del año 2007. Modificación del Código de Justicia Militar, traspasando a la justicia civil materias que en la actualidad se encuentran en ese ámbito. - Se darán los primeros pasos para diseñar un nuevo sistema de justicia vecinal centrada en la solución de conflictos de connotación

² Ibid.

³ Esto para GENCHI significó que el Servicio en el año 2007 debió crear 32 Secciones Juveniles a lo largo de todo el país y generar las condiciones mínimas para recluir a los adolescentes. Además involucró la formación de Personal Uniformado para Ley de Responsabilidad Juvenil (17 Oficiales y 344 Vigilantes), recursos para contratar personal para el área de salud (3 Matronas, 1 Kinesiólogo y 41 Técnico Paramédicos), incremento de 385 horas médicas para garantizar la atención de salud a nivel primario a la población juvenil y la adquisición de 37 vehículos de traslado de los adolescentes. GENCHI. Balance de Gestión Integral 2007.

⁴ El proyecto fue presentado en junio del año 2009. En la actualidad se encuentra en la Cámara de Diputados en primer trámite constitucional. Ver Congreso Nacional. Tramitación de Proyectos. <http://sil.senado.cl/pags/index.html>

ciudadana y vecinal. Revisión del sistema de notarios y conservadores, a modo de avanzar hacia un servicio transparente, eficiente y accesible.

d) Seguimiento y Evaluación a las normativas legales vigentes

Justicia de Familia⁵. Se requiere mejorar y consolidar la nueva justicia de Familia. Se evaluarán los ajustes procedimentales y orgánicos introducidos a la justicia de familia. Se asegurará, en todo el país, una adecuada oferta de mediadores en las diversas jurisdicciones de los tribunales con competencia en asuntos de familia. Reforma Procesal Penal⁶. Se efectuará un seguimiento del sistema. Ley de Responsabilidad Penal Adolescente (Ley 20.286 del año 2007). Se realizará seguimiento a la implementación de la nueva ley. Justicia Laboral⁷. Se espera monitorear la implementación de la nueva justicia laboral que busca asegurar el efectivo resguardo de los derechos de los trabajadores. Se revisará la ley de medidas alternativas a la privación de libertad (Ley 18.216 de abril de 1983).

e) Justicia más expedita y Poder Judicial

Se impulsará una división de la Corte de Apelaciones para facilitar su funcionamiento y mejorar el acceso de los usuarios. Para estos efectos se reformulará el proyecto que actualmente se encuentra en tramitación parlamentaria⁸. Se avanzará conjuntamente con el Poder Judicial en iniciativas que mejoren el funcionamiento del gobierno judicial y la modernización del sistema de administración de justicia. Se impulsará la creación de los Tribunales Tributarios. La especialización de los tribunales genera una justicia más eficiente y equitativa para todos. Se avanzará en la creación e implementación de la nueva justicia laboral, defensa laboral y judicatura laboral especializada.

f) Mejorar la Calidad de los servicios del Sector Justicia

Se impulsará una ley que establezca una nueva institucionalidad para el sistema de asistencia jurídica, entregando un servicio jurídico y social de mayor calidad y cobertura a la población de escasos recursos. Se mejorará la infraestructura del Servicio de Registro Civil e Identificación; se diversificarán las formas de atención a público, aumentando su cobertura. Se iniciará el funcionamiento del Sistema Nacional de Registro de ADN, contando con una avanzada herramienta de persecución criminal. Se fortalecerá el Programa Especial de Derechos Humanos.

⁵ 15 de septiembre de 2008, comenzó a regir en todo el país la Ley N° 20.286 que introduce mejoras orgánicas y procedimentales a la Ley N° 19.968 que crea los Tribunales de Familia

⁶ La reforma procesal penal se expresa en el nuevo Código Procesal Penal publicado el 12 de octubre de año 2000. Su aplicación fue gradual, comenzando el año 2000 con las regiones IV y IX; el 2001 siguieron las regiones II, III y VII; el 2002 fue el turno de las regiones I, XI y XII; y el 2003 llegó a las regiones V, VI, VIII y X, y concluyó el 16 de junio de 2005 cuando entró en vigencia en la Región Metropolitana.

⁷ Ley N° 20.260 promulgada el 29 de marzo del año 2008. Su implementación fue gradual. Se inició el 31 de marzo de 2008, en las regiones de Atacama y Magallanes; luego en octubre de ese mismo año se amplió a las regiones de Tarapacá, Coquimbo, Valparaíso y Los Ríos; continuó en abril de 2009, en las regiones de Antofagasta, O'Higgins, Maule y Bío Bío; en agosto de 2009 se inició en la Región Metropolitana; quedando completamente implementada en el territorio nacional en octubre de 2009, con la inclusión de las regiones de La Araucanía, Los Lagos, Aysén y Arica y Parícuta.

⁸ El proyecto fue presentado en marzo del año 2006. En la actualidad se encuentra en el Senado en segundo trámite constitucional en el Senado. Ver Congreso Nacional. Tramitación de Proyectos. <http://sil.senado.cl/pags/index.html>

1.4 Responsabilidades de Gendarmería de Chile

Es responsabilidad de Gendarmería de Chile administrar el Sistema Penitenciario del país, el que está compuesto por 4 subsistemas: i) Subsistema cerrado; ii) Subsistema semi-abierto; iii) Subsistema abierto; iv) Sistema postpenitenciario. A continuación, se caracterizan los mismos:⁹

a) Subsistema Cerrado

Esta denominación comprende aquellos establecimientos denominados unidades penales, los cuales albergan a personas privadas de libertad por orden de los tribunales de justicia. La labor principal de Gendarmería, en este Subsistema, se relaciona con el objetivo de que los condenados cumplan efectivamente sus penas, evitar fugas, velar por la seguridad de los internos, facilitar la recepción de visitas, prestar servicios básicos (alimentación, alojamiento y salud), además de realizar acciones de apoyo a la rehabilitación y reinserción social (acceso al trabajo, eventos culturales, capacitación y asistencia social). Aproximadamente la mitad de los condenados del país se encuentran reclusos en este tipo de establecimientos. Al Jefe de este tipo de establecimientos recibe la denominación de Alcaide¹⁰.

La gestión de los establecimientos del subsistema cerrado se diferencia en cuanto al ente que presta los servicios básicos y de apoyo a la reinserción (Gendarmería o empresa privada):

- **Sistema tradicional:** La prestación de los servicios básicos y de apoyo a la reinserción es realizada por personal de Gendarmería. El mantenimiento de los establecimientos y de su equipamiento es realizado, también, por Gendarmería.
- **Sistema concesionado:** La prestación de los servicios básicos y de apoyo a la reinserción es realizada por una empresa privada. El mantenimiento de los establecimientos y de su equipo es realizado por esa misma empresa. Ella percibe los ingresos que permiten financiar su operación en virtud de un contrato de largo plazo, financiado con presupuesto del Ministerio de Justicia y Fiscalizado por el Ministerio de Obras Públicas.

b) Subsistema Abierto

Se refiere a la atención de aquellas personas condenadas a penas diferentes a la reclusión, por parte de los tribunales de justicia. El control e intervención de esta población se realiza en los Centros de Reinserción Social (CRS)¹¹, y en los Centros Abiertos (CA)¹². En localidades donde no existe este tipo de

⁹ Para una descripción más detallada se pueden consultar los Anexos N° 2 (Visión General de los Servicios que presta Gendarmería), N° 3 (Glosario de Términos y Conceptos Atingentes a Gendarmería) y N° 4 (Sistematización de servicios involucrados en contratos de concesiones).

¹⁰ El Decreto N° 518 promulgado el 22 de Mayo de 1998, Reglamento de establecimientos Penitenciarios, en su artículo 117° establece que "Los Jefes de los Complejos Penitenciarios, Centros Penitenciarios Femeninos, Centros de Cumplimiento Penitenciario, y Centros de Detención Preventiva, serán autoridades unipersonales que se denominarán Alcaldes". Estos establecimientos son los que corresponden al sistema cerrado. Para mayor detalle, ver el Anexo N° 2 de este informe: "Glosario de Términos y Conceptos Atingentes a Gendarmería".

¹¹ Los Centros de Reinserción Social (CRS), son establecimientos destinados al seguimiento, asistencia y control de los condenados que por un beneficio legal o reglamentario se encuentren en el medio libre.

¹² Los Centros Abiertos (CA), son establecimientos penitenciarios destinados a la custodia y control de población condenada a reclusión nocturna, población con arresto nocturno y, eventualmente, condenados a medidas de reclusión que se encuentran beneficiados con salida controlada al medio libre.

establecimientos, se realiza en las unidades penales. La atención que realiza Gendarmería varía, dependiendo del tipo de condena. Se distinguen tres casos:

- **Reclusión nocturna:** Personal de Gendarmería recibe a las personas condenadas a ese tipo de pena, controla que su libertad quede restringida durante la noche y las libera al amanecer.
- **Remisión condicional:** Personal de Gendarmería recibe, con una periodicidad establecida, a las personas condenadas en esa situación, verifica su identidad y les proporciona un libro para que firmen.
- **Libertad Vigilada:** Un profesional de Gendarmería apoya y controla a los individuos que han sido condenados, a los cuales se les otorga la libertad, pero bajo la obligación de cumplir con determinadas condiciones impuestas por el tribunal, de tipo educacional, laboral, habitacional y/o de comportamiento.

c) Subsistema Semi-abierto

Comprende a los establecimientos denominados Centros de Educación y Trabajo (CET)¹³, los cuales albergan a personas condenadas a reclusión (privación de la libertad). Se diferencia del Subsistema cerrado en cuanto a que las actividades diarias de los reclusos giran en torno al trabajo y se carece de medidas de vigilancia coercitivas, quedando el cumplimiento de la reclusión sujeta a la autodisciplina y fuerza de voluntad del individuo.

d) Subsistema post-penitenciario

Esta referido a la población que ha cumplido su condena (en el Subsistema Abierto, Semiabierto o Cerrado), aquella que se encuentra en proceso de eliminación de antecedentes (DL. N° 409) y aquella que se encuentra con libertad condicional. La atención de estas personas se realiza en los Patronatos Locales de Reos y, en localidades donde estos establecimientos no existen, en los Centros de Reinserción Social (CRS). Donde no existe CRS, la atención se realiza en las unidades penales. Se distinguen las siguientes atenciones:

- **Personas con Libertad Condicional:** Son condenados que han recibido el beneficio de cumplir el saldo de su condena en el medio libre, por un decreto del Ministerio de Justicia, y que deben acudir a control a Gendarmería.
- **Personas con eliminación de antecedentes penales:** Son personas que han cumplido condenas y están tramitando la eliminación de antecedentes. Uno de los requisitos que deben cumplir para ello, es acudir regularmente a firmar, a un recinto de Gendarmería.

2 Definiciones Estratégicas Gendarmería de Chile

¹³ Los CET son establecimientos penitenciarios o secciones de ellos, cuyo objetivo principal es contribuir al proceso de reinserción social de las personas condenadas, proporcionándoles o facilitándoles trabajo regular y remunerado, capacitación o formación laboral, psicosocial y educación para tal propósito. Los CET pueden ser de régimen cerrado, semiabierto y abierto

Gendarmería de Chile tiene las siguientes definiciones estratégicas¹⁴:

2.1 Misión Institucional

La misión de Gendarmería de Chile es:

"Contribuir a una sociedad más segura, garantizando el cumplimiento eficaz de la detención preventiva y de las condenas que los Tribunales determinen, proporcionando a los afectados un trato digno, acorde a su calidad de persona humana y desarrollando programas de reinserción social que tiendan a disminuir las probabilidades de reincidencia delictual".

2.1.1 Prioridades Gubernamentales

Las prioridades Gubernamentales 2010 son las siguientes¹⁵:

- a) Implementación de la nueva justicia penal adolescente
- b) Rehabilitación y nuevo sistema penitenciario
- c) Ley de ejecución de penas

2.2 Objetivos Estratégicos del Servicio

Los objetivos estratégicos de Gendarmería de Chile son:

1. Garantizar el cumplimiento eficaz de detención preventiva y de las condenas que los Tribunales determinen, previniendo conductas y situaciones que pongan en riesgo el cumplimiento de este objetivo
2. Proporcionar una atención y un trato digno a la población puesta bajo la custodia del Servicio, reconociendo y respetando los derechos inalienables de las personas entregando un conjunto de condiciones básicas de vida que faciliten el ejercicio de los derechos no restringidos por la reclusión.
3. Fomentar conductas, habilidades, destrezas y capacidades que incrementen las probabilidades de reinserción social de la población penal, involucrando en este proceso a sus familias, instituciones, empresas y comunidad en general.

2.3 Productos Estratégicos y Subproductos ordenados por Objetivo Estratégico

Los productos estratégicos de Gendarmería son los que se presentan en el siguiente cuadro:

¹⁴ Todas las definiciones estratégicas a continuación se obtuvieron de Gendarmería de Chile. Ficha de identificación año 2010. Definiciones estratégicas. http://www.dipres.cl/574/articles-39371_doc_pdf.pdf

¹⁵ Ibid

Tabla N °1
Nómina de Productos, Subproductos y Productos Específicos

Producto	Subproducto	Producto específico	
1. Vigilancia	1.1. Cumplimiento de la reclusión.	1.1.1 - Control perimetral	
		1.1.2 - Control de desplazamientos internos	
		1.1.3 - Control de ingresos y egresos de bienes y personas	
	1.2. Seguridad física y personal de la población penal y de los funcionarios.	1.2.1 - Segregación	
		1.2.2 - Control de eventos críticos	
	1.3. Traslados de la población penal.	1.3.1 - A tribunales	
		1.3.2 - A hospitales y otros	
	1.4. Control y seguimiento de los beneficios	1.4.1 - Control y seguimiento de la salida controlada al medio libre	
		1.4.2 - Control y seguimiento de la salida dominical	
		1.4.3 - Control y seguimiento a libertad condicional	
	1.5. Control y seguimiento de penas alternativas a la reclusión	1.5.1 - Control administrativo a la Reclusión Nocturna	
		1.5.2 - Control administrativo a la Remisión Condicional de la Pena	
		1.5.3 - Seguimiento a libertad vigilada	
	2. Atención	2.1. Prestaciones básicas	2.1.1 - Alimentación
			2.1.2 - Alojamiento
2.1.3 - Atención primaria de Salud			
2.1.4 - Aseo ambiental y control de plagas			
2.1.5 - Atención social			
2.2. Condiciones para el ejercicio de derechos		2.2.1 - Acceso a la familia	
		2.2.2 - Acceso al trabajo	
		2.2.3 - Acceso a la educación	
		2.2.4 - Acceso al deporte y recreación	
		2.2.5 - Acceso a la información	
		2.2.6 - Acceso a la práctica de credo	
		2.2.7 - Acceso a la cultura	
		2.2.8 - Acceso a la asistencia judicial	
		3. Asistencia	3.1. Estímulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades
3.1.2 - Tratamiento de adicciones			
3.1.3 - Capacitación			
3.1.4 - Trabajo productivo			
3.2. Beneficios de salida al medio libre	3.2.1 - Salida Dominical		
	3.2.2 - Salida de Fin de Semana		
	3.2.3 - Salida controlada al Medio Libre		
	3.2.4 - Postulación a la Libertad Condicional		
3.3. Apoyo a la reinserción post-penitenciaria	3.3.1 - Control del proceso de Eliminación de Antecedentes Penales		
	3.3.2 - Reinserción Laboral a personas con beneficios y/o egresados del sistema penitenciario		

Fuente: Elaboración propia con datos GENCHI

A continuación, se caracterizan los productos estratégicos mencionados en el cuadro precedente y su vinculación con los objetivos estratégicos

2.3.1 Producto 1: Vigilancia

Este producto está alineado con el primer Objetivo Estratégico de Gendarmería: **"Garantizar el cumplimiento eficaz de la detención preventiva y de las condenas que los Tribunales determinen, previniendo conductas y situaciones que pongan en riesgo el cumplimiento de este objetivo"**

a) Caracterización del producto Vigilancia

El producto comprende las acciones relacionadas con restringir la libertad de las personas, conforme a los dictámenes de tribunales y con asegurar el cumplimiento de las normas de disciplina y control administrativo necesarios para ese fin. A continuación, se detallan los subproductos y productos específicos asociados a las responsabilidades asociadas a su materialización.

a.1) Subproducto 1.1 - Cumplimiento de la reclusión.

Tiene por objetivo asegurar que se cumplan las medidas de restricción de libertad decretadas para detenidos, procesados, imputados y condenados y que se cumplan las normas de disciplina interna, en los subsistemas cerrado y semiabierto. Comprende actividades de control del ingreso, movimiento interno y egreso, entre las unidades penales y el medio libre, de personas y bienes.

Proceso de Producción

La responsabilidad por la prestación de este servicio recae en el Alcaide del establecimiento, quien programa las dotaciones y turnos de los Gendarmes, con apoyo de sus jefaturas dependientes, para la ejecución de la función de vigilancia.

Los principales procedimientos que rigen la operación de las unidades penales se presentan en el Anexo N° 11, Normas sobre funcionamiento de establecimientos penitenciarios.

➤ Producto Específico 1.1.1- Control Perimetral:

Su objetivo es evitar la salida no autorizada de personas reclusas en unidades penales.

Gendarmería, además de la custodia perimetral de sus propios establecimientos penitenciarios, controla aquellos centros del SENAME¹⁶ que albergan a menores reclusos, además de los tribunales, el Ministerio de Justicia y las dependencias administrativas de Gendarmería.

Proceso de Producción

El producto se materializa mediante una guardia de gendarmes, armados con dispositivos de disuasión letales, en el perímetro interior del recinto y las garitas, los cuales realizan acciones para desincentivar

¹⁶ La Ley N° 20.084, publicada el 7 de Diciembre del año 2005 establece las responsabilidades penales de los adolescentes que cometen infracciones a la ley penal. Entre diversas materias, se refiere al rol del SENAME y a la responsabilidad de Gendarmería por la custodia perimetral de los recintos de reclusión de menores y de acoger, con posterioridad, a quienes cumplen la mayoría de edad mientras están reclusos en los centros.

intentos de fuga y controlarlos cuando éstos ocurren. Lo anterior se complementa con gendarmes que controlan los movimientos en el recinto, desde salas de control, donde se monitorea la situación al interior y exterior del recinto. En esas salas se cuenta con cámaras de vigilancia, sistemas de control de movimientos y equipos de radiocomunicación que permiten mantener la comunicación con los gendarmes ubicados en las diferentes dependencias del establecimiento.

➤ Producto Específico 1.1.2 - Control de desplazamientos internos

Su objetivo es controlar que las personas que se desplazan al interior de las unidades penales (internos, visitas, funcionarios de Gendarmería y empleados del concesionario y de la inspección Fiscal) permanezcan sólo en las zonas autorizadas para cada una de ellas y en los horarios establecidos.

Proceso de Producción

Los gendarmes asignados controlan la disciplina al interior de los establecimientos, en cuanto a que los internos cumplan las rutinas de salir a determinada hora para proceder al conteo matinal, pasar a los patios que se encuentran autorizados a acceder, evitar su acceso a dependencias del establecimiento que cuenten con prohibición de ingresar y posibilitar el acceso al área de visitas en los días y hora que les corresponde. Adicionalmente, se debe controlar que las visitas accedan sólo a los lugares autorizados.

Esta labor la realizan los gendarmes encargados de los diferentes módulos o secciones en que se dividen los establecimientos penitenciarios.

Otra actividad, relacionada con los desplazamientos internos, se refiere la toma de muestra biológica, a condenados e imputados por determinados delitos¹⁷. Ello con el objeto de ingresar su huella genética a la base de datos que mantiene el Servicio Médico Legal¹⁸. Los procesados, imputados o condenados deben ser trasladados a la enfermería o lugar habilitado, para que se les extraiga una muestra de sangre y se llene el acta pertinente.

➤ Producto Específico 1.1.3 - Control de ingresos y egresos de bienes y personas

Tiene los objetivos de controlar que el ingreso y egreso de personas (recluidos, visitas, abogados¹⁹ y otros), entre las unidades penales y el medio libre, se realice conforme a los procedimientos establecidos, evitar el ingreso de elementos prohibidos y generar información de apoyo al control y la gestión. La labor de control siempre es realizada por gendarmes.

¹⁷ Los delitos son: secuestro; sustracción de menores, apremios ilegítimos, físicos o mentales; amenazas; el envío de cartas o encomiendas explosivas; robo con violencia o intimidación; robo con fuerza en las cosas en lugar habitado; culpable de incendio; aborto; violación; homicidio e infanticidio; elaboración o tráfico de estupefacientes; y, delitos terroristas.

¹⁸ Ley N° 19.970, Crea el Registro Nacional de ADN, publicada el 6 de Octubre de 2004

¹⁹ El Decreto N° 643 del ministerio de justicia, promulgado el 1 de Julio de 2007 establece normas que regulan las visitas de los abogados y otros habilitados. El texto legal se refiere a quienes tienen la calidad de habilitados, la imposibilidad de la autoridad penitenciaria para suspender el derecho a la visita de los habilitados, los días y horario en que pueden realizarse las visitas, la imposibilidad de registrar a los habilitados, salvo orden previa del Jefe del establecimiento y las restricciones que deben cumplirse en las visitas a detenidos que aun no han sido puestos a disposición del tribunal.

Proceso de Producción

A continuación se caracteriza la forma en que se materializa el servicio, para cada una de las tres partes contempladas en el objetivo:

- **Controlar que los ingresos y egresos de personas, a las unidades penales se realicen conforme a los procedimientos establecidos:** Se relaciona con controlar que las personas que entran y salen sean quienes corresponde y que se cumplen las formalidades legales y reglamentarias asociadas.

En el caso de internos que ingresan por primera vez, debe verificarse la legalidad de la documentación que ordena el ingreso. Para las salidas de internos debe verificarse, que exista la documentación de respaldo.

Para el movimiento de internos, 31 unidades penales, de un total de 94, cuentan con un sistema computacional que permite controlar la entrada y salida de reclusos mediante lectura de su huella digital²⁰. Se tiene planeado incorporar este sistema en la totalidad de las unidades penales, al 30 de Noviembre del 2010, según lo establecido en el Plan Estratégico Institucional 2007-2010.

En el caso de las visitas, en los recintos penitenciarios con mayor cantidad de población penal o de mayor peligrosidad de sus internos²¹, se cuenta con un sistema computacional de control. Éste obliga a que las visitas se enrolen (proporcionen sus datos, los cuales se registran en un sistema computacional, por una vez). Posteriormente, cada vez que la persona realiza la visita se registra su entrada y salida, digitando el número de su cédula de identidad. De esta forma se conoce y controla el número de visitas simultáneas de cada interno, la cual puede ser restringida, dependiendo de la capacidad de cada unidad penal y de la afluencia de visitas. Adicionalmente, el sistema almacena la historia de las visitas que recibió cada interno.

En las unidades penales sin sistema de enrolamiento, la visita deja su carné a la entrada, se le timbra un brazo y recupera el carné a la salida. En estos casos no queda registro de la visita.

La función del control de visitas y bienes que ingresan también es realizada en los centros del Sename que cuentan con personal de Gendarmería para la custodia perimetral.

- **Evitar el ingreso de elementos prohibidos.** Estos elementos son aquellos que pueden alterar la convivencia interna, la seguridad o que afectan las normas disciplinarias, al interior de los establecimientos penales, como drogas, teléfonos celulares, armas y bebidas alcohólicas.

²⁰ Las unidades penales de las siguientes localidades poseen el sistema mencionado, al año 2008 (resultó imposible acceder a información más actualizada): Arica, Alto Hospicio, Calama, Antofagasta, Copiapó, La Serena, Quillota, Valparaíso, San Antonio, Rancagua, Rengo, Curicó, Talca, Linares, Chillan, Concepción, Coronel, Los Ángeles, Angol, Temuco, Osorno, Puerto Montt, Valdivia, Colina, Santiago Sur, Colina II, Puente Alto, San Miguel, Santiago, Santiago 1 y Cárcel de Alta seguridad de Santiago.

²¹ Son 30 unidades penales a lo largo del país, al año 2008 (resultó imposible acceder a información más actualizada): Arica, Iquique, Alto Hospicio, Antofagasta, Calama, Copiapó, La Serena, Quillota, San Antonio, Valparaíso, Rengo, Rancagua, Curicó, Linares, Los Ángeles, Concepción, Temuco, Angol, Valdivia, Puerto Montt, Coyhaique, Punta Arenas, Colina II, Colina I, Puente Alto, San Miguel, Santiago Sur, Santiago I, Centro Penitenciario Femenino de Santiago y Cárcel de Alta Seguridad de Santiago.

El servicio se materializa revisando los bienes y las vestimentas²² de las visitas y de los internos que ingresan, por primera vez o al volver después de haber salido en virtud de algún beneficio intrapenitenciario.

En algunos establecimientos la revisión de paquetes es manual, mientras que en otros se cuenta con dispositivos de rayos X. En algunos recintos el allanamiento personal es manual, mientras que en otros existe un arco de detección de objetos metálicos y/o paletas detectoras de metales. Los dispositivos electrónicos de detección, en general, existen en las unidades penales concesionadas (seis). El número exacto de unidades penales que cuentan con estos sistemas no fue posible de obtener.

- **Generar información de apoyo al control y la gestión:** Los datos relacionados con ingreso y salida de personas, capturados por el sistema computacional de registro de visitas, existente en 30 unidades penales, así como el de reclusos, existente en la totalidad de las unidades penales, constituyen la base de datos que permite generar información de apoyo para la gestión, relacionada con población reclusa y movimientos. Esa información es necesaria tanto para la gestión de la propia institución como para otras entidades, tales como aquellas interesadas en realizar estudios y otras encargadas de investigar delitos, tales como Carabineros, Policía de Investigaciones y Ministerio Público.

a.2) Subproducto 1.2 - Seguridad física y personal de la población penal y de los funcionarios

Su objetivo es prevenir la ocurrencia de eventos que pongan en riesgo la integridad de la población penal y los funcionarios o mitigar sus efectos, cuando ellos ocurren. Comprende las acciones relacionadas con segregación de la población penal y control de eventos críticos

➤ Producto específico 1.2.1 - Segregación

Su objetivo es reducir las posibilidades de riñas y agresiones entre internos y evitar el contagio de la cultura delictual. Se realiza distribuyendo, en lugares diferentes, sin posibilidad de contacto, a grupos de reclusos que resulta conveniente mantener separados, para cumplir el objetivo indicado.

La diferencia entre este producto específico y el mencionado anteriormente "Control de ingresos y egresos de bienes y personas" radica en que éste último se refiere a controlar el tránsito de personas y objetos entre el exterior y el interior del establecimiento. La segregación se trata de evitar el contacto entre determinados grupos de internos, al interior de los recintos.

La segregación se rige por normas legales²³, que entregan principios orientadores para las decisiones que toma Gendarmería al respecto. Las decisiones de segregación pueden derivarse, también, de indicaciones

²² A esa acción se le denomina "Allanamiento".

²³ Las normas para segregar se basan en el Decreto N° 518 del 22/Mayo/1998, Reglamento de establecimientos Penitenciarios, el cual en su artículo 13° establece que; "En la creación de los establecimientos penitenciarios, intervendrán los siguientes criterios orientadores :a) La edad de las personas que deben ingresar a ellos; b) El sexo de las mismas; c) La naturaleza de las actividades y acciones para la reinserción social que proceda; d) El tipo de infracción cometida; e) El nivel de compromiso delictual de los internos; f) Las especiales medidas de seguridad o de salud que la situación de ciertos internos haga necesarias y g) Otros criterios adoptados complementariamente por la Administración Penitenciaria.". Dentro del Artículo N° 6 del mismo cuerpo legal se establece que "La Administración Penitenciaria velará por la vida, integridad y salud de los internos y permitirá el

específicas, ordenadas por algún juez, en relación a un imputado o condenado en particular, las que priman por sobre cualquier opinión diferente que pudiera tener Gendarmería sobre el destino del interno²⁴. Mayores antecedentes sobre la segregación se presentan en el punto 3.8 - Mecanismos de Selección de Beneficiarios.

Proceso de Producción

La segregación se inserta en el procedimiento de ingreso de un recluso al centro. Este consta de los siguientes pasos y se realiza de la forma siguiente:

- **Recepción en oficina de estadística:** Se recibe la orden de ingreso firmada por un Juez de Garantía y se procede a registrar al imputado en el sistema computacional denominado "Sistema de Internos", se desnuda, se le quitan los implementos prohibidos que pueda portar, se revisa la existencia de tatuajes, cortes y operaciones, dejándose constancia de ello en el mismo sistema.
- **Chequeo médico:** Un paramédico chequea el Estado de salud de la persona y, en caso de detectar alguna dolencia, lo deriva con posterioridad a un médico.
- **Captura de datos:** Se procede a tomar fotografía de la persona y a registrar sus huellas digitales en el mencionado "Sistema de Internos". Dependiendo de la unidad penal, se puede tener acceso a dicho sistema sólo en algunos días y horas, dependiendo de las facilidades tecnológicas de comunicación que existan, lo cual depende de los recursos dedicado a ello. Si es el caso el trámite se posterga hasta cuando se encuentre disponible el sistema. Esta situación se observó por los consultores en el CP de Arica, donde la totalidad de los servicios se prestan por personal de Gendarmería, es decir opera bajo la modalidad denominada sistema tradicional.
- **Clasificación:** Un gendarme de la oficina de clasificación, dependiente de estadística, entrevista al imputado y evalúa su compromiso delictual²⁵, en base a un conjunto de variables formalmente definidas. El gendarme cuenta con apoyo de sistemas computacionales (Sistema de internos y acceso a base de datos del Registro Civil) que le permiten verificar la efectividad de algunos de los dichos del imputado.
- **Asignación de Módulo:** En base a consideraciones de sexo, edad, compromiso delictual, si es primerizo o reincidente, tipo de delito cometido, consideraciones especiales (homosexualidad, enfermedad, invalidez, delitos de connotación pública o rivalidad conocida con otros reclusos), se asigna un módulo y se deriva al Jefe de éste, quien asigna la dependencia definitiva (celda al interior del módulo) y le proporciona colchón y frazada.

ejercicio de los derechos compatibles con su situación procesal". Por otra parte, en el Artículo N° 56 de la Ley 20.084, promulgada el 28 de Noviembre de 2005, "Responsabilidad Penal Adolescente", se establece que "el Servicio Nacional de Menores, Gendarmería de Chile y las autoridades que correspondan adoptarán las medidas necesarias para asegurar la separación de las personas sujetas a esta ley menores de dieciocho años con los mayores de edad y de los adultos sujetos a esta ley respecto de los condenados conforme a la ley penal de adultos".

²⁴ En el punto b) de la Ley Orgánica de Gendarmería (DL N° 2859, promulgado el 12 de septiembre de 1979, se establece que a Gendarmería le corresponde "Cumplir resoluciones emanadas de autoridad competente, relativas al ingreso y a la libertad de las personas sometidas a su guarda, sin que le corresponda calificar el fundamento, justicia o legalidad de tales requerimientos".

²⁵ Compromiso delictual es un valor que representa la peligrosidad de cada interno, variando entre uno y cinco, según ella sea más baja o mas alta, respectivamente. Las variables que se utilizan para determinarlo, en el género masculino, son: uso de coa; marcas delictuales; planificación de vida; pareja y grupo de pares; ocupación de tiempo libre; consumo de drogas; antecedentes antisociales como menor; edad de inicio delictual; reclusiones anteriores (antecedentes penales); pertenencia a bandas organizadas; porte de armas en el delito; antecedentes delictuales familiares y continuidad delictiva.

- **Cómputo de Condena:** Una vez que un imputado es condenado a prisión efectiva, en la Unidad de Estadística, que existen en todas las unidades penales, se realiza el cálculo de la condena definitiva. Si se requiere apoyo para efectuar este cálculo, se solicita asesoría a una unidad especializada de Gendarmería, en el nivel central, denominada Sub-Departamento de Control Penitenciario, dependiente de la Subdirección administrativa. Se requiere apoyo especializado en aquellos casos de mayor complejidad, los cuales ocurren cuando, para un condenado coexisten situaciones como condenas generadas por causas diferentes, reducciones por beneficio de reducción de condena, incumplimiento de penas en el medio libre y períodos en que se encontró fugado.

➤ **Producto específico 1.2.2 - Control de Eventos Críticos**

Su objetivo es mitigar los efectos que tengan ciertas situaciones excepcionales que amenazan la integridad y la vida de uno o varios reclusos o gendarmes.

Proceso de Producción

Los gendarmes deben controlar riñas, motines o incendios. Para ello existen protocolos, tales como brigadas de incendio, coordinación con bomberos, reforzamiento de la guardia con personal que desarrolla normalmente labores administrativas y acceso a elementos de fuerza de uso poco habitual (escudos, escopetas con balas de goma, etc.), y llamada a grupos de apoyo de Gendarmería que se desenvuelven fuera del recinto.

Gendarmería también participa en el control de eventos críticos en los centros de reclusión de menores del Sename²⁶, siempre que lo solicite el responsable del centro. La necesidad de este servicio es variable, en algunos se requiere intervenir diariamente, mientras que en otros una vez al mes.

a.3) Subproducto 1.3 - Traslados de la población penal²⁷.

Su objetivo es realizar el servicio de traslado de personas reclusas que se requieren por necesidades de los tribunales, requerimientos de atención médica u otros. Es un servicio que, normalmente, se materializa con vehículos y personal de Gendarmería. En el caso de traslado de personas de alta peligrosidad o de alta connotación pública, se procura obtener apoyo de Carabineros.

Proceso de Producción

Las responsabilidades específicas y normas para los traslados se presentan en el Anexo N° 5, Resumen Procedimiento Traslado Internos.

²⁶ La Resolución Exenta N° 2.088 del 7 de junio de 2007 regula las funciones, atribuciones y procedimientos de Gendarmería en lo que se relaciona con control de eventos críticos, visitas y traslados de los adolescentes internados en los centros del SENAME.

²⁷ Los traslados de personas reclusas en establecimientos penitenciarios se encuentran normados por el reglamento de traslados, contenido en la Resolución Exenta N° 5.602 del 21 de Noviembre de 2008.

➤ Producto específico 1.3.1 - A Tribunales

El objetivo es poner a disposición de los tribunales a los internos requeridos por éstos y llevarlos de vuelta, a la unidad penal, después de cumplidas las gestiones para las cuales se necesitaba su presencia.

La materialización de los traslados es responsabilidad de unidades especializadas de Gendarmería, que existen en los niveles regionales, y que prestan servicios a varias unidades penales. En algunos, de ubicación más aislada, el traslado lo realiza personal asignado con exclusividad a ese establecimiento. Los traslados se realizan en vehículos de la institución, especialmente adaptados para la actividad de traslado de personas bajo custodia.

Personal de Gendarmería, de cada unidad penal, diariamente se informa de los traslados a realizar el día siguiente. Ello se realiza recibiendo mail de tribunales, recibiendo documentación enviada por ellos o retirando información escrita desde tribunales, por personal de Gendarmería. A primera hora, en la mañana, la unidad de Gendarmería encargada de los traslados recoge a los requeridos por los tribunales, los traslada y encierra en los recintos existentes en tribunales, habilitados para evitar las fugas. De ellos salen para acudir a la gestión judicial para la que fueron requeridos. Todo este proceso de custodia en tribunales es realizado por personal de Gendarmería. En la tarde, el mismo equipo que llevó a los reclusos procede a retirarlos del tribunal y devolverlos a la unidad penal.

En ocasiones, los tribunales requieren la presencia de internos en tribunales diferentes a la localidad donde se encuentran reclusos. En ese caso, los traslados se realizan utilizando un vehículo institucional. Cuando la lejanía y/o la premura con que se requiere a la persona lo justifican, se recurre a vuelos regulares en líneas aéreas comerciales.

➤ Producto específico 1.3.2 - A Hospitales y otros.

El objetivo es materializar los traslados hacia y desde centros asistenciales u otros destinos, según necesidades de Gendarmería o de los internos. En el caso de traslado entre unidad penal y hospitales, ellos se requieren ante casos de enfermedad o accidente de internos que no son posibles de atender con los medios disponibles en el recinto penitenciario y que, por lo tanto, exigen tratamiento en un centro de salud de mayor complejidad.

El Alcaide decide los traslados, asesorado por un médico o paramédico que atendió el caso. Otros traslados ocurren entre diferentes recintos penitenciarios. Ellos, normalmente, son solicitados por los internos, que desean acceder a lugares con mayor cercanía de familiares o a establecimientos cuya cultura les acomoda mejor a sus costumbres. Estos traslados se materializan por decisión del Alcaide de la unidad penal de origen, previo acuerdo con el Alcaide de la unidad penal de destino. Si los establecimientos son de regiones diferentes, debe contarse con la autorización de los Directores Regionales de los cuales dependen los recintos involucrados.

También ocurren traslados por solicitud de los alcaides, cuando consideran que ciertos internos poseen características, actitudes o compromiso delictual que no hace recomendable su permanencia en el recinto asignado inicialmente. Esos traslados son coordinados entre Direcciones Regionales, si involucran a establecimientos de diferentes regiones.

En el nivel central se administra un sistema regular de traslado de internos, entre regiones, consistente en un vehículo que se desplaza a lo largo del país, con regularidad, realizando traslados. Éste sistema es administrado por el Sub-Departamento de Control Penitenciario, dependiente de la Subdirección Administrativa. A esta unidad llegan los diferentes requerimientos de traslado entre regiones, que han sido aprobados, y se programa la forma de satisfacerlos, haciéndolos coincidir con el trayecto regular del vehículo destinado a traslados interregionales.

En este subproducto no existen diferencias entre los sistema tradicional y concesionado, salvo el hecho que, en el primero, el profesional de la salud que asesora en cuanto al traslado a establecimientos hospitalarios es funcionario de Gendarmería. En el sistema concesionado, es un empleado contratado por el concesionario.

Diferencias entre establecimientos concesionados y no concesionados

No existen diferencias, en ambos casos la responsabilidad por la provisión del producto recae íntegramente en el personal de Gendarmería.

a.4) Subproducto 1.4 – Control y seguimiento de los beneficios

El primer objetivo de este subproducto se relaciona con otorgar los beneficios de salida que son facultad exclusiva de Gendarmería (salida controlada al medio libre y salida dominical) y proveer los antecedentes para el otorgamiento del de Libertad Condicional, que es facultad de los Seremi de Justicia.

Estos beneficios se otorgan a quienes cumplen las condiciones legales y reglamentarias para recibirlos, las cuales se indican más adelante, y que presentan un pronóstico favorable para desenvolverse en el medio libre.

El segundo objetivo de este subproducto se relaciona con controlar a los beneficiados, en cuanto al cumplimiento de las obligaciones que condicionan la mantención de los beneficios y mantener los antecedentes necesarios sobre comportamiento de las personas acogidas a ellos. En lo que sigue, se caracterizan los productos específicos que conforman este subproducto. Se caracteriza el beneficio y el rol que desempeña Gendarmería en su materialización.

Proceso de Producción

➤ Producto específico 1.4.1 – Control y seguimiento de la salida controlada al medio libre²⁸

La Salida Controlada al Medio Libre es un beneficio intrapenitenciario que consiste en una autorización para salir, durante la semana, por un período no superior a quince horas diarias, a un establecimiento laboral de capacitación o educacional, a instituciones de rehabilitación social o de orientación personal, con el fin de buscar o desempeñar trabajos. Este beneficio lo administra Gendarmería.

El requisito para postular es que falten, a lo más, seis meses para cumplir el tiempo mínimo requerido para postular a la libertad condicional ($\frac{1}{2}$ o $\frac{3}{4}$ de la condena cumplida, para primerizos o reincidentes, respectivamente).

Los internos solicitan el beneficio en el recinto de reclusión, se recopilan los antecedentes pertinentes (hoja de vida de conducta del interno, además de evaluaciones psicológicas y sociales) y se analizan en sesiones del Consejo Técnico de la unidad penal. El Alcaide, con apoyo de dicha instancia decide la aprobación o rechazo de la solicitud.

El control de entrada y salida se ejerce comprobando las entradas y salidas del condenado, mediante firma o sistema lector de huellas digitales, si lo posee la unidad penal.

Los incumplimientos dan lugar a informes que realiza el encargado o la unidad (si es una persona o una unidad depende del tamaño del recinto) de Movimiento y Control, que es evaluado por el Consejo Técnico, quien decide si se elimina el beneficio.

Gendarmería procura que las personas acogidas a este beneficio pernocten en un establecimiento del sistema tradicional o dependiente de un Centro de Reinserción Social y no en una unidad penal concesionada. Ocurre que el pago a la concesionaria se calcula sobre la base de los internos que pernoctan, por lo que tener internos, en un establecimiento concesionado, que sólo duerman en él, significaría pagar el valor de un servicio completo (alimentación, alojamiento, atención y asistencia) para recibir sólo lo correspondiente a alojamiento.

➤ Producto específico 1.4.2 – Control y seguimiento a la salida dominical²⁹

La salida dominical es un beneficio intrapenitenciario, es decir administrado por Gendarmería, que consiste en una autorización para que los condenados puedan salir los días domingo, sin custodia, por un período de hasta quince horas por cada salida.

²⁸ Beneficio regulado por los artículos 95° a 114° del DTO-518, promulgado el 22 de mayo de 1998, referido al reglamento de funcionamiento de centros penitenciarios.

²⁹ Regulado por los artículos 95° a 114° del DTO-518, promulgado el 22 de mayo de 1998, referido al reglamento de funcionamiento de centros penitenciarios.

Proceso de Producción

El requisito para solicitarlo es que le falte, a lo más, doce meses para que se cumpla el plazo mínimo para optar a la libertad condicional ($\frac{1}{2}$ ó $\frac{3}{4}$ de la condena cumplida, para primerizos o reincidentes, respectivamente).

El beneficio mencionado, de salida dominical, puede ser ampliado a un fin de semana completo, en cuyo caso pasa a denominarse Salida de Fin de Semana. Este beneficio intrapenitenciario consiste en una autorización para que los condenados puedan ausentarse del establecimiento, sin custodia, desde las dieciocho horas del día viernes hasta las veintidós horas del día domingo. Este beneficio lo administra Gendarmería y, para acceder a él, se debe acreditar una permanencia mínima de tres meses en el beneficio de Salida Dominical.

Los internos solicitan el beneficio en el recinto de reclusión, se recopilan los antecedentes pertinentes (hoja de vida de conducta del interno, además de evaluaciones psicológicas y sociales) y se analizan en sesiones del Consejo Técnico³⁰ de la unidad penal. El Alcaide, con apoyo de dicha instancia, decide la aprobación o rechazo de la solicitud.

Una vez que los condenados reciben el beneficio, se efectúa el control de las entradas y salidas, lo cual se realiza registrando los eventos mediante firma, o sistema lector de huellas digitales, en caso que lo posee la unidad penal (existen en 31 unidades penales, de un total de 94, al año 2009).

Los incumplimientos dan lugar a informes, que se emiten diariamente, los que son realizados por el encargado o la unidad responsable de Movimiento y Control (si es una persona o una unidad, depende del tamaño del recinto). Esos antecedentes dan lugar a que el Alcaide decida si se elimina el beneficio. Para decidir puede apoyarse por el Consejo Técnico. La periodicidad de las reuniones del Consejo Técnico depende del establecimiento que se trata³¹, habiéndose informado al equipo consultor que son normalmente mensuales.

Este párrafo ya está más arriba Los internos solicitan el beneficio en el recinto de reclusión, se recopilan los antecedentes pertinentes (hoja de vida de conducta del interno, además de evaluaciones psicológicas y

³⁰ El Consejo Técnico es un organismo colegiado, cuya misión es asesorar al Director de un Establecimiento Penitenciario (ese jefe se denomina Alcaide cuando se trata de un establecimiento penitenciarios del sistema cerrado, donde se otorgan beneficios intrapenitenciarios). Es presidido por el mismo Director y está integrado por el Jefe Operativo, oficiales penitenciarios, personal de vigilancia, profesionales y funcionarios a cargo de áreas y programas de rehabilitación y normal desarrollo del régimen interno. En los establecimientos concesionados, el Alcaide puede invitar y/o citar a las sesiones del Consejo Técnico, a miembros del personal profesional o técnico de la empresa concesionaria, con el fin de que expliquen o complementen los informes que hayan emitido, sin perjuicio de la facultad de requerirles informes adicionales por escrito con el mismo objeto, para ser analizados en la misma reunión. Estas personas pueden participar en dichas sesiones sólo con derecho a voz. Entre otras funciones, el Consejo Técnico debe formular, proponer y evaluar los proyectos y programas de reinserción dirigidos a la población penal sean éstos psicosociales, laborales, educacionales, de capacitación, culturales, deportivos, recreativos u otros.

³¹ El artículo 12° del DTO N° 518 promulgado el 22 de Mayo de 1998, Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, establece que "El Director Nacional de Gendarmería de Chile regulará, por resolución interna, la forma de funcionamiento de los Consejos Técnicos, la frecuencia de sus sesiones de acuerdo con la complejidad y naturaleza del establecimiento y toda otra cuestión no incluida en las normas de este Reglamento."

sociales) y se analizan en sesiones del Consejo Técnico³² de la unidad penal. El Alcaide, con apoyo de dicha instancia decide la aprobación o rechazo de la solicitud.

➤ Producto específico 1.4.3 - Control y Seguimiento a la Libertad Condicional

La Libertad Condicional es un beneficio cuyo otorgamiento es facultad del Ministerio de Justicia y se encuentra normado por dos cuerpos legales³³. Consiste en una autorización para cumplir el saldo de la condena en libertad.

Proceso de Producción

Este beneficio se administra conjuntamente entre una Comisión de la Corte de Apelaciones, integrada por miembros del Poder Judicial, Gendarmería y el Secretario Regional Ministerial, conforme a los siguientes roles:

Gendarmería, a través del Alcaide del establecimiento, asesorado por el Tribunal de Conducta³⁴, aporta los antecedentes para postular a los condenados que reúnen las condiciones para acceder a la Libertad Condicional, entregando nóminas de personas a las que se recomienda otorgar la libertad condicional y quienes se encuentran en la situación contraria, con sus correspondientes justificaciones. Una comisión de la Corte de Apelaciones³⁵ revisa los antecedentes y recomienda, al Seremi de Justicia, los condenados que debieran acceder al beneficio.

³² El Consejo Técnico es un organismo colegiado, cuya misión es asesorar al Director de un Establecimiento Penitenciario (ese jefe se denomina Alcaide cuando se trata de un establecimiento penitenciarios del sistema cerrado, donde se otorgan beneficios intrapenitenciarios). Es presidido por el mismo Director y está integrado por el Jefe Operativo, oficiales penitenciarios, personal de vigilancia, profesionales y funcionarios a cargo de áreas y programas de rehabilitación y normal desarrollo del régimen interno. En los establecimientos concesionados, el Alcaide puede invitar y/o citar a las sesiones del Consejo Técnico, a miembros del personal profesional o técnico de la empresa concesionaria, con el fin de que expliquen o complementen los informes que hayan emitido, sin perjuicio de la facultad de requerirles informes adicionales por escrito con el mismo objeto, para ser analizados en la misma reunión. Estas personas pueden participar en dichas sesiones sólo con derecho a voz. Entre otras funciones, el Consejo Técnico debe formular, proponer y evaluar los proyectos y programas de reinserción dirigidos a la población penal sean éstos psicosociales, laborales, educacionales, de capacitación, culturales, deportivos, recreativos u otros.

³³ DFL 321, promulgado el 10 de marzo de 1925, "Ley de Libertad Condicional", cuya última modificación se introdujo en el año 2004 y DTO 2442, Reglamento de la Ley de Libertad Condicional, publicado el 26 de Noviembre de 1926, y cuya última modificación se introdujo en el año 1990.

³⁴ Según el DTO 2442, Reglamento de la Ley de Libertad Condicional, publicado el 26 de Noviembre de 1926, y cuya última modificación se introdujo en el año 1990, en todas las unidades penales donde se cumplen condenas por sentencia ejecutoriada a penas privativas de libertad existe un consejo denominado Tribunal de Conducta, integrado por las siguientes autoridades y funcionarios: el Alcaide, el Responsable de Clasificación, el Director de la Escuela, el Jefe de la Sección Trabajo, el Jefe de la Guardia Interna, el Médico, la Asistente Social y un Abogado o un Psicólogo designado por el Director del Servicio. Existe, además un funcionario que actúa como Secretario, pero que no forma parte del comité. Pueden formar parte del Tribunal de Conducta, un miembro de los Tribunales de Justicia designado por la Corte de Apelaciones respectiva, el Inspector Zonal correspondiente y un Abogado del Servicio de Asistencia Judicial del Colegio de Abogados.

³⁵ Según se establece en el Artículo DFL 321, promulgado el 10 de marzo de 1925, Ley de Libertad Condicional, "La comisión de libertad condicional estará integrada por los funcionarios que constituyan la visita de cárceles (N. de los autores: se trata de una comisión de la Corte de Apelaciones encargada de visitar las unidades penales para verificar las condiciones de vida de los internos) y establecimientos penales en la ciudad asiento de la Corte de Apelaciones y dos jueces de juzgados de garantía o de tribunales de juicio oral en lo penal elegidos por ellos, si hubiere más de dos en las comunas asientos de las respectivas Cortes. En Santiago, la integrarán diez jueces de juzgados de garantía o de tribunales de juicio oral en lo penal elegidos por ellos".

Cada Seremi de Justicia es quien tiene la facultad de otorgar o autorizar este beneficio, lo cual realiza sobre la base de los antecedentes proporcionados por la Comisión de la Corte de Apelaciones. El otorgamiento se formaliza mediante decreto supremo.

Los requisitos para obtener el beneficio son:

- Haber cumplido la mitad de la condena (primerizos), dos tercios de ella (reincidentes o condenados por delito de parricidio, homicidio calificado, robo con homicidio, violación o sodomía con resultado de muerte, infanticidio y elaboración o tráfico de estupefacientes), 20 años para condenados a presidio perpetuo o 40 años para condenados a presidio perpetuo calificado³⁶.
- Haber observado muy buena conducta en la unidad penal en que cumple su condena,
- Haber aprendido bien un oficio
- Haber asistido con regularidad y provecho a la escuela del establecimiento y a las conferencias educativas que se dicten.

La petición de libertad condicional la realiza la Comisión de la Corte de Apelaciones, dos veces al año, los meses de Abril y Octubre.

El seguimiento a la libertad condicional lo realiza Gendarmería y se ejerce comprobando la concurrencia del condenado a firmar, con una frecuencia semanal. Ello lo realiza el Patronato Local de Reos (PLR), entidad inserta en la orgánica de Gendarmería. Si no existiere en la localidad de residencia del condenado, lo hace en un Centro de Reinserción Social (CRS)³⁷. Si tampoco existiere uno, la firma se realiza en una unidad penal.

Los incumplimientos dan lugar a informes, que se realizan en la unidad donde firman los condenados (PLR, CRS o unidad penal), el cual es enviado al juzgado, para que evalúen el término del beneficio. El Tribunal de Conducta se reúne en forma mensual, y debe calificar bimestralmente dos meses la conducta de cada recluso que tenga la calidad de condenado que se encuentre bajo custodia en la unidad penal, a partir del primer bimestre de recibida la copia de sentencia en la unidad.

a.5) Subproducto 1.5. Control y Seguimiento de Penas Alternativas a la Reclusión

Este subproducto tiene por objetivo hacer cumplir y/o controlar el cumplimiento de las obligaciones que se les impone a los condenados a penas alternativas a la reclusión. Ellas corresponden a condenas establecidas por los tribunales que afectan sólo parcialmente la libertad de las personas (Reclusión Nocturna, remisión Condicional de la Pena y Libertad Vigilada). La aplicación de este tipo de penas se encuentra reglamentada en la ley 18.216, promulgada el 20 de Abril de 1983 y el Decreto N° 1.120 del Ministerio de Justicia, promulgado el 18 de Noviembre de 1983, que contiene el reglamento asociado a la mencionada ley.

³⁶ El Presidio Perpetuo Calificado es la pena más alta que puede establecer un tribunal penal en Chile. La Ley 19.734, publicada promulgada el 28 de mayo de 2001, "Deroga la Pena de Muerte" establece la imposibilidad de acceder a la libertad condicional antes de cumplirse 40 años de presidio, para los condenados a este tipo de pena.

³⁷ Son establecimientos, dependientes de GENCHI destinados al seguimiento, asistencia y control de los condenados que por un beneficio legal o reglamentario se encuentren en el medio libre.

Se encuentra en trámite constitucional una modificación a la ley indicada, que agrega como penas alternativas la reparación del daño y la prestación de servicios en beneficio de la comunidad. También establece la posibilidad de reemplazar la reclusión nocturna, al condenado que lo solicite, por la utilización de un dispositivo electrónico que permite monitorear su ubicación. El proyecto de ley ingresó el 29 de abril de 2008 al Primer Trámite Constitucional, en la Cámara de Diputados y el 19 de Enero de 2010 se le asignó el carácter de suma urgencia. En el texto del proyecto se establece que Gendarmería ejercerá función de supervigilancia, coordinación y evaluación del desarrollo de los proyectos que establezcan las instituciones acreditadas (públicas o privadas sin fines de lucro) en relación a la aplicación de la medida de trabajo en beneficio de la comunidad. Asimismo, el proyecto asigna a Gendarmería la responsabilidad por la instalación, administración y retiro del dispositivo electrónico y la emisión de informes acerca de la procedencia de la aplicación de la medida del dispositivo electrónico en lugar de la reclusión nocturna.

Proceso de Producción

Este subproducto estratégico se descompone en tres productos específicos, uno por cada tipo de pena alternativa. En ellos se caracteriza la pena alternativa y el rol que desempeña gendarmería en su control.

➤ Producto específico 1.5.1 - Control Administrativo a la Reclusión Nocturna

La pena de Reclusión Nocturna consiste en la obligación de concurrir a pernoctar a un recinto de Gendarmería durante un cierto número de noches, establecido por el tribunal. Gendarmería debe controlar que dicha disposición se cumpla e informar a los tribunales las irregularidades que detecte, al día siguiente de ocurrida la anormalidad.

Los funcionarios de Gendarmería, encargados de la reclusión nocturna, proceden, cada noche, a registrar el ingreso de los condenados, solicitar la firma, encerrarlos, resolver emergencias que puedan surgir durante la noche y proceder a la liberación en la mañana.

La normativa³⁸ establece que los recintos de reclusión nocturna deben ser establecimientos especiales dependientes de las secciones de tratamiento en el medio libre de Gendarmería de Chile.

Junto con los condenados a reclusión nocturna, Gendarmería también se hace cargo de personas sometidas a Arresto Nocturno³⁹, a las cuales se les aplica el mismo mecanismo de control que los condenados a reclusión nocturna.

➤ Producto específico 1.5.2 - Control Administrativo a la Remisión Condicional de la Pena

La Remisión Condicional de la Pena consiste en que la persona debe concurrir a firmar, mensualmente, durante un período establecido por los tribunales (que puede fluctuar entre uno y tres años), a una

³⁸ Artículo 8° del Decreto N° 1.120 del Ministerio de Justicia, promulgado el 18 de Noviembre de 1983, "Reglamento de la Ley N°18.216, que establece la remisión condicional de la pena, la reclusión nocturna y la libertad vigilada como alternativas a las penas privativas o restrictivas de libertad".

³⁹ Arresto Nocturno no es una condena por delitos penales, es una medida de presión dictaminada por tribunales de familia y de letras a personas que no cumplen con sus obligaciones de proveer pensión alimenticia.

dependencia de Gendarmería, correspondiéndole a esta última verificar el cumplimiento de la disposición, e informar a los tribunales las eventuales irregularidades que se detecten.

Los requisitos que debe cumplir el condenado es residir en una localidad determinada y ejercer, dentro del plazo y bajo las modalidades que determine Gendarmería, una profesión, oficio, empleo, arte, industria o comercio, salvo que posea la calidad de estudiante.

Gendarmería debe solicitar, anualmente, del Servicio de Registro Civil e Identificación, un certificado de antecedentes prontuarios del beneficiado con la medida. Esto con el objeto de verificar que la persona no ha incurrido en delitos con posterioridad al que motivó la pena remitida que está siendo controlada.

➤ **Producto específico 1.5.3 - Seguimiento a la Libertad Vigilada**

La Libertad Vigilada consiste en someter al penado a un régimen de libertad a prueba, a través de su tratamiento intensivo e individual, bajo la vigilancia y orientación permanentes de Gendarmería por un plazo establecido por los tribunales (que fluctúa entre tres y seis años). Se obliga al condenado a realizar actividades laborales, educativas, de cumplimiento de responsabilidades familiares, de asistencia a tratamiento psicológico u otros que determine el tribunal. Es un profesional de Gendarmería, denominado Delegado de Libertad Vigilada, quien tiene la responsabilidad de verificar que se está dando cumplimiento a las actividades establecidas.

Previo a dictar la medida alternativa de libertad vigilada, el tribunal puede solicitar a Gendarmería lo que se denomina "Informes Presentenciales", mediante los cuales se presenta una recomendación fundamentada, en cuanto a si el imputado es apto para recibir una condena en la modalidad de Libertad Vigilada.

El tribunal notifica al afectado su condena a libertad vigilada, le indica el Centro de Reinserción Social (CRS) de Gendarmería donde debe acudir, dentro del plazo de cinco días hábiles, y envía copia de la resolución a dicho establecimiento. Si transcurre dicho plazo y el penado no acude al CRS indicado, se informa al tribunal, para que proceda a tomar las acciones que corresponda, por el incumplimiento.

Cuando el condenado acude al Centro de Reinserción Social (CRS), su Jefe explica las condiciones bajo las cuales debe cumplir su pena y le asigna un Delegado de Libertad Vigilada. Éste tiene responsabilidades respecto del tribunal, del beneficiado y del sistema de administración, según se señala a continuación:

- **Respecto del tribunal:**
 - Informar, al menos semestralmente, o cuando el tribunal lo solicite, sobre el comportamiento y la evolución de las personas sometidas a su vigilancia y orientación.
 - Solicitar, cuando corresponda, mediante informe fundado, la reducción del plazo de la medida, su prórroga, o el egreso del beneficiado del sistema.
 - Poner oportunamente en conocimiento, todo quebrantamiento de algunas de las condiciones impuestas al beneficiado, o la desobediencia grave o reiterada y sin causa justa, a las normas de conducta que el tribunal imparta.

- Concurrir, al inicio de la medida, al tribunal de la causa, a fin de reunir la información consignada en el expediente. Esto con el objeto que el Delegado cuente con antecedentes del penado que lo orienten para un mejor ejercicio de sus funciones de control y orientación
 - **Respecto del beneficiado:**
 - Establecer contacto directo con el beneficiado en los lugares donde habitualmente se desenvuelve, extendiendo su acción a la familia y comunidad de la misma, por medio de entrevistas y visitas.
 - Establecer vínculos con la comunidad que faciliten la aceptación del beneficiado y consecuentemente su resocialización.
 - Diseñar un programa individual de intervención tendiente a su resocialización formulando objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo.
 - Evaluar y controlar permanentemente el cumplimiento por parte del beneficiado, de los programas y demás directrices que le haya señalado el Delegado, efectuando los ajustes necesarios.
 - **Respecto a la organización administrativa del sistema:**
 - Mantener un registro individual actualizado de la evolución de cada caso, consignando las acciones realizadas, entrevistas, visitas de terreno, trámites, etc. Esto se realiza en medios electrónicos y con respaldo en documentos escritos.
 - Participar en las reuniones técnicas de trabajo y en la discusión de los casos en el Consejo Técnico del Centro de Reinserción Social⁴⁰ del cual depende el condenado beneficiado con la Libertad Vigilada.
 - Formular, ejecutar, evaluar e informar programas de tratamientos grupales necesarios para el funcionamiento de la medida de la Libertad Vigilada y otras acciones técnicas, propias de su especialidad, para beneficio del sistema.
 - La normativa establece que cada delegado de libertad vigilada debe tener a su cargo 30 beneficiados como máximo⁴¹.
- b) Diferencias entre establecimientos concesionados y no concesionados**

La responsabilidad por la provisión de este producto recae íntegramente en el personal de Gendarmería.

Se puede mencionar como diferencia que en el sistema concesionado existe mayor disponibilidad de mecanismos electrónicos y automatizados para la vigilancia (cámaras) y allanamiento (dispositivos sensores de metales y drogas).

⁴⁰ Existe un Consejo Técnico tanto en las unidades penales (establecimientos del subsistema cerrado, es decir que albergan personas con restricción total de su libertad de desplazamiento) como en los Centros de Reinserción Social (subsistema abierto, es decir, desde donde se controlan condenados sometidos a penas alternativas a la reclusión: Remisión Condicional, Reclusión Nocturna y Libertad Vigilada).

⁴¹ Artículo N° 34 del DTO. N° 1.120

En el sistema concesionado Gendarmería posee una carga de trabajo adicional, relacionada con el personal ajeno a la institución que desarrolla su labor en el interior de los establecimientos. Ellos son el personal de la empresa concesionaria, de sus contratistas y de la Inspección Fiscal. Estas personas demandan trabajo adicional, relacionado con control de identidad, control de porte de elementos prohibidos, velar por su integridad y facilitar su circulación al interior de la unidad penal.

2.3.2 Producto 2: Atención

Este producto está alineado con el segundo Objetivo Estratégico de Gendarmería: **"Proporcionar una atención y un trato digno a la población puesta bajo la custodia del Servicio, reconociendo y respetando los derechos inalienables de las personas, entregando un conjunto de condiciones básicas de vida que faciliten el ejercicio de los derechos no restringidos por la reclusión."**

a) Caracterización del producto Atención

Este producto estratégico dice relación con proporcionar a la población reclusa las atenciones que aseguren su bienestar físico y mental, además de facilitar el ejercicio de los derechos inalienables de las personas, no obstante tener restringido el de la libertad. A continuación, se detalla cada uno de los subproductos y productos específicos en que se subdivide este producto.

a.1) Subproducto 2.1 – Prestaciones básicas

El objetivo de este subproducto es mantener la salud física y mental de las personas reclusas en unidades penales, efectuando una adecuada provisión de los servicios básicos para la subsistencia. Mayor detalle sobre la normativa que regula este tipo de prestaciones se puede apreciar en el Anexo N° 11, Normas sobre funcionamiento de establecimientos penitenciarios y Anexo N° 4, Resumen de Estándares definidos en Contratos de Concesiones.

➤ Producto Específico 2.1.1 – Alimentación

Se trata de asegurar que los reclusos reciban una alimentación en calidad, cantidad y frecuencia necesarias para su adecuada nutrición⁴².

Proceso de Producción

Se pueden distinguir tres modalidades de preparación y distribución de la alimentación:

Modalidad 1: Provisión por la unidad penal, sin comedores:

- En una cocina, bajo la dirección de una o más personas, al servicio de Gendarmería, se prepara la alimentación. Los menús diarios son formulados por una nutricionista, que normalmente se

⁴² El artículo 47 del Reglamento Penitenciario (DTO-518, publicado el 21 de agosto de 1998) establece que "Los internos tendrán derecho a que la Administración les proporcione una alimentación supervigilada por un especialista en nutrición, médico o paramédico, y que corresponda en calidad y cantidad a las normas mínimas de higiene".

desempeña a jornada parcial en un recinto y deja una minuta con la programación para un cierto número de días.

- La comida preparada se deposita en marmitas⁴³, las cuales se trasladan a los diferentes módulos. Dependiendo del establecimiento, existen diferencias en la forma en que se distribuye la alimentación. En algunos casos, cada persona posee su recipiente individual y la alimentación es depositada en cada uno de ellos por personal dependiente de Gendarmería. En otros, se entrega la marmita y son los reclusos quienes realizan el proceso de distribución individual, fuera del control de Gendarmería.
- Esta modalidad se da en la gran mayoría de las unidades penales del sistema tradicional. No fue posible obtener el catastro exacto de las unidades penales del sistema tradicional que cuentan con comedores.

Modalidad 2: Provisión por la unidad penal, con comedores:

- Es similar a la provisión propia sin comedores, sólo que, en lugar de llevar la marmita con comida a los módulos, éstos cuentan con comedores, donde los reclusos se sientan a comer, previo pasar, con una bandeja, por un lugar del comedor donde se le deposita su ración de alimento.
- Esta modalidad se utiliza en la totalidad de los establecimientos del sistema concesionado, en los Centros de Educación y Trabajo (CET) y algunas unidades penales del sistema tradicional con problemas menores de sobrepoblación. No fue posible obtener el catastro exacto de las unidades penales del sistema tradicional que cuentan con comedores.
- En los establecimientos del sistema concesionado, cada módulo, que alberga a un grupo de reclusos segregados, posee su propio comedor.

Modalidad 3: Provisión por los mismos internos:

- En la mayoría de las unidades penales del sistema tradicional⁴⁴, se utiliza, como complemento a la Modalidad 1 (Provisión por el recinto, sin comedores) la preparación de alimentos por los mismos reclusos, utilizando insumos que les proporcionan sus visitas. La asignación de funciones, para preparar la alimentación obedece a una organización particular definida por los mismos internos.
- En el sistema concesionado, una empresa privada realiza la preparación de la alimentación, mientras que en el sistema tradicional lo realiza personal de Gendarmería. En ambos sistemas, la labor de preparación y distribución de alimentación es apoyada por condenados de buena conducta, quienes reciben un pago por realizar el trabajo.

➤ Producto Específico 2.1.2 – Alojamiento

Se trata de asegurar condiciones que le permitan descansar a los reclusos durante la noche.

⁴³ Marmita: Olla de metal, con tapadera ajustada y una o dos asas (Real Academia Española)

⁴⁴ No fue posible obtener el dato exacto de los establecimientos que permiten esta modalidad, aunque ocurre en prácticamente la totalidad de los establecimientos del sistema tradicional.

Proceso de Producción

Los reclusos, al ingresar por primera vez al recinto reciben una frazada y se les indica su cama. Dependiendo del recinto, los dormitorios son individuales, de dos, tres o más de treinta personas. La asignación de camas al interior de un dormitorio colectivo es organizada por los mismos reclusos.

Los dormitorios cuentan con instalaciones sanitarias que permiten acceder a baños a todos los reclusos, durante la noche, en todas las unidades penales del sistema concesionado. En el sistema tradicional ello ocurre sólo parcialmente, ya que en algunos centros de reclusión se han habilitado como dormitorios sectores que carecen de acceso a la red de recolección de aguas servidas.

➤ Producto Específico 2.1.3 – Atención primaria de Salud

Se trata de brindar atención de salud médica y dental de nivel primario.

Proceso de Producción

En todas las unidades penales existen paramédicos y profesionales médicos. Estos últimos corresponden a diferentes especialidades y atienden en determinados días de la semana. Estos profesionales realizan atención primaria de salud y los casos de mayor complejidad son derivados a centros de salud más complejos, externos a Gendarmería, normalmente del sistema público de atención de salud. La decisión de trasladar a un interno enfermo a un establecimiento externo la determina el Alcaide, con la recomendación del profesional médico o paramédico a cargo.

La atención médica se inicia solicitando atención, a través del gendarme que está custodiando al interno. Si se trata de una situación urgente, se deriva de inmediato al médico o paramédico disponible y, si no, se asigna hora para cuando exista disponibilidad.

Existe un hospital, dependiente de Gendarmería, ubicado al interior de una unidad penal, el Centro de Detención Preventiva Santiago Sur. Se denomina Hospital Penitenciario, es de mediana complejidad y es atendido exclusivamente por personal de Gendarmería. La existencia del Hospital Penitenciario determina que, en algunas ocasiones, desde algunas unidades penales de Santiago, se traslade a internos a ese hospital, en lugar de hacerlo a un establecimiento de salud externo a Gendarmería. La decisión la toma el Alcaide, considerando la recomendación del médico o paramédico que está atendiendo el caso, la peligrosidad del interno, la complejidad de la patología y el grado de ocupación que tiene el Hospital Penitenciario.

Se realiza un chequeo de salud primario a todas las personas que ingresan por primera vez a las unidades penales, en calidad de imputados, procesados o condenados.

➤ **Producto Específico 2.1.4 – Aseo ambiental y control de plagas**

Su objetivo es prevenir la aparición de plagas o eliminarlas si y existen.

Proceso de Producción

Consiste en realizar fumigaciones y acciones de limpieza mayor, mediante contratistas. Ello se realiza según programas establecidos de prevención, o ante emergencias sanitarias.

➤ **Producto Específico 2.1.5 – Atención Social**

Se otorgan atenciones en el ámbito de la asistencia social, psicología y terapia ocupacional, para apoyar a los condenados con problemas en el ámbito social.

Este producto específico se diferencia de los productos específicos de Asistencia en el sentido que el primero se inserta en el objetivo de asegurar las atenciones básicas que aseguren la integridad física y mental de la persona, vale decir se trata de atenciones sociales tendientes a resolver situaciones que, por su gravedad o urgencia, están afectando la estabilidad emocional del interno. En cambio, las atenciones correspondientes al producto Asistencia, en lugar de solucionar problemas existentes buscan desarrollar de actitudes, habilidades y conciencia que incrementen las posibilidades de insertarse en la sociedad cumpliendo las normas legales que rigen su funcionamiento.

Proceso de Producción

Existe personal permanentemente dedicado a estas labores, las cuales se efectúan mediante reuniones entre el profesional y el interno, en las cuales el primero recaba antecedentes y, en base a ellos, procede a realizar terapias, capacitación o recomendaciones en los ámbitos que requiera (relaciones familiares, forma de utilizar el tiempo, forma de canalizar solicitudes de atención médica, etc.). También, producto de las entrevistas se pueden estimular la participación del interno en talleres artísticos, oferta educacional de la unidad penal, actividades laborales y/o actividades deportivas.

a.2) **Subproducto 2.2 – Condiciones para el ejercicio de derechos**

Tiene por objetivo posibilitar, a quienes se encuentran reclusos, la mantención de los derechos que no se pierden por ser privados de libertad. Este subproducto contempla los siguientes productos específicos:

➤ **Producto Específico 2.2.1 – Acceso a la familia**

Este servicio busca que los reclusos mantengan sus vínculos familiares.

Proceso de Producción

Se materializa en la posibilidad de recibir visitas, lo cual se encuentra reglamentado en un mínimo de dos visitas semanales, por un lapso mínimo de dos horas cada sesión⁴⁵. Si las capacidades del recinto para recibir visitas y el nivel de población que alberga lo permiten, eventualmente la Administración de la unidad penal podría facilitar visitas con mayor frecuencia o con una estadía mayor.

Adicionalmente, si el establecimiento lo permite, se pueden realizar visitas íntimas, cumpliendo ciertos requisitos y condiciones que se encuentran normados⁴⁶. Resultó imposible obtener un catastro detallado de los establecimientos que permiten visitas íntimas, pero se pudo constatar que existe una gran variabilidad en cuanto a las facilidades para dichos encuentros. Por ejemplo, en la unidad penal de San Miguel los encuentros se realizan en carpas que se instalan en los patios habilitados para visitas, mientras que en la unidad Penal Colina II todos los internos pueden llevar a sus parejas a la cama donde pernocta diariamente el interno.

Las internas que sean madres de lactantes menores de dos años tienen derecho a vivir con sus niños, al interior de la unidad penal, hasta que cumplen esa edad límite. Para esos efectos, los establecimientos que albergan mujeres cuentan con salas cuna. El cuidado de los niños, en el horario que las madres no pueden atenderlos, es responsabilidad de parvularias y auxiliares de párvulos, que son financiadas con recursos provistos por SENAME. En el caso del sistema concesionado, el concesionario debe proveer los servicios y el personal necesario para la sala cuna, al amparo del contrato de concesiones que firmó.

➤ Producto Específico 2.2.2 – Acceso al trabajo⁴⁷

Tiene por objetivo posibilitar que los reclusos utilicen su tiempo en actividades provechosas, bajo el entendido que el trabajo es una de ellas. La cantidad de reclusos que acceden al trabajo está determinada por:

- La capacidad del establecimiento (superficie de espacio para talleres)
- La disponibilidad de maquinarias (tornos, fresas, herramientas, máquinas de lavar ropa, máquinas de planchado, elementos para preparar pan, etc.).
- La disponibilidad de insumos
- La existencia de convenios con empresas, asociaciones empresariales, agrupaciones comunitarias o personas naturales que lideren proyectos productivos factibles de realizar al interior de las unidades penales⁴⁸.
- La capacidad de la administración penitenciaria para captar clientes para bienes y servicios que pueden ser prestados por la población reclusa

⁴⁵ Dto. N° 518 del 22 de mayo de 2008, Reglamento Penitenciario

⁴⁶ Res. Exta. 434 del 5 de Febrero de 2007. En general se requiere acreditar un vínculo sentimental y tener buena conducta en el bimestre previo ala solicitud.

⁴⁷ Los Artículos 60° al 71° del DTO- 518, publicado el 22 de mayo de 1998, Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, establece los derechos, normas y condiciones sobre el acceso al trabajo de los internos. Adicionalmente, la Resolución Exenta N° 1718 del 25 de abril de 2008 reglamenta la vinculación de empresas privadas con las actividades laborales de internos.

⁴⁸ Resultó imposible disponer de antecedentes sobre el número de convenios vigentes, por la falta de disponibilidad de la información, lo dinámico de la situación y la variedad de los convenios, en cuanto a significación económica. No obstante, una aproximación al antecedente es el número de internos que acceden al trabajo, que se trata en la sección de indicadores.

- La calificación y aptitudes laborales de los internos
- La voluntad de los internos para desarrollar trabajo remunerado, ya que no se les puede obligar.
- La capacidad del establecimiento para ofrecer a clientes potenciales el producto del trabajo de los internos
- Las características que está presentando el mercado de los bienes y servicios que son capaces de generar los internos, vale decir, que exista demanda para los bienes y servicios que producen los internos y que sus precios sean competitivos en el mercado donde participan.

Proceso de Producción

Las normas que rigen la relación de Gendarmería con empresas que emplean a internos se presentan en el Anexo N° 6, Resumen Normas sobre Relación con Empresas,

Las modalidades bajo las cuales los internos pueden realizar actividades laborales son las que se indican a continuación:

- **Trabajo en un Centro de Educación y Trabajo (CET):** En el subsistema cerrado, la totalidad de las unidades penales concesionadas y cerca de treinta del sistema tradicional cuentan con CET cerrados, a los cuales pueden acceder los internos, siempre que cumplan ciertos requisitos de conducta y de competencias laborales. Deben presentar aptitud laboral, capacidad de aprendizaje, voluntad, motivación y antecedentes psicológicos, sociales y de conducta, características que son evaluadas por el Consejo Técnico. El tipo de delito y duración de la pena no constituyen factores que excluyan la selección de postulantes. No obstante, pueden optar a los CET sólo aquellos condenados que hayan cumplido dos tercios de la condena. Excepcionalmente, pueden acceder personas que no cumplan el requisito del tiempo mínimo de condena, cumpliendo la evaluación del Consejo Técnico y contando con la aprobación del Subdirector Técnico de Gendarmería.

Se puede trabajar para el CET en la modalidad de prestación de servicios a empresas (una empresa encarga lotes de trabajos al CET), o en producción propia del centro, ya que existen CET que producen y comercializan ciertos productos en forma regular, por ejemplo, pan para otros establecimientos penitenciarios y servicios de lavandería y planchado a otras reparticiones públicas.

- **Trabajo en empresas privadas externas:** Los internos pueden desempeñarse en empresas externas que se instalan al interior de las unidades penales, las cuales contratan a internos para que trabajen en ellas. Resulta difícil efectuar una cuantificación que refleje, en forma representativa el número de establecimientos penales y población acogida a esta modalidad de trabajo, considerando que se trata de un proceso dinámico, en cuanto al número de convenios vigentes y las fluctuaciones en el nivel de demanda por bienes y servicios que se produce.

Los procedimientos y requisitos para las empresas se encuentran normados en la Resolución Exenta N° 1718, del 25 de abril de 2008, "Aprueba Manual para la Vinculación de Empresas Privadas al Programa Laboral Penitenciario", cuyo resumen se presenta en el Anexo N° 6, Resumen de Normas para la Relación de Gendarmería con Empresas.

- **Trato Directo entre una empresa y los reclusos:** Consiste en trabajos específicos que un empresario o particular encarga a uno o más penados o a una microempresa conformada por estos penados, para la fabricación o elaboración completa o parcial de algún producto o prestación de algún servicio. A Gendarmería le corresponde supervisar el trato entre la empresa o particular y los penados, así como el cumplimiento de las obligaciones contraídas por ambas partes.
- **Trabajo independientes o para otros reclusos:** Los reclusos pueden formar microempresas y cumplir el rol de propietario, trabajador y administrador de ella. Puede contratar a otros reclusos para que se desempeñen en ella.
- **Artesanos con actividad permanente o regular:** Los reclusos pueden fabricar productos de artesanía. Su venta depende de las facilidades que dispongan las unidades penales para ofrecerlas.
- **Trabajos Institucionales:** Los reclusos pueden desempeñarse en actividades productivas o de servicio internas que requiere la unidad penal para su operación, tales como panaderías, talleres y cocina, lo cual normalmente es retribuido por un jornal. En las unidades penales concesionadas, el contrato de concesión obliga a prestar los servicios aseo y alimentación utilizando parte de la población reclusa.

Todas estas modalidades de trabajo se pueden practicar tanto en el sistema tradicional como concesionado. No obstante, en el contrato de concesiones se establece que la modalidad de trabajo dependiente se podrá realizar en empresas productivas del propio Concesionario o en empresas privadas externas por él subcontratadas.

Cuando el establecimiento opera bajo la modalidad de concesiones, el concesionario debe cumplir con los siguientes estándares, que establece el contrato:

- Realización de al menos 3 actividades anuales de información y promoción a la población objetivo⁴⁹ sobre las distintas alternativas y actividades laborales del establecimiento
- Al menos un 30% de la población objetivo realiza anualmente actividades laborales en alguna de las tres modalidades de trabajo que pueden realizar los reclusos⁵⁰.
- Al menos un 30% de los internos que trabajan lo hacen bajo la modalidad de trabajo dependiente con contrato legal.
- Realización de una evaluación al menos anual del desempeño laboral del 100% de los internos que trabajan, manteniendo un registro actualizado de sus resultados.

⁴⁹ El grupo objetivo es la población condenada del establecimiento que voluntariamente se incorpore al programa, excluyendo a los internos condenados de los módulos de máxima seguridad, de la Comunidad Terapéutica y de las poblaciones especiales de adultos mayores e insanos mentales. A expresa solicitud de internos procesados el Concesionario podrá excepcionalmente otorgarles cupos laborales, si considera que existe capacidad, recursos y condiciones para ello.

⁵⁰ Las tres modalidades de trabajo son: (1) Trabajo independiente de tipo individual o en pequeños grupos (artesanos y otros), (2) Microempresas formadas por uno o mes internos, con un nivel básico de organización productiva, administrativa y de gestión comercial, formalizadas con iniciación de actividades y (3) trabajo dependiente con contrato legal en empresas productivas del propio Concesionario o en empresas privadas externas subcontratadas por él.

➤ **Producto específico 2.2.3 – Acceso a la educación**

El Artículo 59 del DTO- 518, publicado el 22 de mayo de 1998, Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, establece la obligación de proveer educación básica gratuita y facilitar la educación media, en la medida que lo posibilite las características del recinto.

Proceso de Producción

Los requisitos para acceder a educación son la voluntad del interno y que no se encuentre sometido a un régimen especial de aislamiento, motivado por seguridad o castigo.

En todas las unidades penales donde existen condenados que requieren completar su educación básica y media, cuentan con escuelas, municipales o particulares subvencionadas⁵¹, que prestan el servicio educacional y el mobiliario de clases. Gendarmería facilita las instalaciones.

➤ **Producto específico 2.2.4 – Acceso al deporte**

Su objetivo es que los internos se distraigan y contribuir a su salud física y mental.

Proceso de Producción

Se realizan actividades deportivas, dirigidas por personal de Gendarmería o del concesionario y, también, se cuenta con el con el apoyo de ChileDeportes, que facilita monitores deportivos.

➤ **Producto específico 2.2.5 – Acceso a la información**

Su objetivo es asegurar que los internos puedan mantenerse informados de los temas que les interesen.

Proceso de Producción

Se manifiesta principalmente en diarios murales, acciones de asistencia social que presta el personal del área técnica de los establecimientos (de Gendarmería o concesionados) y acceso a televisión, radio y prensa.

➤ **Producto específico 2.2.6 – Acceso a la práctica de credo**

Su objetivo es asegurar que los internos puedan realizar las prácticas religiosas según sus creencias.

⁵¹ Según el SIG 2008, carecen de alumnos matriculados sólo 11 unidades penales, lo cual se justifica por el tipo de internos que acogen (alta peligrosidad y alto nivel educacional), son de tamaño menor (Isla de Pascua) o estar preferentemente orientados a imputados (son CDP).

Proceso de Producción

Se facilita a los internos el acceso a la práctica de sus credos, facilitándoles los espacios requeridos, en la medida que la infraestructura de los establecimientos lo permita. Dependiente de la Subdirección Técnica, del nivel central de GENCHI, existe una capellanía católica y otra evangélica, encargadas de canalizar los requerimientos de esos dos credos y prestar apoyo espiritual a internos y funcionarios.

➤ Producto específico 2.2.7 – Acceso a la cultura

Su objetivo es asegurar que los internos puedan desarrollar sus aptitudes e intereses culturales.

Proceso de Producción

Se realizan actividades culturales en la medida que lo permiten los establecimientos penitenciarios. Ellas incluyen la realización de eventos, en los cuales los internos asisten como espectadores a conciertos o recitales y también como participantes a talleres de Folclor, Danza, Teatro, Pintura, Danza árabe, Biodanza, Literatura, Fotografía o Lenguaje, dirigidos por monitores contratados por Gendarmería⁵².

➤ Producto específico 2.2.8 – Acceso a la asistencia judicial

Su objetivo es asegurar que los internos cuentan con acceso a sus defensores o a abogados que resguarden sus derechos

Proceso de Producción

El Reglamento penitenciario⁵³ establece en su artículo 44 que no pueden suspenderse las comunicaciones con los abogados. Asimismo, se establece que esas visitas se regirán por el reglamento que regula las visitas de abogados. Entre los elementos contenidos en el mencionado reglamento⁵⁴ se establece lo siguiente:

- Se otorgarán las más amplias facilidades a los internos para contar con la asesoría jurídica de personas autorizadas para representar en juicio, no sólo en la defensa de las causas penales que se siguen en su contra, sino además en todo otro negocio jurídico o gestión judicial que por su naturaleza, requiera la intervención de un letrado.
- En cada establecimiento existirá un libro de reclamos, donde los abogados podrán registrar sus quejas. Se debe revisar diariamente por el jefe del establecimiento y, si la gravedad lo amerita, la queja debe ser comunicada al Director Regional.
- Las autoridades penitenciarias no tienen facultad para suspender el derecho de los internos a ser visitados por las personas a cargo de su defensa judicial
- Los internos podrán recibir atención profesional diariamente, de lunes a viernes, desde media hora después del desencierro, hasta el mediodía, y desde las 14.30 horas hasta media hora antes del

⁵² Los monitores son los encargados de organizar los talleres, capacitar a los participantes, así como motivar y dirigir las actividades que realizan los participantes.

⁵³ Dto. N° 518 del 22 de mayo de 2008.

⁵⁴ Dto. N° 643, del 17 de julio de 2000.

encierro, según proceda. Los días sábados y domingos podrán igualmente recibir dicha atención en horarios generales de visita.

b) Diferencias entre sistemas tradicional y concesionado – Producto Atención

Las diferencias entre el sistema tradicional y concesionado radican en lo siguiente

Alimentación

- En el sistema tradicional los responsables de adquirir los insumos y preparar la alimentación son personas de Gendarmería y en el sistema concesionado de la empresa concesionaria o un subcontratista de ella. En ambos sistemas se cuenta con apoyo de internos, que reciben una remuneración por sus servicios.
- La totalidad de los establecimientos concesionados poseen una infraestructura que permite a los internos recibir su alimentación en comedores.
- En el sistema concesionado existe prohibición de preparar alimentos por parte de los internos.

Alojamiento

- En el sistema concesionado la empresa concesionaria debe proveer los colchones y frazadas a que tienen derecho los internos. En el tradicional es Gendarmería quien se encarga de la provisión.
- En el sistema concesionado la infraestructura penitenciaria permite alojar a menos internos por dormitorio.
- Relacionado con alojamiento se puede mencionar el servicio de lavandería, el cual se presta por personas contratadas por el concesionario o un subcontratista de él, en el sistema concesionado, mientras que en el sistema tradicional cada interno es responsable del aseo de su ropa.

Atenciones de salud, social y control de plagas

La forma de prestar estos servicios es similar en ambos sistemas. La diferencia radica en la dependencia de las personas encargadas. En el sistema tradicional se trata de personal contratado por Gendarmería, mientras que en sistema concesionado dependen de la empresa concesionaria o de un subcontratista de ella.

Condiciones para el Ejercicio de Derechos

La forma en que se prestan los servicios es similar en ambos sistemas, existiendo los siguientes elementos diferenciadores:

- La infraestructura disponible en los establecimientos concesionados determina mayor facilidad para el ejercicio de los derechos de acceso a la familia, al trabajo, a la educación, al deporte, a la información, a la práctica del credo y a la cultura.

- Los responsables de organizar eventos culturales y deportivos y prestar educación, en el sistema tradicional es administrado por Gendarmería, mientras que en el sistema concesionado es contratado por la empresa concesionaria o un subcontratista de ella.

2.3.3 Producto 3: Asistencia

Este producto está alineado con el tercer Objetivo Estratégico de Gendarmería: **"Fomentar conductas, habilidades, destrezas y capacidades que incrementen las probabilidades de reinserción social de la población penal, involucrando en este proceso a sus familias, instituciones, empresas y comunidad en general"**.

El producto Asistencia corresponde a las acciones de intervención que se realizan en la población condenada o egresada del sistema penitenciario, orientadas a remover, anular o neutralizar los factores que han influido en la conducta delictiva de las personas, de modo que, por propia voluntad, participen de la convivencia social, respetando las normas que la regulan.

a) Caracterización del producto Asistencia

Bajo una perspectiva de planificación y control, la mayoría de las acciones que realiza Gendarmería, relacionadas con Asistencia, se agrupan en "Programas", entendiéndose por ello un conjunto de iniciativas y acciones destinadas a satisfacer determinadas necesidades de una población objetivo. Los programas son diversos, en cuanto a magnitud de los recursos involucrados, necesidad que lo genera, origen del financiamiento, continuidad, objetivos, población involucrada y rigurosidad de los controles que se ejercen sobre los resultados del programa. En el Anexo N° 7, Programas de Asistencia, se caracterizan aquellos programas más significativos, desde una perspectiva presupuestaria, junto con presentar los conceptos teóricos que los sustentan.

En el modelo concesionado existen estándares de cumplimiento para su operación. Los estándares fueron definidos por el Ministerio de Justicia, Gendarmería y el Ministerio de Obras Públicas, durante el proceso de diseño del Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria, a partir del año 2000, compatibilizando calidad de la atención y costo.

A continuación se caracterizan los subproductos y productos específicos de Asistencia. En esa definición se hace abstracción del concepto de programa, ya que la agrupación de actividades por programa tiene más sentido bajo una perspectiva de control presupuestario y para proyectos, es decir conjuntos de actividades que se realizan por una o pocas veces. La visión por programa resulta menos adecuada cuando se trata de servicios que se prestan en forma regular y continuamente en el tiempo.

a.1) Subproducto 3.1 – Estímulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades

El objetivo de este subproducto es desarrollar las destrezas, habilidades y actitudes en las personas de los cuatro sistemas que atiende Gendarmería: condenados del Subsistema cerrado, condenados del

Subsistema abierto, condenados del Subsistema semi-abierto y egresados del carcelario (Subsistema post-penitenciario).

➤ Producto Específico 3.1.1 – Apoyo Psicológico

Los objetivos son fortalecer una orientación pro-social de los internos, que facilite la reinserción de los condenados a la sociedad, minimizando el impacto negativo de la reclusión. Se busca desarrollar actitudes, habilidades y conciencia que incrementen las posibilidades de insertarse en la sociedad cumpliendo las normas legales que rigen su funcionamiento.

Lo anterior se concreta desarrollando capacidades relacionadas con reconocer limitaciones y fortalezas, autocontrol de los impulsos, asumir consecuencias de su actos, establecer relaciones interpersonales, resolver conflictos, tomar decisiones y realizar trabajo en equipo. El método de trabajo comienza con un diagnóstico psico-criminológico y, sobre esa base, se realizan atenciones psicológicas y se determina la participación en actividades deportivas, recreativas, artísticas y culturales.

Proceso de Producción

○ Subsistema cerrado – Modelo Concesionado

El contrato que regula la concesión define ciertos estándares sobre atención psico-social, los cuales son:

- Anualmente las quejas o informes negativos formales de las autoridades competentes del poder judicial, de la administración penitenciaria o del servicio de educación del establecimiento, con respecto a la calidad u oportunidad de los informes y/o diagnósticos psico-criminológicos, no deberá superar el 10% de los informes emitidos anualmente.
- En el recuento anual el 100% de los internos condenados deberá contar con un diagnóstico psico-criminológico, registrado en una Ficha de Informe Psicológico.
- Anualmente, al menos el 20% de la población de condenados participa en algún programa de intervención psicológica, con al menos una sesión semanal y una duración mínima de dos meses, conformándose grupos de entre 8 y 15 internos participantes.
- Un mínimo del 80% de los internos, respecto del cupo de cada programa, deberá mantener su participación en forma regular hasta el término de ellas, según un registro oficial de asistencia y participación.

En cuanto al desarrollo de actividades recreativas, deportivas y culturales, su población objetivo son todos los internos, procesados y condenados. El contrato que regula la concesión define los siguientes estándares:

- Al menos el 80% de los internos condenados y procesados debe participar en eventos deportivos, recreativos, artísticos y culturales de carácter masivo en el año.
- Al menos el 20% de los internos condenados debe participar en acciones, cursos o talleres artístico-culturales y deportivo-recreativos con carácter formativo-valórico en el año.

- Al menos el 80% de los internos inscritos inicialmente, deben terminar las actividades, excluidos los que desertaron en forma voluntaria o por fuerza mayor (castigos, traslados, enfermedades entre otras).
- Se deben ejecutar, a lo menos, 10 Talleres deportivo-recreativos durante el año.
- Se deben ejecutar, a lo menos, 6 Talleres artístico-culturales durante el año.
- Se deben realizar, a lo menos, 30 Eventos durante el año, entre deportivos y recreativos (preferentemente 15 del área deportiva y 15 del área recreativa).

○ **Subsistema cerrado – Modelo Tradicional**

En el modelo tradicional, la frecuencia e intensidad de las atenciones atención psico-sociales y desarrollo de actividades recreativas, deportivas y culturales, se realiza cada año, en algunas regiones, según lo permitan los recursos disponibles y la planificación que realiza el Departamento de Readaptación, dependiente de la Subdirección Técnica del nivel central. Para el año 2008 se pueden mencionar las siguientes:

- Intervención psicológica, atención social y talleres artístico-culturales, en las regiones XV, I, II, VII y Metropolitana.
- Conjunto coordinado de acciones, bajo la denominación "Conozca a su Hijo, cuyo objetivo es fortalecer el vínculo afectivo padres-hijos, mejorar las comunicaciones familiares y entregar herramientas metodológicas para manejar los conflictos intrafamiliares. Las acciones consisten en entregar material bibliográfico, CD, trípticos y realizar encuentros familiares en talleres.
- Intervención con el objeto de mejorar habilidades y competencias cognitivas, psicosociales, relacionales y laborales. Se realizó en un módulo del penal Colina I, en dos módulos del penal Colina II y en dos módulos del Complejo Penitenciario de Valparaíso. Esto fue financiado íntegramente con recursos aportados por el Ministerio del Interior y se escogieron esos establecimientos por su condición de albergar a internos de alta peligrosidad.

○ **Subsistema semi-abierto**

Se carece de actividades de apoyo psicológico estructuradas, con el objetivo de atención social porque no se requieren. Ello porque los internos aceptados en este Subsistema se encuentran en una fase final del proceso de preparación para enfrentar el medio libre, habiendo sorteado exitosamente las fases iniciales.

○ **Subsistema abierto**

No se realizan actividades de apoyo psicológico a quienes pertenecen a este Subsistema (condenados a penas alternativas a la reclusión).

○ **Subsistema post-penitenciario**

Las fases, en el Subsistema post-penitenciario son:

- Diagnóstico a todos los beneficiarios de libertad condicional y aquellos en trámite de eliminación de antecedentes que manifiestan el interés o necesidad por participar en los programas.

- Atención psico-social individual. De acuerdo al diagnóstico inicial (aplicación de la ficha) y de la problemática del beneficiario, es intervenido por un Profesional y derivado a los talleres de Desarrollo Personal u otros que se requieran.
- Derivación a la red social que se gestiona a través de las municipalidades.
- Participación en talleres de desarrollo e información
- Intervención social a la familia, en el desarrollo de talleres de mediación familiar y talleres para los hijos de acuerdo a sus edades.

Los responsables de realizar todos los trámites indicados son los profesionales del área social de Gendarmería, que se desempeña en los Patronatos Locales.

La atención psicológica, a personas egresadas del sistema penitenciario la realizan profesionales de la unidad dependiente de Gendarmería denominada Patronato Local de Reos. Se realiza un trabajo de acompañamiento personalizado para los beneficiarios, donde los miembros del equipo profesional de Gendarmería se hacen cargo de grupos de 20 usuarios (as) en promedio, estableciendo vínculos personales con ellos y sus familias durante un plazo de 9 meses, y por medio de la realización de talleres de formación sociolaboral⁵⁵. Esto es de carácter voluntario.

➤ Producto Específico 3.1.2 - Tratamiento de adicciones

El objetivo es desarrollar estrategias de intervención que permita a los usuarios de los diferentes Subsistemas de Gendarmería el desarrollo de un estilo de vida libre del consumo de drogas.

Proceso de Producción

Este servicio lo recibe sólo la población del Subsistema cerrado. Los internos con problemas de adicción a alcohol y drogas son detectados en los chequeos médicos que se realizan a su ingreso y, si el establecimiento cuenta con unidad especializada de tratamiento de drogas se le ofrece incorporarse a él, previo chequeo de disponibilidad de cupos en el centro y contra con la voluntad del interno.

Si la unidad penal carece de centro de tratamiento, las dolencias del interno, derivadas de su adicción son tratadas por el sistema general de atención de salud que reciben todos los internos.

Los centros de tratamiento se enmarcan tratamientos que duran del orden de meses, dependiendo de la situación del interno.

○ Modelo Concesionado

El contrato que regula la concesión define ciertos estándares sobre tratamiento de adicciones, mediante un programa, voluntario para los internos, que contempla una etapa de acogida y adaptación, una etapa de

⁵⁵ Se trata de talleres con duración es de 40 horas, ejecutados en dos meses. Los talleres son dictados por los mismos profesionales del programa, en cada una de las regiones en que se desarrolla el mismo, por lo que no se recurre a licitaciones ni contrataciones de terceros

intervención propiamente tal y una etapa final de seguimiento y reinserción social. Los estándares que se exigen son:

- Al menos el 80% de los internos que ingresan al programa finalizan todas las etapas del tratamiento a excepción de los indicados en el registro de las deserciones y egresos por causales ajenas al programa.
- Mantención permanente de 25 internos en la Comunidad Terapéutica de cada Establecimiento Penitenciario.
- Acreditación de la Comunidad Terapéutica de cada Establecimiento Penitenciario ante el Ministerio de Salud.
- Toma de exámenes de detección de drogas en el cabello u otra técnica debidamente autorizada por la administración penitenciaria, al momento del egreso del programa por alta, a fin de detectar consumo durante el tratamiento. Del total de exámenes, deberán presentar resultado negativo al menos el 80% de los casos, al momento de su egreso.
- El 70% de los internos que egresan del programa por alta y del establecimiento penitenciario son inscritos en una institución de apoyo a la rehabilitación y consta en un certificado de ingreso otorgado por la institución respectiva.
- El 100% de los módulos del establecimiento recibió a lo menos una acción de prevención, al año, con participación de los internos (charlas, foros, etc.)
- En el 100% de las acciones desarrolladas en cada uno de los módulos se entregó material educativo a los internos participantes (cartillas, volantes, revistas etc.)

○ **Modelo Tradicional**

Existen Centros de Tratamiento de Adicciones en nueve unidades penales del sistema tradicional⁵⁶, al año 2008⁵⁷ y su financiamiento es compartido entre Gendarmería y Conace.

➤ **Producto Específico 3.1.3 - Capacitación**

Su objetivo es impartir estudios de educación básica, media y técnica, orientada a la capacitación laboral, destinada a los internos condenados que no hayan completado su proceso de Educación General Básica o Media y que voluntariamente soliciten incorporarse a alguna modalidad de enseñanza.

○ **Subsistema cerrado – Modelo Concesionado**

El contrato de concesiones exige el cumplimiento de los siguientes estándares, en cuanto a impartir educación básica y media.

- Al menos el 80% de los internos que el Consejo Técnico, a comienzos de cada año escolar, determine que requieren intervención educacional básica o media, y que voluntariamente se

⁵⁶Las unidades son: Arica Varones, Arica Mujeres, Iquique Mujeres, Antofagasta Varones, Antofagasta Mujeres, Valparaíso Varones, Colina I Varones, Centro penitenciario Femenino de Santiago, Talca Varones, Concepción Varones, Angol Varones, Valdivia Varones, Puerto Montt varones y Puerto Montt Mujeres.

⁵⁷ No fue posible obtener información más actualizada.

inscriban para participar en las actividades educacionales, han sido incorporados a los programas educativos que ofrezca la Sociedad Concesionaria en cualquiera de sus modalidades. No basta con la inscripción, sino que el interno debe participar en las actividades.

- Al final del periodo escolar de cada modalidad educativa, el porcentaje de asistencia de los internos matriculados en los correspondientes programas educacionales aprobados por el Ministerio de Educación deberá ser equivalente al respectivo porcentaje exigido para la promoción de cursos⁵⁸.

En cuanto a la capacitación laboral, ella está destinada a desarrollar en los internos conocimientos y destrezas técnicas en oficios, capacidades de gestión y conductas y hábitos laborales que potencien o favorezcan su inserción laboral dependiente o independiente. Se considera como población objetivo todos los condenados, exceptuando aquellos reclusos en módulos de máxima seguridad, adultos mayores e insanos mentales. Los estándares que se exigen son:

- Realización de al menos 3 actividades anuales de información y promoción a la población objetivo sobre las distintas alternativas y actividades de formación y capacitación laboral del establecimiento.
- Se cuenta con un diagnóstico laboral regional actualizado al menos cada dos años, realizado por los profesionales del área social de la empresa concesionaria.
- Se cuenta con un diagnóstico de necesidades, intereses, destrezas y capacidades laborales del 100% de los internos de la población objetivo, actualizado al menos cada dos años. Este diagnóstico debe ser realizado por los profesionales del área social de la empresa concesionaria
- Al menos el 20% de la población objetivo participó anualmente en algún curso de capacitación laboral en oficios.
- Al menos el 40% de la población objetivo que no se encuentra en cursos de capacitación ha participado en alguna actividad de formación para el trabajo durante el año, por un mínimo de 20 horas anuales.
- Al menos el 80% de los internos que participan anualmente en cursos de capacitación laboral en oficios los aprueban, cumpliendo las exigencias que para ello contemple cada curso y que permiten su certificación por entidades acreditadas ante el SENCE⁵⁹.

○ **Subsistema cerrado – Modelo tradicional**

En el sistema tradicional, la situación de capacitación se puede resumir como sigue:

⁵⁸ La asistencia mínima exigida por el Ministerio de Educación es del 85%.

⁵⁹ Sence acredita organismos para realizar capacitación y estos, a su vez, inscriben ante el Sence los diferentes cursos que desarrolla. Para obtener la certificación de Sence se debe: 1. Contar con personalidad jurídica, la que deberá tener como único objeto social la prestación de servicios de capacitación. 2. Acreditar que disponen de la certificación bajo la Norma NCh 2728, establecida como Norma Oficial de la República por la Resolución Exenta N° 155, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, publicada en el Diario Oficial el 19 de mayo de 2003, o aquella que la reemplace. 3. Disponer en forma permanente de una oficina administrativa en la región en la cual se solicita su inscripción en el registro, acreditada según lo establece el reglamento y 4. Acompañar los antecedentes y documentos que se requieran para los efectos de proporcionar la información pública necesaria para la inscripción. Para que una institución realice capacitación a los internos, se firma un contrato entre ella y la sociedad concesionaria.

- En la totalidad de las unidades penales que lo requieren (existen condenados que desean educarse) existe una escuela, donde profesores del sistema de educación municipal imparten clases, al interior del establecimiento.
- Existe un programa, mediante el cual los internos reciben capacitación laboral lo cual es financiado por SENCE.

- **Subsistema semi-abierto**

Las actividades de capacitación que se realizan son aquellas necesarias para el desarrollo del trabajo de los internos que se desenvuelven en este medio. Cabe recordar que en este Subsistema la actividad de los internos gira en torno al trabajo.

- **Subsistema Abierto**

Mediante aportes que realiza Sence, se entrega capacitación laboral a algunos penados, que se encuentran cumpliendo su condena en el medio libre.

- **Subsistema Post-penitenciario**

Los egresados del sistema penitenciario beneficiados por el patronato Local de Reos, bajo el programa denominado "Hoy es mi tiempo"⁶⁰ (personas carenciadas, en proceso de eliminación de antecedentes o con libertad condicional o condenados con salida controlada al medio libre), reciben intervenciones personalizadas de carácter integral. Deben cumplir obligatoriamente con la nivelación de estudios básicos o medios, para recibir todas las acciones de apoyo (psicosocial e incorporación al trabajo) del programa. La capacitación se realiza financiada por becas entregadas por establecimientos educacionales y el Programa Chilecalifica paga directamente a cada establecimiento educacional por cada nivelación de estudios lograda. Se monitorea el desarrollo de las actividades educacionales, mediante la visita a los establecimientos educacionales, de parte de monitores de Gendarmería, para comprobar la asistencia y rendimiento de los beneficiados.

Además del programa Hoy es mi Tiempo, los egresados del sistema penitenciario en proceso de eliminación de antecedentes más vulnerables son beneficiados con nivelación de estudios y capacitación para desarrollar determinados oficios (computación, electricidad, estructuras metálicas, instalaciones eléctricas y sanitarias, repostería, peluquería, entre otras). Los cursos se contratan directamente, y se establecen contratos de servicios.

- **Producto Específico 3.1.4 - Trabajo productivo**

Tiene como objetivo que las personas trabajen regularmente, de modo de promover la disminución de la reincidencia delictual.

⁶⁰ Descrito con mayor detalle en el Anexo N° 6.

Proceso de Producción

○ Subsistema Cerrado

El trabajo productivo, en el Subsistema cerrado se encuentra contemplado en el Producto Específico 2.2.2 – Acceso al trabajo

○ Subsistema Abierto

Los diferentes (establecimientos penitenciarios donde se realiza el control de las penas alternativas a la reclusión) administran un programa que se denomina "Programa Laboral en el Medio libre"⁶¹. Este programa contempla realizar acciones para colocar laboralmente a los penados, ya sea de manera independiente o dependiente. A partir de un diagnóstico inicial, realizado por profesionales del Centro de Reinserción Social, se evalúa la necesidad de inserción laboral y las características de ésta.

En el caso de la colocación dependiente el Programa realiza un análisis del mercado laboral local, identificando rubros y actividades económicas susceptibles de ofrecer vacantes laborales, lo que se realiza a través de entrevistas con empresarios y empleadores. Posteriormente se diagnostican los distintos puestos laborales y se derivan a los beneficiarios a dichas vacantes, en función de aquellas áreas en donde tengan experiencia o hayan sido capacitados.

En el caso de la colocación independiente, el programa apoya a los beneficiarios con materias primas, insumos o maquinarias necesarias para el desarrollo de una actividad laboral por cuenta propia. Se trata de un subsidio que promedia \$ 260.000., con un máximo de \$ 400.000 y respecto de los cuales se espera al finalizar el proceso de apoyo, el retorno de alguna parte de los montos y/o maquinaria utilizada. Se realiza un seguimiento a los beneficiarios respecto de sus emprendimientos laborales, independientes o dependientes.

○ Subsistema Semi-abierto

Por definición de este Subsistema, las actividades de los internos giran en torno al trabajo. Los internos que pertenecen a este Subsistema han pasado por un proceso de selección y desarrollan labores productivas en forma regular.

a.2) Subproducto 3.2 – Beneficios de salida al medio libre

Este subproducto consiste en orientar a los condenados a penas privativas de libertad (Subsistema cerrado y semi-abierto), que se encuentran prontos a cumplir los requisitos para acceder a los beneficios de libertad que administra Gendarmería (salida dominical, de fin de semana y controlada al medio libre) o al beneficio de Libertad Condicional, que es decidido por el ministerio de Justicia, a través de los Seremis.

⁶¹ Ver Anexo 7, Programas de Asistencia, para mayor detalle

Proceso de Producción

Se realizan charlas a internos que se encuentran prontos a cumplir los requisitos para acceder a beneficios intrapenitenciarios, las cuales se dictan con una frecuencia que depende de los recursos disponibles, en el sistema tradicional. En el sistema concesionado la frecuencia y se encuentra normada en el contrato de concesiones.

Los responsables de las charlas son profesionales de Gendarmería, cuando se trata de una unidad tradicional o bien uno contratado por el concesionario o un subcontratista de él, si se trata de una unidad penal que opera bajo el sistema de concesiones.

En el sistema concesionado, el contrato exige el siguiente estándar: Al menos el 20% de la población condenada deberá haber participado anualmente a lo menos en un Taller, ya sea de intervención social, pre egreso o apoyo a salida dominical.

En el sistema tradicional, se realizan acciones de Intervención en capacitación, diagnóstico y tratamiento para personas que se encuentran próximas a cumplir requisitos para postular a beneficios intrapenitenciarios e intervenciones de seguimiento y reforzamiento de conductas, para quienes han accedido a esos beneficios. Se realiza en ciertas regiones y en ciertas unidades penales, según la disponibilidad de recursos y la planificación que realiza el departamento de Readaptación, dependiente de la Subdirección Técnica, en el nivel central. El financiamiento es de Gendarmería, con aporte parcial proveniente del ítem 2, el cual se utiliza para financiar gastos de transporte (arriendo de vehículo y combustible), necesarios de incurrir para realizar visitas al domicilio de los beneficiados y futuros beneficiados con salida al medio libre. Los recursos humanos son financiados con el presupuesto general de Gendarmería.

Este subproducto se encuentra dividido en cuatro Productos Específicos. Las acciones que se realizan sobre esos beneficios son las mismas: orientación y seguimiento:

- Producto Específico 3.2.1 – Salida Dominical
- Producto Específico 3.2.2 – Salida de Fin de Semana
- Producto Específico 3.2.3 – Salida Controlada al Medio Libre
- Producto Específico 3.2.4 – Postulación a la Libertad Condicional

a.3) Subproducto 3.3 – Apoyo a la reinserción post-penitenciaria

- Producto Específico 3.3.1 – Control del proceso de Eliminación de Antecedentes Penales

Gendarmería, a través del Patronato Nacional de Reos, se encarga de hacer cumplir lo estipulado en el Decreto Ley N° 409, publicado el 18 de Agosto de 1932, relativo a eliminación de antecedentes penales.

Proceso de Producción

Toda persona que ha cumplido su condena puede solicitar la eliminación de sus antecedentes, siempre que cumpla con los siguientes requisitos: haber observado muy buena conducta durante su período de reclusión, conocer bien un oficio o profesión, haber cumplido el cuarto año de enseñanza básica y haber estado en contacto con el Patronato de Reos durante dos años, por lo menos, si es primera vez condenado, y cinco años si ha sido condenado dos o más veces, y ser recomendado por este organismo. Además, no debe haber sido condenado durante el período de contacto con el Patronato.

Los organismos responsables son los Patronatos Locales, Centros de Reinserción Social y, excepcionalmente, unidades penales. El proceso consta de los siguientes pasos:

- Difusión de la eliminación de antecedentes, a la población recluida y condenada a medidas alternativas, mediante entrega y publicación en diarios murales de material escrito y realización de charlas.
- Presentación a control voluntario de los beneficiarios que han cumplido condena, con Cédula de Identidad, Certificado de Antecedentes y Certificado de Estudios.
- Inicio del proceso de eliminación con el control de firmas, de dos años en las personas primerizas y cinco años para reincidentes.
- Control mensual de firmas⁶². y término del período de control.
- Revisión de antecedentes. Se trata de verificar que durante el tiempo de control no hayan surgido nuevas causas (se solicita un nuevo extracto de filiación). Se solicitan otros documentos al interesado, para enviar a la SEREMI, como: certificado de estudios (mínimo 4º básico), certificado de residencia, certificado laboral y carta del interesado solicitando el beneficio. En síntesis la revisión de antecedentes consiste en verificar que el adscrito cumpla con los requisitos que establece el Decreto Ley N° 409.
- Remisión de Antecedentes al Ministerio de Justicia, específicamente a las Secretarías Regionales Ministeriales
- Eliminación de Registros en los establecimientos penitenciarios, al ser dictada la Resolución de Eliminación, por parte de los SEREMIS. En el caso que los SEREMIS rechacen el otorgamiento, el Patronato Nacional de reos realiza las siguientes gestiones: se toma de conocimiento del caso rechazado con los detalles que lo justifican de acuerdo al pronunciamiento de la Seremi, se cita al interesado para informar de las razones de la no aceptación, se otorga nuevo plazo, con el objetivo de completar los requisitos faltantes y se eleva nueva solicitud.

Todas las acciones anteriores son realizadas por personal administrativo que se desempeña en los patronatos locales.

La parte del proceso relacionada con el control mensual de firmas puede ser realizado por administrativos de los centros de reinserción social, en localidades donde no existe patronato, o bien por gendarmes en las

⁶² El proceso de control de firmas se realiza en los Patronatos Locales. En las localidades donde no existan Patronatos Locales, este proceso es realizado en los Centros de Reinserción Social. Si tampoco existe en la localidad, el trámite se realiza en una unidad penal.

unidades penales, si la persona se encuentra imposibilitada de acceder a un patronato local o centro de reinserción social.

➤ **Producto Específico 3.3.2 – Reinserción Laboral a personas con beneficios y/o egresados del sistema penitenciario**

Su objetivo es promover el desarrollo de actividades productivas legales y remuneradas en personas egresadas del sistema penitenciario.

Proceso de Producción

Los patronatos locales de reos realizan actividades de colocación en base a una coordinación interministerial. El Ministerio del Interior aporta los recursos, que son transferidos a Gendarmería, y el Ministerio del Trabajo financia subsidios laborales a los empresarios que contratan beneficiarios del programa. Se realizan actividades de colocación laboral (contacto con empresas, apoyo y seguimiento en la fase inicial de incorporación al trabajo), además de derivación a distintas redes de apoyo. Además, se realizan talleres de Preparación para el Trabajo, de Desarrollo Personal y Técnicas de Comunicación.

En el marco del Programa Hoy es mi Tiempo, los patronatos locales realizan dos tipos de acciones destinadas a la colocación laboral: i) Formación como microempresario, donde los beneficiarios son asesorados y capacitados por una empresa consultora, que capacita, elabora un plan de negocios. y/o ii) Financiamiento directo para la compra de maquinarias, herramientas, mercaderías, pago de permisos y/o pago de patentes, necesarios para el desarrollo de las iniciativas de auto emprendimiento o microempresas. En cuanto a Colocación Dependiente, el patronato gestiona la contratación del beneficiario, por parte de un privado. Para ello, se realizan actividades de difusión del programa a nivel regional y se gestiona directamente la contratación de los beneficiarios por parte de empresas y contratistas contactados. El beneficiario es acompañado por un profesional del patronato en el proceso de incorporación laboral (presentación en el lugar de trabajo y firma del contrato laboral). Adicionalmente, se le ofrece al empleador un acompañamiento el que consta de la presencia y apoyo de un profesional, por un plazo de nueve meses.

El responsable de realizar todos los trámites indicados son los profesionales del área social de Gendarmería, que se desempeña en los Patronatos Locales.

b) Diferencias entre sistemas tradicional y concesionado – Producto Asistencia

Este producto no se presta en el Subsistema cerrado, por lo que no aplica un análisis en este caso.

2.4. Clientes/Usuarios/beneficiarios

2.4.1. Tipificación y codificación de usuarios

La tabla siguiente muestra los Clientes/Usuarios/Beneficiarios de GENCHI, establecidos en sus definiciones estratégicas. Los consultores han agregado una codificación, para facilitar la referencia posterior que se hace de ellos.

Tabla N° 2
Agrupación de Clientes/Usuarios/Beneficiarios de GENCHI

Agrupación de Cliente./Usuario/Benef.	Cliente/Usuario/Beneficiario
1. Población penal	1.1 - Detenidos
	1.2 - Imputados
	1.3 - Procesados
	1.4 - Condenados
	1.5 - Población condenada a Medidas Alternativas a la Reclusión (Remisión Condicional de la Pena, Libertad Vigilada, Reclusión Nocturna)
	1.6 - Población con Arresto Nocturno
	1.7 - Población con acceso a Beneficios Intra penitenciarios (Salida Dominical, Salida de Fin de Semana y Salida Controlada al Medio Libre)
	1.8 - Población con Libertad Condicional
2. Familiares de la Población Penal	2.1 - Familiares de la Población Penal
3. Población Egresada de los Centros Penales con Apoyo Post-penitenciario	3.1 - Beneficiarios adscritos al DL N° 409 de Eliminación de Antecedentes
4. Sistema de Administración de justicia	4.1 - Tribunales
	4.2 - Defensores
	4.3 - Fiscales
	4.4 - Ministerio de Justicia
	4.5 - Servicio Nacional de Menores
	4.6 - Servicio Registro Civil
	4.7 - Servicio Médico Legal
5. Carabineros de Chile	5.1 - Dirección General
	5.2 - Prefecturas
	5.3 - Comisarías
6. Policía de Investigaciones de Chile	6.1 - Dirección General
	6.2 - Jefaturas Regionales
	6.3 - Brigadas de Investigación en diversas especialidades

Fuente: Elaboración propia en base a Matriz Comprehensiva del Gasto preparada por Gendarmería

A continuación, se describe, en términos generales de cada una de las categorías de clientes mencionadas en el cuadro y su relación con los productos estratégicos.

(1). Población penal

Se trata de personas que están siendo atendidas por Gendarmería en virtud de una resolución de un juez, que los obliga a permanecer reclusos o realizar determinados procedimientos administrativos, para dar cumplimiento a alguna ley. Son personas que reciben servicios de Gendarmería obligados por alguna disposición legal. La comprensión de las categorías puede facilitarse consultando el glosario que se presenta en el Anexo N° 3 Glosario.

La población se subdivide dependiendo del tipo de disposición legal que determina su condición de cliente/usuario/beneficiario de Gendarmería:

(1.1). Detenidos

Son personas privadas de libertad en forma provisoria (horas o pocos días), como fase previa a que un juez los deje en libertad o les otorgue la calidad de Imputados.

(1.2). Imputados

Son personas privadas de libertad, por dictamen de un juez de garantía, mientras se investiga y determina si serán puestos en libertad o pasarán a tener calidad de condenados. Su proceso se realiza al amparo del sistema procesal penal vigente.

(1.3). Procesados

Son personas privadas de libertad, por dictamen de un juez, mientras se investiga y determina si serán puestos en libertad o pasarán a tener calidad de condenados. Su proceso se está realizando al amparo del sistema procesal antiguo, porque cometieron el delito en una región y en una fecha anterior a la implantación del nuevo sistema procesal penal.

(1.4). Condenados

Son personas privadas de libertad, en calidad de condenadas, las cuales no gozan de ningún beneficio intrapenitenciario.

(1.5). Población condenada a Medidas Alternativas a la Reclusión (Remisión Condicional de la Pena, Libertad Vigilada, Reclusión Nocturna)

Se trata de personas que se desenvuelven en el medio libre, pero han sido condenadas a alguna pena alternativa a la reclusión, lo que las obliga a cumplir determinadas obligaciones.

(1.6). Población con Arresto nocturno

Son personas que deben pernoctar en un recinto de Gendarmería como medida de apremio que determina un juez civil o de familia, para incentivarlo a cumplir con obligaciones monetarias que se le han impuesto.

(1.7). Población con acceso a Beneficios Intra-Penitenciarios (Salida Dominical, Salida de Fin de Semana y Salida Controlada al Medio Libre)

Son personas que se encuentran privadas de libertad, en calidad de condenadas, y que carecen de beneficios intra-penitenciarios.

(1.8). Población con Libertad Condicional

Se trata de personas que han sido condenadas alguna pena de reclusión, pero que han recibido el beneficio de la Libertad Condicional, lo que les permite estar en el medio libre, pero satisfaciendo ciertas obligaciones, como acudir a firmar, educarse y evitar delinquir, cuyo cumplimiento controla Gendarmería.

(2). Familiares de la Población Penal

Son personas que acuden a unidades penales, a visitar a personas privadas de libertad, motivadas por algún vínculo afectivo y/o familiar con el recluso.

(3). Población Egresada de los Centros Penales con Apoyo Post-penitenciario

Son aquellas personas que cumplieron su condena y se encuentran realizando trámites de eliminación de antecedentes penales, en virtud del DL N° 409 que regula dicho proceso.

(4). Sistema de Administración de Justicia

Esta categoría agrupa a los entes estatales que mantienen relaciones con los productos de Gendarmería. La subdivisión es la siguiente

(4.1). Tribunales

Son los principales demandantes de servicios a Gendarmería, al determinar quiénes son imputados y condenados y, ocasionalmente, definen condiciones especiales bajo las cuales se debe realizar una reclusión. Asimismo, son los principales demandantes del servicio de traslado a tribunales y exigen que se cumpla efectivamente la reclusión que ellos ordenan. Además, reciben el servicio de custodia de las salas de los tribunales.

(4.2). Defensores

Son los abogados, tanto de la Defensoría Penal Pública como del sector privado, que requieren acceso a sus defendidos y que a éstos últimos se les respeten sus derechos.

(4.3). Fiscales

Requiere antecedentes de Gendarmería, con el objeto de apoyar sus investigaciones, como personas que egresan y visitas que reciben. Además, demandan efectividad en la custodia de los reclusos, de modo que se cumpla el rol de la Fiscalía de perseguir a los autores de delitos.

(4.4). Ministerio de Justicia

Reciben el servicio de custodia del recinto del Ministerio, además de intercambiar la información propia que corresponde a la relación de Dependencia que posee Gendarmería del Ministerio de Justicia.

(4.5). Servicio Nacional de Menores

Reciben servicios relacionados con el control de los recintos de reclusión de menores: control perimetral, allanamiento de visitas y traslado de menores.

(4.6). Servicio de Registro Civil

Recibe servicios de información, en relación a personas que han cumplido sus condenas y personas que han cumplido satisfactoriamente los requisitos para la eliminación de sus antecedentes penales.

(4.7). Servicio Médico Legal

Recibe las muestras genéticas de personas reclusas, para mantener actualizada la base de datos de ADN de personas que han cometido delitos de mayor gravedad.

(5). Carabineros de Chile

Requiere antecedentes de Gendarmería, como personas que egresan y visitas que reciben, con el objeto de apoyar sus investigaciones y coordinar acciones conjuntas para traspaso de personas privadas de libertad. Se subdivide en los diferentes niveles jerárquicos que posee esa institución: Dirección General, Prefecturas y Comisarías.

(6). Policía de Investigaciones

Requiere antecedentes de Gendarmería, con el objeto de apoyar sus investigaciones, como personas que egresan y visitas que reciben, y coordinar acciones conjuntas para traspaso de personas privadas de libertad. Se subdivide en los diferentes niveles jerárquicos que posee esa institución: Dirección General, Jefaturas Regionales y Brigadas de Investigación en diversas especialidades.

El cuadro siguiente muestra la relación entre Clientes/Usuarios/Beneficiarios, con cada uno de los productos específicos, según las definiciones estratégicas de Gendarmería del Año 2010.

Cuadro N° 1
Matriz de Interrelaciones entre Productos Estratégicos y Clientes/Usuarios/Beneficiarios

Clientes/Usuarios/Beneficiarios		1. Población Penal								2. Familiares	3. Benef. D.L 409	4. Sistema de Adm. de Justicia			5. Carabineros	6. Investigaciones													
		1.1 - Detenidos	1.2 - Imputados	1.3 - Procesados	1.4 - Condenados	1.5 - Población condenada a Medidas Alternativas a la Reclusión (Remisión Condicional de la Pena, Libertad Vigilada, Reclusión Nocturna)	1.6 - Población con Arresto Nocturno	1.7 - Población con acceso a Beneficios Intra penitenciarios (Salida Dominical, Salida de Fin de Semana y Salida Controlada al Medio Libre)	1.8 - Población con Libertad Condicional	2.1 - Familiares de la Población Penal	3.1 - Beneficiarios adscritos al DL N° 409 de Eliminación de Antecedentes	4.1 - Tribunales	4.2 - Defensores	4.3 - Fiscales	4.4 - Ministerio de Justicia	4.5 - Servicio Nacional de Menores	4.6 - Servicio Registro Civil	4.7 - Servicio Médico Legal	5.1 - Dirección General	5.2 - Prefecturas	5.3 - Comisarías	6.1 - Dirección General	6.2 - Jefaturas Regionales	6.3 - Brigadas de Investigación en diversas especialidades					
1. - Vigilancia	1.1.1 - Control perimetral																												
	1.1.2 - Control de desplazamientos internos																												
	1.1.3 - Control de ingresos y egresos de bienes y personas																												
	1.2.1 - Segregación																												
	1.2.2 - Control de eventos críticos																												
	1.3.1 - A tribunales																												
	1.3.2 - A hospitales y otros																												
	1.4.1 - Control y seguimiento de la salida controlada al medio libre																												
	1.4.2 - Control y seguimiento de la salida dominical																												
	1.4.3 - Control y seguimiento a libertad condicional																												
	1.5.1 - Control administrativo a la Reclusión Nocturna																												
	1.5.2 - Control administrativo a la Remisión Condicional de la Pena																												
	1.5.3 - Seguimiento a libertad vigilada																												
	2.- Atención	2.1.1 - Alimentación																											
		2.1.2 - Alojamiento																											
2.1.3 - Atención primaria de Salud																													
2.1.4 - Aseo ambiental y control de plagas																													
2.1.5 - Atención social																													
2.2.1 - Acceso a la familia																													
2.2.2 - Acceso al trabajo																													
2.2.3 - Acceso a la educación																													
2.2.4 - Acceso al deporte y recreación																													
2.2.5 - Acceso a la información																													
3. Asistencia	2.2.6 - Acceso a la práctica de credo																												
	2.2.7 - Acceso a la cultura																												
	2.2.8 - Acceso a la asistencia judicial																												
	3.1.1 - Apoyo psicológico																												
	3.1.2 - Tratamiento de adicciones																												
	3.1.3 - Capacitación																												
	3.1.4 - Trabajo productivo																												
	3.2.1 - Salida Dominical																												
	3.2.2 - Salida de Fin de Semana																												
	3.2.3 - Salida controlada al Medio Libre																												
3.2.4 - Postulación a la Libertad Condicional																													
3.3.1 - Control del proceso de Eliminación de Antecedentes Penales																													
3.3.2 - Reinserción Laboral a personas con beneficios y/o egresados del sistema penitenciario																													

Fuente: Elaboración propia a partir de Definiciones Estratégicas 2010 de Gendarmería

2.4.2 Caracterización de Población Potencial, Objetivo y Beneficiarios por Producto

El objetivo de esta sección es caracterizar la población potencial, objetivo y usuaria efectiva para los diferentes productos estratégicos de Gendarmería. Se utiliza la misma codificación establecida en el cuadro N° 1, donde se indican los Clientes /Usuarios / Beneficiarios.

a) Población Penal - Productos Estratégicos Vigilancia y Atención

La obligación de Gendarmería es entregar los productos estratégicos de Vigilancia y Atención a las personas puestas a su disposición, por los tribunales. Gendarmería carece de atribuciones para focalizar sus servicios y seleccionar quienes serán sus beneficiarios, a partir de una población potencial. Su obligación es atender a la totalidad de las personas que le indica una institución exógena a ella (tribunales de justicia). Esto significa que la totalidad de los clientes/usuarios/beneficiarios de los servicios de Vigilancia y Atención (la población penal) posee simultáneamente la calidad de población potencial, población objetivo y población atendida.

El cuadro siguiente muestra la población promedio atendida por Gendarmería entre los años 2003 y 2009, para cada una de las subdivisiones que utiliza esa institución. Los años 2003 y 2004 se contabilizaban conjuntamente los procesados con los imputados, por lo que en esos años se muestra la cifra agregada.

Cuadro N° 2
Población Atendida Promedio⁶³ (Años 2003 – 2009)

Cliente/Usuario/Beneficiario	Año						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1.1 - Detenidos	1.799	1.039	1.090	256	266	211	180
1.2 - Imputados	14.178	12.965	5.063	8.030	9.674	10.870	11.918
1.3 - Procesados			6.676	3.516	810	364	197
1.4 - Condenados (Sin beneficios)	17.843	20.118	22.460	25.804	30.837	35.163	38.255
1.5 - Población condenada a Medidas Alternativas	28.587	27.595	26.369	32.344	43.829	48.462	52.429
1.6 - Población con Arresto Nocturno	389	416	329	332	421	564	702
1.7 - Población con acceso a Beneficios Intra penitenciarios	2.122	1.836	1.415	1.479	1.594	1.654	1.698
1.8 - Población con Libertad Condicional	1.603	1.293	850	555	570	533	548
Total Población	66.521	65.262	64.252	72.316	88.001	97.821	105.927

Fuente: Elaboración propia a partir de Compendios Estadísticos de Gendarmería, Años 2003 a 2009.

⁶³ La población promedio de un año, para una determinada calidad procesal, se calcula sumando el número de personas en esa calidad procesal cada día del año, dividido por el número de días del año. Es la medida que dispone y utiliza Gendarmería habitualmente. El número de personas atendidas, cada año y por cada calidad procesal, es superior al promedio indicado, porque la renovación de personas (personas que se incorporan al sistema, que reemplazan a personas que se retiran del sistema) son contabilizados una vez, según el sistema de promedios que se utiliza.

A continuación, se presenta la población promedio con acceso a beneficios intra-penitenciarios, abierta según el tipo de beneficio.

Cuadro N° 3
Población Penal con Beneficios Intrapenitenciarios – Apertura según Beneficio

Beneficio	Año						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Salida Dominical	627	547	360	481	524	481	482
Salida Fin de Semana	554	411	320	360	355	360	387
Salida Controlada al Medio Libre	941	878	735	638	715	813	829
Total	2.122	1.836	1.415	1.479	1.594	1.654	1.698

Fuente: Elaboración propia a partir de Compendios Estadísticos de Gendarmería, Años 2003 a 2009.

A continuación, se presenta la población promedio del medio abierto (población condenada a medidas alternativas), abierta según medida alternativa.

Cuadro N° 4
Promedio de Condenados a Medidas Alternativas – Apertura por Tipo de Pena

Medida Alternativa	Año						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Remisión Condicional	23.138	21.550	19.223	22.413	30.569	33.454	35.882
Reclusión Nocturna	1.755	1.690	1.816	3.115	4.488	4.682	11.450
Libertad Vigilada	3.694	4.355	5.330	6.816	8.772	10.326	5.097
Total	28.587	27.595	26.369	32.344	43.829	48.462	52.429

Fuente: Elaboración propia a partir de Compendios Estadísticos de Gendarmería, Años 2003 a 2009.

A continuación, se presenta la población promedio condenada a penas privativas de libertad, según su pertenencia al Subsistema cerrado o semi-abierto.

Cuadro N° 5
Población Penal Condenada en Subsistemas Cerrado⁶⁴ y Semi-Abierto

Sistema	Año						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Cerrado	34.543	34.592	35.501	38.007	42.033	46.974	50.925
Semi-Abierto (CET)	458	488	468	440	433	475	494
Total Ambos Subsistemas	35.001	35.080	35.969	38.447	42.466	47.449	51.419

Fuente: Elaboración propia a partir de Compendios Estadísticos de Gendarmería, Años 2003 a 2009.

⁶⁴ Incluye toda la población del Subsistema Cerrado: Imputados, detenidos, procesados y condenados, tanto de cárceles concesionadas como tradicionales.

b) Atributos y localización de la población Penal

En este punto se caracteriza la población penal, diferenciándola según atributos personales y localización. Para mantener el informe en una dimensión razonable, la información se presenta sólo para el año más reciente del que fue posible obtener información.

El Anexo N° 8 contiene el detalle de la población promedio, por unidad penal, calidad procesal y sexo de las personas atendidas.

b.1) Edad

El cuadro siguiente muestra la edad promedio y la moda (valor que más de repite) de la población reclusa ingresada al Subsistema cerrado.

Cuadro N° 6
Edad de la Población que Ingresa al Sistema Cerrado por Calidad Procesal (Año 2008)⁶⁵

Calidad Procesal	Media	Moda
Condenado	32	24
Detenido	36	38
Imputado	35	22
Procesado	37	34
Total	33	24

Fuente: Departamento de Planificación- Gendarmería

b.2) Sexo

El cuadro siguiente muestra la desagregación por sexo de la población Penal.

Cuadro N° 7
Desagregación por sexo de la Población Penal (Año 2009)

Cliente/Usuario/Beneficiario	Hombres		Mujeres		Total	
	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje		
1.1 - Detenidos	152	84,4%	28	15,6%	180	100,0%
1.2 - Imputados	10.464	87,8%	1.454	12,2%	11.918	100,0%
1.3 - Procesados	170	86,3%	27	13,7%	197	100,0%
1.4 - Condenados (Sin Beneficios)	35.650	93,2%	2.605	6,8%	38.255	100,0%
1.5 - Población condenada a Medidas Alternativas	45.221	86,3%	7.208	13,7%	52.429	100,0%
1.6 - Población con Arresto Nocturno	676	96,3%	26	3,7%	702	100,0%
1.7 - Población con acceso a Beneficios Intra penitenciarios	1.556	91,6%	142	8,4%	1.698	100,0%
1.8 - Población con Libertad Condicional	504	92,0%	44	8,0%	548	100,0%
Total Población	94.393	89,1%	11.534	10,9%	105.927	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Censo Estadísticos de Gendarmería, Año 2009.

⁶⁵ El año 2008 fue el más reciente del que fue posible obtener antecedentes de Gendarmería relativo a edad de los internos.

b.3) Distribución Regional

A continuación se caracteriza la distribución regional de la población penal.

Cuadro N°8
Distribución Regional de la población Penal
(Población promedio – Año 2009)

Región	1.1 - Detenidos	1.2 - Imputados	1.3 - Procesados	1.4 - Condenados (Sin beneficios)	1.5 - Medidas Alternativas	1.6 - Arresto Nocturno	1.7 - Beneficios Intra penitenciarios	1.8 - Libertad Condicional	Población Total Atendida por Región	Participación porcentual
Arica y Parinacota	7	432	2	1.790	685	11	55	22	3.004	2,80%
Tarapacá	1	623	1	1.877	930	19	77	2	3.530	3,30%
Antofagasta	3	680	6	1.576	1.472	9	74	7	3.827	3,60%
Copiapó	9	340	2	660	1.009	10	50	9	2.089	2,00%
Coquimbo	19	432	1	1.544	2.283	64	50	83	4.476	4,20%
Valparaíso	4	1.080	7	4.307	5.244	32	241	65	10.980	10,40%
O'Higgins	1	598	3	2.033	3.595	52	70	46	6.398	6,00%
Maule	5	744	2	1.692	2.682	42	140	12	5.319	5,00%
Bío Bío	6	1.101	13	3.199	5.160	45	243	125	9.892	9,40%
La Araucanía	24	531	2	1.831	3.045	57	162	22	5.674	5,40%
Los Ríos	-	170	1	948	967	18	51	11	2.166	2,10%
Los Lagos	1	266	5	1.441	2.066	95	67	15	3.956	3,70%
Aysén	2	34	1	196	407	5	13	17	675	0,60%
Magallanes	-	61	-	326	768	9	9	25	1.198	1,10%
Metropolitana	98	4.826	151	14.835	22.116	234	396	87	42.743	40,20%
Total	180	11.918	197	38.255	52.429	702	1.698	548	105.927	100,00%
Participación porcentual	0,20%	11,20%	0,20%	37,40%	49,10%	0,70%	1,60%	0,50%	100,00%	

Fuente: Elaboración propia a partir de Compendio Estadístico de Gendarmería, Año 2009.

b.4) Distribución entre sistemas tradicional y concesionado

En los cuadros siguientes se caracteriza la población penal reclusa (es decir, perteneciente a establecimientos de los Subsistemas cerrado y semi-abierto), distribuida según su pertenencia a establecimientos administrados bajo la modalidad tradicional o concesionada. La primera modalidad se

muestra desagregada entre Subsistema cerrado y semi-abierto. Bajo la modalidad de concesiones se administran establecimientos pertenecientes solamente al Subsistema cerrado.

Cuadro N° 9
Población Recluida según Modalidad de Administración – Distribución por Calidad Procesal
(Población promedio – Año 2009)

Sistema	1.1 - Detenidos	1.2 - Imputados	1.3 - Procesados	1.4 - Condenados	Total	Porcentaje
Modalidad Tradicional - Cerrado	178	7.667	190	33.863	41.898	81,5%
Modalidad Tradicional - Semi-Abierto	-	-	-	494	494	1,0%
Modalidad Concesionada - Cerrado	2	4.251	7	4.767	9.027	17,6%
Total	180	11.918	197	39.124	51.419	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Compendio Estadístico de Gendarmería, Año 2009.

Cuadro N° 10
Población Recluida según Modalidad de Administración – Distribución por Región
(Población promedio – Año 2009)

Región	Tradicional - Cerrado		Tradicional - Semi-Abierto		Concesionado - Cerrado		Total	
	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje
De Arica y Parinacota	2.239	97,9%	47	2,1%		0,0%	2.286	100,0%
De Tarapacá	686	26,6%		0,0%	1.893	73,4%	2.579	100,0%
De Antofagasta	2.298	98,2%	41	1,8%		0,0%	2.339	100,0%
De Copiapó	1.061	100,0%		0,0%		0,0%	1.061	100,0%
De Coquimbo	2.046	100,0%		0,0%	-	0,0%	2.046	100,0%
De Valparaíso	5.578	98,9%	61	1,1%		0,0%	5.639	100,0%
De O'Higgins	703	26,0%		0,0%	2.002	74,0%	2.705	100,0%
Del Maule	2.543	98,5%	40	1,5%		0,0%	2.583	100,0%
Del Bío Bío	4.487	98,4%	75	1,6%		0,0%	4.562	100,0%
De La Araucanía	2.471	96,9%	79	3,1%		0,0%	2.550	100,0%
De Los Ríos	73	6,2%	28	2,4%	1.069	91,4%	1.170	100,0%
De Los Lagos	719	40,4%	48	2,7%	1.013	56,9%	1.780	100,0%
De Aysén	219	89,0%	27	11,0%		0,0%	246	100,0%
De Magallanes	384	97,0%	12	3,0%		0,0%	396	100,0%
Metropolitana	17.138	84,4%	36	0,2%	3.132	15,4%	20.306	100,0%
Total	42.645	81,6%	494	0,9%	9.109	17,4%	52.248	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Compendio Estadístico de Gendarmería, Año 2009.

Cuadro N° 11
Población Recluida según Modalidad de Administración – Distribución por Sexo
(Población promedio – Año 2009)

Subsistema	Sexo Masculino		Sexo Femenino		Total	
	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje
Modalidad Tradicional - Cerrado	37.991	90,7%	3.907	9,3%	41.898	100,0%
Modalidad Tradicional - Semi-Abierto	464	93,9%	30	6,1%	494	100,0%
Modalidad Concesionada - Cerrado	8778	97,2%	249	2,8%	9027	100,0%
Total	47.233	91,9%	4.186	8,1%	51.419	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Compendio Estadístico de Gendarmería, Año 2009.

b.5) Distribución según compromiso delictual

A continuación, se caracteriza la población recluida (es decir, perteneciente a establecimientos de los Subsistemas cerrado y semi-abierto), clasificada según compromiso delictual⁶⁶. Esta segmentación es relevante de ser mostrada, porque es determinante para orientar los esfuerzos que deber realizar Gendarmería en cuanto a Vigilancia y Atención (segregación y precauciones especiales⁶⁷ para la custodia), y Asistencia (forma que deben tomar las acciones de reinserción social que se adopten).

Cuadro N° 12
Población Recluida según Compromiso Delictual y Calidad Procesal
(Datos a Diciembre de 2008)⁶⁸

Compromiso Delictual	Condenados	Imputados / Procesados	Total	Distribución porcentual
Alto	11.966	1.508	13.474	26,4%
Mediano	18.238	5.102	23.340	45,7%
Bajo	7.713	4.245	11.958	23,4%
Sin clasificar	1.791	458	2.249	4,4%
Total	39.708	11.313	51.021	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Compendio Estadístico de Gendarmería, Año 2008.

⁶⁶ Compromiso delictual es un valor que representa la peligrosidad de cada interno, variando entre uno y cinco, según ella sea más baja o mas alta, respectivamente. Las variables que se utilizan para determinarlo, en el género masculino, son: uso de coa; marcas delictuales; planificación de vida; pareja y grupo de pares; ocupación de tiempo libre; consumo de drogas; antecedentes antisociales como menor; edad de inicio delictual; reclusiones anteriores (antecedentes penales); pertenencia a bandas organizadas; porte de armas en el delito; antecedentes delictuales familiares y continuidad delictiva

⁶⁷ Número de Gendarmes para custodia, apoyo de Carabineros en traslados, etc.

⁶⁸ El último dato disponible, para esta variable fue el de Diciembre de 2008.

b.6) Recluidos en virtud de Ley Penal Adolescente

A continuación se caracteriza la población penal recluida (es decir, perteneciente a establecimientos de los Subsistemas cerrado y semi-abierto), clasificada según si se encuentran condenados en virtud de la Ley Penal Adolescente⁶⁹. Esta segmentación es relevante de ser mostrada, porque obliga a Gendarmería a realizar esfuerzos especiales en Vigilancia y Atención (evitar el contacto de internos adscritos a la Ley Penal Adolescente con la demás población penal), y en Asistencia (intervenciones orientadas a personas más jóvenes).

A continuación, se caracteriza la población penal recluida en virtud de la Ley Penal Adolescente, según Región, Unidad Penal y Sexo. Adicionalmente se indica si la modalidad de administración del establecimiento es concesionada. Se consideró innecesario mostrar la situación de años anteriores, por la dificultad de generarla.

Cuadro N° 13
Población Recluida en Virtud de la Ley Penal Adolescente (Datos a Septiembre de 2009)

Región	Unidad Penal		Población		
	Nombre	Modalidad Concesiones	Hombres	Mujeres	Total
Arica y Parinacota	C.P. Arica		5		5
Tarapacá	C.P. Alto Hospicio	Sí	4		4
Antofagasta	C.C.P. Antofagasta		5		5
Atacama	C.C.P. Copiapó		3		3
Coquimbo	CP La Serena	Sí	14		14
Valparaíso	CP Valparaíso		44		44
Lib. B. O'Higgins	CDP Rengo		12		12
Maule	CCP Talca		16		16
	CCP Curicó			1	1
	CCP Cauquenes		9		9
Bío Bío	CCP Chillan		8		8
	CP Concepción		16		16
Araucanía	CCP Temuco		22		22
	CCP Río Bueno		13	2	15
Los Lagos	CP Puerto Montt	Sí	7		7
Aysén	CDP Puerto Aysén		5		5
	CCP Coyhaique		2		2
Magallanes	CP Punta Arenas		7		7
	CP Punta Arenas			1	1
Región Metropolitana	CDP Puente Alto		47		47
Total			239	4	243

Fuente: Elaboración propia a partir de Compendio Estadístico de Gendarmería, Año 2009.

⁶⁹ Ley N° 20.084, promulgada el 28 de Noviembre de 2005, Responsabilidad Penal Adolescente,

b.7) Población penal reclusa con problemas de salud mental

A continuación, se caracteriza la población penal reclusa (perteneciente a establecimientos de Subsistemas cerrado y semi-abierto) con problemas de salud mental⁷⁰. No se incluyen los antecedentes de la Región Metropolitana, porque no fueron proporcionados por parte de Gendarmería. Se considera a condenados, imputados y procesados. Las diferentes patologías que aparecían fueron agrupadas en⁷¹:

- Esquizofrenia / Trastornos de personalidad
- Ansiedad / Depresión
- Alcohol / Drogas

En el caso de diagnósticos que combinaban la tercera (Alcohol/Drogas) con alguna otras, se decidió registrarla como Alcohol/Drogas. Cuando se combinaba la primera (Esquizofrenia y trastornos de personalidad) con la segunda (Ansiedad y depresión) se optó por asignarlo a la primera. Adicionalmente, se indica aquella fracción de los internos con problemas de salud mental que corresponden a establecimientos administrados bajo la modalidad de concesiones.

Cuadro Nº 14
Población Penal Reclusa con Problemas de Salud Mental (Datos al 31 de Diciembre de 2009)

Región	Esquizofrenia / Trastornos de personalidad	Ansiedad / depresión	Alcohol / Drogas	Otros / Sin diagnóstico	Total	Fracción en Establecimientos Concesionados
De Arica y Parinacota	23			2	25	
De Tarapacá	12	23	2	4	41	
De Antofagasta	12	13		30	55	
De Copiapó	31	10		1	42	
De Coquimbo	6	1			7	6
De Valparaíso	24	25	14	23	86	
De O'Higgins	2			1	3	3
Del Maule	14	11	2	5	32	
Del Bío Bío	38	64	44	9	155	
De La Araucanía	196	84	12	10	302	
De Los Ríos	121	59	93		273	223
De Los Lagos	5	3	1	1	10	
De Aysén	17	19	14		50	
De Magallanes	6	14	12	5	37	
Metropolitana	Sin información					Sin información
Total (sin Región Metropolitana.)	507	326	194	91	1.118	232

Fuente: Elaboración propia a partir de planilla detallada entregada por Departamento Planificación de Gendarmería

⁷⁰ Fuente: Base de datos detallada que entregó Gendarmería.

⁷¹ La agrupación fue una decisión arbitraria de los consultores, porque se estimó que ella resulta representativa de categorías de usuarios que presentan demandas específicas y especiales por productos de Gendarmería: En primer lugar, el tratamiento de personas con problemas de Alcohol/Drogas constituyen productos que se encuentran explícitamente indicados en las definiciones estratégicas de Gendarmería. En cuanto a Ansiedad/Depresión, constituyen amenazas principalmente al bienestar del individuo, por lo que su tratamiento corresponde al producto Atención, en el ámbito de la vigilancia, la prevención del suicidio. La tercera categoría, Esquizofrenia/Trastornos de personalidad, además de presentar desafíos en la Atención, determinan esfuerzos especiales de Vigilancia y Acciones para la reinserción (del producto estratégico Asistencia).

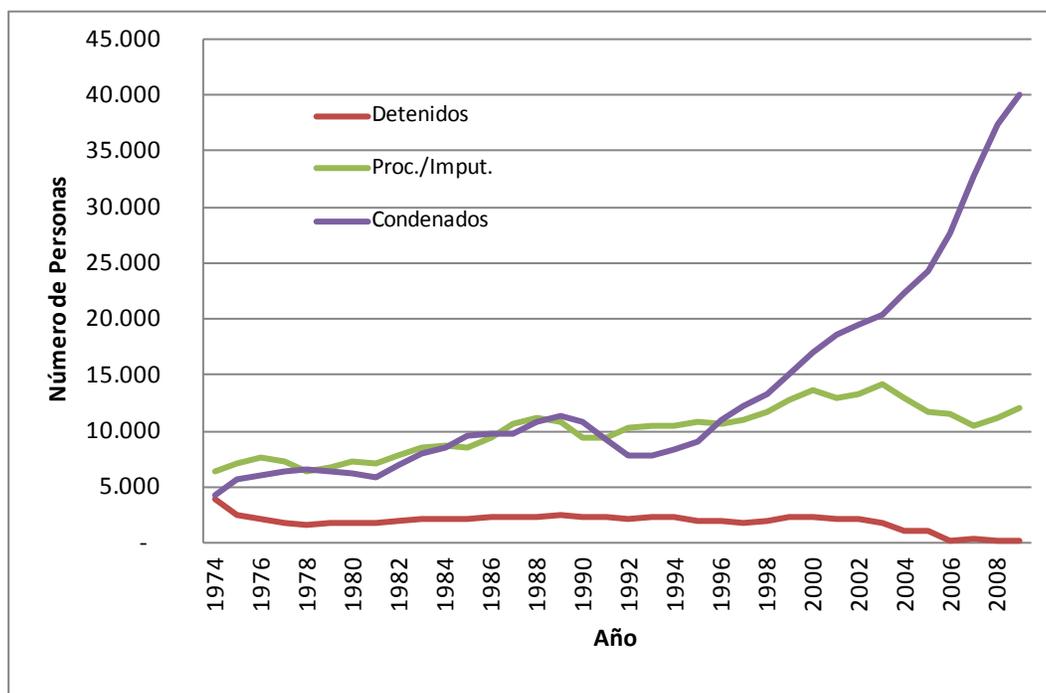
b.8) Condenados reclusos discapacitados

Los condenados reclusos que sufren alguna discapacidad son 96, en todo el país, al mes de agosto de 2009, excluyendo aquellos que sufren trastornos mentales⁷².

b.9) Serie histórica de población penal reclusa

El gráfico y la tabla siguientes muestran la población penal reclusa promedio para los años 1974 – 2009. En la tabla se presenta el número de personas según calidad procesal y una última columna, con un número índice (Base 100 el año 1975).

Gráfico N° 1
Serie histórica 1974 – 2009 de población reclusa por calidad procesal
(Población promedio por año)



Fuente: Compendios estadísticos de Gendarmería

⁷² Fuente: Elaboración propia a partir de planilla proporcionada por Departamento de Planificación de Gendarmería.

Cuadro N° 15
Serie histórica 1974 – 2009 de población reclusa por calidad procesal
(Población promedio por año)

AÑO	Población reclusa (Personas)				Número Índice
	Detenidos	Proc./Imput.	Condenados	Total	
1974	3.894	6.306	4.330	14.530	100,0
1975	2.474	7.116	5.594	15.184	104,5
1976	2.113	7.579	6.077	15.769	108,5
1977	1.734	7.177	6.447	15.358	105,7
1978	1.554	6.450	6.528	14.532	100,0
1979	1.715	6.772	6.428	14.915	102,6
1980	1.836	7.272	6.122	15.230	104,8
1981	1.853	7.110	5.763	14.726	101,3
1982	1.950	7.750	6.898	16.598	114,2
1983	2.052	8.542	7.931	18.525	127,5
1984	2.081	8.617	8.524	19.222	132,3
1985	2.081	8.550	9.604	20.235	139,3
1986	2.248	9.395	9.705	21.348	146,9
1987	2.283	10.715	9.815	22.813	157,0
1988	2.330	11.204	10.820	24.354	167,6
1989	2.423	10.751	11.323	24.497	168,6
1990	2.356	9.438	10.799	22.593	155,5
1991	2.265	9.435	9.172	20.872	143,6
1992	2.121	10.283	7.854	20.258	139,4
1993	2.245	10.425	7.820	20.490	141,0
1994	2.224	10.414	8.324	20.962	144,3
1995	2.022	10.886	9.119	22.027	151,6
1996	1.920	10.699	10.948	23.567	162,2
1997	1.798	11.029	12.310	25.137	173,0
1998	1.887	11.762	13.222	26.871	184,9
1999	2.270	12.787	14.994	30.051	206,8
2000	2.391	13.642	17.017	33.050	227,5
2001	2.115	12.891	18.614	33.620	231,4
2002	2.094	13.373	19.434	34.901	240,2
2003	1.799	14.178	20.354	36.331	250,0
2004	1.039	12.965	22.370	36.374	250,3
2005	1.090	11.739	24.204	37.033	254,9
2006	256	11.546	27.615	39.417	271,3
2007	266	10.484	32.852	43.602	300,1
2008	211	11.234	37.381	48.826	336,0
2009	180	12.115	39.953	52.248	359,6

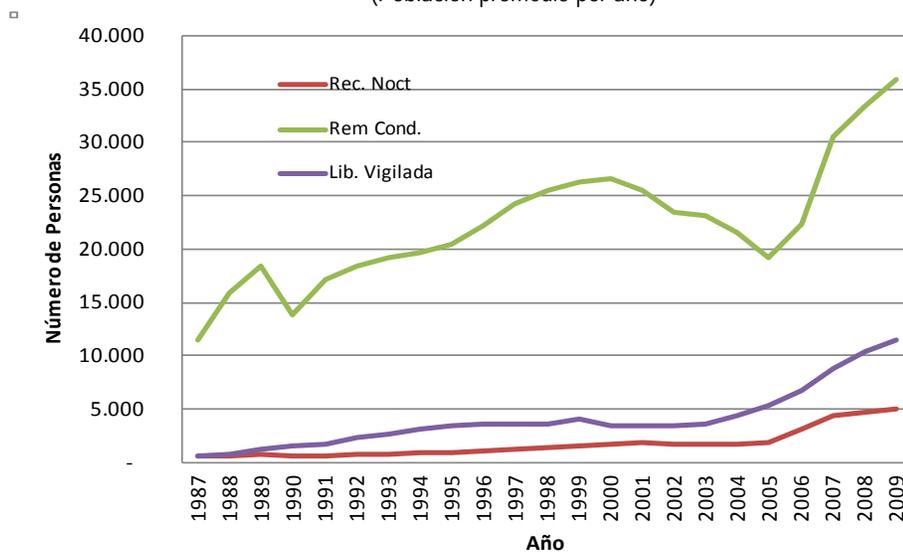
Fuente: Compendios estadísticos de Gendarmería

b.10) Serie histórica de población condenada a medidas alternativas a la reclusión

El gráfico y la tabla siguientes muestran la población promedio condenada a penas alternativas a la reclusión, entre los años 1987 y 2009. En la tabla se presenta el número de personas según la medida alternativa y una última columna, con un número índice (Base 100 el año 1987). Como se mencionó en la caracterización de los productos específicos de Gendarmería, las medidas alternativas a la reclusión son:

- **Reclusión Nocturna:** Consiste en la obligación de concurrir a pernoctar a un recinto de Gendarmería durante un cierto número de noches, establecido por el tribunal. Gendarmería debe controlar que dicha disposición se cumpla e informar a los tribunales las irregularidades que detecte, al día siguiente de ocurrida la anomalía.
- **Remisión Condicional de la Pena:** Consiste en que la persona debe concurrir a firmar, mensualmente, durante un período establecido por los tribunales (que puede fluctuar entre uno y tres años), a una dependencia de Gendarmería, correspondiéndole a esta última verificar el cumplimiento de la disposición, e informar a los tribunales las eventuales irregularidades que se detecten.
- **Libertad Vigilada:** Consiste en someter al penado a un régimen de libertad a prueba, a través de su tratamiento intensivo e individual, bajo la vigilancia y orientación permanentes de Gendarmería por un plazo establecido por los tribunales (que fluctúa entre tres y seis años). Se obliga al condenado a realizar actividades laborales, educativas, de cumplimiento de responsabilidades familiares, de asistencia a tratamiento psicológico u otros que determine el tribunal.

Gráfico N° 2
Serie histórica 1987 – 2009 de población condenada a medidas alternativas
(Población promedio por año)



Fuente: Compendios estadísticos de Gendarmería

Cuadro N° 16
Serie histórica 1987 – 2009 de población condenada a medidas alternativas
(Población promedio por año)

AÑO	Población Condenada a Medidas Alternativas				Número Índice
	Rec. Noct	Rem Cond.	Lib. Vigilada	Total	
1987	563	11.528	594	12.685	100,0
1988	621	15.895	808	17.324	136,6
1989	709	18.421	1.252	20.382	160,7
1990	636	13.926	1.556	16.118	127,1
1991	688	17.118	1.794	19.600	154,5
1992	736	18.412	2.288	21.436	169,0
1993	810	19.165	2.708	22.683	178,8
1994	887	19.759	3.144	23.790	187,5
1995	920	20.525	3.463	24.908	196,4
1996	1.032	22.209	3.652	26.893	212,0
1997	1.206	24.309	3.657	29.172	230,0
1998	1.349	25.436	3.584	30.369	239,4
1999	1.511	26.274	4.028	31.813	250,8
2000	1.700	26.537	3.462	31.699	249,9
2001	1.812	25.507	3.494	30.813	242,9
2002	1.785	23.509	3.445	28.739	226,6
2003	1.755	23.138	3.694	28.587	225,4
2004	1.690	21.550	4.355	27.595	217,5
2005	1.816	19.223	5.330	26.369	207,9
2006	3.115	22.413	6.816	32.344	255,0
2007	4.488	30.569	8.772	43.829	345,5
2008	4.682	33.454	10.326	48.462	382,0
2009	5.097	35.882	11.450	52.429	413,3

Fuente: Compendios Estadísticos de Gendarmería de Chile.

b.11) Delitos más frecuentes

Interesa proporcionar una visión general del tipo de delitos que ha cometido la población reclusa, el que se presenta en el siguiente cuadro. Para comprenderlo, debe tenerse en consideración lo siguiente:

- La base para obtener la información fue una planilla que consta en el compendio estadístico de Gendarmería. Cuando una persona está condenada por varios delitos, la tabla considera varias veces a esa persona, se incluye en la cuenta de cada uno de los delitos cometidos.
- Atendiendo al objetivo de proporcionar una visión general, se consideró sólo aquellos delitos que representaban más de 0,5% el total y se agruparon los delitos según si involucraban a la propiedad (robo en todas sus variantes, hurto, estafa, receptación, etc.), si se relacionan con narcotráfico, si se trata de reclusión para reemplazar el pago de multas, si son delitos contra la integridad de las personas (homicidio en todas sus variantes y lesiones), si se relacionan con el sexo (violación, abusos sexuales

y otros relacionados) y delitos relacionados con infracción a la ley de armas. En la categoría denominada Otros se agrupan aquellos que no son asimilables a las categorías anteriores.

Cuadro N° 17
Delitos más frecuentes de población reclusa, Agrupados y diferenciados por sexo
(Año 2008)⁷³

Delito	Hombres	Mujeres	Total	Porcentaje
Robo/Hurto/Estafa	42.845	1.934	44.779	56,3%
Drogas	7.962	2.243	10.205	12,8%
Multa	7.175	1.216	8.391	10,6%
Homicidio/Lesiones	5.718	155	5.873	7,4%
Otros	4.271	189	4.460	5,6%
Violación/Abuso sexual	3.583	18	3.601	4,5%
Armas	2.101	57	2.158	2,7%
Total	73.655	5.812	79.467	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Compendio Estadístico año 2008 de Gendarmería.

a) Producto Estratégico Vigilancia - Visitas

Se cuenta con un registro del número de visitas sólo en aquellas unidades penales que cuentan con el sistema automatizado de control de visitas, que corresponde a 31 de un total de 113, de los Subsistemas cerrado y semi-abierto. El cuadro siguiente muestra las visitas ingresadas por establecimiento, durante el año 2009. La última columna se calcula como el total de visitas dividido por el número promedio de internos del año 2009 (ver Anexo N° 8: Población Promedio por Unidad Penal) dividido por 52 (el número de semanas del año).

b) Producto específico 3.1.4 - Trabajo productivo

En el sistema Concesionado, el trabajo productivo debe materializarse según los estándares indicados. En el sistema tradicional, no fue posible obtener información de trabajo en el Subsistema cerrado, por carecer Gendarmería de estadísticas válidas al respecto. En el Subsistema semi-abierto, donde la actividad se desempeña en torno al trabajo, la situación es la siguiente:

⁷³ Los datos disponibles más recientes que se nos proporcionaron fueron a Diciembre de 2008.

Cuadro Nº 18
Población recluida en Centros de Educación y Trabajo del Subsistema Semi-Abierto
(Población Promedio año 2009)

Unidad Penal	HOM.	MUJ.	TOT.
CET Arica	40	7	47
Total Arica y Parinacota	40	7	47
CET Ojo Apache	11	-	11
CET Antofagasta	23	7	30
Total Antofagasta	34	7	41
CET Putaendo	13	-	13
CET Valparaíso	14	-	14
CET CP Valparaíso	31	3	34
Total Valparaíso	58	3	61
CET Talca	37	3	40
Total Maule	37	3	40
CET Cañete	13	-	13
CET Concepción	29	5	34
CET Yungay	14	-	14
CET San Carlos	14	-	14
Total Bio Bío	70	5	75
CET Vilcún	56	-	56
CET Victoria	7	-	7
CET Angol	13	3	16
Total La Araucanía	76	3	79
CET Valdivia	26	2	28
Total Los Ríos	26	2	28
CET Osorno	48	-	48
Total Los Lagos	48	-	48
CET Valle Verde	16	-	16
CET Nueva Vida	11	-	11
Total Aysén	27	-	27
CET Punta Arenas	12	-	12
Total Magallanes	12	-	12
CET Metropolitano	36	-	36
Total Metropolitana	36	-	36
Total Nacional	468	34	494

Fuente: Compendio Estadístico año 2009 de Gendarmería

En el Subsistema abierto, en el programa de reinserción laboral que administra el Departamento del Medio fueron beneficiadas 2.199 personas, durante el año 2008⁷⁴.

⁷⁴ Departamento de Tratamiento de Medio Libre, Subdirección Técnica – Gendarmería. No fue posible obtener antecedentes más actualizados.

c) Producto Estratégico Vigilancia - Visitas

Se cuenta con registro del número de visitas sólo en unidades penales que cuentan con el sistema automatizado de control de visitas (31 de un total de 113). La última columna del cuadro siguiente, se calcula como el total de visitas dividido por el número promedio de internos del año 2009⁷⁵:

Cuadro N° 19
Ingreso de Visitas por Establecimientos –Unidades penales con sistema de Registro⁷⁶ (Año 2009)

Establecimientos Penales	VISITAS			Promedio de visitas Semanales por Interno
	Mujeres	Hombres	Total	
C.P. de Arica	67.766	25.426	93.192	0,8
C.C.P. de Iquique	6.227	4.520	10.747	0,6
C.P. Alto Hospicio	42.163	10.009	52.172	0,5
C.C.P. de Antofagasta	58.117	13.131	71.248	1,1
C.D.P. de Calama	2.776	706	3.482	0,1
C.C.P. de Copiapó	3.097	877	3.974	0,1
C.P. La Serena	75.096	24.032	99.128	1,1
C.C.P. de San Antonio	8.239	2.146	10.385	0,4
C.D.P. de Quillota	10.836	2.684	13.520	0,4
C.P. de Valparaíso	139.505	47.037	186.542	1,1
C.C.P. de Rengo	5.573	2.344	7.917	0,8
C.P. Rancagua	45.733	14.999	60.732	0,6
C.C.P. de Curicó	12.545	3.284	15.829	0,6
C.C.P. de Linares	13.061	4.845	17.906	1,0
C.D.P. de Los Ángeles	11.108	3.262	14.370	0,5
C.P. de Concepción	89.465	28.879	118.344	1,0
C.C.P. de Temuco	57.532	16.975	74.507	1,6
C.D.P. de Angol	5.474	1.971	7.445	0,3
C.P. de Valdivia	37.320	14.269	51.589	0,9
C.P. de Puerto Montt	32.417	11.533	43.950	0,8
C.C.P. de Coihaique	2.008	551	2.559	0,4
C.P. de Punta Arenas	22.083	10.157	32.240	1,8
C.C.P. de Colina I	39.691	7.723	47.414	0,5
C.C.P. de Colina II	61.014	10.355	71.369	0,7
C.D.P. de Puente Alto	91.047	17.860	108.907	1,2
C.D.P. de San Miguel	97.622	24.312	121.934	1,3
C.D.P. de Santiago Sur	295.616	90.401	386.017	1,1
C.D.P. Santiago I	202.762	89.273	292.035	1,8
C.P.F. de Santiago	104.297	73.246	177.543	1,7
CAS Santiago	12.041	3.393	15.434	1,3
Total Establecimientos con Sistema	1.652.231	560.200	2.212.431	1,0

Fuente: Elaboración propia en base a Sistema de Registro Control de Visitas y Compendio Estadístico 2009.

⁷⁵ Obtenida del Anexo N° 8, Población Promedio por unidad Penal, y dividido por 52 (número de semanas del año).

⁷⁶ 31 Establecimientos de un total de 113.

d) Producto Estratégico Asistencia

Este es el único producto estratégico de Gendarmería susceptible de focalización, en el sentido que existe una población potencial mayor a la efectivamente atendida.

d.1) Subproductos 3.1- Estímulo a los cambios conductuales y desarrollo de destrezas y habilidades y 3.2- Beneficios de salida al medio libre

Para estos dos subproductos del producto estratégico Asistencia, la población potencial es toda la población penal, caracterizada en el punto b) anterior.

d.2) Subproducto 3.3- Apoyo a la Reinserción Post-Penitenciaria

En cuanto al tercer subproducto, "Apoyo a la Reinserción Post-Penitenciaria", la población potencial son los egresados del sistema penitenciario, por cumplimiento de condena. En las tablas siguientes se cuantifica esa población, para los subsistemas cerrado y semi-abierto (establecimientos donde se cumplen condenas en reclusión) y abierto (población que cumple sus penas en el medio libre). Debe tenerse en cuenta que existe una fracción de personas contabilizadas más de una vez, se trata de individuos que egresaron por condenas diferentes durante el período considerado de tres años. El número de esas personas no fue posible de obtener de parte de Gendarmería.

Cuadro N° 20
Población Egresada del Subsistema Cerrado y Semi-Abierto por Cumplimiento de Condena –2007-2009⁷⁷

Calidad Procesal	2007		2008		2009		Total tres Años		
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Total
De Arica y Parinacota	1.496	116	888	140	975	126	5.260	545	5.805
De Tarapacá			985	78	916	85			
De Antofagasta	1.072	199	1.543	187	1.677	249	4.292	635	4.927
De Copiapó	355	60	518	75	702	86	1.575	221	1.796
De Coquimbo	348	26	403	32	477	30	1.228	88	1.316
De Valparaíso	1.611	261	2.136	302	2.273	346	6.020	909	6.929
De O'Higgins	836	102	1.074	130	1.009	144	2.919	376	3.295
Del Maule	987	100	1.045	95	1.209	118	3.241	313	3.554
Del Bío Bío	1.514	178	2.415	185	2.709	204	6.638	567	7.205
De La Araucanía	779	124	751	111	886	102	2.416	337	2.753
De Los Ríos	624	43	427	55	489	68	3.362	352	3.714
De Los Lagos			814	66	1.008	120			
De Aysén	176	6	163	2	194	5	533	13	546
De Magallanes	176	5	108	1	108	4	392	10	402
Metropolitana	4.940	940	7.623	1.182	7.782	862	20.345	2.984	23.329
Total	14.914	2.160	20.893	2.641	22.414	2.549	58.221	7.350	65.571

Fuente: Elaboración propia en base a Compendios Estadísticos de Gendarmería, años 2007 a 2009.

⁷⁷ Información de egresados anteriores a esos años, por cumplimiento de condena, no fue proporcionada.

Cuadro N° 21
Población Egresada del Subsistema Abierto por Cumplimiento de Condena – Años 2007 a 2009⁷⁸

Calidad Procesal	2007		2008		2009		Total tres Años		
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Total
De Arica y Parinacota	1.042	155	591	96	474	92	3.107	466	3.573
De Tarapacá			511	61	489	62			
De Antofagasta	571	87	805	119	765	95	2.141	301	2.442
De Copiapó	354	47	540	75	534	66	1.428	188	1.616
De Coquimbo	533	52	1.059	113	1.411	144	3.003	309	3.312
De Valparaíso	2.054	333	2.379	322	2.697	430	7.130	1.085	8.215
De O'Higgins	1.654	148	2.015	193	2.060	201	5.729	542	6.271
Del Maule	1.272	211	1.681	243	1.724	205	4.677	659	5.336
Del Bío Bío	1.581	233	1.945	290	2.678	297	6.204	820	7.024
De La Araucanía	1.253	169	1.673	123	1.857	157	4.783	449	5.232
De Los Ríos	1.184	150	383	34	425	45	4.164	453	4.617
De Los Lagos			901	101	1.271	123			
De Aysén	134	12	209	13	196	16	539	41	580
De Magallanes	473	42	602	70	551	50	1.626	162	1.788
Metropolitana	10.679	1.456	12.816	2.245	12.341	2.391	35.836	6.092	41.928
Total	22.784	3.095	28.110	4.098	29.473	4.374	80.367	11.567	91.934

Fuente: Elaboración propia en base a Compendios Estadísticos de Gendarmería, años 2007 a 2009.

Subproducto 3.3.1 - Control del proceso de Eliminación de Antecedentes Penales

La población que se encuentra tramitando eliminación de antecedentes penales se caracteriza en el siguiente cuadro:

⁷⁸ Información de egresados anteriores a esos años, por cumplimiento de condena, no fue proporcionada.

Cuadro N° 22
Población Tramitando Eliminación de Antecedentes Penales
(Población promedio Año 2008)⁷⁹

Región	Personas Tramitando
De Arica y Parinacota	999
De Tarapacá	1.081
De Antofagasta	213
De Copiapó	433
De Coquimbo	1.015
De Valparaíso	1.775
De O'Higgins	1.730
Del Maule	1.957
Del Bío Bío	2.692
De La Araucanía	1.288
De Los Ríos	390
De Los Lagos	915
De Aysén	204
De Magallanes	382
Metropolitana	4.360
Total	19.434

Fuente: SIG 2008 de Gendarmería

La población susceptible de contactar por parte de Gendarmería, por encontrarse en proceso de eliminación de antecedentes o bajo control de libertad condicional se presenta en el siguiente cuadro, desagregado por región y por tipo de establecimiento penitenciario donde es atendido.

⁷⁹ 2008 fue el último año del que se pudo obtener información de parte de Gendarmería.

Cuadro N° 23
Población Egresada en Proceso de Eliminación de Antecedentes o bajo Control de Libertad
Condicional atendida en PLR, CRS y Unidades penales
(Población promedio, año 2008)⁸⁰

Región	Población que se atiende			
	PLR	CRS	Unidad Penal	Total
De Arica y Parinacota	1.015	-	-	1.015
De Tarapacá	468	595	19	1.082
De Antofagasta		159	76	235
De Copiapó		383	58	441
De Coquimbo		905	194	1.099
De Valparaíso	822	685	287	1.794
De O'Higgins	994	443	358	1.795
Del Maule	861	698	412	1.971
Del Bío Bío	1.044	1.060	679	2.783
De La Araucanía		769	541	1.310
De Los Ríos		226	171	397
De Los Lagos		644	287	931
De Aysén		150	70	220
De Magallanes		371	38	409
Metropolitana	3.666	-	819	4.485
Total	8.870	7.088	4.009	19.967

Fuente: SIG 2008 de Gendarmería

Nota: PLR: Patronato Local de Reos/ CRS: Centro de Reinserción Social

Subproducto 3.3.2 - Reinserción Laboral a personas con beneficios y/o egresados del sistema penitenciario

La población beneficiaria de los programas relacionados con componente atención psicosocial, capacitación y colocación laboral del patronato nacional de Reos es de 1.055 personas en el año 2008.

2.4.3.1 Criterios de Focalización

En esta parte se indican los criterios de focalización utilizados para los diferentes productos estratégicos.

a) Productos estratégicos 1 – Vigilancia y 2 - Atención

En estos productos estratégicos (Vigilancia y Atención) no existe focalización, en el sentido que, a partir de una población potencial, se defina un criterio de focalización y, al aplicarlo, resulte una población objetivo que sea una fracción de la población potencial. Toda la población potencial debe ser atendida con los productos Vigilancia y Atención, por lo que la población objetivo es equivalente a la potencial.

⁸⁰ 2008 fue el último año del que se pudo obtener información de parte de Gendarmería.

Las únicas decisiones que puede tomar Gendarmería, en relación a la destinación de un recluso, es la asignación a una determinada unidad penal y, al interior de ellas, un determinado módulo. En situaciones especiales, a criterio de un juez, éste puede ordenar que un recluso sea destinado a una determinada unidad penal o algún módulo o dependencia de la misma, por ejemplo, la enfermería de una determinada unidad penal. Las disposiciones de los jueces son acatadas por Gendarmería.

Salvo disposición específica de un juez, el criterio que utiliza Gendarmería para asignar la unidad penal es:

- Los imputados se recluyen en establecimientos cercanos a los juzgados a donde deben acudir, con el objeto de hacer eficientes los tiempos y costos de traslado. Esto se encuentra normado en la Resolución Exenta N° 5606, del 21 de noviembre de 2008, Aprueba Manual de Procedimientos para Traslado de Internos, cuyo resumen se presenta en el Anexo N° 5.
- Los condenados, se recluyen en establecimientos donde habita su círculo familiar. Esto lo establece el Decreto 518 del Ministerio de Justicia del 22/mayo/1998, Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, cuyo resumen se presenta en el Anexo N° 11.
- Al interior de las unidades penales, existen segregaciones (evitar el contacto según tipo de reclusos) obligatorias, vale decir que están establecidas por disposiciones legales⁸¹. Los tipos de reclusos entre los que se deben evitar los contactos son:
 - Personas del sexo masculino con personas del sexo femenino
 - Varones en calidad de imputados con varones en calidad de condenados
 - Personas recluidos todo el día (detenidos, condenados e imputados) con personas que sólo pernoctan (condenados a reclusión nocturna y apremiados con arresto nocturno).
 - Recluidos en virtud de la ley penal juvenil⁸²

Adicionalmente a las disposiciones indicadas en el Reglamento Penitenciario, salvo que exista una disposición específica de un juez, la segregación que se practica, obedece a los siguientes criterios:

- **Por compromiso delictual.** El compromiso delictual es una clasificación que se establece al ingresar una persona al recinto carcelario, que considera diferentes variables⁸³, a las cuales se les asigna una calificación. El valor que resulta de su suma ponderada es lo que se denomina Compromiso Delictual. Se procura segmentar a las personas dependiendo del grado de compromiso delictual, utilizándose, en la mayoría de las unidades penales, tres clasificaciones de compromiso delictual: Alto, Medio y Bajo. Dependiendo de la unidad penal pueden existir módulos para diferentes tipos de compromiso delictual.
- **Por vulnerabilidad a agresiones:** Se trata de aislar a aquellas personas que pueden generar resentimientos especiales en la población penal, lo que los hace más proclives a sufrir agresiones. Por

⁸¹ El cuerpo legal que determina las obligaciones de segregación es el Reglamento de establecimientos Penitenciarios, DTO 518 del ministerio de Justicia, del 22 de mayo de 1998. Un resumen de él se presenta en el Anexo N° 11.

⁸² Se trata de mayores de 18 años que iniciaron su condena cuando eran menores de edad. La ley 20.084, publicada el 7 de Diciembre del año 2005. Establece la responsabilidad de Gendarmería de recluir a esas personas, en dependencias segregadas. El funcionamiento de las Secciones Penales Juveniles, denominación que se le da a esas dependencias, se encuentra normado por la Res. Ex. N° 3.315 del 5 de agosto de 2008.

⁸³ Las variables, para el género masculino, son: uso de coa; marcas delictuales; planificación de vida; pareja y grupo de pares; ocupación de tiempo libre; consumo de drogas; antecedentes antisociales como menor; edad de inicio delictual; reclusiones anteriores (antecedentes penales); pertenencia a bandas organizadas; porte de armas en el delito; antecedentes delictuales familiares y continuidad delictiva. Para el sexo femenino posee leves variaciones e incluye la prostitución.

ejemplo, autores de delitos contra menores, personas de mayor nivel social, reclusos con alta connotación política, homosexuales, razas o nacionalidades minoritarias, líderes de grupos criminales o personas que manifiestan o demuestran tener conflictos graves con otros reclusos.

- **Por necesidades de salud o condición física:** Personas con problemas de salud física o mental, que requieren atenciones especiales, para desarrollar su vida en condiciones equivalentes a la de sus compañeros de reclusión, pueden ser destinados a módulos especiales o considerar su situación para tomar decisiones. Por ej.: a personas con problemas motrices se les asignan celdas en el primer piso.

b) Producto Estratégico 3: Asistencia

Los criterios de focalización para los diferentes programas del producto Asistencia son similares:

b.1) Características que hacen elegibles a las personas

- Tipo de delito: La intervención no está condicionada o limitada por el delito a que se encuentre condenado el sujeto.
- Actitud durante la condena: Son evaluados positivamente los condenados que hayan manifestado interés por participar en el programa o que hayan demostrado una conducta positiva en el desempeño de una capacitación o trabajo.
- Antecedentes laborales y educacionales: Tienen una evaluación preferencial aquellas personas que presenten una situación de desempleo o subempleo, baja calificación laboral, deserción escolar y analfabetismo, estudios primarios o secundarios incompletos. y/o ausencia de hábitos y habilidades sociolaborales para desempeñarse en un trabajo.
- Reincidencia: En principio pueden ingresar todos los condenados reincidentes en la comisión de un delito. Sin embargo, se pone especial atención al comportamiento demostrado durante el cumplimiento de la condena, tanto en lo que dice relación con la superación de las causas que motivaron el nuevo delito, como del interés y capacidad de adaptarse a las normas y condiciones establecidas para el cumplimiento de una medida alternativa.
- Presentar interés por cumplir con las exigencias de funcionamiento de las actividades laborales y de capacitación planificadas (asistencia, puntualidad, cumplimiento de horarios).

b.2) Criterios de exclusión

- Presencia de alcoholismo o drogadicción en grado de dependencia severa o moderada. Estas personas deberán requerir previamente un tratamiento especializado en programas de deshabitación en el consumo de alcohol o drogas y una vez finalizados exitosamente podrán ser considerados para una evaluación.
- Antecedentes de comportamiento negativo durante la condena de alguna medida alternativa a la reclusión o pena privativa de libertad.
- Presencia de rasgos psicopáticos o de enfermedad psiquiátrica.
- Antecedentes de reincidencia criminológica que indiquen un elevado compromiso delictual.
- Características psicológicas que revelen una dificultad para adaptarse en ambientes laborales o educacionales que se desarrollen en el programa o fuera de él (alta impulsividad, baja tolerancia a la frustración, presencia de agresividad incontrolada, baja capacidad de juicio crítico, entre otras).

3. Estructura Organizacional y Mecanismos de Gestión

3.1 Estructura organizacional, Distribución de Funciones y Mecanismos de Coordinación

3.1.1 Estructura Organizacional y Funciones

A continuación se muestra la estructura organizacional de Gendarmería y las funciones generales de aquellas de mayor jerarquía. Para una descripción más detallada, puede consultarse el Anexo N° 10: Unidades Organizacionales de Gendarmería y Funciones.

Organigrama General de Gendarmería



Nomenclatura



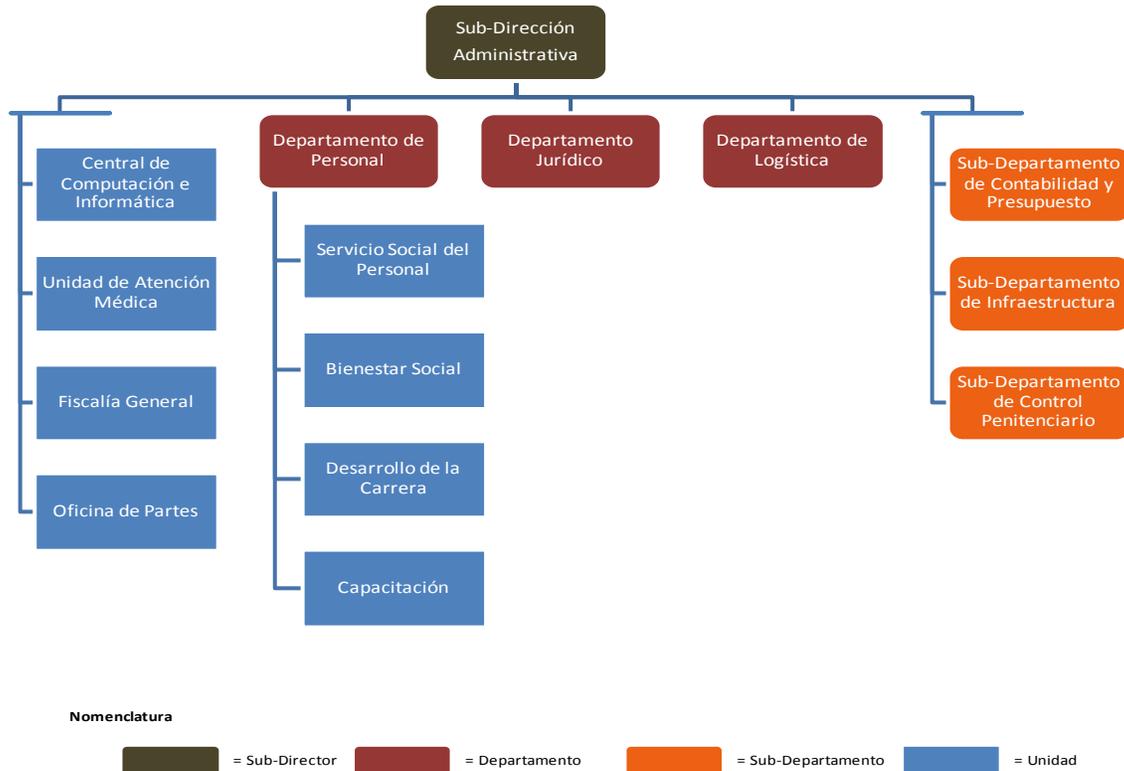
La institución opera de forma principalmente desconcentrada y la totalidad de los productos y subproductos estratégicos son generados en unidades organizacionales dependientes de las quince Direcciones

Regionales⁸⁴, con excepción de tres establecimientos de la Región Metropolitana que tienen dependencia del Departamento de Seguridad de la Subdirección Operativa⁸⁵.

a) **Subdirección Administrativa**

El organigrama de esta Subdirección es el siguiente:

Organigrama Sub-Dirección Administrativa



Esta Subdirección está encargada de velar por la eficaz, eficiente y oportuna gestión de los recursos humanos, financieros y materiales de Gendarmería de Chile a objeto de lograr un adecuado funcionamiento de la Institución.

⁸⁴ La orgánica de Gendarmería queda establecida en virtud del D.L. N° 2.859, promulgado el 12 de septiembre de 1979, modificada con la Ley N° 2.010, promulgada el 10 de marzo de 2010, "Moderniza Gendarmería de Chile incrementando su personal y readecuando las normas de su carrera funcionaria".

⁸⁵ Se trata de la Cárcel de Alta Seguridad y los penales de Punta Peuco y Cordillera. La dependencia directa del nivel central de esos establecimientos obedece a la conveniencia de disminuir la carga de responsabilidades del Director Regional Metropolitano, liberándolo del control de establecimientos de alta complejidad, derivada de las características de los internos, en cuanto a alto compromiso delictual, vínculo con grupos de influencia política y/o alta relevancia para los medios de comunicación

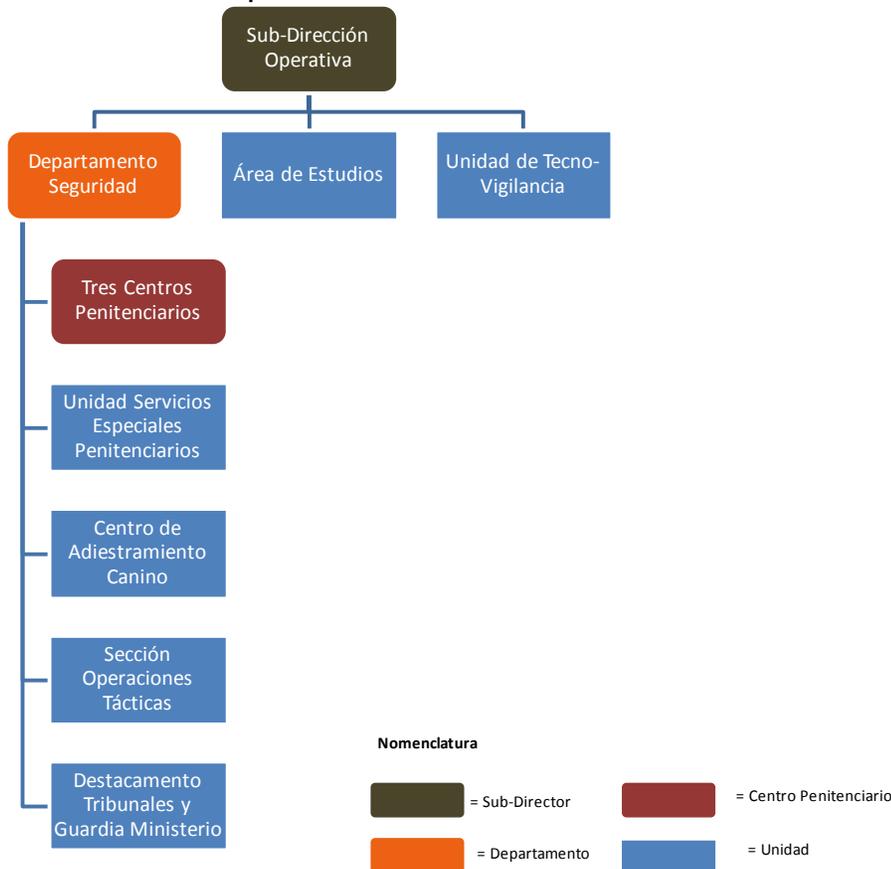
Esta Subdirección posee las siguientes funciones:

- Administrar y ocuparse del desarrollo del recurso humano de la Institución.
- Gestionar y administrar los bienes y servicios que la Institución requiera.
- Asesorar y estudiar las materias relacionadas con la legislación y reglamentación institucional.
- Estudiar, desarrollar y ejecutar proyectos de arquitectura, estructuras y especialidades de la infraestructura penitenciaria en la administración directa y concesionada.
- Administrar y desarrollar las redes, sistemas informáticos y computacionales que apoyen la gestión del Servicio.
- Supervisar financiera y contablemente los servicios prestados en los establecimientos concesionados y de los proyectos de reinserción social.
- Dirigir, controlar y administrar el sistema de información financiero contable de la Institución
- Procesar el sistema de remuneraciones del personal del Servicio.

b) Subdirección Operativa

El organigrama de esta Subdirección es el siguiente:

Organigrama Sub-Dirección Operativa



La Subdirección Operativa está encargada de implementar las políticas institucionales destinadas al fortalecimiento de la seguridad de los establecimientos penitenciarios del país.

Esta Subdirección tiene las siguientes funciones:

- Asesorar, controlar y coordinar las acciones relativas a la seguridad penitenciaria y de los bienes y recursos que Gendarmería ha asignado a los distintos establecimientos penitenciarios del país.
- Velar por el adecuado diseño, ejecución, desarrollo y control de los proyectos de seguridad electrónica, en los establecimientos penitenciarios.
- Generar políticas institucionales destinadas al fortalecimiento de la seguridad de los establecimientos penitenciarios del país.
- Asesorar, controlar y coordinar todas las acciones relativas a la seguridad personal y a los bienes institucionales.
- Mantener coordinación constante con los Directores Regionales del país, para actualizar los procedimientos adoptados y los avances en materia de seguridad penitenciaria.
- Impartir las directrices que se estimen necesarias para las coordinaciones con los estamentos de tratamiento y administración que propendan al logro de los objetivos institucionales.
- Adoptar medidas preventivas frente a crisis en el ámbito penitenciario en caso de motines, fugas, incendios, toma de rehenes u otras alteraciones que perturben el normal funcionamiento de los establecimientos penitenciarios.
- Proponer cursos de capacitación y especialización en materia de seguridad penitenciaria.
- Mantener un control estadístico de la población penal, que permitan realizar proyecciones ante eventuales escenarios críticos futuros, con el objeto de adoptar medidas abortivas o de contingencia.
- Realizar aquellas actividades relacionadas con seguridad que resulta conveniente realizar centralizadamente, como el traslado de internos a nivel interregional, definir normas sobre elementos de seguridad y protección, asesorar en aspectos de tecnovigilancia y realizar estudios enfocados hacia el control de acciones que puedan afectar la seguridad de internos y funcionarios.

Posee responsabilidades sobre algunas funciones operacionales de la Región Metropolitana:

- Tres establecimientos penitenciarios: Unidad Especial de Alta Seguridad, Cordillera y Punta Peuco.
- Centro de adiestramiento Canino.
- Unidad de Servicios Especiales Penitenciarios: Es la denominación que se le da, en la Región Metropolitana, al Equipos de reacción y traslado primario. Se encarga del traslado de la población reclusa.
- Sección operaciones Tácticas (SOT). Son un grupo de gendarmes de elite (entrenamiento y competencias especiales y superiores al promedio) preparado para participar en situaciones límite, como motines con toma de rehenes.
- Destacamento tribunales y Guardia Ministerio. Gendarmes encargados de brindar protección a las dependencias de tribunales y del Ministerio de justicia.

En regiones diferentes a la Metropolitana, las responsabilidades operacionales indicadas competen a las direcciones regionales.

c) Subdirección Técnica

El organigrama de la Subdirección Técnica es el siguiente:

Organigrama Sub-Dirección Técnica



Nomenclatura



La Subdirección Técnica está encargada de desarrollar los programas y proyectos institucionales tendientes a la reinserción social de las personas atendidas en los distintos Subsistemas, velando por el mejoramiento permanente del régimen penitenciario.

Esta Subdirección tiene las siguientes funciones:

- Desarrollar y gestionar las actividades de educación, trabajo, deportes, recreación, asistencia social, psicológica, sanitaria, religiosa y demás conducentes a la reinserción social de las personas atendidas en el Subsistema cerrado de los establecimientos penales con administración directa.
- Supervisar técnicamente los servicios que se prestan en los establecimientos concesionados.
- Ejercer el control y gestionar los programas de atención y asistencia de los condenados que gocen de medidas alternativas a la reclusión.
- Gestionar los planes y programas de asistencia de las personas que habiendo cumplido sus condenas, requieran de apoyo para su reinserción social.
- Diseñar, supervisar y controlar técnicamente los programas y proyectos que se adjudiquen para el apoyo de la reinserción social en los diferentes Subsistemas.
- Generar y mantener bases de datos estadísticos de la población privada de libertad y sujeta a una de las medidas establecidas en la ley N° 18.216, relativas a sus características socioeconómicas, el

quebrantamiento de la pena, la reincidencia luego del cumplimiento de la condena, y todas aquellas que establezcan otras leyes y reglamentos.

d) Unidad de Concesiones

Tiene la misión de asesorar a la autoridad y otras instancias institucionales, en las etapas de Diseño, Construcción y Operación del Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria.

e) Patronato Nacional de Reos

El Patronato Nacional de Reos fue creado mediante el Decreto Presidencial N° 542, publicado el 27 de febrero de 1943, con la calidad jurídica de Corporación. No obstante, en la práctica opera como una unidad dependiente de Gendarmería, carece de personal contratado directamente y se financia sólo con aportes fiscales, regidos por la Ley de Presupuestos.

Su misión es apoyar la reinserción social y brindar apoyo post penitenciario a la población que egresa al medio libre, mediante la implementación de programas y proyectos sociales cuyas acciones se focalizan en las personas condenadas con el beneficio de Libertad Condicional, que han obtenido Indultos Conmutativos, y aquellos que están adscritos al DL N° 409 de eliminación de antecedentes penales, que requieran intervención psicosocial.

Sus funciones son:

- Gestionar Focalizar la provisión de prestaciones post penitenciarias hacia la población más vulnerable.
- Orientaciones de trabajo post penitenciario a la reinserción social, privilegiando la coherencia entre las diversas prestaciones, la pertinencia, la oportunidad y la calidad de la intervención.
- Incrementar el ingreso de usuarios al Decreto Ley N° 409, de acuerdo a la focalización establecida en la política de difusión.
- Garantizar que las personas que han egresado del Subsistema Cerrado por cumplimiento de condena, conozcan respecto de beneficios del ámbito post penitenciario y cuenten con información básica para acceder a las Unidades Operativas del Subsistema Post Penitenciario, permitiendo el acceso a sus prestaciones.
- Generar instancias de interacción, donde se fortalezca la gestión de redes sociales.

La unidad central, encargada de la planificación y el control de las acciones y programas se denomina Patronato Nacional de Reos, mientras que las unidades, que ejecutan los programas y otras funciones operativas se denominan Patronatos Locales de Reos (PLR), los cuales dependen administrativamente de las Direcciones Regionales. Existen ocho patronatos locales operando⁸⁶ más dos de reciente creación, por lo que, a diciembre de 2009, aun no cuentan con beneficiarios⁸⁷.

⁸⁶ Santiago, Melipilla, Arica, Antofagasta, Valparaíso, Rancagua, Talca y Concepción.

⁸⁷ La Serena y Valdivia

f) **Escuela Institucional**

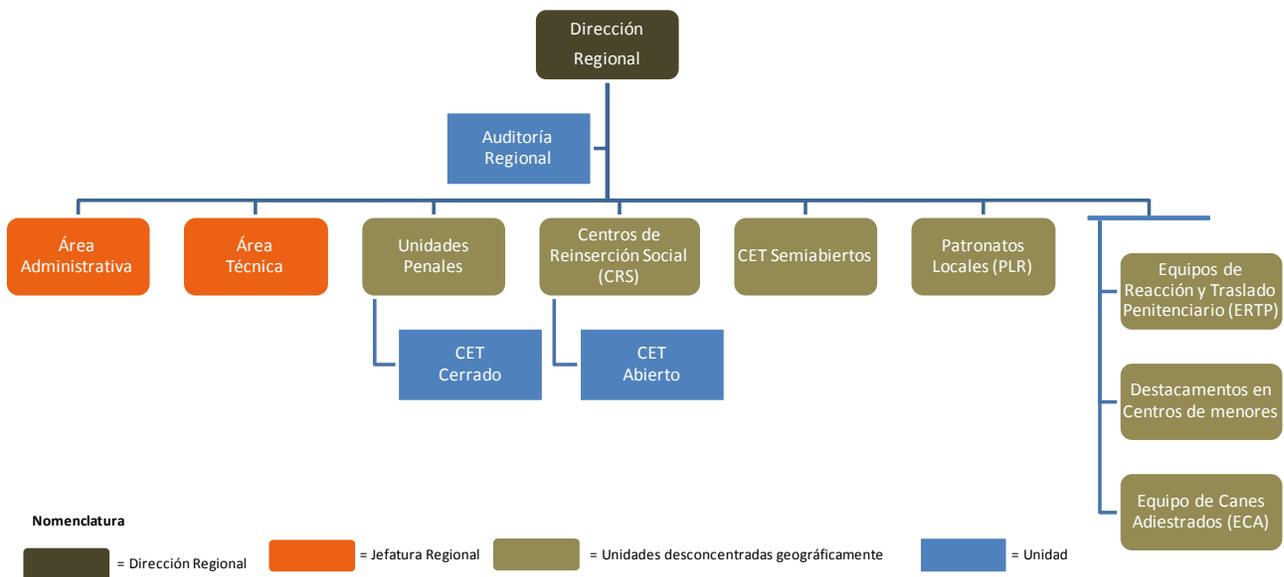
La escuela institucional ha tenido diferentes denominaciones a lo largo de su historia⁸⁸ y su misión es formar personal para cumplir las labores penitenciarias que Gendarmería requiere, en cuanto a cantidad e idoneidad profesional.

El detalle acerca del enfoque educacional, planes de formación, y otros antecedentes de la Escuela de Gendarmería, se presenta en la sección 3.3 Recursos Humanos e Infraestructura.

g) **Direcciones Regionales**

Existen quince direcciones regionales, cuya organización es la que se indica en el diagrama siguiente:

Organigrama Tipo Direcciones Regionales



Las funciones que desarrollan las diferentes unidades que componen una Dirección Regional son las siguientes:

- **Dirección Regional:** Representación de Gendarmería en la región y la responsabilidad de dirigir y controlar la gestión de todos los establecimientos penitenciarios y patronatos locales de su jurisdicción,

⁸⁸ Se crea el 28 de Agosto de 1928 mediante el Decreto N° 1650, que da origen a la Escuela de Gendarmería de Prisiones. Posteriormente, el 1 de Abril de 1944, por el Decreto N° 3.620, se crea la Escuela Penitenciaria de Chile. En 1954, según el Decreto N° 775 del 9 de febrero, la Escuela pasa a denominarse Escuela Técnica de los Servicios de Vigilancia de Prisiones. En 1975, la Institución pasa de llamarse Servicio de Vigilancia de Prisiones a Gendarmería de Chile y la Escuela Técnica cambia de nombre a Escuela de Gendarmería de Chile del General Manuel Bulnes Prieto, de acuerdo con el Decreto N° 842, de 6 de enero de 1975.

en base a las normas y programas establecidos en el nivel central, y de mantener las relaciones intersectoriales.

Otra función que desarrollan las Direcciones Regionales es procurar la obtención de recursos, principalmente para mejoramiento de infraestructura, mediante la preparación de proyectos y su postulación a fondos concursables regionales o sectoriales.

- **Auditoría Regional:** Controlar que la institución se ajuste a las políticas reglamentación y normativa pertinente y que los controles internos sean confiables, mediante la evaluación de metas, institucionales, auditorías de gestión y auditorías operativas.

En el caso de la Dirección Regional Metropolitana, no existe unidad de Auditoría Regional, ya que ella es ejercida por la unidad de auditoría nacional.

- **Área administrativa.** Dirección y supervisión de las funciones regionales relacionadas con logística, contabilidad, presupuesto, adquisiciones, personal, sumarios y estadística.
- **Área Técnica.** Dirección y supervisión de las funciones regionales relacionadas con los programas de apoyo e intervención de la población condenada, en los subsistemas cerrado y abierto.
- **Unidades Penales:** Ejecución y control de las actividades de custodia, atención y asistencia de la población penal, bajo el régimen cerrado, conforme a la normativa vigente y los lineamientos entregados por el nivel central y la Dirección Regional.

Como se indicó en la sección donde se describen el producto específico 2.2.2– Acceso al trabajo, algunas unidades penales cuentan con los denominados CET Cerrados. Se trata de un sector de la unidad penal donde la actividad de los internos gira en torno a un régimen regular de trabajo y, quienes pertenecen a él, normalmente se encuentran aislados del resto de los internos. La denominación de CET cerrado proviene del hecho que las medidas de vigilancia y control son las generales que se aplican a todos los internos del establecimiento. El concepto de CET cerrado también se define en el Anexo N° 3, Glosario.

- **CET semiabiertos:** Ejecución y control de las actividades de custodia, atención y asistencia de la población penal, bajo el régimen semiabierto, conforme a la normativa vigente y los lineamientos entregados por el nivel central y la Dirección Regional. Como se indica en la sección donde se describen el producto específico 2.2.2– Acceso al trabajo y en el Anexo N° 3 Glosario, los CET semi-abiertos son establecimientos penitenciarios independientes y autónomos, donde los condenados cumplen un régimen basado en la autodisciplina y relaciones de confianza y su actividad está organizada en torno al trabajo.
- **Centros de Reinserción Social (CRS):** Realiza el control y seguimiento de penas alternativas a la reclusión (remisión condicional, reclusión nocturna y libertad vigilada), conforme a la normativa vigente y los lineamientos entregados por el nivel central y la Dirección Regional.

Como se indicó en el Anexo N° 3, Glosario, existen los denominados CET abiertos, los cuales son secciones de tratamiento que dependen de un Centro de Reinserción Social (CRS), cuyo objetivo

principal es la integración a la sociedad de los condenados a una medida alternativa a la reclusión o que se encuentran afectos al beneficio de salida controlada al medio libre, a través de actividades de capacitación y formación.

- **Destacamentos en centros de menores.** Corresponde a destacamentos de Gendarmes asignados a las actividades de control perimetral y de visitas en los centros de reclusión de menores que administra el SENAME, así como intervenir al interior, para sofocar eventos que, a juicio del SENAME, requieren del apoyo de Gendarmería. Dependiendo de lo conflictivo que sean los menores, en algunos recintos se requiere intervención diaria y en otros del orden de una vez al mes.
- **Equipo de reacción y traslado primario (ERTP).** Es una unidad conformada por Gendarmes, que tiene la responsabilidad del traslado de imputados y condenados, entre tribunales y recintos penitenciarios, asegurando que permanecen bajo custodia de Gendarmería. Las salidas también pueden originarse por motivos médicos o humanitarios.

En la Región metropolitana, en lugar de ERTTP, la unidad que realiza estas funciones se denomina Unidad de Servicios Especiales Penitenciarios (USEP) y no depende de la Dirección Regional, sino que del Departamento de Seguridad, de la Subdirección Administrativa, en el nivel central. La diferencia de denominación se debe a la diferencia de magnitud de las operaciones y a la diferente dependencia que tiene la unidad.

- **Equipo de Canes Adiestrados (ECA).** Esta unidad, conformada por Gendarmes, tiene la función de realizar labores de detección de drogas y vigilancia que son adecuadamente realizadas con el apoyo de canes. Deben velar porque los canes se encuentren en adecuadas condiciones de salud y entrenamiento.

En la Región metropolitana se produce una diferencia, ya la unidad de canes se denomina Centro Especial de Adiestramiento Canil (CEAC) y no depende de la Dirección Regional, sino que del Departamento de Seguridad, de la Subdirección Administrativa, en el nivel central. La diferencia de denominación se debe a la diferencia de magnitud de las operaciones y a la diferente dependencia que tiene la unidad.

- **Patronato Local de Reos:** Realizan el proceso de control de firmas para el proceso de eliminación de antecedentes penales y ejecutan las acciones de apoyo post-penitenciario definidas y presupuestadas, en la forma de asesoría para la eliminación de antecedentes, capacitación, atención, facilidades para obtener alternativas laborales y materialización de convenios con instituciones como FOSIS y SENCE.

Puede no existir Patronato Local de Reos. Por disponibilidades presupuestarias, ellos sólo existen en las ciudades de Santiago, Melipilla, Arica, Antofagasta, Valparaíso, Rancagua, Talca Y Concepción. Existen dos patronatos locales adicionales, en las ciudades de la Serena y Valdivia, los cuales a Diciembre de 2009, no cuentan aun con beneficiarios en la parte de apoyo post-penitenciario. Estos últimos, debido a su reciente creación, a la fecha indicada no completaban el proceso de selección de beneficiarios para los programas de capacitación ni difusión en la comunidad.

En aquellas localidades donde no existen Patronatos Locales de Reos, el proceso de control de firmas se realiza en los Centros de Reinserción Social (CRS) y si la persona tampoco tiene acceso expedito a un CRS, el control lo ejecuta en una unidad penal. En las localidades donde se carece de Patronatos Locales de Reos, no se ejecutan programas de capacitación y colocación laboral.

h) Organización de Unidades Penales

La organización de las unidades penales se basa en dos normativas principales:

- DTO-518, Publicado el 21 de Agosto de 1998 (Reglamento de establecimientos penitenciarios). En su artículo N° 116 se establece que la organización interna de los establecimientos penitenciarios debe ser establecida, en definitiva, por Resolución del Director Nacional de Gendarmería, atendiendo a las características particulares de los establecimientos y basándose en lo que indican los artículos siguientes. Ellos se refieren, principalmente, al rol y funciones del Consejo Técnico.
- Esta normativa considera las situaciones existentes en tanto en establecimientos del sistema tradicional como aquellos donde opera un contrato de concesión.
- Res. Ex. N° 2.854, del 5 de Noviembre de 1993 (Organización administrativa de los establecimientos penitenciarios). Establece la función de los establecimientos penitenciarios, obligaciones y atribuciones del Jefe de la unidad, principios a cumplir sobre la organización interna de los establecimientos, clasificación de los establecimientos por complejidad, áreas que deben existir y sus funciones, cargos que pueden existir y niveles de responsabilidad para ellos.

La estructura se encuentra encabezada por un Jefe de Establecimiento, que es siempre un oficial de Gendarmería, quien es el responsable del funcionamiento integral de la unidad, recibe también la denominación de Alcaide y se apoya en las siguientes jefaturas:

- **Jefe de Unidad (Alcaide)**

Sus funciones se relacionan con mantener las normas de régimen interno del establecimiento, controlar que el ingreso y salida de reclusos se realice conforme a las normas vigentes, controlar el ingreso de visitas y bienes, asistencia médica a internos, registro de información operacional, segmentación (separación de reclusos de modo de resguardar su integridad) y control estadístico de aspectos operacionales. Posee responsabilidad sobre la guardia armada (que se ubica en el perímetro exterior del recinto y las garitas), la guardia interna, unidad relacionadas con registro penitenciario y profesionales relacionados con los programas de reinserción y apoyo.

- **Jefe Administrativo**

Es responsable de las funciones de apoyo, tales como personal, abastecimiento, control presupuestario, alimentación de personal y reclusos, control de inventarios, mantención, personal, OIRS y Oficina de Partes.

- **Jefe CET interno**

Posee la responsabilidad de aplicar los programas de reinserción asignados a los CET y controlar el desempeño del personal dependiente.

La estructura puede variar, dependiendo de:

- **Inexistencia de CET:** Pueden existir establecimientos que carecen de CET cerrados. La existencia o no de él depende de las características del recinto y su nivel de sobrepoblación.
- **Complejidad del recinto:** Las unidades penales se clasifican en función de la complejidad que presenta su gestión en cuatro grupos: Baja, Mediana, Alta y Máxima complejidad. Ello se realiza considerando atributos de tamaño de población atendida (tamaño del recinto, capacidad e índice de hacinamiento), características de la población penal (cantidad de personas privadas de libertad, calidad penal, nivel de segregación y movimientos), compromiso delictual de los reclusos, cantidad y distancia de los tribunales e importancia regional del establecimiento.

Según la complejidad del recinto se puede establecer diferentes números de cargos y un nivel jerárquico adicional. Por ejemplo, en el caso de un complejo penitenciario (que es de alta complejidad, por la cantidad y variedad de internos que alberga), existe el cargo de Jefe del Complejo y jefaturas encargadas de la sección femeninas y de los diferentes módulos.

i) **Consejo Técnico en Unidades Penales**

El Alcaide es asesorado por un organismo colegiado que se denomina Consejo Técnico, que él preside. Dicho organismo está integrado, además, por el Jefe Operativo y por los oficiales penitenciarios, personal de vigilancia, profesionales y funcionarios a cargo de áreas y programas de rehabilitación y normal desarrollo del régimen interno.

En los establecimientos concesionados, el Alcaide puede invitar y/o citar a las sesiones del Consejo Técnico, a miembros del personal profesional o técnico de la empresa concesionaria, con el fin de que expliquen o complementen los informes que hayan emitido, sin perjuicio de la facultad de requerirles informes adicionales por escrito con el mismo objeto, para ser analizados en la misma reunión. La titularidad en el consejo la tiene el personal de Gendarmería, los profesionales del concesionario sólo tienen derecho a voz.

El Alcaide puede invitar a las sesiones del Consejo a miembros de la comunidad, representantes de organismos comunitarios, o a personas vinculadas con los temas a tratar. El Alcaide es responsable de la marcha general del Consejo Técnico y del efectivo desarrollo de sus labores.

Los Consejos Técnicos tienen el carácter de ente articulador de las acciones de tratamiento de la población, entre otras, las siguientes:

- Formular, proponer y evaluar los proyectos y programas de reinserción dirigidos a la población penal, sean éstos psicosociales, laborales, educacionales, de capacitación, culturales, deportivos, recreativos u otros.
- Proponer modificaciones al régimen interno, sobre la base de criterios técnicos claramente definidos.
- Definir y proponer estrategias tendientes a lograr o mejorar las relaciones con la comunidad y colaborar con el Alcaide en gestiones con el empresariado, destinadas a fomentar su participación en los proyectos productivos que se desarrollen.
- Proponer al Alcaide los criterios para la selección y evaluación del personal que se desempeñará en programas de tratamiento.
- Proponer actividades de capacitación y perfeccionamiento para el personal del establecimiento en relación a los programas o proyectos de reinserción que se implementen.
- En los establecimientos concesionados, el Consejo Técnico deberá asumir las funciones y/o actividades que le hayan sido asignadas en el contrato respectivo y además, asesorar al Alcaide en la revisión de la propuesta técnica elaborada por la sociedad concesionaria, para la ejecución del programa de reinserción social y cada uno de sus subprogramas.

El Director Nacional de Gendarmería de Chile regula, por resolución interna, la forma de funcionamiento de los Consejos Técnicos y la frecuencia de sus sesiones, de acuerdo con la complejidad y naturaleza del establecimiento.

j) Autonomía de Establecimientos Penitenciarios

La operación de las unidades penales, Centros de Educación y Trabajo, Centros de Reinserción Social y Patronatos Locales se puede caracterizar en los siguientes puntos:

- Existe un alto grado de desconcentración en la toma de decisiones operacionales. Cada establecimiento penitenciario es responsable de realizar sus adquisiciones y controlar su presupuesto.
- Cada establecimiento penitenciario, con sus recursos humanos, físicos y financieros tiene la responsabilidad integral por proveer los productos estratégicos que Gendarmería entrega a sus Clientes/Usuarios/Beneficiarios.
- En el nivel central (Dirección Nacional, unidades de staff y Subdirecciones) se establecen los presupuestos, las normativas y las directrices.

3.1.1 Resumen de responsabilidades organizacionales en la generación de Productos Estratégicos

Considerando lo indicado en la sección 2.1.3 (Productos Estratégicos y Subproductos ordenados por Objetivo Estratégico), 3.1.1 (Estructura Organizacional y Funciones) y Anexo N° 10 (Organización de Gendarmería y Funciones), se puede establecer que existen unidades organizacionales que son responsables únicas por la provisión de los diferentes productos específicos y que existen otras, del nivel central, que provee el soporte técnico. Todo ello se presenta en la tabla siguiente:

Tabla N° 3
Unidades Responsables y de Soporte Técnico para la Provisión de los Productos estratégicos

Producto	Subproducto	Producto específico	Responsable de la Provisión	Soporte Técnico		
1. Vigilancia	1.1. Cumplimiento de la reclusión.	1.1.1 - Control perimetral	Unidad Penal	Subdirección Operativa		
		1.1.2 - Control de desplazamientos internos				
		1.1.3 - Control de ingresos y egresos de bienes y personas				
	1.2. Seguridad física y personal de la población penal y de los funcionarios.	1.2.1 - Segregación	ERTP / USEP			
		1.2.2 - Control de eventos críticos				
	1.3. Traslados de la población penal.	1.3.1 - A tribunales	Unidad Penal / CET			
		1.3.2 - A hospitales y otros				
	1.4. Control y seguimiento de los beneficios	1.4.1 - Control y seguimiento de la salida controlada al medio libre	PLR / CRS		Patronato Nacional	
		1.4.2 - Control y seguimiento de la salida dominical				
		1.4.3 - Control y seguimiento a libertad condicional				
1.5. Control y seguimiento de penas alternativas a la reclusión	1.5.1 - Control administrativo a la Reclusión Nocturna	CRS / Unidad Penal	Subdirección Técnica			
	1.5.2 - Control administrativo a la Remisión Condicional de la Pena	CRS				
	1.5.3 - Seguimiento a libertad vigilada					
2. Atención	2.1. Prestaciones básicas	2.1.1 - Alimentación	Unidad Penal / CET	Subdirección Operativa		
		2.1.2 - Alojamiento				
		2.1.3 - Atención primaria de Salud				
		2.1.4 - Aseo ambiental y control de plagas				
		2.1.5 - Atención social				
	2.2. Condiciones para el ejercicio de derechos	2.2.1 - Acceso a la familia		Unidad Penal / CET	Subdirección Operativa / Subdirección Técnica	
		2.2.2 - Acceso al trabajo				
		2.2.3 - Acceso a la educación				
		2.2.4 - Acceso al deporte y recreación				
		2.2.5 - Acceso a la información				
		2.2.6 - Acceso a la práctica de credo				
		2.2.7 - Acceso a la cultura				
		2.2.8 - Acceso a la asistencia judicial				
		3. Asistencia				3.1. Estímulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades
3.1.2 - Tratamiento de adicciones						
3.1.3 - Capacitación						
3.1.4 - Trabajo productivo						
3.2. Beneficios de salida al medio libre	3.2.1 - Salida Dominical		Patronato Nacional			
	3.2.2 - Salida de Fin de Semana					
	3.2.3 - Salida controlada al Medio Libre					
	3.2.4 - Postulación a la Libertad Condicional					
3.3. Apoyo a la reinserción post-penitenciaria	3.3.1 - Control del proceso de Eliminación de Antecedentes Penales		Patronato Local	Patronato Nacional		
	3.3.2 - Reinserción Laboral a personas con beneficios y/o egresados del sistema penitenciario					

Fuente: Elaboración propia.

3.1.2 Mecanismos de coordinación

Los productos estratégicos son generados en forma autónoma, por las diferentes unidades desconcentradas de Gendarmería (unidades penales, centros de reinserción social y patronatos locales de reos) y carecen de necesidades de coordinación con otras unidades organizacionales de Gendarmería o con instituciones externas. Las excepciones la constituyen los productos específicos que se mencionan a continuación. Para ellos se explicita, además las necesidades de coordinación que requieren.

a) Coordinación entre unidades de gendarmería

Las coordinaciones que se requieren entre unidades de Gendarmería se dan en el caso del Subproducto 1.3 - Traslados. Se requiere una coordinación entre la unidad penal, el ente que requiere al imputado (tribunales, fiscalía) y la unidad de Gendarmería que ejecuta los traslados. Cuando se trata de traslados entre penales de diferentes regiones, la coordinación se realiza entre las unidades penales de origen y destino, con la aprobación de los respectivos directores regionales. Adicionalmente, los traslados deben coordinarse con el sistema de transporte interregional regular, que se administra desde el nivel central. Todo el proceso se explica detalladamente en el Anexo N° 5, Resumen Proceso Traslado Internos.

b) Coordinación con el nivel central

El nivel central de Gendarmería participa como apoyo en la provisión de todos los productos estratégicos, vinculándose indirectamente en su provisión mediante acciones de control y planificación. Esto se materializa mediante el envío de antecedentes, principalmente estadísticos y presupuestarios, desde los establecimientos penitenciarios, con una frecuencia normalmente mensual, a través de medios electrónicos.

El flujo de la información de control se inicia en los establecimientos penitenciarios, pasa a las direcciones regionales correspondientes al establecimiento y, desde ahí, se transmiten al nivel central, por correo electrónico.

Las novedades diarias más trascendentes, como riñas, intentos de motín, visitas de autoridades, de la prensa, etc. son informados diariamente a los niveles Regional y Central mediante una planilla Excel denominada "Informe de novedades", que es centralizada en la Unidad de Estudios de la Subdirección Operativa y distribuida a la Dirección Nacional y la Unidad de Asesoría Operativa.

c) Coordinación al interior de las unidades penales

Los productos 1.- Vigilancia, 2.- Atención, así como los subproductos 3.1. Estímulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades y 3.2. Beneficios de salida al medio libre son responsabilidad de la administración de la unidad penal, la cual es dirigida por el Jefe del establecimiento (denominado Alcaide, cuando el establecimiento es una unidad penal).

Para proveer los diferentes productos es necesario realizar una serie de actividades rutinarias, relacionadas con distribución de personal entre turnos, adquisición de insumos, preparación y distribución

de alimentación, programación del uso de vehículos, realizar reuniones de Consejo Técnico, desarrollar eventos culturales y deportivos, controlar el presupuesto, realizar pagos, efectuar desencierro y conteo de internos, practicar allanamiento a visitas, recibir nuevos internos y clasificarlos. Ello se realiza en forma desconcentrada, en los diferentes centros, conforme a procedimientos regulares que obedecen a una planificación que se materializa con escasas variaciones. La planificación mencionada, más un sistema de comunicación escrito y por órdenes verbales, entre el Jefe del establecimiento y las jefaturas de las diferentes unidades al interior del establecimiento posibilita la coordinación.

El responsable del control y la coordinación es el Alcaide, apoyado por una o más unidades operacionales, una unidad administrativa y la asesoría del Consejo Técnico

Cuando ocurren situaciones que no se pueden resolver a nivel de establecimiento, tales como existencia de internos que presentan niveles de peligrosidad no compatibles con las características del recinto, problemas mayores de infraestructura o carencia de personal, ellas son comunicadas a la Dirección Regional respectiva, vía correo electrónico, para que resuelva.

Al interior de las unidades penales ocurren situaciones tales como riñas, intentos de motín, agresiones, huelgas de hambre, visitas de autoridades, hallazgos de elementos prohibidos, visitas agresivas, emergencias sanitarias, incendios y otras, que exigen una toma de decisiones inmediata. Para ello existe un sistema descentralizado de facultades para tomar decisiones, en el cual el Alcaide de cada establecimiento penitenciario es el principal responsable. Éste delega atribuciones a los diferentes encargados de secciones al interior de los recintos penitenciarios, para que actúen según lo requieran las diferentes situaciones.

En caso de situaciones con consecuencias graves, como lesiones, muertes, conmoción pública u otros, se solicitan informes y/o se realizan sumarios para determinar responsabilidades y causas, para definir si se aplican sanciones administrativas y si es conveniente realizar ajustes a los procedimientos.

d) **Coordinación con entidades externas**

Existen ciertas coordinaciones relevantes que deben realizarse con entidades externas, las que se indican a continuación

Visita de Comisión de Beneficio de Reducción de Condenas.

En cada unidad penal, una vez al año, se hace presente la Comisión de Beneficio de Reducción de Condenas, en virtud de la Ley de Reducción de condenas⁸⁹, conformada por jueces de la jurisdicción a la que pertenece la unidad penal, más abogados y peritos, nominados por el Ministerio de Justicia. Esa comisión revisa las fichas de los internos, que se encuentran actualizadas debido al trabajo realizado por el tribunal de conducta del establecimiento.

Esta acción se relaciona con el subproducto 2.2. Condiciones para el ejercicio de derechos.

⁸⁹ La reducción de condena se encuentra regida por la Ley N° 19.856, publicada el 4 de Febrero de 2003 y consiste, en esencia en reducir la condena en dos meses por cada año de cumplimiento o de tres meses por cada año de cumplimiento, en aquellos casos en que se ha cumplido la mitad de la condena, para personas de comportamiento sobresaliente.

Se requiere una coordinación en cuanto a que la comisión avisa la fecha de concurrencia de la comisión a la unidad penal y sus integrantes. Cuando acuden, debe asignarse una oficina y poner a disposición las fichas de todos los condenados. La comisión se encuentra constituida por jueces de la jurisdicción a la que pertenece el penal, más abogados y peritos nombrados por el Seremi de Justicia correspondiente.

Otra coordinación que se requiere es el envío, al Seremi de Justicia, la solicitud de rebaja que emiten los internos, la que debe ser enviada al Seremi de Justicia. Si se produce una rebaja de condena, se emite una resolución del Seremi de Justicia, ante la cual GENCHI procede a computar la rebaja que corresponde.

Coordinación con Seremis para tramitar indultos⁹⁰:

El indulto es la decisión de remitir, conmutar o reducir una pena, de uno o más condenados con sentencia ejecutoriada. Existen indultos particulares, que son resueltos por el Presidente de la República y la decisión es formalizada a través de un decreto o resolución del Ministerio de Justicia. Existen también indultos generales, que se otorgan mediante leyes, que favorecen a un conjunto de condenados que cumplen determinados requisitos. Esta acción se relaciona con el subproducto 2.2. Condiciones para el ejercicio de derechos.

La solicitud de indulto particular se presenta a través de Gendarmería o, excepcionalmente, ante la Presidencia de la República, Ministerio de Justicia o Seremis de Justicia. Cualquier condenado tiene derecho a pedir un indulto. El condenado prepara su solicitud, Gendarmería la recibe y envía al Ministerio de Justicia, pudiendo solicitar antecedentes adicionales a Gendarmería para resolver.

Cuando la causa de la solicitud de indulto son motivos humanitarios (condenados con enfermedades terminales, por ejemplo), se debe procurar celeridad, por parte de Gendarmería y el Ministerio de Justicia para que se cumpla el trámite antes que se produzca el fallecimiento.

j) Coordinación con Carabineros para apoyo en traslados riesgosos

En algunas oportunidades, el traslado de internos entre establecimientos penitenciarios y tribunales requiere de apoyo especial, debido a casos de connotación pública o alto grado de peligrosidad de quienes son trasladados. En esos casos, Gendarmería recurre a Carabineros para que refuerce la actividad de vigilancia, lo cual se solicita con antelación, normalmente de un día. Ello lo realiza el Director regional, normalmente vía correo electrónico.

Esta acción se relaciona con el subproducto 2.2. Seguridad física y personal de la población penal y de los funcionarios.

⁹⁰ Los indultos se encuentran regidos por la Ley N° 18.050, publicada el 6 de Noviembre de 1981, y el Decreto N° 1.542, publicado el 7 de Enero de 1982.

3.2 Relación de GENCHI con la Subsecretaría de Justicia

3.2.1 Relaciones carentes de programación

Las relaciones entre Gendarmería y la Subsecretaría de Justicia que se realizan en forma no programada y que exigen comunicación y coordinación se relacionan con:

- Solicitudes de información desde la Subsecretaría a Gendarmería, con motivo de alguna contingencia o evento de impacto público
- Solicitudes de información desde la Subsecretaría a Gendarmería, por encargo del Congreso Nacional u otra institución.
- Informar y/o solicitar apoyo a la Subsecretaría, de parte de Gendarmería para la materialización de convenios con instituciones como SENCE, FOSIS, SENAME, etc.

La unidad que se encarga de estas comunicaciones dependen de la materia que se trate, si son de alto impacto las realiza el Director Nacional y, si son de tipo más operacional, las realiza el Departamento de Planificación de Gendarmería.

3.3 Recursos Humanos e Infraestructura

3.3.1 Dotación

Las plantas del personal de GENCHI están fijadas por D.F.L. N° 1.791 del 31 de Diciembre de 1979 que fija el Estatuto del Personal de Gendarmería, por la Ley N° 19.851 del 30 enero 2003 que Moderniza la Gestión y modifica las plantas del personal de Gendarmería de Chile y la Ley N° 20.426 del 10 de marzo 2010 de Modernización de Gendarmería de Chile. Esta legislación indica que el personal de Gendarmería se agrupa en tres plantas y dentro de éstas en los escalafones y subescalafones con el número de plazas por cada una de ellas, los grados, remuneraciones, asignaciones y los requisitos para ser ocupadas.

La planta 1 agrupa a Oficiales Penitenciarios que van desde el grado 1 que corresponde al Director Nacional hasta el grado 16 del cargo de Subalcaide. La planta 2 reúne a los Vigilantes Penitenciarios que van desde el grado 9 del Gendarme Mayor hasta el grado 26 de Vigilante. Ambas plantas corresponden a personal uniformado. Por último, la planta 3 corresponde a profesionales que van desde el grado 5 al 16, los técnicos se sitúan entre el grado 10 al 17 y los administrativos entre el grado 12 al 18.

Además, en esta legislación se establece el número de funcionarios por planta y estamento. La situación por cada planta puede verse en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 24
N° de funcionarios autorizados por la legislación por estamentos

Planta y Estamentos	N° autorizado
1.- Oficiales	1.062
2.- Vigilantes	15.066
3.- Profesionales, técnicos y administrativos	
Directivos	84
Profesionales	422
Técnicos	239
Administrativos	353
TOTAL	17.226

Fuente: GENCHI. Minuta: Proyecto de Ley que moderniza GENCHI, incrementando su personal y readecua las Normas de su carrera funcionaria; D.F.L. N° 1.791. Fija estatuto del personal de Gendarmería de Chile. Santiago, 31 de Diciembre de 1979; Ley 19.851. Moderniza la gestión y modifica las plantas del personal de Gendarmería de Chile. 30 enero 2003. Ley 20.426 del 10 de marzo 2010.

Gendarmería de Chile, al 31 de diciembre del año 2009 contaba con una dotación de 13.652 funcionarios en el país, de los cuales 10.668 (78%) tenía la calidad de planta y 2.984 (22%) tenían la calidad de contrata. En el cuadro siguiente puede verse su evolución por estamento:

Cuadro N° 25
Dotación de la Gendarmería de Chile por estamento, Año 2003-2009

Estamento	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	% de variación
								2003-2009
OFICIALES PENITENCIARIOS	524	517	501	604	681	664	638	22
VIGILANTES PENITENCIARIOS	6580	7047	7678	9095	9534	10.218	10.025	52
OFICIALES ADMINISTRATIVOS PENITENCIARIOS	77	48	35	33	32	19	15	-81
DIRECTIVOS	47	42	45	33	30	25	44	-6
PROFESIONALES	841	907	913	970	1098	1.162	1.329	58
TECNICOS	438	440	439	493	510	543	538	23
ADMINISTRATIVOS	608	614	624	617	645	694	697	15
AUXILIARES	301	301	292	261	245	234	231	-23
MEDICOS LEY 15076	118	112	113	117	113	134	131	11
ASESOR MINJU	3	4	4	4	5	4	4	33
Total	9.537	10.032	10.644	12.227	12.893	13.697	13.652	43

Fuente: GENCHI

En el período 2003-2009 el crecimiento de funcionarios fue de un 43%. Los estamentos que han crecido sobre esta media son los Vigilantes Penitenciarios y los profesionales. La fuerte disminución de los Oficiales Administrativos Penitenciarios se explica porque se estableció en la Ley N° 19.269 de 1993, en su artículo 38 que cada vez que cese en funciones, por cualquier causa, un miembro de este estamento, se deberá entender suprimido un cargo del último grado de este escalafón y creado, por el solo ministerio de la ley, un cargo del último grado en la Planta de Vigilantes Penitenciarios.

Ahora bien, como la planta está fijada por ley la forma en que ha afrontado la institución los nuevos requerimientos de personal es por la modalidad de contrato, como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 26
Distribución de la Dotación de GENCHI por Tipo de Contrato 2003-2009
N° y %

Estamento	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Planta	Contrata												
OFICIALES PENITENCIARIOS	524		517		501		604		681		664		638	
	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%
OFICIALES ADMINISTRATIVOS PENITENCIARIOS	77		48		35		33		32		19		15	
	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%
VIGILANTES PENITENCIARIOS	6.580		7.047		7.678		9.095		9.133	401	8.902	1.316	9.086	939
	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	96%	4%	87%	13%	91%	9%
DIRECTIVOS	47		42		45		33		30		25		44	
	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%
PROFESIONALES	414	427	394	513	368	545	366	604	351	747	359	803	334	995
	49%	51%	43%	57%	40%	60%	38%	62%	32%	68%	31%	69%	25%	75%
TÉCNICOS	233	205	226	214	218	221	212	281	207	303	200	343	205	333
	66%	34%	51%	49%	50%	50%	43%	57%	41%	59%	37%	63%	38%	62%
ADMINISTRATIVOS	349	259	334	280	325	299	305	312	303	342	294	400	288	409
	57%	43%	54%	46%	52%	48%	49%	51%	47%	53%	42%	58%	41%	59%
AUXILIARES	49	252	45	256	42	250	42	219	37	208	37	197	34	197
	16%	84%	15%	85%	14%	86%	16%	84%	15%	85%	16%	84%	15%	85%
MEDICOS LEY 15076	34	84	31	81	30	83	28	89	26	87	24	110	24	107
	29%	71%	28%	72%	27%	73%	24%	76%	23%	77%	18%	82%	18%	82%
ASESOR MINJU		3		4		4		4		5		4		4
	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%
Total	8.307	1.230	8.684	1.348	9.242	1.402	10.718	1.509	10.800	2.093	10.524	3.173	10.668	2.984
	85%	15%	87%	13%	87%	13%	88%	12%	84%	16%	77%	23%	78%	22%

Fuente. GENCHI

Los únicos estamentos que no tuvieron personal a contrata durante el período son los Oficiales Penitenciarios y los Directivos. Por otra parte, sólo a partir del año 2007 se cubre las necesidades de Vigilantes Penitenciarios con personal a contrata que en ese momento alcanzó al 4%, en el 2008 se elevó a un 13% y en el 2009 bajó a un 9%. Los otros estamentos tuvieron en general un aumento significativo de personas a contrata en el período 2003-2009. Para el año 2009 el personal a contrata de estos estamentos es bastante alto, teniendo la mayor proporción los Auxiliares con el 85% y los médicos con el 82%. Le siguen en orden decreciente los profesionales (75%), Técnicos (62%) y Administrativos (49%). En el período 2003 – 2009 los funcionarios a contrata subió del 15% a un 22%.

La distribución del personal por Regiones puede verse en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 27
Dotación Personal GENCHI Variación por regiones 2003-2009

Región	2003	2009	Variación % 2003 - 2009
ARICA Y PARINACOTA	--	477	0
TARAPACA	677	604	-11
ANTOFAGASTA	330	434	32
ATACAMA	210	257	22
COQUIMBO	324	559	73
VALPARAISO	787	1.045	33
LIBERTADOR BDO. O'HIGGINS	322	627	95
MAULE	514	796	55
BIOBIO	960	1.344	40
ARAUCANIA	626	881	41
LOS LAGOS	558	544	-3
LOS RIOS	--	414	-
AYSEN	139	268	93
MAGALLANES	149	238	60
METROPOLITANA	2.190	2.952	35
DIRECCION NACIONAL	1.751	2.212	26
TOTAL GENERAL	9.537	13.652	43

Fuente: GENCHI

Las regiones que crecieron sobre la media de 43% en el período 2003 – 2009, fueron: O'Higgins (95%), Aysén (93%), Coquimbo (73%), Magallanes (60%) y el Maule (55%). En el período comenzaron a funcionar los complejos penitenciarios concesionados de Iquique, Serena y Rancagua que explican el crecimiento de la dotación de las regiones de Coquimbo y O'Higgins. Tarapacá disminuyó en un 12% debido a la separación de la nueva región Arica-Parinacota.

En el cuadro siguiente puede verse la distribución de funcionarios uniformados y civiles en regiones distribuidos por Direcciones regionales y Centros Penitenciarios.

Cuadro N° 28
Funcionarios por planta, unidades y regiones 2009

Regiones y Unidades	Funcionarios uniformados				Funcionarios Civiles		Totales	
	Planta 1		Planta 2		Planta 3			
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
ARICA Y PARINACOTA	24	5,0	333	69,8	120	25,2	477	100,0
Dirección Regional	1		45		18		64	
Centros Penitenciarios	23		288		102		413	
TARAPACA	30	5,0	512	84,8	62	10,3	604	100,0
Dirección Regional	3		74		17		94	
Centros Penitenciarios	27		438		45		510	
Antofagasta	21	4,8	322	74,2	91	21	434	100
Dirección Regional	2		31		18		51	
Centros Penitenciarios	19		291		73		383	
ATACAMA	15	5,8	182	70,8	60	23,3	257	100,0
Dirección Regional	2		15		16		33	
Centros Penitenciarios	13		167		44		224	
COQUIMBO	28	5,0	453	81,0	78	14,0	559	100,0
Dirección Regional	5		52		23		80	
Centros Penitenciarios	23		401		55		479	
VALPARAISO	46	4,4	753	72,1	246	23,5	1.045	100,0
Dirección Regional	7		108		46		161	
Centros Penitenciarios	39		645		200		884	
METROPOLITANA	167	5,7	2046	69,3	739	25,0	2.952	100,0
Dirección Regional	12		90		183		285	
Centros Penitenciarios	155		1.956		556		2667	
L. B. O'HIGGINS	34	5,4	496	79,1	97	15,5	627	100,0
Dirección Regional	6		71		37		114	
Centros Penitenciarios	28		425		60		513	
MAULE	41	5,2	604	75,9	151	19,0	796	100,0
Dirección Regional	2		54		34		90	
Centros Penitenciarios	39		550		117		706	
BIO BIO	53	3,9	1.050	78,1	241	17,9	1.344	100,0
Dirección Regional	2		80		51		133	
Centros Penitenciarios	51		970		190		1211	
ARAUCANIA	35	4,0	731	83,0	115	13,1	881	100,0
Dirección Regional	2		64		21		87	
Centros Penitenciarios	33		667		94		794	
LOS LAGOS	21	3,9	451	82,9	72	13,2	544	100,0
Dirección Regional	2		16		15		33	
Centros Penitenciarios	19		435		57		511	
LOS RIOS	18	4,3	342	82,6	54	13,0	414	100,0
Dirección Regional	1		15		16		32	
Centros Penitenciarios	17		327		38		382	
AYSEN	11	4,1	206	76,9	51	19,0	268	100,0
Dirección Regional	2		27		20		49	
Centros Penitenciarios	9		179		31		219	
MAGALLANES	16	6,7	177	74,4	45	18,9	238	100,0
Dirección Regional	2		8		14		24	
Centros Penitenciarios	14		169		31		214	

DIRECCIÓN	93	4,2	1.367	61,8	752	34,0	2.212	100,0
DIRECCION NACIONAL	2		5		93		100	
SUBDIRECCION ADMINISTRATIVA	5		50		428		483	
SUBDIRECCION TECNICA	1		3		59		63	
SUBDIRECCION OPERATIVA	62		1.155		69		1.286	
ESCUELA INSTITUCIONAL	23		154		103		280	
TOTAL GENERAL	653	4,8	10.025	73,4	2974	21,8	13.652	100,0

Fuente. Construido a partir de base de datos GENCHI. Diciembre de 2009

Puede constatar que el personal uniformado es ampliamente predominante en todas las regiones incluyendo la Dirección Nacional. Tomando como referencia los datos disponibles a diciembre del año 2009, a nivel nacional el 78,2% está integrado por funcionarios uniformados y un 21,8% por civiles. En la Dirección Nacional es donde proporcionalmente existe una menor presencia de uniformados respecto de las regiones con un 66%. Dentro de esta Dirección, más del 95% de las plantas uniformadas se concentra en la Subdirección Operativa y en la Escuela Institucional. En cambio los funcionarios civiles están distribuidos fundamentalmente en la Subdirección Operativa (58%), en la Subdirección Administrativa (21,8%) y en la Escuela Institucional (12,7%).

En regiones las plantas uniformadas proporcionalmente con mayor presencia están en Tarapacá (89,8%), Coquimbo (86%), Araucanía (87%), Los Lagos (86,8%) y Los Ríos (86,9%). Las con menor porcentaje de estamentos uniformados están en las regiones de Arica Parinacota (74,8%), Atacama (76,6%), Valparaíso (76,5%) y Región Metropolitana con un 75%.

En el cuadro siguiente puede verse la distribución de funcionarios entre las Direcciones Regionales y los Centros Penitenciarios.

Cuadro N° 29
Funcionarios distribuidos por Dirección Regional y Centros Penitenciarios 2009

Regiones y Unidades	N°	%
ARICA Y PARINACOTA	477	100
Dirección Regional	64	13,4
Centros Penitenciarios	413	86,6
TARAPACA	604	100
Dirección Regional	94	15,6
Centros Penitenciarios	510	84,4
ANTOFAGASTA	434	100
Dirección Regional	51	11,8
Centros Penitenciarios	383	88,2
ATACAMA	257	100
Dirección Regional	33	12,8
Centros Penitenciarios	224	87,2
COQUIMBO	559	100

Dirección Regional	80	14,3
Centros Penitenciarios	479	85,7
VALPARAISO	1.045	100
Dirección Regional	161	15,4
Centros Penitenciarios	884	84,6
METROPOLITANA	2.952	100
Dirección Regional	285	9,7
Centros Penitenciarios	2667	90,3
L. B. O'HIGGINS	627	100
Dirección Regional	114	18,2
Centros Penitenciarios	513	81,8
MAULE	796	100
Dirección Regional	90	11,3
Centros Penitenciarios	706	88,7
BIO BIO	1.344	100
Dirección Regional	133	9,9
Centros Penitenciarios	1211	90,1
ARAUCANIA	881	100
Dirección Regional	87	9,9
Centros Penitenciarios	794	90,1
LOS LAGOS	544	100
Dirección Regional	33	6,1
Centros Penitenciarios	511	93,9
LOS RIOS	414	100
Dirección Regional	32	7,7
Centros Penitenciarios	382	92,3
AYSEN	268	100
Dirección Regional	49	18,3
Centros Penitenciarios	219	81,7
MAGALLANES	238	100
Dirección Regional	24	10,1
Centros Penitenciarios	214	89,9

Fuente. Construido a partir de base de datos GENCHI. 2009

En los Centros Penitenciarios es donde se concentra el mayor porcentaje de funcionarios respecto de la Dirección Regional en todas las regiones, alcanzando en todos ellos un porcentaje superior al 80%. En cinco regiones estos guarismos sobrepasan el 90%, es el caso de la Región Metropolitana (90,3%), Bío Bío (90,1%), Araucanía (90,1%), Los Lagos (93,9%) y Los Ríos (92,3%).

Los siguientes cuadros reflejan la distribución del personal por sexo y edad:

Cuadro N° 30
Recursos Humanos por año (2003 – 2008)
Estamento y Sexo. N° y %

Estamento	2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	Hombres	Mujeres										
OFICIALES PENITENCIARIOS	445	79	438	79	421	80	526	78	584	97	570	94
	85%	15%	85%	15%	84%	16%	87%	13%	86%	14%	86%	14%
OFICIALES ADMINISTRATIVOS	74	3	47	1	34	1	32	1	31	1	18	1
	96%	4%	98%	2%	97%	3%	97%	3%	97%	3%	95%	5%
VIGILANTES PENITENCIARIOS	5.765	815	6.284	763	6916	762	8063	1032	8416	1118	8896	1322
	88%	12%	89%	11%	90%	10%	89%	11%	88%	12%	87%	13%
DIRECTIVOS	36	11	34	8	34	11	25	8	23	7	18	7
	77%	23%	81%	19%	76%	24%	76%	24%	77%	23%	72%	28%
PROFESIONALES	385	456	390	517	390	523	418	552	455	643	477	685
	46%	54%	43%	57%	43%	57%	43%	57%	41%	59%	41%	59%
TECNICOS	253	185	252	188	247	192	267	226	269	241	286	257
	58%	42%	57%	43%	56%	44%	54%	46%	53%	47%	53%	47%
ADMINISTRATIVOS	284	324	282	332	287	337	287	330	289	356	293	401
	47%	53%	46%	54%	46%	54%	47%	53%	45%	55%	42%	58%
AUXILIARES	145	156	146	155	139	153	116	145	107	138	97	137
	48%	52%	49%	51%	48%	52%	44%	56%	44%	56%	41%	59%
MEDICOS LEY 15076	94	24	89	23	88	25	88	29	83	30	100	34
	80%	20%	79%	21%	78%	22%	75%	25%	73%	27%	75%	25%
ASESOR MINJU	2	1	3	1	3	1	3	1	4	1	3	1
	67%	33%	75%	25%	75%	25%	75%	25%	80%	20%	75%	25%
Total	7.483	2.054	7.965	2.067	8.559	2.085	9.825	2.402	10.261	2.632	10.758	2.939
	78%	22%	79%	21%	80%	20%	80%	20%	80%	20%	79%	21%

Fuente: GENCHI

La distribución por sexo refleja en el estamento uniformado – Oficiales y Vigilantes - la que se da en la población penal, en que los hombres son ampliamente predominantes. En este caso, las Oficiales mujeres fluctúan en los diferentes años entre un 13% y 16%. En las Vigilantes estos guarismos fluctúan entre un 11% y 13%.

En cambio, en los otros estamentos numéricamente importantes, la distribución es más igualitaria. En el nivel profesional las mujeres en todos los años están en torno al 55% y en los técnicos los hombres predominan en esa misma proporción. Por último, en el estamento directivo los hombres son ampliamente mayoritarios por sobre el 70% en todos los años. Preciso es reconocer que la presencia de las mujeres en el período en el estamento directivo ha ido en aumento pasando de un 23% en el año 2003 a un 28% en el año 2008.

Este predominio masculino en los puestos de dirección es coherente con la tradicional desigualdad en la ocupación de altos puestos a favor de los hombres en la sociedad chilena. Comparativamente con otras reparticiones, se tiene por ejemplo que para el año 2008 en el Ministerio de Justicia los directivos profesionales mujeres alcanzan al 29%, en el Ministerio del Interior son el 32% y en el Ministerio de Hacienda representan el 30%.⁹¹

Cuadro N° 31
Dotación Personal GENCHI Variación por tramos de edad 2003-2008

TRAMO EDAD	DE	2003		2008		Variación 2003 - 2008
		Nº	%	Nº	%	
24 y menos		1.358	14,2	2.812	20,5	107
25 - 34		4.172	43,7	5.915	43,2	42
35 - 44		1.980	20,8	3.109	22,7	57
45 - 54		1.660	17,4	1.474	10,8	-11
55 - 59		220	2,3	219	1,6	0
60 - 64		91	1,0	99	0,7	9
65 y +		56	0,6	69	0,5	23
Total		9.537	100	13.697	100	44

Fuente. GENCHI

Respecto a los grupos etarios puede afirmarse que hubo un rejuvenecimiento de la edad de los funcionarios de GENCHI. Se destaca al respecto, el crecimiento de los menores de 24 años que se explica básicamente por el ingreso de nuevos vigilantes egresados de la Escuela de Gendarmería⁹². En cambio, todos los grupos de 45 años y más bajaron su porcentaje respecto del total. En este sentido, resaltan los funcionarios entre 45 y 54 años que cayeron en el 2003 de un 17,4% a un 10,8% en el año 2008.

⁹¹ Ver DIPRES. Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público, 1999 – 2008. Octubre 2009. Santiago. Chile

⁹² Entre el año 2006 y el año 2008 habían egresado 1.669 nuevos vigilantes y 101 oficiales. La edad para postular a Oficial Penitenciario es entre 18 y 21 años y para Vigilante Penitenciario es entre los 18 y 23 años.

Cuadro N° 32
Personal GENCHI
Promedio de años de permanencia en la institución por estamento

Estamento	Años promedio
DIRECTIVOS	17,7
OFICIALES PENITENCIARIOS	11,4
OFICIALES ADMINISTRATIVOS PENITENCIARIOS	30
VIGILANTES PENITENCIARIOS	10,2
PROFESIONALES	8,1
TECNICOS	10,1
ADMINISTRATIVOS	9,7
AUXILIARES	11,3
MEDICOS LEY 15076	9,1
ASESOR MINJU	5,4
Total	10,1

Fuente. Construido a partir de GENCHI Base de datos Dic. 2009

Al año 2009 el promedio de años de permanencia de los funcionarios en la institución, los más antiguos son los Oficiales Administrativos Penitenciarios, pero como puede verse en el cuadro de número de funcionarios por estamento es un grupo menor y, como se explicó anteriormente, está en proceso de disolución. Luego los que tienen en promedio más años en la institución son los Directivos y Oficiales Penitenciarios que tiene cierta lógica con la carrera funcionaria. Además, se observa que los profesionales están entre los estamentos que llevan menos años en promedio en GENCHI, lo que es congruente con el crecimiento de este estamento que ha tenido en el período 2003 – 2009 que es superior a todos los otros estamentos.

La calificación profesional y técnica de los funcionarios GENCHI en la actualidad⁹³, puede verse en el siguiente cuadro en que se puede apreciar que los estamentos Directivo y, obviamente, Profesional y Médico son los que tienen un mayor porcentaje de personal con título profesional o técnico. El estamento uniformado por las características de su formación en la escuela de Gendarmería a temprana edad, sus integrantes con algún título son minoritarios – 16,8 de los oficiales Penitenciarios y un 7,1 de los Vigilantes. Del estamento técnico sólo una minoría tiene alguna calificación acreditada con un diploma 23,2%.

⁹³ GENCHI. Base de datos. Diciembre. 2009

Cuadro Nº 33
Personal GENCHI
Calificación Profesional y Técnica por estamento

Calificación Profesional o Técnica	ESTAMENTOS																				TOTAL	
	DIRECTIVOS		OFICIALES PENITENCIARIOS		OFICIALES ADMINISTRATIVOS		VIGILANTES PENITENCIARIOS		PROFESIONALES		TÉCNICOS		ADMINISTRATIVOS		AUXILIARES		MEDICOS LEY 15076		ASESOR MINJU			
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	N	%	N	%
Sin profesión o título	3	6,8	531	83,2	8	53,3	9.313	92,9	1	0,1	413	76,8	614	88,1	226	97,8			3	75	11.112	81,4
Con profesión o título	41	93,2	107	16,8	7	46,7	712	7,1	1.328	99,9	125	23,2	83	11,9	5	2,2	131	100	1	25	2.540	18,6
TOTAL GENERAL	44	100	638	100	15	100	10.025	100	1.329	100	538	100	697	100	231	100	131	100	4	100	13.652	100

Fuente. Construido a partir de la base de datos. GENCHI Base de datos Dic. 2009

Los tipos de profesiones o títulos técnicos por estamento son los siguientes:

Cuadro 34
Personal GENCHI
Calificación Profesional y Técnica por estamento, tipo de profesiones y títulos técnicos

Calificación Profesional o Técnica	ESTAMENTOS																				TOTAL		
	DIRECTIVOS		OFICIALES PENITENCIARIOS		OFICIALES ADMINISTRATIVOS		VIGILANTES PENITENCIARIOS		Profesionales		TÉCNICOS		ADMINISTRATIVOS		AUXILIARES		MEDICOS LEY 15076		ASESOR MINJU				
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Abogados	2	4,9	1	0,9					43	3,2			1	1,2							47	1,9	
Administración	3	7,3	2	1,9				9	1,3	32	2,4	7	5,6	1	1,2							54	2,1
Analista de Sistemas									2	0,2	1	0,8										3	0,1
Profesionales Sociales	13	31,2	3	2,8				12	1,7	777	58,5	1	0,8	9	10,8							815	32,1
Periodismo			1	0,9				1	0,1	11	0,8									1	100	14	0,6
Construcción	1	2,4						1	0,1	30	2,3											32	1,3
Teología									4	0,3	1	0,8	9	10,8								14	0,6
Contabilidad	5	12,2			1	14,3	18	2,5	67	5	26	20,8	5	6								122	4,8
Agronomía							1	0,1	2	0,2												3	0,1
Ingeniería Civiles			1	0,9					15	1,1												16	0,6
Ingeniería Comercial	3	7,3	1	0,9				1	0,1	15	1,1											20	0,8
Ingenierías varias			5	4,7				4	0,6	7	0,5											16	0,6
Áreas Médicas	3	7,3							57	4,3							131	100				191	7,5
Educación	1	2,4	50	46,7	4	57,1	311	43,7	91	6,9	29	23,2	20	24	2	40						508	20,0
Otras profesiones									4	0,3	1	0,8										5	0,2
Títulos Técnicos																							0,0
Ingeniería Ejecución en	3	7,3	12	11,2				99	13,9	58	4,4	17	13,6	17	20,5							206	8,1
Técnico Judicial								1	0,1													1	0,0
Diseño									3	0,2	1	0,8										4	0,2
Técnico Salud	5	12,2						4	0,6	42	3,2	1	0,8	1	1,2							53	2,1
Licenciatura en Ciencias Sociales			1	0,9				5	0,7	4	0,3											10	0,4
Tecnólogos									1	0,1	1	0,8										2	0,1
Técnicos en Administración								1	0,1	1	0,1	2	1,6	1	1,2							5	0,2
Técnicos Sociales			29	27,1	1	14,3	239	33,6	16	1,2	24	19,2	9	10,8	3	60						321	12,6
Programadores												4	3,2									4	0,2
Terapeutas									38	2,9												38	1,5
Técnicos Varios	2	4,9	1	0,9	1	14,3	2	0,3	4	0,3	8	6,4	4	4,8								22	0,9
Secretariado								3	0,4	4	0,3	1	0,8	6	7,2							14	0,6
TOTAL GENERAL	41	100	107	100	7	100	712	100	1328	100	125	100	83	100	5	100	131	100	1	100	2540	100	

Fuente. Construido a partir de GENCHI Base de datos Dic. 2009

Al año 2009, mayoritariamente las profesiones y títulos técnicos se sitúan en el área social en tres ámbitos: Profesiones Sociales⁹⁴ (32,1%), Educación⁹⁵ (20%) y Técnicos Sociales⁹⁶(12,6%). Otros grupos relevantes son los médicos con un 7,5% y los Contadores con un 4,8%.

Por estamento, en el nivel profesional el 58,7% tiene títulos en el Área Social y así como un tercio del estamento Directivo. En la planta uniformada resulta interesante verificar que la mayoría de los que tienen una profesión son del área de educación - un 46,7% en los Oficiales y un 43,7% de los Vigilantes. Para estos último debe añadirse que un tercio son técnicos del área social.

El cuadro siguiente muestra la distribución a diciembre del 2009 de funcionarios en las principales unidades de la Dirección Nacional.

⁹⁴ Trabajo Social, Sociología y Antropología

⁹⁵ Pedagogía

⁹⁶ Técnico en Planificación Social, Técnico en Educación de Adultos, Licenciatura en Humanidades

Cuadro Nº 35
Dirección Nacional
Distribución de funcionarios por unidades administrativas y estamentos. Nº y %

UNIDAD ADMINISTRATIVA	ESTAMENTOS																		TOTAL			
	Directivos		Oficiales Penitenciaros		Oficiales Administrativo		Vigilantes Penitenciarios		Asesor Minju		Profesionales		Técnicos		Administrativos		Auxiliares				Médicos Ley 15076	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
DIRECCIÓN NACIONAL	5	19,2	2	2,2			5	0,4	1	25	52	18,6	12	9,7	19	9,3	4	4,1			100	4,5
SUBDIRECCIÓN ADMINISTRATIVA	15	57,7	2	2,2	3	100	50	3,7	2	50	156	55,7	81	65,3	133	64,9	25	25,8	16	100	483	21,8
SUBDIRECCIÓN TÉCNICA	3	11,5	1	1,1			3	0,2	1	25	34	12,1	8	6,5	13	6,3					63	2,8
SUBDIRECCIÓN OPERATIVA	3	11,5	62	68,9			1.155	84,5			9	3,2	12	9,7	13	6,3	32	33			1.286	58,1
ESCUELA INSTITUCIONAL			23	25,6			154	11,3			29	10,4	11	8,9	27	13,2	36	37,1			280	12,7
TOTAL	26	100	90	100	3	100	1.367	100	4	100	280	100	124	100	205	100	97	100	16		2.212	100

Fuente. Construido a partir de GENCHI Base de datos Dic. 2009

El mayor número de funcionarios en la Dirección Nacional está en la Subdirección Operativa que concentra el 58,1%, con un 95% por personal uniformado. Debe recordarse que esta Subdirección está relacionada fundamentalmente con el producto estratégico de Vigilancia⁹⁷. Además en ella radican tres establecimientos penitenciarios, el Centro de adiestramiento Canino, la Unidad de Servicios Especiales Penitenciarios, la Sección Operaciones Tácticas (SOT) y el destacamento de tribunales y Guardia del Ministerio.

Luego viene en importancia numérica la Subdirección Administrativa con cerca del 22% del personal. Aquí los estamentos más importantes lo constituyen los profesionales (32,3%) y los Administrativos (27,5%) que en conjunto representan el 70% del personal de esta Subdirección. Cabe resaltar que el 58% de los Directivos de la Dirección Nacional se radican en esta Subdirección. En este caso las jefaturas corresponden, por ejemplo, al Subdepartamento de Contabilidad y Presupuesto (tiene dos puestos directivos: Jefe de Departamento y Jefe de Sección); Subdepartamento de Infraestructura; Departamento de Personal (Jefe de Departamento y Jefe de Sección), Departamento de Logística y Unidad de Atenciones Médicas, entre otras.

En importancia numérica viene enseguida la Escuela Institucional que tiene el 12,7% de los funcionarios de la Dirección Nacional. La planta 1 y 2 uniformada representa el 63% de sus integrantes. Un 10% está integrada por profesionales, de los cuales el 44% son pedagogos y licenciados en Educación y Filosofía.

Las entidades con un número menor de funcionarios son la Dirección Nacional (4,5%) y la Subdirección Técnica (2,8%). Esta última está ligada al producto estratégico de Asistencia, ya que le corresponde diseñar las políticas e instrumentos de reinserción social. En ambas reparticiones hay un amplio predominio de profesionales y técnicos. En efecto, en la Dirección Nacional de todo su personal el 64% lo es y en la Subdirección Técnica alcanzan al 67%.

3.3.2 Dotación de Oficiales y Vigilantes

Para ingresar a la planta 1 de Oficiales y planta 2 de Vigilantes es indispensable haber aprobado los Cursos de Formación de Aspirante a Oficial o Vigilante-Alumno, según corresponda, en la Escuela de Gendarmería de Chile⁹⁸. Su dotación es fijada anualmente por el Presidente de la República, previo informe del Director Nacional.

En el cuadro siguiente se presenta su distribución en Centros Penitenciarios concesionados y no concesionados a lo largo del país.

⁹⁷ Véase en este informe el punto 3.1 Estructura organizacional y Mecanismos de coordinación

⁹⁸ D.F.L. N° 1.791 Fija estatuto del personal de Gendarmería de Chile. Santiago, 31 de Diciembre de 1979 Artículo 14 y ss°-

Cuadro N° 36
N° Funcionarios Uniformados en Centros Penitenciarios y SENAME, por Región. 2009

Región	Centros Penitenciarios No concesionados			Centros Penitenciarios Concesionados			Centros SENAME			Totales		
	Oficiales	Vigilantes	Totales	Oficiales	Vigilantes	Totales	Oficiales	Vigilantes	Totales	Oficiales	Vigilantes	Totales
ARICA Y PARINACOTA	21	272	293					11	11	21	283	304
TARAPACA(1)	4	154	158	24	290	314		7	7	28	451	479
ANTOFAGASTA	17	263	280					18	18	17	281	298
ATACAMA	16	141	157					14	14	16	155	171
COQUIMBO (2)	1	100	101	24	266	290		23	23	25	389	414
VALPARAISO	40	611	651				1	23	24	41	634	675
O'HIGGINS (3)	5	128	133	24	277	301		21	21	29	426	455
MAULE	38	495	533					24	24	38	519	557
BIOBIO	51	876	927				1	38	39	52	914	966
ARAUCANIA	30	589	619					37	37	30	626	656
LOS LAGOS (4)	5	163	168	13	216	229		21	21	18	400	418
LOS RIOS (5)	3	61	64	15	229	244		24	24	18	314	332
AYSEN	9	131	140					25	25	9	156	165
MAGALLANES	11	148	159					17	17	11	165	176
METROPOLITANA	129	1.480	1.609	32	297	329	2	52	54	163	1829	1992
TOTALES	380	5.612	5.992	132	1.575	1.707	4	355	359	512	7542	8054⁹⁹

Fuente. GENCHI. Dic. 2009

(1) Complejo Penitenciario de Alto Hospicio; (2) Complejo Penitenciario La Serena; (3) Complejo Penitenciario de Rancagua; (4) Complejo Penitenciario de Puerto Montt; (5) Complejo Penitenciario de Valdivia

⁹⁹ Esta suma no coincide con el total de los vigilantes penitenciarios, oficiales penitenciarios y oficiales administrativos penitenciarios del cuadro N°25 donde aparece el total del país, porque el Cuadro N° 25 comprende a todo el personal civil y todos los vigilantes penitenciarios, oficiales penitenciarios y oficiales administrativos penitenciarios de GENCHI. En cambio, el cuadro N° 36 está referido sólo a funcionarios uniformados circunscritos a Centros Penitenciarios Concesionados, a los Centros Penitenciarios No Concesionados y los destinados a los centros del SENAME. No están, por ejemplo, los destinados a la Unidad Central y los Centros Regionales.

La planta uniformada que está en los Centros Penitenciarios no concesionados son el 74,4% del total, un 21,2% está en los Centros Penitenciarios Concesionados y un 4,5% cumple labores de vigilancia en los recintos del SENAME¹⁰⁰.

La relación entre número de oficiales penitenciarios y vigilantes penitenciarios es de 14,8 en las cárceles no concesionadas y de 11,9 en las concesionadas.

3.3.3 Capacitación de Funcionarios de Gendarmería de Chile

GENCHI cuenta con una Unidad de Capacitación que depende del Departamento de Personal. Existe un Comité Bipartito que esta conformado por representantes de la Dirección y de los funcionarios, a través de representantes de sus diferentes asociaciones¹⁰¹. Este Comité aprueba y/o modifica el Plan Anual de Capacitación del Servicio que presentan las distintas Unidades de GENCHI de todo el país a la Unidad de Capacitación¹⁰². La única entidad que no está vinculada con esta capacitación es la escuela de Gendarmería.

Existe capacitación vinculante con la promoción de la carrera de los funcionarios, es lo que se llama en la nomenclatura institucional "Capacitación pertinente". Su número, en todo caso, es marginal dentro de todas las actividades realizadas. Para el año 2007 su número alcanzó 32 y en el 2008 llegó a 20.

En el cuadro siguiente muestra la capacitación entregada a los funcionarios por estamentos en el período 2003 - 2008:

¹⁰⁰ SENAME administra los centros de privación de libertad para adolescentes y de los recintos donde se cumple la medida de internación provisoria que contempla la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente. Para garantizar la seguridad y la permanencia de los infractores a estos centros se establece en ellos una guardia armada de carácter externo, a cargo de GENCHI. Ésta permanece fuera del recinto, pero esta autorizada para ingresar en caso de motín o en otras situaciones de grave riesgo para los adolescentes y revisar sus dependencias de forma preventiva. Ver más adelante punto 5.2.

¹⁰¹ Estas Asociaciones son: Asociación Nacional de Oficiales Penitenciarios (ANOP), Asociación Nacional de Funcionarios Penitenciarios (ANFUP), Asociación de Directivos, Profesionales, Técnicos, Administrativos y Auxiliares de Gendarmería de Chile (ADIPTGEN), Asociación Nacional de Suboficiales de Gendarmería (ANSOG)

¹⁰² GENCHI. Área de Capacitación. Departamento de Personal. Informe final de gestión de la capacitación año 2008. Diciembre 2008

Cuadro N° 37
Capacitación por Estamentos 2003-2008. N° de funcionarios y %

Estamento	2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
DIRECTIVOS	46	1,3	38	1,2	38	0,7	31	0,7	30	0,5	22	0,3
PROFESIONALES	754	21,8	613	19,2	830	14,3	806	18,8	983	14,9	1017	14,1
OFICIALES PENITENCIARIOS	328	9,5	321	10,1	375	6,5	435	10,2	436	6,6	552	7,6
VIGILANTES PENITENCIARIOS	1.329	38,5	1.680	52,7	3.666	63,3	2.137	49,9	4.056	61,7	4.544	62,8
TECNICOS	356	10,3	215	6,7	375	6,5	381	8,9	439	6,7	481	6,6
OFICIALES ADMINISTRATIVOS PENITENCIARIOS		-		-		-		-		-		-
ADMINISTRATIVOS	451	13,1	280	8,8	418	7,2	331	7,7	450	6,8	508	7,0
AUXILIARES	158	4,6	26	0,8	74	1,3	150	3,5	157	2,4	92	1,3
MEDICOS LEY 15076	31	0,9	12	0,4	18	0,3	13	0,3	25	0,4	21	0,3
ASESOR MINJU	1	0,0	1	0,0		-		-		-	1	0,0
Total	3.454	100,0	3.186	100,0	5.794	100	4.284	100	6.576	100	7.238	100

Fuente: GENCHI

Puede observarse que en el período hubo un incremento de las personas capacitadas, especialmente en los años 2007 y 2008. El crecimiento de los funcionarios capacitados en el período 2003 – 2008 fue de un 110%. El estamento que tuvo un importante incremento de capacitados fueron los Vigilantes Penitenciarios que, entre el 2003 al 2008 tuvo un aumento de un 242%. Le sigue en importancia en este aumento de número de capacitados, los Oficiales Penitenciarios con un 68%. Este incremento del número de funcionarios uniformados capacitados es superior al crecimiento que tuvo su número, ya que éste sólo fue de un 27% para los Oficiales y de un 55% para los Vigilantes.

El siguiente cuadro muestra el porcentaje de capacitados por estamento:

Cuadro N° 38
Funcionarios capacitados por Estamento (%) 2003 - 2008

Estamentos	2003			2004			2005		
	Funcionarios N°	Capacitados N°	%	Funcionario N°	Capacitados N°	%	Funcionarios N°	Capacitados N°	%
DIRECTIVOS	47	46	97,9	42	38	90,5	45	38	84,4
PROFESIONALES	841	754	89,7	907	613	67,6	913	830	90,9
OFICIALES PENITENCIARIOS	524	328	62,6	517	321	62,1	501	375	74,9
VIGILANTES PENITENCIARIOS	6580	1.329	20,2	7047	1.680	23,8	7678	3.666	47,7
TECNICOS	438	356	81,3	440	215	48,9	439	375	85,4
OFICIALES ADMINISTRATIVOS PENITENCIARIOS	77	-	-	48	-	-	35	-	-
ADMINISTRATIVOS	608	451	74,2	614	280	45,6	624	418	67,0
AUXILIARES	301	158	52,5	301	26	8,6	292	74	25,3
MEDICOS LEY 15076	118	31	26,3	112	12	10,7	113	18	15,9
ASESOR MINJU	3	1	33,3	4	1	25,0	4	-	-
Total	9.537	3.454	36,2	10.032	3.186	31,8	10.644	5.794	54,4

Estamentos	2006			2007			2008		
	Funcionarios N°	Capacitados N°	%	Funcionario N°	Capacitados N°	%	Funcionarios N°	Capacitados N°	%
DIRECTIVOS	33	31	93,9	30	30	100,0	25	22	88,0
PROFESIONALES	970	806	83,1	1098	983	89,5	1.162	1017	87,5
OFICIALES PENITENCIARIOS	604	435	72,0	681	436	64,0	664	552	83,1
VIGILANTES PENITENCIARIOS	9095	2.137	23,5	9534	4.056	42,5	10.218	4544	44,5
TECNICOS	493	381	77,3	510	439	86,1	543	481	88,6
OFICIALES ADMINISTRATIVOS PENITENCIARIOS	33	-	-	32	-	-	19	-	-
ADMINISTRATIVOS	617	331	53,6	645	450	69,8	694	508	73,2
AUXILIARES	261	150	57,5	245	157	64,1	234	92	39,3
MEDICOS LEY 15076	117	13	11,1	113	25	22,1	134	21	15,7
ASESOR MINJU	4	-	-	5	-	-	4	1	25,0
Total	12.227	4.284	35,0	12.893	6.576	51,0	13.697	7.238	52,8

Fuente: GENCHI

Los mayores porcentajes de capacitados se concentran en Directivos, Profesionales y Técnicos, que en los distintos años están en torno al 80% o más. En el caso de los Directivos alcanzar altos porcentajes se relaciona también con el hecho de que es un universo pequeño y decreciente en el tiempo (25 directivos en el 2008).

En el caso de los Oficiales Penitenciarios son porcentaje de capacitados algo menores que los anteriores, fluctuando entre el 62% y 74% y, llegando en el año 2008, al 83%.

En un rango inferior de porcentaje de capacitados están los Administrativos – sobre el 50% y menos del 75% - y los Auxiliares sobre el 25% y menos del 60%. Por último, los médicos están en todos los años en cifras inferiores al 27%. Finalmente, el porcentaje total de funcionarios capacitados ha fluctuado entre un 36,3% en el año 2003 y sobre el 50% en los años 2005 y 2008.

Cuadro N° 39
Características de la Capacitación realizada 2007 - 2008

ACTIVIDADES	2007	2008
1. N° de actividades de capacitación realizadas	549	679
2. Porcentaje de actividades de capacitación realizadas con evaluación aprendizaje $(128/549) \times 100$	23 %	10,9%
3. Total de actividades de capacitación desarrolladas dentro de la jornada laboral	519	659
4. Porcentaje de actividades de capacitación desarrolladas dentro de la jornada laboral	95.54%	96,9%
5. Total de actividades ejecutadas con 11 o menos horas de duración	253	410
6. Porcentaje de actividades ejecutadas con 11 o menos horas de duración, en relación al total de actividades ejecutadas 2007	46.08%	60,38%
7. Porcentaje de actividades de Capacitación realizadas por GENCHI $(465/679) \times 100$	61%	68%

Fuente: GENCHI. -INFORME FINAL DE GESTIÓN DE LA CAPACITACIÓN AÑO 2007
-INFORME FINAL DE GESTIÓN DE LA CAPACITACIÓN AÑO 2008

En el cuadro anterior se muestran algunos datos de las actividades de Capacitación con la información disponible para los años 2007 y 2008. Se pueden resumir diciendo que son diversos tipos de eventos de formación, la mayor parte realizados por la propia institución, efectuadas dentro de la jornada laboral y la mayor parte no considera evaluación de los aprendizajes.

3.3.4 Formación de Oficiales y Vigilantes – Escuela de Gendarmería de Chile

Escuela de Gendarmería

Los aspirantes a Oficiales Penitenciarios deben ser chilenos; tener entre 18 y 23 años de edad; soltero; haber cursado y aprobado el cuarto año de enseñanza media científico-humanista; haber cumplido con la ley de reclutamiento; tener salud apta para desempeñar las funciones; tener la estatura que determine el reglamento y; cumplir, además, las exigencias que establezca el reglamento de la Escuela de Gendarmería y las necesidades institucionales.

Los Vigilantes-Alumnos deben ser chilenos; tener entre 18 y 25 años de edad; soltero; haber cursado y aprobado a lo menos, el segundo año de la enseñanza media; haber cumplido con la ley de reclutamiento; tener salud apta para desempeñar las funciones; tener a lo menos, la estatura que exige el reglamento y cumplir las exigencias que fija el reglamento de la Escuela de Gendarmería y las necesidades institucionales¹⁰³.

Los Aspirantes a Oficiales y Vigilantes-Alumnos, mientras realicen los cursos de formación tienen la calidad de becarios. Los aspirantes a Oficiales y Vigilantes-Alumnos, tienen derecho a un estipendio mensual que es equivalente al sueldo base de los grados 20° y 22° de la Escala Única, respectivamente.

A su vez la Escuela de Gendarmería percibe una cantidad mensual equivalente al 75% del grado 23° y el equivalente al 50% del grado 24° por cada Aspirante a Oficial o Vigilante-Alumno, respectivamente, con el objeto de dotar al plantel de los bienes necesarios para la docencia e instrucción y la adecuación de su infraestructura.

Los emolumentos asignados a los becarios son administrados por la Dirección de la Escuela para dotarlos de los útiles, equipos y otros elementos necesarios para la enseñanza y mantención de los alumnos. De estos recursos, la Dirección de la Escuela entrega mensualmente a los becarios el veinticinco por ciento de sus estipendios de libre disposición. De estas cifras asignada a los alumnos se deducen los descuentos previsionales y de desahucio pertinentes y se ingresan a la Institución Previsional correspondiente.

Los becarios deberán rendir una fianza nominal con el propósito de asegurar su permanencia en la institución de a lo menos 5 años, después de haber aprobado el curso de formación¹⁰⁴. Esto significa que los Aspirantes a Oficiales y Vigilantes-Alumnos, por tener la calidad de becarios, contraen con el Estado, por medio de sus padres, representantes legales o apoderados, la obligación de permanecer en la Escuela hasta terminar sus estudios y graduarse de Oficial o Gendarme, según sea el caso. Para garantizar el compromiso anterior los padres, representantes legales o apoderados de los becarios suscriben una póliza de garantía a la orden del Director de la Escuela de Gendarmería de Chile por 60 Unidades de Fomento (UF) para los Aspirantes a Oficiales Penitenciarios, y de 30 UF para los Vigilantes-Alumnos.

Asimismo, este personal uniformado antes de recibir su nombramiento como Oficiales y Gendarmes, entrega una fianza (Póliza de Garantía) para garantizar, su permanencia en la institución por un período

¹⁰³ Ley N° 19.851 Moderniza la gestión y modifica las plantas del personal de Gendarmería de Chile. 30 enero 2003

¹⁰⁴ Reglamento de Fianza de permanencia para el personal de Gendarmería de Chile. Santiago, 19 de Noviembre de 1981

mínimo de cinco años, contados desde la fecha de su nombramiento. Esta fianza es equivalente a 80 unidades de fomento.

Para la formación, perfeccionamiento, orientación y especialización del personal, se incluyen entre los planes de estudio, los cursos y actividades siguientes:

- Oficiales Penitenciarios (ambos sexos):
 - a) Cursos de Formación para Aspirantes a Oficiales, con un mínimo de dos años académicos de duración que los habilita para ser nombrados Subalcaide;
 - b) Cursos de Perfeccionamiento para Oficiales en el grado de Alcaide 1°;
 - c) Cursos de especialización para Oficiales, y
 - d) Examen en el grado de Subinspector.

- Para vigilantes penitenciarios (ambos sexos)
 - a) Cursos de Formación para Vigilantes Alumnos, de un año académico de duración (8 meses) que lo habilita para ser nombrado Vigilante;
 - b) Curso de Perfeccionamiento en el grado de Vigilante 1°;
 - c) Curso de especialización para el personal de la Planta de Vigilantes Penitenciarios, y
 - d) Examen en el grado de Vigilante Mayor.

Organización¹⁰⁵ y Currículo Académico

El Jefe de Instrucción de la Escuela es un Oficial Penitenciario que actúa como el Superior Directo de Oficiales y Suboficiales Instructores del Alumnado y tiene, entre otros, los siguientes deberes y atribuciones: Responder del régimen interno del alumnado de la Escuela; dirigir a Oficiales y Suboficiales instructores y alumnos; distribuir a los alumnos de acuerdo con el régimen interno establecido; controlar las Hojas de Vida del Alumno y calificar su comportamiento; ser el conducto regular para el personal de su dependencia al recurrir al secretario general académico o Director de la Escuela; proponer al Secretario General Académico los Oficiales Jefes de Curso, y; ser el Jefe Directo de Oficiales y Suboficiales Instructores del Alumnado.

Los Oficiales Penitenciarios son los instructores tanto de los Cursos de Aspirantes a Oficiales como de Vigilantes Alumnos. Entre sus principales deberes y atribuciones están: Responder directamente de la Instrucción, administración y disciplina de su curso; estimular y afianzar la formación moral, disciplinaria, intelectual, social y física de los Aspirantes a Oficiales y de los Vigilantes Alumnos; responder de la formación técnico-profesional entregada; preparar, dirigir y llevar a efecto la instrucción militar del alumnado de su curso; llevar, controlar y revisar periódicamente toda la documentación docente de instrucción y administrativa de su curso; evaluar el rendimiento y el comportamiento del alumno en las actividades de régimen interno y de mantenimiento general; comunicar al Secretario General Académico los cuadros de notas e informes al término del trimestre, semestre, o año docente según corresponda;

¹⁰⁵ GENCHI. Reglamento de Régimen interno de la Escuela de Gendarmería de Chile "del Gral. Manuel Bulnes Prieto". Aprobado por resolución n° 1.487 exenta de fecha 17 de septiembre de 1984

asistir a los Consejos de Profesores e informar de la marcha docente de su curso; llevar la Hoja de Vida de los Alumnos de su curso.

Suboficiales Instructores son ejercidos por Vigilantes Penitenciarios y destinados a los Vigilantes Alumnos. Entre sus deberes y atribuciones están: Cumplir las instrucciones que le imparta el Oficial Instructor relacionadas con las actividades de régimen interno de su curso; reemplazar al Oficial Instructor en caso de ausencia de éste; cumplir las funciones de Clase de Servicio; realizar las clases prácticas de Instrucción del Oficial Instructor cuando éste lo determine; responder del orden, disciplina y aseo del curso; distribuir las ubicaciones de los alumnos de acuerdo a su antigüedad; ser el conducto regular entre alumnos y el Oficial Instructor.

Oficial Jefe de Curso a cargo de los cursos tanto de a Oficiales Penitenciarios y Vigilantes Alumnos. Estos dependen jerárquicamente del Jefe de Instrucción y entre sus deberes, funciones y atribuciones están: Conocer la situación de estudio de los alumnos, para informar de ello al Jefe de Instrucción; fiscalizar y orientar a los alumnos más atrasados en sus estudios o que tengan ramos pendientes, exigiéndoles mayor dedicación y un buen régimen de estudio de las asignaturas; controlar la asistencia a clases, especialmente a las de recuperación y horas extraordinarias, llevando una estadística sobre dicha materia, tanto de profesores como de los alumnos; servir de vocero en cualquier reclamo interpuesto por los alumnos, en lo que respecta al funcionamiento de cursos; asistir a los consejos de profesores, consejos de curso y comités cuando corresponda, debiendo informar sobre la materia de que trate.

El currículo Académico para los Oficiales es el siguiente:

Malla Curricular Oficiales

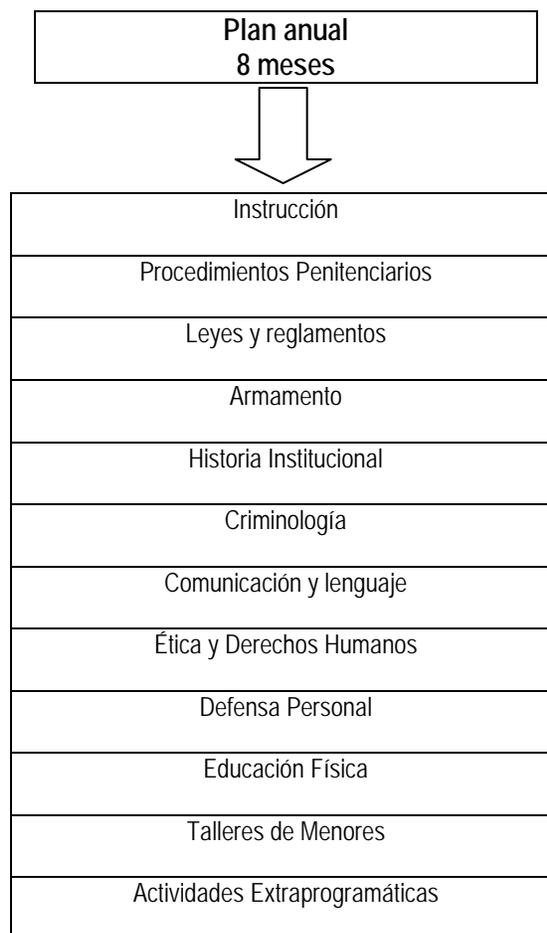
Primer Semestre Objetivo: Nivelar en conocimientos generales (C. Sociales)	Segunda Semestre Objetivo: Asociación con el trabajo penitenciario	Tercer Semestre Objetivo: Vinculación con el trabajo penitenciario	Cuarto Semestre Objetivo: Aplicación de experticias penitenciarias
↓	↓	↓	↓
Administración I: 2 hrs.	Administración II: 2 hrs.	Administración III: 2 hrs.	Gestión Penitenciaria: 2hrs.
Armamento: 4 hrs.	Armamento II: 4 hrs.	Armamento III: 4 hrs.	Armamento IV
Defensa P.: 2 hrs.	Defensa P.: 2 hrs.	Defensa P.: 2 hrs.	Defensa P.: 2 hrs.
Ed. Física: 2 hrs.	Ed. Física: 2 hrs.	Ed. Física: 2 hrs.	Ed. Física: 2 hrs.
E. Cívica: 2 hrs.	Hist. Penitenciaria I: 2 hrs.	E. Publica y DDHH: 2 hrs.	Talleres Modulares

I Derecho: 2 hrs.	Derecho II: 2 hrs.	Hist. Penitenciaria II: 2 hrs.	
Hist: Chile XX: 4 hrs.	Criminología I: 2 hrs.	Derecho III: 2 hrs.	Derecho IV: 2 hrs. DDHH
I. C. Soc: 4 hrs.	Instrucción II: 2 hrs.	Criminología II: 2 hrs.	
Instrucción: 2 hrs.	Reglamentación: 2 hrs.	Instrucción III: 2 hrs.	Liderazgo y Dirección: 2hrs.
Informática: 2 hrs.	Lenguaje II: 2 hrs.	Seminario de Titulo I: 2 hrs.	Monografías y Est. Exploratorios: 16 hrs.
Lenguaje: 2 hrs.	Procedimiento II: 4 hrs.	Lenguaje III: 2 hrs.	Procedimiento P: hrs.
Procedimiento: 4 hrs.	Psicología II: 2 hrs.	Procedimiento III: 4 hrs.	Sumarios 2 hrs.
Psicología I: 2 hrs.		Psicología III: 2 hrs.	

Práctica I: 88 hrs	Estatuto Administrativo	Práctica II: hrs
--------------------	-------------------------	------------------

El currículo académico para los Vigilantes es el siguiente:

Malla Curricular Vigilantes



Esta malla curricular es por objetivos de aprendizaje y centrado en la adquisición de conocimientos y no está considerado el desempeño por competencias laborales que es lo que está definiendo la institución para los próximos años. En noviembre del 2008 se aprobó por parte de la Dirección Nacional una nueva malla curricular por competencias. Su implementación será gradual, habiéndose iniciado su fase piloto el año 2009¹⁰⁶ y, se espera que en el año 2010 se amplíe al 30% de la malla curricular¹⁰⁷. Todo esto teniendo en vista que los estudios de la Escuela de GENCHI tenga un reconocimiento del sistema nacional de educación, de la misma manera que las escuelas de Armas y Especialidades de las Fuerzas Armadas¹⁰⁸.

En esta propuesta centrada en competencias laborales, para los Alumnos Oficiales, identifica tres ejes temáticos que ordenan las 25 asignaturas que sería la base para acreditar una carrera profesional¹⁰⁹. El primer eje es el Legal Administrativo que incluye asignaturas sobre la normativa legal y administrativa, la Identidad Institucional, los DDHH, de Probidad y Ética Pública y que tiene una ponderación en la carga académica del 25%; El segundo eje es el Entrenamiento Penitenciario que incluye conocimientos específicos, habilidades y destrezas, para el quehacer del trabajo penitenciario en la unidad penal y temas referidos salud ocupacional, considera asignaturas como entrenamiento físico, armamento y técnicas de defensa personal. Su ponderación en la carga académica es de un 45%; Finalmente, está el eje del Trabajo Penitenciario que considera situaciones en los recintos penitenciarios: Seguridad y manejo de Crisis; Intervención y Tratamiento Penitenciario, y cuya ponderación en la carga académica es de un 30%. Para el caso de los Vigilantes Alumnos, también se identifican competencias laborales que permitan acreditar una futura carrera técnica. Se definieron los mismos tres ejes temáticos de los Alumnos Oficiales con 19 asignaturas y con las siguientes proporciones en los ejes temáticos: Legal Administrativo (25%), Entrenamiento Penitenciario (55%) y Trabajo Penitenciario (20%)

La planta docente para el año 2009 está integrada por 8 profesores de Educación Media y Básica, 4 Psicólogos, 2 Asistentes Sociales, un Licenciado en filosofía y un docente en Defensa Personal. Luego una planta externa a la Escuela, pero vinculada a distintas funciones en GENCHI integrada por un abogado, un periodista, un profesor, un psicólogo, un Administrador Público y 4 Oficiales Penitenciarios de distinto rango.

Respecto a los cursos de perfeccionamiento posterior, se distinguen aquellos de¹¹⁰:

Orientación: Aquellos destinados a entregar conocimientos básicos al personal que ingresa a la Institución y que no están obligados a aprobar un curso de formación antes del ingreso.

¹⁰⁶ GENCHI. Cuenta Pública. 2008

¹⁰⁷ GENCHI. Cuenta Pública. 2009

¹⁰⁸ Ley N° 18.962. Orgánica Constitucional de Enseñanza. 1 de Marzo 1990. Artículo 73 establece que las Escuelas de Armas y Especialidades de las Fuerzas Armadas, la Escuela Técnica Aeronáutica de la Dirección General de Aeronáutica Civil y la Escuela de Carabineros puedan otorgar títulos técnicos de nivel superior y que son equivalentes a los demás establecimientos de Educación Superior.

¹⁰⁹ Escuela de Gendarmería. Secretaría Académica. Propuesta Final de Perfil de Egreso. Aspirantes a Oficiales y Vigilantes Alumnos. Propuesta Final de Malla Curricular por Competencias para AAOO y VVAA. Sin año

¹¹⁰ GENCHI. Reglamento de Evaluación de la "Escuela de Gendarmería de Chile del Gral. Manuel Bulnes Prieto". Aprobado por resolución N° 169 exenta de fecha 19 de enero de 1995

Perfeccionamiento: Aquellos que habilitan al personal para el desempeño de funciones de mayor complejidad y responsabilidad. Su aprobación es requisito para el ascenso.

Especialización: Aquellos en los cuales sea necesario adquirir o profundizar conocimiento en determinadas materias, para el desempeño profesional de acuerdo a las necesidades de la Institución.

En el cuadro siguiente puede observarse la promoción de Vigilantes Penitenciarios para los años 2006 – 2008¹¹¹:

Cuadro N° 40
Promoción Vigilantes-Penitenciarios 2003-2009

PROMOCIÓN	INGRESOS			BAJAS			EGRESADOS		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
2003 - 2004	855		855	36			819		819
2004 - 2005	708		708	33			675		675
2005 (Banda-CEAC ⁽¹⁾ -Paramédicos)	83	24	107	1	1	2	82	23	105
2005 (Con servicio militar)	359		359	21		21	338		338
2005 - 2006	467	149	616	30	6	36	440	140	580
2006	577	140	717	26	3	29	551	137	688
2007	601	100	701	5	2	25	596	98	694
2007 - 2008	225	87	312	5		5	220	87	307
2008	508	146	654	23	19	42	485	127	612
2009	684	112	796	37	2	39	647	110	757
Total	5.067	758	5.825	217	33	250	4.850	725	5.575

Fuente: GENCHI. Datos proporcionados por la Escuela de Gendarmería de Chile.

⁽¹⁾ : CEAC. Centro de adiestramiento Canino

Como se dijo más arriba la cantidad de alumnos por año es establecido por la Dirección Nacional de acuerdo a los requerimientos que se hagan de los distintos centros penitenciarios y, que es canalizado por el departamento de Personal. En principio las promociones inician su ciclo de formación a comienzos de cada año (Marzo). Sin embargo, en algunos períodos hubo más de un llamado a postulaciones en el año. Fue el caso del año 2005 en que se hicieron tres procesos de reclutamiento y selección de alumnos. En el primero se postularon jóvenes para la Banda, El Centro de Adiestramiento Canino (CEAC) y paramédicos. Luego hubo un llamado para cubrir vacantes en dos períodos. En el primer semestre del 2005 se privilegió a los postulantes con el servicio militar rendido, lo que permitió reducir la malla curricular evitando algunos ramos en los cuales estos alumnos tenían experiencia. En el segundo semestre se llenaron las vacantes con alumnos de una promoción normal. El total de ingresados para ese año alcanzó a un número superior a los 1000 alumnos.

El porcentaje de egresados del período 2003 - 2009 respecto a los que ingresan en cada año se sitúa sobre el 93,4%. Destacan la promociones 2005 (Banda y otros) con un 98,1% de aprobados respecto a los ingresados, la del 2007 - 2008 con un 98,4% y la del 2007 con un 99%. El porcentaje acumulado de mujeres que egresan respecto del total fue de un 15%. El total de egresados en el período 2003 – 2009 fue de 5.575 Vigilantes Penitenciarios con un promedio anual de 796 estudiantes egresados.

¹¹¹ Para este informe no estuvo disponible la información completa de los alumnos de la Escuela. Se utilizó la información que aparece en GENCHI. Informe de evaluación de gestión a la admisión y reclutamiento de la escuela 2008. Informe paa n° 37 / 2008. Santiago, 22 de Octubre de 2008

Cuadro N° 41
Relación de postulantes a Vigilantes Penitenciarios por vacantes 2003 - 2009

Año de Postulación	POSTULANTES			VACANTES			RELACIÓN POSTULANTE POR VACANTES		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
2003	3.262		3.262	855		855	3,8		3,8
2004	2.407(b)		2.407	708		708	3,4		3,4
TOTAL 2003 - 2004 (a)	3.262		3.262	1.563		1.563	2,1		2,1
2005 (Banda-CEAC-Paramédicos)	110	31	141	83	24	107	1,3	1,3	1,3
2005 (Con servicio militar)	3.267		3.267	359		359	9,1		9,1
2005 - 2006 ©	2.908	2.316	5.224	467	149	616	6,2	15,5	8,5
Total 2005	3.267	2.316	5.583	826	149	975	4,0	15,5	5,7
2006	2.615	1.279	3.894	577	140	717	4,5	9,1	5,4
2007	3.043	1.569	4.612	601	100	701	5,1	15,7	6,6
2007 - 2008	1.006	577	1.583	225	87	312	4,5	6,6	5,1
2008	2.523	1.612	4.135	508	146	654	5,0	11,0	6,3
2009	2.626	1.754	4.380	684	112	796	3,8	15,7	5,5

Fuente. Construcción propia a partir de los datos proporcionados por la Escuela de Gendarmería de Chile

(a) Sólo hubo un llamado el 2003 que sirvió para llenar las vacantes del año 2003 y 2004

(b) Los postulantes del año 2004 se obtuvo de la resta de los postulantes del 2003 (3.262) menos las vacantes llenadas en ese año (855).

© En el año 2005 hubo dos ingresos durante el año a la escuela. Uno a comienzos del año y otro en el segundo semestre. En el 2005 (Con Servicio Militar) se privilegió a quienes tuvieran realizado el servicio militar. Para cubrir los cupos del 2005 - 2006 se hizo con los postulantes del llamado de comienzos del 2005. Los postulantes del año 2005 que corresponde a la promoción 2005 - 2006, se obtuvo de la resta de los postulantes del 2005 (3.267) menos las vacantes completadas a comienzos de ese año (359).

El número promedio de postulantes a las vacantes de Vigilantes Penitenciarios, se fue incrementando desde el año 2003 - 2004 que fue de 2,1 postulantes por puesto hasta 5,5 postulantes para el año 2009. El año 2007 fue el que tuvo un mayor número promedio de postulantes en el período con 6,6 postulantes por vacante.

En los años en que hubo admisión de mujeres el promedio de postulantes por vacante fue muy superior a los postulantes hombres. Estos valores fluctuaron entre 6,6 postulantes mujeres por puesto en la promoción 2007-2008 hasta un máximo de 15 postulantes en los años 2007 y 2009. En el caso de los hombres para esos mismos años, estos valores fluctuaron entre un 3,8 de postulantes en el año 2009 hasta un máximo de 5,1 postulante por vacante en el año 2007. En el único caso en que hubo equivalencia de mujeres y hombre entre postulante por puestos fue en el concurso especializada del año 2005 para llenar vacantes para la Banda, paramédicos y Centro de Adiestramiento Canino, con 1.3 postulante tanto en hombre como en mujeres.

En números absolutos el año 2005 tuvo un mayor número de postulante en el período 2003-2009 con 5.583 jóvenes de ambos sexos, en el que también hubo una mayor cantidad de vacantes disponibles con 975 plazas para Vigilantes Penitenciarios.

Cuadro N° 42
Promoción Oficiales-Penitenciaros 2003-2009

PROMOCIÓN	INGRESOS			BAJAS			EGRESADOS		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
2003 - 2005	30		30				30		30
2004 - 2006	110		110	3		3	107		107
2006 - 2007	90	25	115	11	5	16	79	20	99
2008-2009	60	28	88	5	7	13	55	21	76
Total	290	53	343	19	12	27	271	41	312

Fuente: GENCHI. Datos proporcionados por la Escuela de Gendarmería de Chile.

Respecto de los Oficiales Penitenciaros el llamado a postulaciones se realizó en el período cada dos años, con la excepción del año 2003 y 2004 en que fue anual. El porcentaje de alumnos egresados respecto a los ingresados en todo el período fue de un 91%. En cuanto al total de egresados en todo el período fue de 312, de los cuales el 13,1 % corresponde a mujeres.

En el cuadro siguiente se muestra la relación entre N° de postulantes en relación a las vacantes en cada período de los Oficiales Penitenciaros.

Cuadro N° 43
Relación de postulantes a Oficiales Penitenciaros por vacantes
2003 - 2009

Año de Postulación	POSTULANTES N°			VACANTES N°			RELACIÓN POSTULANTE POR VACANTES N°		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
2003 (a)	1.020		1.020	30		30	34		34
2004 (b)	990		990	110		110	9,0		9
Total 2003	1.020		1.020	140		140	7,3		7,3
2006	1.323	734	2.057	90	25	115	14,7	29,4	17,9
2008	523	241	764	60	28	88	8,7	8,6	8,7

Fuente: Construcción propia a partir de los datos proporcionados por la Escuela de Gendarmería de Chile

(a) Sólo hubo un llamado el 2003 que sirvió para cubrir las vacantes del año 2003 y 2004

(b) Los postulantes del año 2004 se obtuvo de la resta de los postulantes del 2003 (1.020) menos las vacantes llenadas en ese año (30).

El número promedio de postulantes a las vacantes de Oficiales Penitenciaros fue muy superior a los de Vigilantes Penitenciaros. El año en que hubo menos postulantes por vacante fue el año 2003 con 7,3, época en que se hizo un solo llamado para dos períodos. En el caso de los hombres fue el año 2003 en que hubo el mayor número de postulantes por plaza disponible con 34 jóvenes y en las mujeres fue el año 2006 con 29,4.

3.3.5 Evaluación de Desempeño

GENCHI tiene un reglamento de calificación del personal. Este reglamento¹¹² señala que todo el personal estará afecto a este proceso con excepción del Director Nacional. Se establecen los factores a evaluar: Competencia, cooperación, disciplina, conducta; el tipo de calificación y su ponderación. Además, se detallan las fases del proceso calificadorio, dividido en: Calificación, revisión, clasificación y apelación. Las listas de clasificación son Lista N° 1 de Mérito, N° 2 Buena, N° 3 Condicional y N° 4 de Eliminación.

En el siguiente cuadro se puede observar el resultado de las calificaciones en el período 2003- 2008.

Cuadro N° 44
Resultado Calificaciones Funcionarios GENCHI 2003 - 2008

		Resultados %					
		2003	2004	2005	2006	2007	2008
Evaluación del desempeño Distribución del personal de acuerdo a los resultados de las calificaciones del personal.	Lista 1	91,6	91,4	91,5	90,9	89,7	99
	Lista 2	7,1	7	7,4	7,5	9,1	0,9
	Lista 3	1,2	1,5	0,99	1,5	1,1	0,1
	Lista 4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0

Fuente. Obtenido de Balance de Gestión Integral 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008

Se constata que una amplia mayoría – cercano al 98% - en todos los años se clasifica en lista 1 y 2. El año 2008 fue particularmente sobresaliente en las calificaciones puesto que el 99% estuvo en lista 1.

Otros indicadores son la relación de funcionarios de planta ascendidos respecto de la Planta efectiva de Personal:

Cuadro N° 45
Funcionarios de planta ascendidos 2003 - 2008

		Resultados					
		2003	2004	2005	2006	2007	2008
Porcentaje de funcionarios de planta ascendidos respecto de la Planta Efectiva de Personal	(N° de Funcionarios Ascendidos) / (N° de funcionarios de la Planta Efectiva)*100	2,6%	9,7%	13,5%	5%	5,9%	1,1%

Fuente. Obtenido de Balance de Gestión Integral 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008

¹¹² Decreto 235. Reglamento de Calificaciones del Personal de Gendarmería de Chile 8 de marzo 1982; Decreto 819. Aprueba Reglamento Especial de Calificaciones para personal afecto a estatuto administrativo de GENCHI. 23 de agosto 2001.

GENCHI tiene un sistema de carrera que permite a los funcionarios ir ascendiendo dentro del sistema. En diferentes decretos se establecen los escalafones, forma de ascender, postulaciones, etc. Respecto de las promociones en los cargos de carrera funcionaria de la Planta de Directivos y de las Plantas de Profesionales y de Técnicos de Gendarmería de Chile, se establece que se efectuarán por concurso dentro de la institución a los que podrán postular los funcionarios de planta que cumplan con los requisitos correspondientes y se encuentren calificados en Lista 1, de distinción o en lista 2, buena. El concurso puede ser declarado desierto por falta de postulantes idóneos procediéndose, en este caso, a proveer los cargos mediante concurso público¹¹³.

En el cuadro anterior puede observarse que en los años 2004 y 2005 fue el período en que hubo un porcentaje mayor de ascensos provenientes de la planta de GENCHI.

Finalmente, en el cuadro siguiente, se muestran los días no trabajados cualquiera sea la razón por funcionarios y por repartición. Los mayores días no trabajados para el año 2009 corresponden al Centro Penitenciario femenino con 75,3 días por funcionario y las Direcciones Regionales con 51,4 días. Los Centros Penitenciarios fluctúan entre los 42 y 48 días. La unidad con menos días no trabajados es la Dirección Nacional.

Cuadro N° 46
Promedio de días no trabajados por funcionario de GENCHI 2007- 2008

Centros o Unidades	2007			2008		
	Días no trabajados N°	N° funcionarios	Promedio días no trabajados x trabajador	Días no trabajados N°	N° funcionarios	Promedio días no trabajados x trabajador
CENTROS PENITENCIARIOS						
Complejo Penitenciario (CP):	177.824	3.797	46,83	190.905	3.928	48,60
Complejo Penitenciario (CP) Concesionado	55.198	1.291	42,76	80.158	1.761	45,50
Centro Penitenciario Femenino (CPF):	26.055	381	68,38	31.622	420	75,30
Centro de Detención Preventiva (CDP):	121.704	2.709	44,93	118.720	2.643	44,90
Centro de Internación Provisoria - Centro Régimen Cerrado	Sin datos	Sin datos	Sin datos	27.170	596	45,60
Centros especiales	4.229	314	13,47	9.848	241	40,90
Centros de Educación y Trabajo	8.388	214	39,19	9.812	229	42,80

¹¹³ Ley 19.851. Op. cit

Centro de Reinserción Social (C.R.S.):	22.019	563	39,11	26.601	632	42,10
Totales	415.417	9.269	44,8	494.836	10.450	47,4
Unidades de apoyo Nacional y Regional						
Dirección Nacional	46.000	1.885	24,40	62.046	2.449	25,30
Direcciones Regionales	26.816	719	37,30	32.471	632	51,40
Patronato Local de Reos	1.891	99	19,10	2.942	90	32,7
Promedio General	490.122	11.972	40,94	592.314	13.621	43,49

Fuente: GENCHI. 2007 y 2008

En los informes de GENCHI. Balance de Gestión integral, se hace un cálculo por el promedio mensual de días no trabajados.

Cuadro N° 47
Promedio mensual de días no trabajados

Indicador		Resultados					
		2003	2004	2005	2006	2007	2008
Promedio Mensual Número de días no trabajados por funcionario	N° de días de licencias médicas, días administrativos y permisos sin sueldo año ÷12	1.5	1.2	1,33	2,3	2,2	2,4 ¹¹⁴

GENCHI. Fuente. Obtenido de Balance de Gestión Integral 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008

Se puede observar que el promedio de días no trabajados en el período 2003 al 2008 ha ido aumentando sostenidamente desde el 2003, siendo su tasa de variación de un 60% en el periodo evaluado.

¹¹⁴ La fuente de datos del cuadro N° 47 son los documentos Balance de Gestión Integral 2003 al 2008 que GENCHI publica año a año. Los datos de los cuadros N° 46 y N° 76 provienen de información entregada por la unidad de Recursos Humanos de GENCHI, la que está más actualizada que los Balances de Gestión Integral indicados.

3.3.6 Infraestructura

En esta sección se describirá el Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria y las principales características de los actuales establecimientos penitenciarios del país.

3.3.6.1 Antecedentes Generales del origen del Modelo de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria

El modelo de concesión de cárceles en Chile fue ideado a inicios del Gobierno del Presidente Ricardo Lagos por el entonces Ministro de Justicia, José Antonio Gómez, como una manera de contribuir a la solución de una problemática constante, cual es la sobrepoblación penal, la antigüedad de la infraestructura disponible en el país y cumplir con el deber del Estado y de la administración, de custodiar a las personas que han sido privadas de libertad por resolución de los tribunales de justicia. El promedio de antigüedad de las unidades penales, antes de iniciarse el programa de cárceles concesionadas, era de alrededor de 50 años, con cárceles en operación desde el siglo XIX. Por ejemplo el CDP Santiago SUR o ex Penitenciaría, que hoy cuenta con una población penal de más 7000 personas siendo que su capacidad original no supera los 3000; en otras palabras, se contaba con una infraestructura no coherente con las obligaciones actuales de un Estado de derecho en relación con la población privada de libertad que, no obstante haber cometido delitos y haber sido condenadas por éstos, no tienen que ver restringidos sus derechos sino en la estricta medida en que lo haya determinado la resolución judicial que los privó de libertad. Cualquiera otra afectación adicional de derecho, por la vía fáctica, es indebida, lo que el Estado debe tratar de superar.

El proceso de concesiones se inició el año 2000. Al respecto cabe señalar que durante el período 1990-1999 el Ministerio de Justicia invirtió en infraestructura aproximadamente US\$ 135 millones con fondos sectoriales y regionales. Desde el año 2000 se comenzó a desarrollar el Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria, haciendo uso de la Ley de Concesiones: se planificó construir 10 nuevas cárceles concesionadas con cerca de 16.300 plazas adicionales. Estas nuevas cárceles, representan una inversión cercana a los US\$ 280 millones¹¹⁵.

El Ministerio de Justicia y Gendarmería de Chile realizaron la identificación de los requerimientos técnicos, financieros, estadísticos y calidad del servicio para determinar los estándares de calidad a incluir en las bases de licitación de las cárceles concesionadas¹¹⁶. No obstante no existir estándares internacionales en materia de construcción y operación de establecimientos penitenciarios, se buscaron prácticas internacionales que pudieran servir de ejemplo. Con este fin se visitaron otros países a fin de conocer otras experiencias al respecto (particularmente Francia y Estados Unidos). Entonces se elaboraron los requerimientos técnicos que constituyeron pautas mínimas de diseño, construcción y explotación que debían tener los recintos carcelarios concesionados en Chile (Por ej.: espesor de muros, metros cuadrados por interno, habitabilidad de los módulos, cierres perimetrales, coberturas y características de los servicios intrapenitenciarios (salud, educación, rehabilitación social, aseo y control de plagas, alimentación,

¹¹⁵ Libertad y Desarrollo: Temas Públicos "Crisis Carcelaria: Déficit Duplicado en los Últimos 15 Años" N° 737 - 26 de Agosto de 2005

¹¹⁶ En el Anexo N° 4 se presenta un resumen detallado de los estándares a cumplir en los Contratos de Concesiones de las unidades penales respectivas.

lavandería.). Estos estándares sólo operan para las unidades penales concesionadas no existiendo parámetros ni estándares similares en las unidades tradicionales.

Después de elaborar estos requerimientos se inició el trabajo con el Ministerio de Obras Públicas con miras a redactar las bases de licitación. En ellas participó una variedad de profesionales de múltiples disciplinas que aportaron su visión del fenómeno carcelario. En este marco, surge la necesidad de organizar al interior de Gendarmería, la Unidad de Concesiones, entidad dependiente de la Dirección General de dicha Institución, la cual fue creada para elaborar las Bases de Licitación en el marco del Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria definido por el Gobierno.

Otra característica que tiene el modelo de concesiones es que, por ejemplo, al no haber pago sino hasta cuando la edificación se encontrara en explotación, vale decir, puesta en servicio, se entendía que ése era un incentivo bien dispuesto en beneficio de la celeridad de las construcciones. Se pensaba que esto podía ayudar a la celeridad del programa de construcción de cárceles y también la incorporación de la explotación operativa como uno de los servicios que debe prestar el concesionario por un determinado período. Este modelo permitiría abordar la inversión con recursos del sector privado, que iba a tener incentivos para que esa construcción fuera de calidad y hecha con la mayor rapidez, elementos estructurales que tuvieron en vista las autoridades de Gobierno en ese momento para considerar que la Ley de Concesiones de Obras Públicas podía ser una buena herramienta a utilizarse en este esfuerzo histórico que iba a emprender el país.

En cuanto al modelo de operación, este implica un sistema mixto de administración penitenciaria público-privada¹¹⁷, sin modificar la normativa legal que establece en el artículo N° 3 del Decreto Ley N° 2.859 (Publicado en el Diario Oficial N° 30.467, de 15 de Septiembre de 1979), que fija la Ley Orgánica de Gendarmería de Chile, que es esta última Institución, la encargada de: i) Control y administración de cárceles; ii) Cumplimiento de sentencias que impone penas privativas o restrictivas de la libertad; iii) Ejercicio de atribuciones para garantizar el cumplimiento de la sentencia. No obstante, la legislación permitió la participación de capital privado en varios aspectos de la operación de los nuevos establecimientos tales como:

- Construcción y financiamiento de la infraestructura
- Mantenimiento de la Infraestructura
- Mantenimiento del Equipamiento Estándar¹¹⁸
- Mantenimiento de Equipamiento de Seguridad¹¹⁹

¹¹⁷ Presupuestos básicos del modelo de concesiones de infraestructura penitenciaria del país, son que el uso de la fuerza y la función de la pena privativa de libertad, deben ser funciones privativas del Estado, por lo que no son traspasables a privados (además de lo establecido en la Ley Orgánica de Gendarmería). En efecto, el actual modelo de concesiones busca "Hacer compatible el rol del Estado en cuanto a detentar el poder y autoridad pública y la habilidad del sector privado en la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos" (Fuente: Lizana, Marcos. "Participación de Privados en el quehacer Penitenciario. Experiencia y Desafíos en Chile" en Seminario "Cárceles Privadas: Experiencia Comparada y Desafíos en Chile", organizado por Libertad y Desarrollo, Universidad Adolfo Ibáñez y Fundación Paz Ciudadana. 24 de agosto de 2007)

¹¹⁸ Comprende la aplicación de planes de mantenimiento sobre equipamiento de mobiliario de oficinas, baños, cocinas, recintos deportivos, salones de culto, recintos para atenciones de salud, módulos de reclusión, celdas, salas multiuso, artefactos para calefacción y refrigeración, herramientas, elementos de prevención de incendios, etc. (Fuente: Ministerio de Justicia, Bases de Licitación, Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria)

¹¹⁹ Comprende la aplicación de planes de mantenimiento preventivo sobre todo sistema o equipo directamente relacionado con la seguridad y vigilancia del establecimiento penitenciario concesionado, incluyendo los equipos de detección, comunicaciones,

- Servicios Penitenciarios:
 - Alimentación
 - Salud
 - Lavandería
 - Aseo y control de plagas.
 - Reinserción Social (Educación; Trabajo y Capacitación Laboral; Apoyo Psicosocial; Actividades recreativas, culturales y deportivas).
 - Economato (venta de productos dentro de los penales).

La meta planteada inicialmente por el Gobierno de la época fue implementar un programa para construir 10 unidades penales de acuerdo a este modelo y características, durante el sexenio 2000-2006. Las 10 unidades penales representaban 460.000 mts² de construcción y 16.800 nuevas plazas. Las 10 cárceles concesionadas fueron distribuidas en 4 grupos de licitación a realizar en el sexenio indicado¹²⁰.

La meta no se cumplió debido a los retrasos en los grupos 2 y 4 tema abordado más adelante. En la actualidad, están funcionando 6 de las 10 unidades que comprendían este primer programa de concesión, lo que implica que aproximadamente el 21 % de la población penal del país está bajo el nuevo estándar de unidades penales concesionadas.

Cabe señalar que han finalizado las obras (2010), y están pronto a entrar en operación, las dos unidades penales del Grupo 2: Antofagasta y Concepción (donde hubo paralización de faenas, fin del contrato y relicitación). Actualmente se está avanzando en la licitación de las dos unidades penales del grupo 4, a fin de completar las 10 unidades del programa original. Además, se planea ejecutar un 2° Programa de Concesiones con 5 unidades penales más: Calama, Copiapó, Temuco, Bío Bío y Valparaíso, que aportarían 6.150 nuevas plazas aproximadamente¹²¹.

3.3.6.2 Procedimientos para la construcción de Obras Públicas

En el sector público la dotación de infraestructura es responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas. Para ello, cuenta con dos unidades especializadas: la Dirección de Arquitectura, modelo tradicional, y la Unidad de Concesiones, que es el modelo nuevo asociado a la Ley de Concesiones de Obras Públicas (1996). El Ministerio de Justicia ha sido cliente permanente de la Dirección de Arquitectura y cliente ocasional de la Unidad Coordinadora Concesiones de Obra Pública, CCOP. Entonces, el modelo de construcción de obras públicas por parte del Ejecutivo radica en la unidad técnica del Ministerio de Obras Públicas, MOP, a la cual los demás ministerios le entregan un mandato amplio en sus alcances, e irrevocable, porque el legislador entendió que, siendo la construcción de obras públicas una cuestión específica y técnica, había que contar con una unidad especializada, y los mandantes, es decir, los ministerios sectoriales, no podían tener ni la responsabilidad directa ni intervenir demasiado en el proceso de construcción, por cuanto es un proceso técnico que debía quedar en manos especializadas. En

alarmas, cerraduras, elementos de tecnovigilancia, cámaras, detectores, sensores, etc. (Fuente: Ministerio de Justicia, Bases de Licitación, Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria)

¹²⁰ Grupo 1: Alto Hospicio, La Serena, Rancagua; Grupo 2: Concepción y Antofagasta; Grupo 3: Santiago I, Valdivia y Puerto Montt; Grupo 4: Santiago II y Talca

¹²¹ Esta cifra podría variar en la medida que se modifiquen los diseños de los proyectos indicados.

consecuencia, el sector público construye a través del Ministerio de Obras Públicas. Los demás servicios y reparticiones actúan como "clientes", por cuanto le dan a conocer sus requerimientos específicos, sea a través del modelo tradicional, con la Dirección de Arquitectura, o del modelo nuevo, con el MOP. La administración de ese encargo está en manos del Ministerio de Obras Públicas, lo mismo que la inspectoría fiscal y la asesoría a la inspección fiscal. Ésta última corresponde a un grupo de profesionales financiado por la Sociedad Concesionaria y el MOP en conjunto, para hacer el seguimiento de la obra, desde el punto de vista físico y financiero.

El sistema de resolución de conflictos establecido en la Ley de Concesiones es un sistema con comisiones arbitrales, en el que cada parte designa a un árbitro y hay un tercero imparcial. El riesgo que el sector privado toma al hacer la inversión es un riesgo que asume sobre la base de tener cierta seguridad en los retornos. Es lo esencial para que tome el riesgo. Las empresas transnacionales que participan en este tipo de inversiones, que generalmente son capitales extranjeros, requieren para invertir en un país saber cuál es el sistema de resolución de conflictos que existe en él. En el caso del modelo de concesiones, como se trata de un modelo de colaboración público-privado, el resguardo del interés fiscal debe hacerse lo más compatible posible con el interés privado¹²².

3.3.6.3 Marco legal del Sistema de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria

El sistema concesionado de unidades penales se rige por el mismo cuerpo legal que norma la demás infraestructura concesionada en el país: la Ley de Concesiones de Obras Públicas¹²³ y su reglamento. En efecto, el marco legal está constituido por el contrato de concesión, el que está conformado por las Bases de Licitación, el Reglamento de Servicio de la Obra¹²⁴, la Oferta Técnica y el marco legal. Esto implica que se aplicó a la infraestructura penitenciaria concesionada la misma regulación utilizada en la concesión de obras de infraestructura pública, tales como infraestructura vial (carreteras) y aeropuertos.

El artículo N° 39 de la Ley de Concesiones de Obras Públicas define como "Obra pública fiscal" a cualquier bien inmueble construido, reparado o conservado a cambio de la concesión temporal de su explotación o sobre bienes nacionales de uso público o fiscales destinados a desarrollar áreas de servicio. El Ministerio de Obras Públicas es competente para otorgar en concesión toda obra pública, salvo el caso en que tales obras estén entregadas a la competencia de otro Ministerio, servicio público, municipio o empresa pública.

La Ley de Concesiones establece que la adjudicación de las concesiones debe efectuarse vía licitación pública, nacional o internacional. El concesionario está facultado para explotar el o los bienes objeto de la concesión, por cuenta propia o por terceros, quedando, en todo caso, como único responsable ante el Ministerio de Obras Públicas.

¹²² Según ha declarado el ex Ministro de Justicia Carlos Maldonado, para quien el sistema de resolución de conflictos es claramente favorable al interés del concesionario y contrario al interés del Estado. No obstante, se debe tener presente que ello puede tener que ver con la viabilidad de las concesiones como modelo de negocio. Si los conflictos de intereses se vieran en la justicia ordinaria, tal vez los inversionistas extranjeros no estarían dispuestos a hacer la inversión.

¹²³ Ley de Concesiones, Decreto MOP N° 900 de 1996 y sus modificaciones posteriores.

¹²⁴ Conjunto de Normas que regulan la Operación, Explotación y Conservación de la Concesión, que es elaborado por el Concesionario y aprobado por el MOP.(Fuente: MOP)

La licitación comienza con un Prospecto de Inversión, que es un documento elaborado por el MOP que resume las características técnicas de la obra que se desea entregar en concesión, las condiciones del servicio que se prestará y los montos aproximados de inversión. Un instrumento sustancial en esta fase son las Bases de Licitación. Se trata de un conjunto de normas y especificaciones administrativas, técnicas y económicas, elaboradas por el Ministerio de Obras Públicas con que se hace el llamado a licitación y que forman parte del contrato de concesión¹²⁵.

Las Bases de Licitación comprenden las bases administrativas, las bases técnicas, también denominadas Pautas Mínimas de diseño, construcción y explotación, y las bases económicas. Deben contemplar, al menos, la descripción de la obra pública fiscal que se licita, la determinación de la normativa que rige el contrato, presupuesto oficial de la obra, régimen de garantías, sistemas de evaluación de las ofertas y procedimiento de adjudicación, condiciones económicas de la concesión, multas y sanciones por incumplimiento del contrato de concesión, especificación de la obra que se entrega en concesión y de las obras adicionales incluidas en las bases de licitación, pagos que el concesionario deberá realizar al Fisco, si los hubiere, pagos que el Fisco deberá realizar al concesionario, si los hubiere, si la inversión y la construcción se realizará en una o varias etapas.

Las bases de licitación deben ser aprobadas por la Dirección General de Obras Públicas, y en forma previa al llamado a licitación deben ser aprobadas por el Ministerio de Hacienda. Las ofertas deben ser recibidas en un acto público por la Comisión de Apertura¹²⁶ que debe estar formada, a lo menos, por el Director General de Obras Públicas o su representante, el Jefe Superior de la Dirección del MOP que corresponda a las obras a ejecutar o su representante y los Secretarios Regionales Ministeriales de la región o regiones en que se desarrollará el proyecto. La Comisión de Evaluación debe verificar si los antecedentes presentados en la oferta económica se ajustan a las bases de licitación y asignar un puntaje a cada oferta¹²⁷. La Comisión de Evaluación debe levantar un Acta de Calificación, que debe ser firmada por todos sus integrantes, estableciendo el orden de los licitantes en función del puntaje final obtenido. La adjudicación del contrato se resuelve por decreto supremo del Ministerio de Obras Públicas, que debe llevar, además, la firma del Ministro de Hacienda. El contrato se perfecciona una vez publicado en el Diario Oficial el decreto supremo de adjudicación.

¹²⁵ En el caso de la Infraestructura Penitenciaria, Gendarmería participa en la elaboración de las bases de licitación por medio de su Unidad de Concesiones.

¹²⁶ Según el Reglamento de Concesiones (D.S. N° 956 del MOP de 1997). También, según esta misma normativa está establecido quienes participan en la Comisión de Evaluación de las ofertas, la que estará formada, a lo menos, por un profesional representante del Director General de Obras Públicas, uno del Jefe del Servicio que corresponda a la obra, uno del Ministro de Obras Públicas y uno designado por el Ministro de Hacienda. Por lo tanto en el caso de las cárceles concesionadas, el Ministerio de Justicia y Gendarmería participaron en dicha comisión en las licitaciones realizadas a la fecha.

¹²⁷ Los aspectos técnicos sobre los que deberá pronunciarse la Comisión de Evaluación son los indicados en las bases de licitación. Para estos efectos, cada uno de sus integrantes asignará a los aspectos a evaluar una nota de 1 a 7, sin decimales, según su propio criterio y fundamentada en un formulario especial elaborado por la Dirección General de Obras Públicas. La nota final obtenida por los oferentes corresponderá al promedio ponderado de todas las notas asignadas a cada uno de los aspectos, según las ponderaciones indicadas en las bases de licitación, calculadas con un solo decimal. No serán técnicamente aceptables las ofertas en las que: a) Uno o más de los aspectos presentados no cumplieren con lo dispuesto en el Reglamento de Concesiones y en las bases de licitación; c) Uno o más de los aspectos evaluados ha obtenido una nota final inferior a 3,0 de acuerdo a lo establecido en las bases de licitación, o c) La nota final promedio de la oferta técnica ha sido inferior a 4,0.

Con respecto a la evaluación económica, la Comisión Evaluadora verificará si los antecedentes presentados en la oferta económica se ajustan a las bases de licitación y asignará un puntaje a las mismas, considerando los factores señalados en el artículo 7° del DS MOP N° 900 de 1996, evaluados según el sistema establecido en las bases de licitación. Factores a evaluar son por ej.: fórmula de reajuste de las tarifas y su sistema de revisión, subsidio del Estado al oferente.

La obra debe ejecutarse conforme a las bases de licitación y a la oferta del adjudicatario. La concesionaria debe presentar, para la aprobación del inspector fiscal, todos los documentos exigidos en aquellas. El concesionario está obligado a concluir las obras y ponerlas en servicio en las fechas y plazos totales o parciales que indiquen las bases de licitación o en su oferta, según corresponda: Las bases de licitación deben indicar sanciones y/o multas a beneficio del MOP por los incumplimientos, según el caso.

Si durante la construcción de la obra se produjeran atrasos debidos a caso fortuito o fuerza mayor, la sociedad concesionaria debe presentar al inspector fiscal su justificación por escrito, dentro de los siguientes 30 días de producidos y, en todo caso, dentro del plazo vigente, cumplido el cual no debe aceptarse justificación alguna. El DGOP, previo informe del inspector fiscal, debe analizar las razones justificatorias invocadas y decidir la aceptación o rechazo de la ampliación solicitada.

Si el retraso en el cumplimiento de los plazos parciales o del total, fuere imputable al Fisco, el concesionario gozará de un aumento en el plazo igual al período de entorpecimiento o paralización, sin perjuicio de las compensaciones que procedan. Al respecto, según el Artículo N° 68 del Reglamento de Concesiones, las compensaciones que proceden son las siguientes:

- a) Sustituir obras incluidas dentro del contrato por otras distintas que tengan valores equivalentes. Las bases de licitación determinarán un porcentaje máximo del presupuesto oficial de la obra, no superior al 5% de la misma, que podrá ser compensado.
- b) Realizar obras adicionales de carácter menor, en beneficio de los usuarios y la comunidad, por un valor máximo determinado en las bases de licitación. En todo caso, dichas obras no podrán afectar al cobro de tarifas.

Si al momento de solicitar la recepción de la puesta en servicio definitiva de la obra, ésta se encontrara en incompleta o defectuosa, debe dejarse constancia en el acta por parte del inspector fiscal del MOP, la que debe contener una descripción pormenorizada de las omisiones o defectos observados y deben aplicarse las multas que correspondan. El concesionario no puede poner en servicio definitivo la obra hasta que las omisiones o defectos sean subsanados a satisfacción de la Comisión de recepción definitiva¹²⁸, en los plazos establecidos en el acta.

Toda comunicación y relación entre el concesionario y el Ministerio de Obras Públicas debe canalizarse a través del inspector fiscal, sin perjuicio de las instancias de apelación establecidas en la Ley de Concesiones, su Reglamento o en las bases de licitación correspondientes.

El inspector debe fiscalizar el desarrollo del contrato de concesión y tiene las funciones y atribuciones que señalan las bases de licitación, al menos las siguientes: inspeccionar y aprobar los diseños, planos, estudios y especificaciones del proyecto; fiscalizar el cumplimiento de las especificaciones y normas técnicas sobre la construcción de las obras; fiscalizar el plan de trabajo propuesto por la sociedad concesionaria; verificar las normas de calidad y seguridad; fiscalizar los aspectos jurídicos, contables y administrativos y, en general, cualesquiera otros que emanen de los documentos del contrato, y velar por

¹²⁸ Solicitada por el concesionario la autorización de puesta en servicio definitiva, se designará una Comisión integrada por tres personas: un representante del Director General de Obras Públicas, otro del Servicio correspondiente y una última designada por el Ministro de Obras Públicas (Fuente: D.S. N° 956 reglamento de Concesiones).

su cumplimiento. Además, debe entregar a la DGOP los reportes¹²⁹ que solicite en relación a la gestión de la concesión; revisar la información estadística entregada por la sociedad concesionaria; proponer al director compensaciones o la realización de obras adicionales; g) proponer la aplicación de las multas que correspondan en virtud del contrato y dictar órdenes e instrucciones para el cumplimiento del contrato de concesión. No se identificaron mecanismos formales de entrega de los resultados de la inspección fiscal del MOP hacia el Ministerio de Justicia o hacia Gendarmería, tanto en las etapas de construcción como de operación¹³⁰ de las unidades penales concesionadas.

Las concesiones tienen el plazo de duración que determine el decreto de adjudicación, que en el caso de los establecimientos penitenciarios es de veinte años. Una vez concluido el plazo de las concesiones, las obras deben ser nuevamente entregadas en concesión por el Ministerio de Obras Públicas para su conservación, reparación, ampliación o explotación, aisladas, divididas o integradas conjuntamente con otras obras. Si las obras concesionadas quedaron en desuso o resulta improcedente, inconveniente o perjudicial para el Estado de Chile concesionarlas nuevamente, por razones técnicas, el Presidente de la República puede declararlo así, mediante decreto fundado, y evitar una nueva licitación.

La concesión se extingue por cumplimiento del plazo por el que fue otorgada, por acuerdo entre el MOP y el concesionario¹³¹, por incumplimiento grave de las obligaciones del concesionario y otras estipuladas en las bases de licitación.

3.3.6.4 El Primer Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria

De conformidad al artículo N° 39 de la Ley de Concesiones, el Ministerio de Justicia suscribió, con fecha 30 de noviembre de 2000, con el Ministerio de Obras Públicas, un convenio mandato, en virtud del cual se facultó a este último para iniciar el proceso de licitación y entregar en concesión las obras comprendidas en el "Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria" distribuido en los Grupos 1, 2, y 3 y 4.

En virtud de este acuerdo, el Ministerio de Obras Públicas, a través de su Dirección General, elaboró las bases administrativas para la licitación¹³² de cada uno de los tres grupos de obras contenidos en el programa antes referido y luego el MOP procedió a la adjudicación de ellos.

¹²⁹ Los reportes que genera el Inspector Fiscal corresponde a informes que debe a entregar a la Dirección General de Obras Públicas, DGOP. Son de dos tipos: i) Relativos a la gestión de la concesión en operación y, ii) En relación a la gestión de la concesión durante la etapa de construcción. Los informes son por establecimiento penitenciario. En gestión se abordan temáticas tales como monitoreo y evaluación de los servicios básicos: por ej.: mantenimiento de infraestructura, mantenimiento y reposición de equipamiento y de los servicios penitenciarios (Por ej.: Alimentación, Lavandería, Salud), y los servicios de Reinserción Social. En la etapa de construcción se monitorean aspectos tales como avance de las obras en función del cumplimiento de su programación.

¹³⁰ En la visita realizada por el equipo evaluador al CDP de Rancagua, unidad concesionada, el personal directivo de Gendarmería entrevistado manifestó no conocer oportunamente los resultados de la Inspección Fiscal del MOP a dicho recinto.

¹³¹ En este caso, y según lo establece el artículo 1.11.2.1 "Extinción de la Concesión por cumplimiento del plazo" de las bases de licitación, la sociedad concesionaria una vez terminado el plazo de concesión, entregará al MOP la totalidad de las obras en concesión, sin pago alguno asociado a tal operación.

¹³² Con participación del Ministerio de Justicia y de Gendarmería.

"PROGRAMA DE CONCESIONES DE INFRAESTRUCTURA PENITENCIARIA GRUPO 1"

Las bases rectoras de la licitación fueron sancionadas por resolución N° 158, de 25 de abril de 2001, de la Dirección General de Obras Públicas. El contrato de concesión comprendió la ejecución, conservación y explotación de la obra pública fiscal denominada "Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria Grupo 1", que incluyó la construcción de los establecimientos penitenciarios de Iquique (Alto Hospicio) de Alta Seguridad; I Región, La Serena (Huachalalume), de Medina Seguridad; IV Región y Rancagua (La Gonzalina), VI Región de Alta Seguridad.

La adjudicación de este contrato se efectuó mediante el decreto N° 618, de 2002, del Ministerio de Obras Públicas, para la ejecución, conservación y explotación de la obra pública fiscal denominada "Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria, Grupo 1" a las empresas BESALCO S.A., ASTALDI S.A. y SODHEXO CHILE S.A., el cual fue tomado razón el 23 de mayo de 2002.

En conformidad al numeral 1.3.1 de las bases, el presupuesto oficial estimado de las obras era de 2.800.000 UF (dos millones ochocientos mil Unidades de Fomento), sin IVA, y la oferta técnica de los licitantes debía incluir un detalle de las cantidades y del presupuesto de las obras y un cronograma de inversión para cada edificio. Se indica que el referido presupuesto de inversión es meramente referencial y la sociedad concesionaria deberá realizar a su costo, todas las obras requeridas para obtener los niveles de servicio y seguridad exigidos¹³³.

En el desarrollo de la etapa de construcción, se produjeron atrasos en los plazos de entrega planificados inicialmente. La Sociedad Concesionaria solicitó la intervención de la Comisión Arbitral, y en vista de no haberse logrado la conciliación entre las partes, se presentaron demandas en contra del MOP ante dicha comisión en el año 2007. Las materias demandadas entre otras, apuntan a la supuesta imposición del MOP de ejecutar mayores obras y/o con estándares superiores, lo que derivó en aumento de la superficie construida y retraso de la terminación de la obra. La Comisión Arbitral dictó sentencia, con fecha 25 de mayo de 2007, ordenando al Ministerio de Obras Públicas extender a favor de la concesionaria, el plazo de la etapa de explotación, además del pago por concepto de obras adicionales y servicios, entre otros. Este fallo fue objeto de un Recurso de Queja ante la I. Corte de Apelaciones de Santiago, el que fue rechazado con fecha 29 de octubre del mismo año.

Con posterioridad, el 5 de noviembre de 2007, el Consejo de Defensa del Estado, a requerimiento del Ministerio de Obras Públicas, presentó, ante la Excm. Corte Suprema, un Recurso de Queja en contra de la I. Corte de Apelaciones de Santiago, que rechazó el recurso mencionado, solicitando, en subsidio, que en virtud de sus facultades disciplinarias, procediera a invalidar de oficio, la resolución recurrida, corrigiendo las faltas o abusos denunciados. A continuación, los días 12 y 18 de junio del año 2008, se llevaron a cabo las audiencias en que se efectúan los comparendos de conciliación ordenados por la Tercera Sala de la Excm. Corte Suprema.

Producto de esta conciliación, favorable a las sociedad concesionaria, el MOP procedió a emitir el Decreto N° 608, de fecha 21 de agosto de 2008, donde se autorizó el pago de UF 2.162.500 más intereses, a favor de Sociedad Concesionaria BAS S.A., por los trabajos adicionales efectuados y en cumplimiento del Acta de Conciliación de fecha 2 de julio de 2008 y del Complemento de Acta de Conciliación de fecha 29 de julio

¹³³ El monto de la Inversión de la Oferta Técnica adjudicada fue: Grupo 1 UF 2.785.705; Grupo 3 UF 3.297.042

de 2008, ambos aprobados por la Excma. Corte Suprema mediante Resolución de fecha 7 de agosto de 2008. Cabe señalar también que por medio D.S. del MOP N° 132 de 2009, el Estado amplió definitivamente el plazo de explotación del Grupo 1 a favor del concesionario.

Finalmente, la puesta en servicio definitiva consta en la Resolución Exenta de la DGOP N° 237, de 24 de enero del año 2006.

PROGRAMA DE CONCESIONES DE INFRAESTRUCTURA PENITENCIARIA, GRUPO 2.

Mediante resolución N° 327, 26 de octubre de 2001, de la Dirección General de Obras Públicas se aprobaron las bases de licitación. El proyecto comprendió la implementación y ejecución del Grupo 2 de infraestructura penitenciaria, conformado por dos establecimientos penitenciarios, uno en la ciudad de Antofagasta, (mediana seguridad) y otro en Concepción, (alta seguridad).

La adjudicación del contrato de concesión para la ejecución, conservación y explotación de la obra pública fiscal: "Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria, Grupo 2", a las empresas BESALCO S.A., TORNO INTERNAZIONALE S.A. y SODHEXO CHILE S.A., se efectuó mediante el decreto N° 2.191, de 6 de diciembre de 2002, tomado razón el 27 de enero, de 2003. La fecha de inicio de la explotación era el año 2005. En conformidad a las bases precitadas, el presupuesto oficial estimado de las obras fue de 1.800.000 UF (un millón ochocientos mil Unidades de Fomento) sin IVA. Además, el numeral 1.4.5 exigía que la oferta técnica incluyera un detalle de las cantidades y presupuesto de obras, o presupuesto y cronograma de inversión por cada edificio. Dicho presupuesto de inversión era referencial, la concesionaria debería realizar, a su costo, todas las obras requeridas para obtener los niveles de servicio y seguridad que se exigían. El contrato se adjudicó definiendo una inversión de 50 millones de dólares.

Según el sistema de resolución de controversias contemplado en las bases de la licitación, la concesionaria solicitó la intervención de la Comisión Arbitral, el año 2006, con la finalidad de obtener un aumento de plazo para diversos hitos del contrato. La Comisión Arbitral decretó diversas órdenes de no innovar, que impidieron determinar la causal de las demoras no autorizadas en la construcción de los trabajos para hacer efectiva la causal de extinción de la concesión, por incumplimiento grave de las obligaciones en que habría incurrido la concesionaria.

La Comisión Arbitral, propuso bases de conciliación, las cuales fueron aceptadas por las partes con fecha 31 de agosto de 2006, que derivó en un convenio de extinción del contrato, aprobado mediante decreto N° 868, de 29 de septiembre de 2006, del Ministerio de Obras Públicas, tomado razón, el 19 de octubre del mismo año.

Dicha conciliación para el término del convenio, dispusieron en síntesis, que:

El MOP, pagaría a la concesionaria el equivalente en pesos a 1.658.000 UF (un millón seiscientos cincuenta y ocho mil Unidades de Fomento), en dos cuotas, una de 750.000 UF (setecientos cincuenta mil Unidades de Fomento), el día 15 de octubre de 2006, y de 908.000 UF, (novecientos ocho mil Unidades de Fomento) el día 15 de marzo de 2007. La concesionaria se obliga a destinar dicha suma a pagar sus obligaciones en el siguiente orden de prelación:

- Deudas que mantiene con el Banco del Estado de Chile, Banco del Desarrollo y Banco Corpbanca.
- 122.874 UF (ciento veintidós mil ochocientos setenta y cuatro Unidades de Fomento) a Sodhexo Chile S.A.
- UF 80.000 UF (ochenta mil Unidades de Fomento) a Siges Chile S.A.
- Pago de deudas a la Constructora "Las Acacias S.A.", la que deberá otorgar por dicho concepto recibo de pago y cancelación de las deudas. La sociedad deberá destinar los mencionados fondos a pagar a sus proveedores, así como sus deudas con empresas relacionadas, en conformidad a sus estatutos auditados.
- El remanente se destinará a los accionistas Torno Chile Concesiones y Construcciones Limitada y Besalco S.A.

El avance de las obras al momento del término de contrato era de un 42,03% sobre el programado de 77,35%, al 30 de abril del 2005¹³⁴. Este programa terminó la obra a través de la Dirección de Arquitectura MOP, y se licitó la habilitación, conservación y explotación vía concesiones, que se adjudicó en abril del año 2010 a Sodexo S.A.

PROGRAMA DE CONCESIONES DE INFRAESTRUCTURA PENITENCIARIA, GRUPO 3.

Por resolución N° 9, de 14 de enero de 2003, de la Dirección General de Obras Públicas, se sancionaron las bases de licitación y mediante el decreto N° 90, de 2004, el Ministerio de Obras Públicas adjudicó el contrato de concesión a la empresa VINCI CONSTRUCTION GRANDS PROJETS, el que fue tomado razón con fecha 24 de marzo de 2004.

La concesión contempló la ejecución, conservación y explotación de la obra pública fiscal denominada "Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria, Grupo 3", que contempló el diseño, construcción y conservación de tres edificios penitenciarios: en Santiago (Alta Seguridad), Valdivia (Mediana Seguridad), y Puerto Montt (Mediana Seguridad), y la ejecución en cada uno de ellos, de las obras mínimas detalladas en los numerales 1.2.3 y 2.3 del pliego de condiciones respectivo.

El presupuesto oficial estimado de las obras, fue de 2.750.000 UF (dos millones setecientos cincuenta mil Unidades de Fomento), sin IVA, según el numeral 1.3.1 de las bases. La oferta técnica de los licitantes debió incluir un detalle de las cantidades y presupuesto de obras, un presupuesto y cronograma de inversión, por cada penal. El presupuesto de inversión era referencial y la concesionaria debería realizar, a su costo, todas las obras requeridas para obtener los niveles de servicio y seguridad exigidos en las bases, conforme lo disponía el N° 1.4.5 del pliego de condiciones respectivo. La Oferta Técnica adjudicada contempló una inversión 4.171.682 UF + IVA, estimado por parte del concesionario. Se programó el inicio de la construcción para el 2 de abril de 2004 y el inicio de la explotación para el 31 de julio de 2006.

Cabe consignar que, mediante el Decreto Supremo N° 1085, de 21 de noviembre de 2006, el Ministerio de Obras Públicas, aprobó el convenio complementario N° 1, que modificó las obras, plazos y pagos de este contrato, acto administrativo tomado razón el 7 de diciembre del mismo año. El convenio establece el aumento de plazo de construcción de obras planificadas, la incorporación de nuevas obras (por ej.: Av Centenario) y nuevos pagos por tales obras.

¹³⁴Fuente: http://senadorcantero.blogspot.com/2007_09_02_archive.html

El Ministerio de Obras Públicas, solicitó la intervención de la Comisión Arbitral, para solucionar, entre otros, los problemas de los subcontratistas, que fueron incluidos en las bases de conciliación, de fecha 31 de agosto de 2007, convirtiéndose en el Convenio Complementario N° 2, del 10 de octubre siguiente, aprobado por decreto supremo N° 720, de 12 de octubre de 2007, tomado razón mediante el oficio N° 59.275, de 28 de diciembre del 2007. Este convenio estableció todos los acuerdos sobre las diferencias presentadas ante la Comisión Arbitral, estableciendo las modificaciones sobre ampliación de superficie construida, pagos a favor de la empresa por parte del MOP asociados a estas nuevas obras y la forma de solución de los pagos pendientes de los subcontratistas por parte de la empresa concesionaria.

La puesta en servicio definitiva fue autorizada mediante los siguientes actos administrativos:

- Edificio Penitenciario de Santiago: a partir del 15 de marzo de 2007, según resolución DGOP Exenta N° 818, de 14 de marzo del mismo año.
- Edificio Penitenciario de Valdivia: a partir de 14 de junio de 2007, acorde resolución DGOP Exenta N° 1.891, de 13 de junio del mismo año.
- Edificio Penitenciario de Puerto Montt: a partir de uno de septiembre de 2007, según resolución DGOP Exenta N° 2785, de 31 de agosto del mismo año.

Sobre Establecimientos Penitenciarios

Chile cuenta actualmente con un total de 171 establecimientos penitenciarios. Se define como establecimiento penitenciario al lugar donde se custodia a personas privadas de libertad, en razón de detención y mientras están puestas a disposición del Tribunal pertinente, para las cuales los tribunales han establecido medidas privativas de libertad y/o condenados a penas de privación de libertad. También se incluye en la categoría de Establecimiento Penitenciario a las dependencias destinadas al seguimiento, asistencia y control de los condenados que, en virtud de un beneficio, se encuentran en el medio libre.

Según el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios¹³⁵, en sus artículos 11° al 22°, los establecimientos penitenciarios se clasifican de la siguiente manera:

- **Centro de Detención Preventiva (CDP):** Destinados a la atención de personas detenidas y sujetas a prisión preventiva.
- **Centro de Cumplimiento Penitenciario (CCP):** Destinados al cumplimiento de penas privativas de libertad.
- **Centro Penitenciario Femenino (CPF):** Destinados exclusivamente a mujeres, de cualquier calidad penal.
- **Complejo Penitenciario (CP):** Reciben esta denominación un conjunto de establecimientos (CDP, CCP y CPF) que coexisten, en un mismo perímetro, con régimen interno y tratamiento diferenciado, apoyados por servicios únicos centralizados, en cuanto a seguridad, administración, salud, servicios de reinserción social y laboral y de registro y control del movimiento de la población penal.

¹³⁵Decreto 518, publicado el 22 de Mayo de 2008.

- **Centros de Educación y Trabajo¹³⁶ (CET):** Son centros de cumplimiento penitenciario (CCP) que contemplan un determinado tipo de tratamiento de reinserción social. Dependen de la Subdirección Técnica de Gendarmería de Chile a través del Departamento de Readaptación Social.
- **Centro de Reinserción Social¹³⁷ (C.R.S.):** Son establecimientos penitenciarios dependientes de la Subdirección Técnica de Gendarmería de Chile a través del Departamento de Tratamiento del Medio Libre, destinados al seguimiento, asistencia y control de los condenados que por un beneficio legal o reglamentario se encuentren en el medio libre.

A continuación, se presenta una caracterización general de las unidades penales del país, pertenecientes al sistema cerrado, tanto concesionadas (destacadas en color amarillo), como tradicionales, con algunas de sus principales características. Luego, se presenta un cuadro con relación a los establecimientos penitenciarios pertenecientes a los demás subsistemas:

Cuadro N° 48
Unidades Penales del País del Subsistema Cerrado, según Región y Principales Características 2010

Nº	UNIDAD	REGION	Metros cuadrados construidos	Metros cuadrados terreno	Complejidad ¹³⁸
1	CP ARICA	XV	24.242	105.919	Máxima Complejidad
2	CCP IQUIQUE	I	7.968	23.850	Máxima Complejidad
3	CDP POZO ALMONTE	I	2.257	2.351	Mediana Complejidad
4	CP ALTO HOSPICIO (Concesionado)	I	46.645	487.502	Alta Complejidad
5	CCP ANTOFAGASTA	II	7.900	11.082	Alta Complejidad
6	CDP CALAMA	II	2.670	2.973	Alta Complejidad
7	CDP TAL TAL	II	540	8.900	Sin clasificación
8	CDP TOCOPILLA	II	1.750	34.687	Mediana Complejidad
9	CPF ANTOFAGASTA	II	1.763	3.570	Mediana Complejidad
10	CCP CHAÑARAL	III	2.850	5.010	Mediana Complejidad
11	CCP COPIAPO	III	3.500	3.250	Alta Complejidad
12	CDP VALLENAR	III	1.595	2.547	Mediana Complejidad
13	CENTRO ABIERTO COPIAPO	III	s/i ¹³⁹ .	s/i ¹⁴⁰ .	s/i ¹⁴¹ .

¹³⁶ El Decreto N° 36 del Ministerio de justicia, promulgado el 13 de enero de 2005, contiene las definiciones, funciones, orgánica y normas de funcionamiento de los CET. Los Centros de Educación y Trabajo (C.E.T.) son unidades institucionales de tipo laboral-productivo, conformadas por talleres de producción y capacitación, implementados con maquinaria, equipos, herramientas, instalaciones, y todo lo necesario para realizar trabajos en una amplia gama de rubros productivos, tanto industriales como agropecuarios, según las condiciones y características de cada establecimiento y a su vez de la comuna en la cual se insertan. Existen dos tipos de Centros de Educación y Trabajo: i) C.E.T. Cerrados: Estas unidades funcionan al interior de los recintos penales (cárceles), como talleres en los cuales trabajan internos seleccionados por el propio establecimiento en base a sus características psicosociales y penitenciarias; ii) CET Semi-abiertos: Son unidades penales independientes que funcionan bajo un régimen basado en la autodisciplina y confianza. Pueden acceder a este sistema de semi-libertad aquellos internos condenados que cumplen con un perfil psicosocial y penitenciario más exigente y que preferentemente le resten más dos años para postular a la libertad condicional.

¹³⁷ Los CRS son unidades dependientes de Gendarmería de Chile encargados del tratamiento y control de las medidas alternativas a la reclusión y de la ejecución del Programa Laboral del Medio Libre. Al interior de los CRS existe un equipo técnico, que anualmente diagnostica, diseña y licita cursos de capacitación para los beneficiarios, coordina la nivelación de estudios y gestiona con el entorno local los puestos laborales para la colocación de los beneficiarios y su posterior reinserción social.

¹³⁸ De acuerdo a la Resolución N°3234, del 22/12/93 que determina la complejidad de los Establecimientos Penitenciarios.

¹³⁹ No fue posible obtener información para esta unidad.

¹⁴⁰ *ibid*

¹⁴¹ *ibid*

14	CDP COMBARBALA	IV	396	474	Baja Complejidad
15	CDP ILLAPEL	IV	1.374	3.566	Mediana Complejidad
16	CDP OVALLE	IV	2.591	6.091	Mediana Complejidad
17	CP LA SERENA (Concesionado)	IV	48.718	192.850	Alta Complejidad
18	CCP LOS ANDES	V	3.554	5.740	Mediana Complejidad
19	CCP SAN ANTONIO	V	2.574	3.946	Alta Complejidad
20	CCP SAN FELIPE	V	160	332	Mediana Complejidad
21	CDP CASABLANCA	V	705	1.957	Mediana Complejidad
22	CDP LA LIGUA	V	575	1.068	Mediana Complejidad
23	CDP LIMACHE	V	1.911	3.186	Mediana Complejidad
24	CDP PETORCA	V	572	2.106	Baja Complejidad
25	CDP QUILLOTA	V	2.975	9.380	Alta Complejidad
26	CP VALPARAISO	V	126.000	30.000	Máxima Complejidad
27	CP ISLA DE PASCUA	V	s/i ¹⁴²	s/i	Sin clasificación
28	CCP RENGO	VI	1.822	6.815	Alta Complejidad
29	CCP SANTA CRUZ	VI	1.893	3.400	Mediana Complejidad
30	CDP PEUMO	VI	1.896	6.368	Mediana Complejidad
31	CP RANCAGUA (Concesionado)	VI	48.886	210.385	Alta Seguridad
32	CCP CAUQUENES	VII	3.766	20.000	Mediana Complejidad
33	CCP CURICO	VII	5.960	15.175	Alta Complejidad
34	CCP LINARES	VII	3.126	3.924	Mediana Complejidad
35	CCP MOLINA*	VII	2.313	6.574	Mediana Complejidad
36	CCP PARRAL	VII	3.838	3.835	Mediana Complejidad
37	CCP SAN JAVIER*	VII	1.893	3.950	Mediana Complejidad
38	CCP TALCA	VII	7.473	12.226	Alta complejidad
39	CDP CHANCO	VII	799	2.083	Baja Complejidad
40	CDP CONSTITUCION*	VII	1.588	1.845	Mediana Complejidad
41	CDP CUREPTO*	VII	785	1.787	Sin clasificación
42	CPF TALCA	VII	571	8.000	Alta Complejidad
43	CCP BULNES	VIII	2.073	3.799	Mediana Complejidad
44	CCP CHILLAN	VIII	7.697	13.525	Alta Complejidad
45	CCP CORONEL	VIII	4.969	8.925	Mediana Complejidad
46	CDP ARAUCO	VIII	5.300	8.962	Mediana Complejidad
47	CDP LEBU	VIII	1.030	853	Baja Complejidad
48	CDP LOS ANGELES**	VIII	8.424	15.180	Alta Complejidad
49	CDP MULCHEN	VIII	2.337	5.896	Baja Complejidad
50	CDP QUIRIHUE	VIII	1.957	4.394	Mediana Complejidad
51	CDP SAN CARLOS	VIII	2.618	3.332	Mediana Complejidad
52	CDP YUMBEL	VIII	1.130	7.540	Mediana Complejidad
53	CDP YUNGAY	VIII	1.446	4.200	Mediana Complejidad
54	CP CONCEPCION	VIII	26.050	64.200	Máxima Complejidad
55	CPF CHILLAN*	VIII	695	868	Baja Complejidad
56	CCP LAUTARO	IX	2.238	4.499	Mediana Complejidad
57	CCP NUEVA IMPERIAL	IX	2.650	3.630	Mediana Complejidad
58	CCP TEMUCO	IX	9.269	9.306	Alta complejidad
59	CCP VICTORIA	IX	1.899	7.928	Mediana Complejidad
60	CDP ANGOL	IX	4.749	19.750	Mediana Complejidad
61	CDP CURACAUTIN	IX	1.493	3.933	Baja Complejidad
62	CDP PITRUFQUEN	IX	2.200	7.500	Mediana Complejidad
63	CDP TRAIQUEN	IX	2.934	4.236	Mediana Complejidad
64	CDP VILLARRICA	IX	3.200	10.000	Mediana Complejidad
65	CPF TEMUCO	IX	850	1.746	Alta Complejidad
66	CDP COLLIPULLI	IX	1.315	4.225	Mediana Complejidad
67	CCP RIO BUENO	XIV	1.350	7.597	Mediana Complejidad

¹⁴² *ibid.*

68	CP VALDIVIA (Concesionado)	XIV	39.668	s/i ¹⁴³	Alta Complejidad
69	LA UNION (EX CDP)	XIV	2.867	14.300	Mediana Complejidad
70	CCP OSORNO	X	6.937	28.459	Alta Complejidad
71	CDP ANCUD	X	1.300	3.862	Mediana Complejidad
72	CDP CASTRO	X	1.081	4.271	Mediana Complejidad
73	CP PUERTO MONTT (Concesionado)	X	42.915	s/i ¹⁴⁴	Alta Complejidad
74	CCP COYHAIQUE	XI	2.462	3.358	Alta Complejidad
75	CDP CHILE CHICO	XI	828	3.943	Sin clasificación
76	CDP COCHRANE	XI	482	1.046	Baja Complejidad
77	CDP PUERTO AYSÉN	XI	2.136	21.105	Mediana Complejidad
78	CDP PORVENIR	XII	800	4.500	Baja Complejidad
79	CDP PUERTO NATALES	XII	1.132	14.630	Mediana Complejidad
80	CCP PUNTA ARENAS	XII	140.000	200.000	Alta Complejidad
81	CCP BUIN*	RM	2.165	6.779	Mediana Complejidad
82	CCP COLINA I	RM	162.302	36.116	Máxima Complejidad
83	CCP COLINA II	RM	61.305	20.008	Sin clasificación
84	CDP PUENTE ALTO	RM	10.230	12.017	Máxima Complejidad
85	CDP SAN MIGUEL	RM	12.724	19.062	Máxima Complejidad
86	CDP SANTIAGO SUR	RM	25.535	40.992	Máxima Complejidad
87	CDP TALAGANTE	RM	1.484	4.140	Mediana Complejidad
88	CP SANTIAGO 1 (Concesionado)	RM	63.051	72.019	Alta Seguridad
89	CPF SANTIAGO	RM	12.271	82.181	Mediana Complejidad
90	ANEXO CAPITAN YABER ¹⁴⁵	RM	321	40.992	Mediana Complejidad
91	CCP PUNTA PEUCO	RM	1.912	120.000	s/i ¹⁴⁶
92	MELIPILLA (EX CDP)	RM	1.364	1.974	s/i ¹⁴⁷
93	UEAS SANTIAGO ¹⁴⁸	RM	4.703	40.992	s/i ¹⁴⁹
94	CCP CORDILLERA	RM	s/i ¹⁵⁰	s/i ¹⁵¹	s/i ¹⁵²

Fuente: GENCHI. (Información actualizada a Abril 2010) y Estadísticas Grupo 1 y Grupo 3, MOP, octubre 2009

*: Establecimientos actualmente cerrados con daños totales no recuperables en infraestructura post terremoto del 27/febrero/2010.

** : Establecimiento con daño total no recuperable en infraestructura de la sección masculina.

Al respecto, en el cuadro anterior se observa un número mayoritario de establecimientos clasificados como de Mediana Complejidad (44), seguido de los de Alta Complejidad (20). En tanto, se observan 8 establecimientos de Máxima Complejidad, todos del Subsistema cerrado tradicional, y se encuentran en las regiones Metropolitana (4), Arica-Parinacota (1), Tarapacá (1), Valparaíso (1) y Biobío (1).

¹⁴³ ibid

¹⁴⁴ ibid.

¹⁴⁵ El centro de detención Anexo Capitán Yáber, se ubica a un costado de la ex Penitenciaría y actualmente recibe a imputados con menor "compromiso delictual". En general, se trata de personas en prisión preventiva por delitos económicos o funcionarios, es decir, todas quienes antiguamente eran destinados al Anexo Cárcel Capuchinos. Este último centro dejó de funcionar en septiembre de 2005 luego de sufrir un incendio. Por esta razón, Gendarmería rediseñó el objetivo de Capitán Yáber de recibir sólo a personas que eran aprehendidas por infracciones graves a la Ley de Tránsito.

¹⁴⁶ No fue posible obtener este dato.

¹⁴⁷ ibid

¹⁴⁸ La Unidad Especial de Alta Seguridad, UEAS, corresponde a un establecimiento penitenciario de elevados niveles de seguridad destinado, en un principio, a la reclusión de condenados por delitos terroristas y luego ampliado a delincuentes comunes pero de delitos de alta connotación pública. Inicialmente esta unidad se denominaba Cárcel de Alta Seguridad, CAS.

¹⁴⁹ No fue posible obtener este dato.

¹⁵⁰ ibid

¹⁵¹ ibid.

¹⁵² ibid.

El siguiente cuadro presenta la distribución regional del resto de los establecimientos penitenciarios pertenecientes a los subsistemas semiabierto, abierto y postpenitenciario, esto es:

Cuadro N° 49
Distribución Nacional de Establecimientos Penitenciarios,
Subsistemas semiabierto, abierto y postpenitenciario¹⁵³. 2010

Región	CET ¹⁵⁴	CA	CRS	PLR	Total
Arica y Parinacota	1	1	1	1	4
Tarapacá	0	0	1	0	1
Antofagasta	2	2	2	1	7
Atacama	0	1	2	0	3
Coquimbo	0	2	2	0	4
Valparaíso	3	1	4	1	9
O'Higgins	0	2	2	1	5
Maule	1	0	3	1	5
Biobío	4	0	4	1	9
Araucanía	3	0	2	0	5
Los Ríos	1	1	1	1	4
Los Lagos	1	3	2	0	6
Aysén	2	1	1	0	4
Magallanes	1	1	1	0	3
Metropolitana	1	1	4	2	8
Total	20	16	32	9	77

Fuente: Elaboración propia con datos entregados por GENCHI.

¹⁵³ No fue posible obtener información sobre superficie construida y de terrenos para estos establecimientos penitenciarios.

¹⁵⁴ Las siglas corresponden a lo siguiente: Centros de Educación y Trabajo, CET; Centros Abiertos, CA; Centros de Reinserción Social, CRS, y Patronatos locales de Reos, PLR:

3.4 Procesos de Producción

Los procesos de producción fueron descritos en el punto 2.3. Descripción de los productos Estratégicos de Gendarmería.

3.5 Mecanismos de asignación y transferencia de recursos, modalidades de pago, incentivos y relación ejecutor – institución responsable de la provisión de cada producto estratégico

3.5.1 Criterios y Mecanismos de asignación y transferencia de recursos

Prácticamente la totalidad de los recursos asignados a Gendarmería para el cumplimiento de su misión provienen del Aporte Fiscal establecido en la Ley de Presupuestos de cada año. La distribución de estos recursos entre las diferentes unidades y productos estratégicos de la Institución y entre las regiones, corresponde principalmente a una distribución histórica determinada por la continuidad de las operaciones de año en año para los gastos en personal y bienes y servicios de consumo¹⁵⁵, y de acuerdo a la cobertura proyectada para los gastos de los programas asociados al producto estratégico N°3, "Asistencia".

Una parte del presupuesto es asignado conforme a las metas establecidas para el año en el Plan de Acción Institucional (PAI). La asignación responde a un proceso detallado de planificación que incluye la estimación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las metas definidas en el proceso de preparación del PAI, a nivel de subtítulos, ítems y asignaciones presupuestarias. En este proceso se incorporan diferentes tipos de metas, tanto las derivadas de compromisos con el Gobierno, tales como las asociadas a PMG, los compromisos derivados de la Evaluación de Programas Gubernamentales y las metas congreso (por ejemplo, "Implementación del sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracción a la Ley Penal"), como las generadas por iniciativa de la propia Institución (metas internas, por ejemplo " Alcanzar la ejecución del programa de mantención de equipos computacionales de a lo menos un 70% de los equipos de la Dirección Nacional y unidades dependientes"). El año 2008, el porcentaje del presupuesto institucional que fue asignado de esta forma alcanzó a un 9,4% del presupuesto inicial.

La distribución de los recursos que corresponden a gastos en personal, está principalmente determinada por la dotación de personal asignado a la provisión de los diferentes productos estratégicos. No se aplican criterios de distribución a nivel regional territorial, por tratarse de gastos de continuidad de carácter fijo o semi-fijos. Es más, la asignación de recursos y el gasto correspondiente a remuneraciones del personal se realiza directamente desde el nivel central, por lo que las transferencias de recursos a regiones se limitan a conceptos de viáticos, pasajes y gastos operacionales de oficina. La distribución de los recursos para comisiones de servicios y jornales la realiza el Subdepartamento de Contabilidad y Presupuesto en base a información histórica.

La distribución de los recursos de transferencias corrientes entre los diferentes programas, así como entre las diferentes Direcciones Regionales, está determinada conforme a las prioridades que son definidas por la dirección superior del Servicio y que en forma detallada son objeto de discusión con las autoridades de la Subsecretaría de Justicia y de Hacienda. Los criterios utilizados en la definición de prioridades para la

¹⁵⁵ El presupuesto de gastos en personal y bienes y servicios de consumo no está desglosado por producto estratégico.

distribución de estos recursos son definidos considerando las peticiones regionales que siguen los lineamientos dados por el Departamento de Planificación en el marco de la preparación del Plan de Acción Institucional y del Presupuesto Exploratorio, esto es, definición de metas asociadas a objetivos y productos estratégicos, así como, el aumento de cobertura programado. Estos lineamientos corresponden a las metas internas de la Institución y las derivadas de compromisos con el supremo gobierno, descritas en el capítulo 1.

Gendarmería no realiza transferencia de recursos de su presupuesto a otras instituciones.

3.5.1.1 Entre el nivel central y las Direcciones Regionales y Escuela Institucional

Este punto describe los criterios y los procedimientos utilizados para asignar y luego transferir recursos desde el nivel central a las unidades desconcentradas de la Institución, a saber, las 15 Direcciones Regionales y la Escuela de Gendarmería.

La asignación de recursos para comisiones de servicio a las Direcciones Regionales se basa en el gasto histórico por este concepto y establece claramente el monto que debe ser dedicado a viáticos para capacitación (comisiones de servicio).

Los recursos asignados a cada Dirección Regional para pago de incentivos para los internos que trabajan en los CET (Ítem 03-003: "Jornales"), a través del Programa 02 (ver capítulo 4 "Antecedentes Presupuestarios"), se distribuyen según la cantidad de internos que laboran en los CET de la región. La ejecución de estos gastos en cada CET está sujeta a la efectiva ejecución de los Ingresos de Operación que el CET había presupuestado para el año.

Los criterios utilizados para asignar los recursos correspondientes a Bienes y Servicios de Consumo varían dependiendo del ítem de que se trate:

Los recursos para alimentación son asignados en función del número de funcionarios e internos, y de los valores únicos máximos para la ración diaria alimenticia de internos y personal, fijados cada año por el Director Nacional mediante resolución exenta, sobre la base de un análisis de costos realizado por el Departamento de Logística.

Los recursos para vestuario son asignados en función del número de funcionarios e internos y, en los últimos años, del cumplimiento de metas asociadas a mejorar este aspecto.

Los recursos destinados a Equipos Informáticos de las direcciones regionales y de los establecimientos penitenciarios son administrados centralizadamente. Son asignados siguiendo un criterio histórico de base y complementado con el financiamiento de metas internas incluidas en los procesos de planificación (por ejemplo, en el año 2008, la meta n° 12 "Formulación y Ejecución de Programa de Adquisición de Insumos Computacionales").

Los montos para "Servicios Básicos" incluyendo combustibles para calefacción de los establecimientos penitenciarios, son asignados por el Subdepartamento de Contabilidad y Presupuestos, conforme al nivel de gastos históricos de cada una de las regiones.

La asignación de recursos a las Direcciones Regionales y a la Escuela de Gendarmería se efectúa vía resolución emitida a fines del año previo. Se indica el presupuesto asignado a cada región con especificación del ítem al que va dirigido.

Los montos asignados regionalmente son transferidos de acuerdo a la programación del gasto mensual que cada región entrega al Departamento de Contabilidad y Presupuesto el año anterior y que es actualizada mensualmente el mes anterior al de ejecución. En particular, el traspaso mensual de los recursos asignados para el pago de servicios básicos está programado en 12 cuotas iguales (duodécimos), correspondientes a los 12 meses del año. Los niveles de gastos y sus proyecciones son constantemente monitoreados, a través del SIGFE. A solicitud de las regiones, y por causas justificadas, el presupuesto regional puede ser modificado en un determinado período.

La Dirección de Presupuestos deposita a GENCHI en el mismo mes de ejecución en la cuenta fiscal asignada a este servicio, desde donde se transfiere a las Direcciones Regionales y Escuela de Gendarmería. Los recursos se entregan formalmente a través de una resolución exenta que firma el Director Nacional y que detalla los recursos otorgados. La operación de traspaso, se lleva a cabo a través de una carta que se remite al Banco Estado con dos firmas autorizadas para girar, que detalla los montos de los traspasos a las cuentas corrientes de cada región.

Debido a que la ejecución mensual de gastos en las regiones puede no coincidir con la programación, el nivel central eventualmente moviliza recursos entre regiones.

3.5.1.2 Entre las Direcciones regionales y las unidades responsables directas de la provisión de los productos estratégicos (establecimientos penitenciarios, CRS, otros)

En las vistas del equipo consultor a algunas Direcciones Regionales¹⁵⁶ se pudo constatar que el nivel regional distribuye el presupuesto principalmente sobre la base de un criterio histórico para cada programa y cada establecimiento penitenciario. Esta distribución básica es ajustada por el resultado del proceso de planificación que significa la preparación del presupuesto exploratorio. Las principales desviaciones respecto del criterio histórico provienen de proyectos de mantenimiento de infraestructura o de reparación de ésta por eventos de emergencia.

Los recursos asignados al ítem 05 "Servicios Básicos"¹⁵⁷ son distribuidos como un monto fijo para el año a cada establecimiento penitenciario. De esta manera, los eventuales ahorros derivados de la adopción de medidas de racionalización del gasto pueden ser distribuidos por las Direcciones Regionales en otros ítems de los mismos establecimientos en que se racionalice el consumo.

¹⁵⁶ Región Metropolitana, Región de Arica y Parinacota y Región de Los Lagos.

¹⁵⁷ Agua, gas y electricidad.

3.5.3 Incentivos existentes en la relación ejecutor – institución y modalidades de pago.

En el caso de los establecimientos penitenciarios tradicionales (no concesionados) Gendarmería realiza llamados a licitación pública para la contratación de la ejecución de acciones de capacitación. Las licitaciones consisten básicamente en la presentación de oferta técnica y económica para el desarrollo de los cursos y otros antecedentes que se solicitan en las bases administrativas y técnicas de cada llamado.

La evaluación técnica y económica para adjudicar las propuestas es realizada por una comisión de evaluación constituida normalmente por los profesionales de Gendarmería encargados de cada programa. Los llamados a licitación se realizan vía sistema Chile Compra, sujetos a los procedimientos que dicho sistema establece, es decir, estipular el lugar donde deben prestarse los servicios, los plazos para la ejecución de los cursos, el marco presupuestario, las modalidades de pago, los requisitos profesionales de los potenciales proveedores.

En los convenios o contratos que se suscriben luego de aprobada la adjudicación, se estipulan detalladamente todos los aspectos necesarios para el logro de una satisfactoria ejecución, tales como plazos, modalidades de pago y requerimientos de aprobación.

Las compras de alimentos, vestimenta, materiales de oficina y otros necesarios para la operación de los establecimientos penitenciarios y las demás unidades de Gendarmería (Direcciones regionales, Escuela, Nivel Central) son realizadas mediante el Sistema de Compras Públicas sujetas a los procedimientos que este sistema establece. Los pagos a proveedores son realizados por cada unidad.

Las modalidades de pago de los gastos en recursos humanos son las usuales en la Administración Pública chilena, incluyendo los mecanismos de incentivos por desempeño que determinan pagos diferenciados conforme al nivel de logro de metas anuales comprometidas por la Institución. La cantidad de personal vinculado a honorarios, contrata y plantas 1 y 2 se detalla en la sección correspondiente a recursos humanos.

Para el caso de bienes y servicios de consumo, el mecanismo de pago se realiza conforme a los términos estipulados en las licitaciones o compras directas que Gendarmería gestiona utilizándose las facilidades del sistema ChileCompras. La modalidad de pago implica la inspección de recepción conforme del material o entrega del servicio, según el caso.

La modalidad de pago por las acciones de capacitación externalizadas es contra recepción conforme de los servicios contratados por parte de la contraparte definida en el contrato, que en general está radicada en la unidad que atiende a los beneficiarios de los cursos (por ejemplo, un CRS). Los contratos no contemplan pagos diferenciados para los ejecutores, en función de los resultados de los cursos, pero sí la aplicación de multas en caso de incumplimiento.

Gendarmería no realiza ningún tipo de contrato vinculado a las cárceles concesionadas. Tampoco tienen ninguna participación formal en la definición de las modalidades de pago ni en el proceso de pago a las empresas concesionarias. La Unidad de Concesiones del MOP tiene la responsabilidad de realizar la inspección fiscal a los contratos asociados a los grupos de cárceles concesionadas y la Subsecretaría de

Justicia es la encargada de transferir los recursos asociados a los pagos a las concesionarias, estipulados en los contratos.

En términos generales (cada contrato es diferente) los contratos establecen cinco pagos a los grupos concesionarios, los que se realizan semestralmente: Subsidio fijo a la construcción¹⁵⁸ (SFC), Subsidio fijo a la operación¹⁵⁹ (SFO), Pago variable por interno¹⁶⁰, Pagos Adicionales¹⁶¹ (PA) y Compensación por sobrepoblación de internos ¹⁶²(CP).

Por su parte, la empresa concesionaria debe pagar multas al Ministerio en caso de incumplimiento de condiciones estipuladas en el contrato. Las infracciones causales de multas son múltiple y se refieren tanto a no realización de acciones previstas y estándares insatisfactorios en infraestructura como a la falta de logro de indicadores de gestión en la prestación de servicios.

En el proceso de licitación, las empresas concesionarias compiten entre sí estableciendo en sus ofertas los valores del Subsidio fijo a la construcción, el Subsidio fijo a la operación, y el Indicador de Pago Variable por interno (IPV), el que multiplicado por el número promedio de internos (NPI) permite calcular el pago variable.

La oferta ganadora es la que obtiene el mayor puntaje (P), redondeado a cinco decimales, de las ofertas presentadas y determinadas como técnicamente aceptables por la Comisión Evaluadora¹⁶³. El cálculo del puntaje P se detalla en el siguiente cuadro:

¹⁵⁸ Subsidio fijo semestral solicitado por la empresa en su oferta técnica.

¹⁵⁹ Subsidio semestral solicitado por la empresa en su oferta económica. Sólo se reajusta en caso de variaciones del Ingreso Mínimo Mensual, fijado por ley, respecto de un valor base especificado en las bases de licitación.

¹⁶⁰ Producto entre el Indicador de Precio Variable, solicitado por el empresa en su oferta económica, y el número promedio de internos (NPI) del semestre inmediatamente anterior.

¹⁶¹ Pagos asociados a obras adicionales a las estipuladas en el contrato y solicitadas al concesionario por parte del Ministerio.

¹⁶² Equivalente a 100 UTM por cada día que el número diario de internos excedió de un 120% de la capacidad del establecimiento según diseño, en el semestre inmediatamente anterior.

¹⁶³ La Comisión evaluadora esta integrada por sendos representantes de: El Ministro de Obras públicas, el Ministro de Justicia, el Director General de Obras Públicas, el Director de Gendarmería y el Ministro de Hacienda.

Imagen N° 1
Evaluación de Ofertas Económicas de Concesiones (Grupo1)

$$P = - \left\{ \sum_{j=1}^{20} \left[\left(\frac{SFC}{500.000} \right) \times \frac{1}{(1 + r_{PTA})^j} \right] + \sum_{j=1}^{40} \left[\left(\frac{SFO}{500.000} + \frac{IPV}{100} \right) \times \frac{1}{(1 + r_{PTA})^j} \right] \right\} \times PNOT$$

Donde:

- SFC : Subsidio Fijo a la Construcción solicitado por el concesionario en su oferta económica, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 3.1.3 de las presentes Bases de Licitación.
- IPV : Indicador de **Pago** Variable solicitado por el concesionario en su oferta económica, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 3.1.2 de las presentes Bases de Licitación.
- SFO : Subsidio Fijo a la Operación solicitado por el concesionario en su oferta económica, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 3.1.1 de las presentes Bases de Licitación.
- r_{PTA} : Tasa de descuento **semestral** asociada al flujo de Subsidio Fijo a la Construcción, que para todos los efectos será igual a 0,0583 (factor que equivale aproximadamente a una tasa real anual del 12%).
- PNOT : Ponderador de Nota Técnica, calculado de acuerdo a la Tabla N° 20

Tabla N° 20: Ponderador de Nota Técnica

Factor de Ordenamiento β	Ponderador Nota Oferta Técnica (PNOT)
400 - 450	1,000
451 - 500	0,995
501 - 550	0,988
551 - 600	0,978
601 - 650	0,965
651 - 700	0,950

Donde:

$$\beta = (N - N_{\min}) \times \frac{300}{N_{\max} - N_{\min}} + 400$$

Donde:

- β : Factor de ordenamiento asociado a la Nota de la Oferta Técnica.
- N : Nota de la Oferta Técnica.
- N_{min} : Corresponde a la Nota de la Oferta Técnica mínima entre aquellas ofertas declaradas técnicamente aceptables de acuerdo al procedimiento de evaluación estipulado en el artículo 1.5.2 de las presentes Bases de Licitación.
- N_{max} : Corresponde a la Nota de la Oferta Técnica máxima entre aquellas ofertas declaradas técnicamente aceptables de acuerdo al procedimiento de evaluación estipulado en el artículo 1.5.2 de las presentes Bases de Licitación.

Fuente: Bases de Licitación de concesiones.

3.6 Mecanismos de Auditoría, Análisis de Gasto, Rendición de Cuentas y Transparencia en el Uso de los Recursos

Cabe indicar que no es posible describir la pertinencia de los mecanismos de control asociados directamente a cada producto y subproducto estratégico, debido a que sus procesos de planificación y de ejecución se llevan a cabo desde una perspectiva de procesos y subprocesos asociados a todos los productos y servicios de Gendarmería en forma transversal, y no con la lógica de los productos y subproductos estratégicos.

3.6.1 Mecanismo de Auditoría Interna

El objetivo que persigue el uso de los distintos mecanismos de auditoría en el Servicio, es que la Institución se ajuste en su accionar a la reglamentación y a la normativa vigente y a las orientaciones técnicas emitidas por los órganos correspondientes. El sistema de auditoría interna de Gendarmería, está certificado desde noviembre del año 2007 bajo las normas ISO 9001: 2000.

Además, como parte de los mecanismos de auditoría interna, el Servicio cuenta con un conjunto de manuales y normas que regulan la forma de llevar a cabo los procedimientos, tanto en las áreas operativas como en las de apoyo administrativo, cuyo fin es instruir el "cómo" realizar éstos, y aportar tanto a la mejora en la gestión como a la confiabilidad de los controles internos existentes. En el área operativa se pueden indicar por ejemplo, las denominadas Normas Mínimas para la Regulación de las Visitas Íntimas de Internos; las Normas Respecto a la Aplicación de los Beneficios Intrapenitenciarios; los Manuales de Vinculación de Empresas Privadas al Programa Laboral Penitenciario, de Regulación Procedimientos de Manejo de Conflictos Críticos, Visitas y Traslado, de Funcionamiento de las Secciones Juveniles, etc. El área de apoyo administrativo cuenta, entre otros, con manuales sobre los procedimientos financieros-contables, de administradores y de usuarios del Sistema de Información de la Gestión Financiera del Estado, SIGFE.

La Unidad de Auditoría Central se desplaza al resto del país a realizar exclusivamente auditorías a los establecimientos penitenciarios del país en las cuales, por decisión técnica de su jefatura, no participan las Direcciones Regionales. Las auditorías realizadas persiguen que la Institución se ajuste a la reglamentación y normativa vigente externa (Contraloría General, leyes del trabajo, etc.) e interna, a la obtención de confiabilidad de los controles internos, y se valide el grado de cumplimiento de las metas comprometidas para cada año.

En el ámbito de los establecimientos penales concesionados, las auditorías son realizadas tanto por la Unidad de Auditoría del nivel central como por los encargados regionales de auditoría, y las mismas corresponde también a materias administrativas contables, financieras contables, administrativas, de procesos, de estados financieros, de procedimientos, de administración de los recursos, y de cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias. Se ejecutan sobre las áreas de gestión que continúan en manos de Gendarmería, según el contrato de concesión de cada caso, y tienen los mismos objetivos, contenidos, metodologías y procedimientos que las efectuadas en aquellos que administra exclusivamente el Servicio y que se describen más adelante.

El proceso de auditoría

El proceso se inicia con la formulación del Plan General de Auditoría de GENCHI, el que corresponde a un instrumento de planificación global e integral, en el marco de un proceso de mejoramiento continuo. El Plan tiene como base la información sobre los lineamientos estratégicos, los resultados del Proceso de Gestión de Riesgo, los requerimientos de auditorías a realizar para asegurar una adecuada continuidad y desarrollo del Sistema de Auditoría Interna del Gobierno, determinadas por éste a través de los Objetivos Gubernamentales de Auditoría y las solicitudes del Director Nacional de Gendarmería de Chile. En cuanto al proceso de gestión de riesgos que se lleva a cabo en GENCHI, éste genera la Matriz de Riesgo Institucional mediante la identificación de aquellos procesos que contribuyen en mayor medida al logro de los objetivos estratégicos y al análisis de la severidad y de la exposición al riesgo de éstos. Por su parte, los requerimientos de auditorías a realizar se expresan como objetivos de control gubernamental y ministerial, los que son recibidos por el Servicio a través del Consejo de Auditoría General de Gobierno. Finalmente los requerimientos del Director Nacional, corresponden a determinadas y eventuales auditorías que plantea realizar en el periodo correspondiente.

Cabe señalar que la Matriz de Riesgos específica del año 2008, que entrega la información para el Plan General de Auditoría 2009, fue verificada a través de una Auditoría de Aseguramiento del Proceso de Gestión de Riesgo llevada a cabo por la Unidad de Auditoría del Nivel Central, la que determinó la necesidad de realizar ajustes a su información. Esta situación sólo aconteció en el año 2008, dentro del periodo de evaluación de este estudio.

El Plan General de Auditoría del Servicio está compuesto por el Informe de Diagnóstico del Servicio, que contiene entre otros, los antecedentes generales de Gendarmería sobre su Ley Orgánica, la misión y la visión institucional, los objetivos estratégicos, la opinión del Auditor sobre la Matriz de Riesgo Estratégica, el Ranking de Procesos, Subprocesos o etapas, el Ranking de procesos priorizados para el Plan de auditoría, y el Plan Anual de Auditoría.

El plan de trabajo anual es definido por nivel central tomando en cuenta las recomendaciones planteadas por las regiones, de manera de asegurar la coordinación entre la Unidad de Auditoría Central y los Encargados Regionales.

Las auditorías que se programan y ejecutan, según el plan y abarcan al conjunto de productos estratégicos institucionales.

3.6.2 Análisis y Control de gastos y Rendición de Cuentas

El proceso de registro de la información que contienen los antecedentes para rendir cuenta sobre las distintas operaciones de terceros con Gendarmería de Chile, se ejecuta utilizando a nivel central y regional el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE).

Los funcionarios de Gendarmería que reciben, custodian, administran o pagan fondos del Servicio, organizan, revisan, archivan y custodian los expedientes con la documentación que respalda y permite rendir cuentas y fundamentar la ejecución de los ingresos y gastos, de manera que cada uno de ellos y la

propia entidad, están en condiciones para rendir a la Contraloría General de la República las cuentas comprobadas en la forma y plazos legales, del manejo de los recursos puestos a su disposición.¹⁶⁴

El Servicio rinde cuentas a la comunidad, poniendo a su disposición información general y específica sobre la gestión y la vida institucional y funcionaria de Gendarmería, entre otros, a través de los siguientes instrumentos específicos:

- Balance de Gestión Integral arriba descrito, el cual una vez que es enviado al Congreso Nacional es publicado en la página web de la Dirección de Presupuestos.
- Los mensajes e intervenciones del Señor Director Nacional de Gendarmería; entre estas últimas destaca la Cuenta Pública Anual que rinde sobre la marcha del Servicio, en la cual detalla los logros alcanzados en el periodo respectivo y los nuevos compromisos a cumplir en el futuro.
- Las publicaciones Infogenchi y la Revista de Gendarmería, disponibles en el sitio Web institucional. La primera tiene por objetivo difundir temas y actividades del servicio penitenciario del país; es elaborada por la Unidad de Comunicaciones y está dirigido a un público externo a la Institución. Por su parte, la Revista de Gendarmería es un medio que entrega información sobre diversos aspectos de la vida institucional y funcionaria del Servicio.

3.6.3 Transparencia

La Ley N° 20.285 del 20.08.2008, sobre transparencia y acceso a la información pública establece los principios de transparencia de la función pública; el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado; los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información.

Se identifican dos facetas en el proceso de transparencia: la transparencia activa y la transparencia pasiva (o derecho de acceso a la información administrativa). La primera corresponde a la acción positiva del Estado de poner información a disposición permanente del público sin mediar requerimiento formal, mientras que la segunda consiste en la entrega de la información administrativa a las personas que lo solicitan mediante los mecanismos especialmente dispuestos para ello.

a) El objetivo, la organización, las acciones y la información puesta a disposición para la transparencia en Gendarmería

El servicio se preparó, con meses de antelación a la entrada en vigencia de la Ley N° 20.285, sobre transparencia y acceso a la información pública. Programó las acciones a seguir y capacitó a los

¹⁶⁴El proceso de registro de la información antes indicada se lleva a cabo, desde la perspectiva contable, de acuerdo a la normativa de contabilidad de la Contraloría General de la República; y desde lo presupuestario, según las instrucciones para la ejecución del presupuesto de la DIPRES. Además, se cuenta como guía específica con el Plan Anual de Procedimientos Financieros – Contables vigente desde el año 2006, el que forma parte del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) de Gendarmería de Chile. Por su parte, el proceso de registro y control de la información para la rendición de cuentas, se aplica a la totalidad de operaciones y comprende tanto los gastos descentralizados, como aquellos que realizan Unidades del nivel central para todo el país, como por ejemplo la adquisición de combustible y de vestuario. El sistema de información administrativa utilizado para todo el proceso corresponde al Sistema de Información de la Gestión Financiera del Estado (SIGFE).

funcionarios que tendrían una mayor responsabilidad en la implementación de la citada norma. En abril del año 2009, días previos a la entrada en vigencia de la ley, se dictó el Oficio Circular N° 77, dirigido a todo el equipo directivo de Gendarmería, por medio de cual se impartió instrucciones para regular los procedimientos a llevar a cabo en la Institución, de manera de facilitar la plena aplicación de dicha normativa. En dicho oficio se instruye sobre el deber de "tener especialmente presente los preceptos contenidos en los artículos 3 y 4 de la citada ley, que disponen que, la función pública se ejerce con transparencia, de modo que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y decisiones que se adopten en ejercicio de ella. Las autoridades, cualquiera que sea la denominación con que las designe la Constitución y las Leyes y los funcionarios de la Administración del Estado, deberán dar estricto cumplimiento al principio de transparencia de la función pública."

La organización para el cumplimiento del principio de transparencia en Gendarmería, comprende a la Unidad de Asesoría Jurídica y al Departamento de Planificación. La coordinación del proceso general está asignada a una profesional perteneciente al área de transparencia creada en la Unidad de Asesoría Jurídica, quien es además responsable del proceso de transparencia pasiva. Para su tarea cuenta con el apoyo de otra profesional y de una funcionaria administrativa. La responsabilidad por la coordinación de las actividades referidas a la transparencia activa, es el Departamento de Planificación, el que tiene asignado a dicha tarea un profesional.

b) Tipo de información que, mediante la transparencia activa, se pone a disposición del público

Al examinar la información que según la Ley de Transparencia, debe estar disponible en el link de la página Web del Servicio, se puede verificar que en materia de organización y recursos humanos se expone la estructura orgánica del Servicio y la descripción de algunos de los siguientes contenidos para diferentes unidades orgánicas: la misión, los objetivos, las metas, las funciones, las acciones en desarrollo, el equipo de trabajo y los recursos humanos; también está disponible información sobre la normativa, los servicios a los Ciudadanos, los recursos financieros y su utilización. Por medio del link Gobierno Transparente, se puede acceder a todo el marco normativo aplicable a Gendarmería y a la documentación sobre actos y resoluciones con efectos sobre terceros; a los trámites y requisitos para acceder a servicios, subsidios y otros beneficios y mecanismos de participación ciudadana; a antecedentes sobre contrataciones, transferencias de fondos públicos, presupuesto y auditorías realizadas en el Servicio.

Gendarmería también pone a disposición del público, entre otra, información referida a:

- La publicación, en la Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios, de los resultados de las investigaciones llevados a cabo por la Unidad de Investigación Criminológicas (Unicrim).
- Galería de imágenes, videos y audio de diversas actividades llevadas a cabo por la Institución
- Estadísticas de la población penal atendida
- Descripción de los principales servicios que presta, como por ejemplo: Eliminación de antecedentes penales; visita a penales; Beneficios intrapenitenciarios; solicitudes de traslado, etc.
- Link de difusión sobre los Centros de Educación y Trabajo (CET)
- Mapas con la ubicación de las Unidades Penales del País

3.7 Actividades e Instrumentos de Fiscalización, Seguimiento, Monitoreo y Evaluación

a) Sistema de Información para la Gestión (SIG)

El Sistema de Información para la Gestión (SIG), comprende un conjunto de indicadores de desempeño para medir la gestión del Servicio que contribuya a los procesos de toma de decisiones y la cuenta pública de sus resultados.

Las entidades que generan información son los **Centros de Responsabilidad** unidades organizacionales que generan productos o servicios y que están a cargo de un Ejecutivo. Estos Centros de Responsabilidad se subdividen en dos categorías: Centros de Responsabilidad Territoriales (CRT) y Centros de Responsabilidad Funcionales (CRF).

Los CRT son aquellos cuya operación se circunscribe a un territorio determinado. En esta categoría se encuentran las Direcciones Regionales y los Establecimientos Penitenciarios. Los establecimientos penitenciarios se agrupan en Unidades Penales del Subsistema Cerrado; Centros de Educación y Trabajo (CET) del Subsistema Semiabierto, Centros de Reinserción Social (CRS) del Subsistema Abierto, y Patronatos Locales de Reos (PLR) del Subsistema Post Penitenciario.¹⁶⁵

Las Direcciones Regionales, en general comparten similares funciones y tienen la responsabilidad de revisar, validar y enviar a las áreas funcionales del nivel central según su competencia técnica, la información de los productos, bienes o servicios estratégicos entregados por los establecimientos penitenciarios. Adicionalmente son responsables de informar los datos de variables asociadas a los productos de gestión interna.

Por su parte los CRF son aquellos cuya actividad principal consiste en la definición, en sus áreas de competencia, de los estándares técnicos de funcionamiento de los Centros de Responsabilidad territoriales, así como la revisión, validación y consolidación de los datos recibidos desde las Direcciones Regionales. En esta categoría se encuentran las Áreas Funcionales de la Dirección Nacional.

De este modo, la red de Centros de Responsabilidad de Gendarmería queda conformada de la siguiente manera:

- i) Establecimientos Penitenciarios, los cuales son Centros de Responsabilidad asociados principalmente a la creación de productos y servicios estratégicos.
- ii) Áreas Funcionales de la Dirección Nacional y Direcciones Regionales, Centros de Responsabilidad Mixtos asociados tanto a la creación de productos y servicios estratégicos como a los productos y servicios de gestión interna.

Para cada Centro de Responsabilidad se ha definido los productos estratégicos (subproductos, productos específicos) y/o productos de gestión interna, los indicadores con que se medirán y los medios de verificación correspondientes.

¹⁶⁵ Ver más detalle sobre unidades y productos en los puntos 2.3 y 3.1 de este informe.

El total de indicadores actualmente vigentes por productos estratégicos son: 18 para Vigilancia, 8 de Atención, 16 de Asistencia y 25 de Gestión. En el punto 2.3 se detallan los productos estratégicos de Vigilancia, Atención y Asistencia.

Por su parte, el objetivo del producto de Gestión Interna se define como: Fortalecer los procesos de gestión y toma de decisiones para lograr una provisión más eficiente de los servicios locales, mejorando permanentemente su rendimiento de acuerdo a las políticas institucionales.

En la tabla siguiente puede verse los Centros de Responsabilidad y los indicadores que generan por tipo de producto estratégico.

Tabla N° 4
Objetivos estratégicos y Centros de Responsabilidad que generan la información para el Sistema de información para la Gestión, SIG

Objetivos estratégicos Productos Específicos (Indicadores)		CENTROS DE RESPONSABILIDAD					
		Centros de Responsabilidad asociados a la creación de productos estratégicos				Centros de Responsabilidad Mixtos, asociados a la creación de productos estratégicos y de gestión interna	
		Unidades Penales del Subsistema Cerrado	Centros de Educación y Trabajo del Subsistema Semiabierto	Centros de Reinserción Social del Subsistema Abierto	Patronatos Locales de Reos del Subsistema Post Penitenciario	Áreas Funcionales de la Dirección Nacional	Direcciones Regionales
Objetivo Estratégico N° 1 Vigilancia							
Control Perimetra I	Indicador 1 Porcentaje de control de fugas desde el interior de los establecimientos penales del SSC, respecto a la población penal total promedio del SSC.	X					
	Indicador 2 Porcentaje de personas fugadas desde el interior de unidades penales en los últimos 3 años respecto al total de población penal promedio de detenidos, procesados, imputados y condenados del SSC.	X					
Control de desplazamientos Internos. Indicador 3 Promedio de internos por funcionarios de vigilancia		X					
Control de ingresos y egresos de bienes y personas. indicador 4 Porcentaje de unidades penales del subsistema cerrado que cuentan con el Sistema de Identificación de Huellas Dactilares Automatizado en el año t respecto al total de unidades penales del subsistema cerrado en el año t		X					
Segregación. Indicador 5 Porcentaje de población penal condenada, procesada e imputada clasificada respecto al total de la población penal condenada procesada e imputada al término de cada periodo.		X					

Control de eventos críticos	Indicador 6 Porcentaje de agresiones en los establecimientos penales, respecto al promedio mensual de condenados, procesados, imputados y detenidos al término de cada periodo.	X					
	Indicador 7 Porcentaje de defunciones en los establecimientos penales, respecto al promedio mensual de condenados, procesados, imputados y detenidos al término de cada periodo.	X					
	Indicador 8 Porcentaje de cobertura del programa de seguridad contra incendios en las unidades penales del SSC.	X					
Traslados de la población penal	Indicador 9 Promedio Diario de internos trasladados al exterior.	X					
	Indicador 10 Porcentaje de fugas desde el exterior de establecimientos penales del SSC, respecto al total de reclusos del SSC trasladados al exterior.	X					
A Tribunales y Hospitales Indicador 11 Porcentaje de accidentes de los vehículos institucionales respecto al total de vehículos asignados a las unidades operativas en el año t.		X					
Control y seguimiento de la Salida Controlada al Medio Libre. Indicador 12 Porcentaje de beneficiarios con Salida Controlada al Medio Libre que "No se presentan" respecto al total de condenados con Salida Controlada al Medio Libre en el año t.		X	X				
Control y seguimiento de la Salida Dominical. Indicador 13 Porcentaje de beneficiarios con Salida Dominical que "No se presentan" respecto al total de beneficiarios de Salida Dominical en el año t.		X	X				
Control y seguimiento a la Libertad Condicional. Indicador 14 Porcentaje de beneficiarios de la Libertad Condicional (LC) que "No se presentan" respecto al total de beneficiarios de LC en el año t.		X	X				
Control Administrativo a la Reclusión Nocturna. Indicador 15 Porcentaje de penados en Reclusión Nocturna (RN) que "No se presentan", respecto al total de penados de RN en el año t.		X	X	X			
Control Administrativo a la Remisión Condicional de la Pena. Indicador 16 Porcentaje de penados en Remisión Condicional de la Pena (RCP) que "No se presentan" respecto al total de penados de RCP en el año t.		X		X			
Seguimiento a la Libertad Vigilada	Indicador 17 Porcentaje de penados en Libertad Vigilada (LV) que "No se presentan", respecto al total de penados de LV en el año t.			X			
	Indicador 18 Promedio de penados en Libertad Vigilada por Delegado de Libertad Vigilada.			X			
Objetivo Estratégico N° 2 Atención							
Alimentación Indicador 1 Porcentaje de raciones entregadas a internos, respecto a la población penal		X	X				

total por la cantidad de días del mes en el periodo.							
Alojamiento Indicador 2 Porcentaje de Sobrepoblación penal en establecimientos penitenciarios del SSC y SSSA, respecto a la capacidad según diseño.	X	X					

Atención primaria de salud.	Indicador 3 Porcentaje de condenados, imputados y procesados, ingresados en el periodo de medición, a los cuales se realizó control primario de Salud.	X					
	Indicador 4 Porcentaje de atención medica a internos en la 1ra. consulta, respecto al promedio de la población penal del SSC	X					
Atención Social	Indicador 5 Porcentaje de la población penal condenada, procesada e imputada que recibieron a lo menos una prestación de asistencia social completa en el año t respecto al promedio de la población penal condenada, procesada e imputada en el año t	X	X				
	Indicador 6 Promedio de atenciones de asistencia social entregadas por profesionales que realizan atenciones de asistencia social.	X	X				
Acceso al trabajo	Indicador 7 Porcentaje de condenados del Subsistema Cerrado y Subsistema Semiabierto que realizan actividades laborales en el año t respecto al total de condenados del Subsistema Cerrado y Subsistema Semi-Abierto en el año t.	X	X				
Acceso a la educación	Indicador 8 Porcentaje de condenados matriculados en Educación Básica y Media, respecto al promedio mensual de condenados al término de cada periodo.	X	X				
Objetivo Estratégico N° 3 Asistencia							
Apoyo psicológico	Indicador 1 Porcentaje de internos condenados, procesados e imputados que recibe atención psicológica, respecto al promedio mensual de procesados, imputados y condenados al termino de cada periodo.	X	X				
	Indicador 2 Promedio de atenciones psicológicas entregadas por profesionales que realizan atenciones psicológicas.	X	X				
Tratamiento de adicciones	Indicador 3 Porcentaje de ocupación de los Centros de Tratamiento, respecto a la capacidad de plazas de cada Centro de Tratamiento.	X					
Capacitación	Indicador 4 Porcentaje de condenados capacitados laboralmente con certificación.	X	X				
	Indicador 5 Porcentaje de beneficiarios condenados a Medidas Alternativas a la reclusión que completaron capacitación técnica y se nivelaron escolarmente en el año t respecto al total de los beneficiarios intervenidos en el año t.			X			

	Indicador 6 Porcentaje de beneficiarios condenados a Medidas Alternativas a la Reclusión que completan capacitación técnica respecto del total de personas diagnosticadas para capacitar técnicamente.			X			
Trabajo productivo	Indicador 7 Porcentaje de condenados que realizan actividades laborales sistemáticas, respecto al promedio de condenados en el periodo.	X	X				
	Indicador 8 Porcentaje de internos con contrato de trabajo respecto al total de internos que trabajan en empresas instaladas.	X	X				
	Indicador 9 Porcentaje de condenados con contrato de trabajo respecto al promedio mensual de condenados que realizan actividades laborales en el periodo.	X	X				
	Indicador 10 Porcentaje de usuarios con colocación dependiente e independiente y trabajo en CET CRS, respecto a la cobertura total del Programa Laboral.			X			
Salida Dominical. Indicador 11 Porcentaje de postulantes a la Salida Dominical que obtienen el beneficio, respecto al total de condenados que postulan a la Salida Dominical al término de cada periodo.		X	X				
Salida Controlada al Medio Libre. Indicador 12 Porcentaje de postulantes a la Salida Controlada al Medio Libre (SCML) que obtienen el beneficio, respecto al total de condenados que postulan a la SCML al término de cada periodo.		X	X				
Control del Proceso de Eliminación de Antecedentes Penales	Indicador 13 Porcentaje de solicitudes de Eliminación de Antecedentes presentadas al SEREMI en el año t en relación a los egresados del proceso de Eliminación de Antecedentes en el año t	X			X		
	Indicador 14 Porcentaje de Mejoramiento de las condiciones de empleabilidad y de reinserción de los beneficiarios egresados del programa Hoy es mi Tiempo en el año t (HEMT).				X		
	Indicador 15 Porcentaje de cumplimiento de las Normas Técnicas de la Libertad Vigilada			X			
	Indicador 16 Porcentaje de Consejos Técnicos que desarrollan eficazmente sus labores.	X	X				
Objetivo Estratégico N° 4 Gestión Interna							
Información financiera	Indicador 1 Tasa de variación anual del gasto regional en consumos básicos, respecto al año anterior.						X
	Indicador 2 Porcentaje de metas presentadas en el Presupuesto Exploratorio, respecto a las presentadas en el Proyecto de Presupuesto.					X	

Información de la población Penal. Indicador 3 Porcentaje de respuesta Informes Presentenciales, respecto a los informes solicitados.							X
Información de RRHH	Indicador 4 Promedio de penados por funcionario en los establecimientos del SSA (CRS)						X
	Indicador 5 Porcentaje de funcionarios de planta y contrata capacitados, respecto a la dotación total al término de cada periodo.						X
	Indicador 6 Promedio mensual de días no trabajados por funcionarios de planta y contrata al término de cada periodo.						X
Información de recursos materiales infraestructura. Indicador 7 Promedio de gastos en mantenimiento y reparación de infraestructura por interno.							X
Apoyo de Tecnologías Información y Comunicaciones	Indicador 8 Porcentaje de cobertura y actualización del Sistema de Personal.						X
	Indicador 9 Porcentaje de actualización del Sistema de Internos.						X
	Indicador 10 Porcentaje de actualización del Sistema de Medio Libre.						X
	Indicador 11 Porcentaje de establecimientos penales con los Sistemas Institucionales actualizados a su última versión, respecto a la cantidad de establecimientos penitenciarios considerados en el SIG.						X
Información de la Oficinas de Información Reclamos y Sugerencias	Indicador 12 Porcentaje de respuesta a reclamos de de la población penal, respecto a los reclamos recibidos.						X
	Indicador 13 Porcentaje de respuesta, respecto al total de atenciones solicitadas.						X
Información de Auditorías Indicador 14 Porcentaje de cumplimiento del Plan de Seguimiento de las recomendaciones de auditoría.							X
Información Jurídica	Indicador 15 Porcentaje anual de recursos judiciales fallados a favor de Gendarmería, respecto al total de recursos judiciales presentados.						X
	Indicador 16 Porcentaje de respuesta a solicitudes de elaboración de contratos para adquisiciones.						X
Información de formación personal uniformado	Indicador 17 Promedio de Vigilantes y Oficiales alumnos por docente en la Escuela Institucional					X	
	Indicador 18 Porcentaje de vigilantes y oficiales egresados en el año t, respecto de los ingresados al proceso de formación en el año t					X	
Coordinación y apoyo a los planes institucionales Indicador 19 Porcentaje de cumplimiento de las metas comprometidas en el Plan Estratégico Institucional, respecto al total de las metas del Plan Estratégico Institucional para el año 2009.						X	

Apoyo y promoción a la obtención de recursos externos	Indicador 20 Promedio de fondos externos por interno, recaudados regionalmente.						X
	Indicador 21 Porcentaje de aprobación técnica (RS) de proyectos de inversión presentados a fondos concursables regionales (FNDR y/o Circ. 36)						X
	Indicador 22 Porcentaje de adquisiciones realizadas a través de Mercado Público respecto al total de compras institucionales.						X
	Indicador 23 Porcentaje usuarios a los cuales se les vulneran sus los Derechos Legales respecto al promedio de la población penal.						X
	Indicador 24 Porcentaje de vulneración de los Derechos de los Ciudadanos respecto a los 17 Derechos Legalmente reconocidos						X
	Indicador 25 Porcentaje de cumplimiento de las Bases de Licitación de Establecimientos Penitenciarios Concesionados.					X	

Fuente: Elaboración propia a partir de GENCHI. Oficio circular 30 de diciembre 2008. Instrucciones para la implementación del Sistema de Planificación Control de Gestión (SCG) 2009.

Del cuadro anterior, se desprenden las siguientes responsabilidades en la provisión de información de indicadores por Centro de Responsabilidad

Centros de Responsabilidad asociados a la creación de productos estratégicos

a) **Unidades Penales del Subsistema Cerrado**¹⁶⁶. Cada uno de estos Centros es responsable de la medición de 35 indicadores: 16 para el producto Vigilancia, 8 para el producto Atención y 11 para el producto Asistencia.

b) **Centros de Educación y Trabajo del Subsistema Semiabierto**. Cada uno de estos Centros es responsable de la medición de 20 indicadores: 5 para el producto Vigilancia, 6 para el producto Atención y 9 para el producto Asistencia.

c) **Centros de Reinserción Social del Subsistema Abierto**. Cada uno de estos Centros es responsable de la medición de 8 indicadores: 4 para el producto Vigilancia y 4 para el producto Asistencia.

d) **Patronatos Locales de Reos del Subsistema Post Penitenciario**. Cada uno de estos Centros es responsable de la medición de 2 indicadores asociados al producto estratégico Asistencia.

¹⁶⁶ Todos estos datos corresponden al año 2009. GENCHI. Oficio circular 30 de diciembre 2008. Instrucciones para la implementación del Sistema de Planificación Control de Gestión (SCG) 2009. Anexo

Centros de Responsabilidad Mixtos, asociados a la creación de productos estratégicos y de gestión interna

Centro de Responsabilidad Áreas Funcionales de la Dirección Nacional. Integrado por 17 áreas funcionales¹⁶⁷. Su objetivo es: Determinar las orientaciones técnicas para generar los productos estratégicos y productos de gestión interna que sean de su competencia. Dirigir y coordinar la ejecución y control de las actividades de apoyo a la gestión penitenciaria, y validar la información recibida de las Direcciones Regionales.

Este Centro es responsable directo de la medición de 5 indicadores de Gestión Interna.

Centros de Responsabilidad 15 Direcciones Regionales. Cada uno de estos Centros es responsable directo de la medición de 20 indicadores de Gestión Interna.

A partir de la información recogida por cada Centro de Responsabilidad que es enviada a las Direcciones Regionales para su revisión, validación y despacho a las áreas funcionales correspondientes, y luego por éstas al Departamento de Planificación, se realizan reportes trimestrales de evaluación de la gestión institucional a cargo del Departamento de Planificación. Estos reportes constituyen un resumen ejecutivo del Sistema de Información para la Gestión (SIG). Su objetivo es servir de base para evaluar periódicamente la gestión institucional por producto estratégico a partir de la información de los indicadores seleccionados.

Para el año 2009 la Dirección Institucional ha definido que se realicen, cuatro tipos de Reportes para evaluar la gestión institucional. Estos son:

- a) Reportes para la Alta Dirección, orientados a evaluar la gestión global, con una periodicidad trimestral.
- b) Reportes para las jefaturas de la Dirección Nacional, orientados a evaluar la gestión de los productos estratégicos que son de responsabilidad técnica de las Áreas Funcionales, con una periodicidad trimestral.
- c) Reportes para los Directores Regionales, orientados a evaluar la gestión regional, con una periodicidad semestral.
- d) Reportes de estado de avance de los Indicadores de Desempeño, orientados a evaluar el estado de cumplimiento de las metas comprometidas para los indicadores del Formulario H, con una periodicidad trimestral.

¹⁶⁷ Estas Áreas funcionales son: 1. Unidad de Auditoría Interna; 2. Departamento Planificación; 3. Unidad de Concesiones; 4. Escuela Institucional; 5. Departamento de Personal; 6. Departamento Jurídico; 7. Departamento de Logística; 8. Subdepartamento de Infraestructura; 9. Subdepartamento de Contabilidad y Presupuesto; 10. Central de Computación e Informática; 11. Unidad de Control Penitenciario; 12. Unidad de Atención Médica; 13. Oficina de Partes; 14. Departamento de Seguridad; 15. Departamento Readaptación; 16. Departamento de Tratamiento en el Medio Libre; 17. Patronato Nacional de Reos

Unidades Penales del Subsistema Cerrado Concesionado

Estas Unidades Penales entregan la misma información y a través de los mismos conductos que cualquier otra Unidad Penal del subsistema Cerrado. Ahora bien, en el origen de la información está establecida en las bases de las licitaciones en que la Sociedad Concesionaria entrega la información al Inspector Fiscal, funcionario dependiente del MOP. De este modo, el Concesionario entrega semestralmente (a más tardar el día 31 de Julio y el día 31 de Enero de cada año) al Inspector Fiscal un informe que contiene los siguientes temas: Situaciones de emergencia diarias, indicando causas, fecha, hora y solución adoptada; cumplimiento del cronograma de mantención de la infraestructura; número y monto de las multas en el período; descripción de los problemas y medidas correctivas adoptadas; cumplimiento de los programas de Servicios Penitenciarios, indicando los cálculos de los indicadores y análisis de resultados. Este informe es entregado en forma escrita y en un medio magnético.

La Inspección Fiscal entrega copia de estos informes al Alcaide quien es el responsable de la administración técnica y administrativa del Establecimiento Penal y le corresponde la planificación, control y supervisión de todas las actividades en el recinto. Esta información suministra los datos requeridos a las Direcciones Regionales por GENCHI y continúa el circuito más arriba detallado

Por otra parte, la Sociedad Concesionaria informa mensualmente al inspector Fiscal de los reclamos presentados por GENCHI y de visitas que concurran al establecimiento Penitenciario.

Además, la sociedad concesionaria debe tener toda la información disponible que se requiera y afecte la provisión de los servicios penitenciarios y la gestión del mismo. Por último, el concesionario mantiene un registro actualizado respecto del número total de internos, su composición, distribución y ubicación de los mismos. Para estos efectos, la Administración Penitenciaria deberá entregar, a requerimiento del concesionario la información respectiva.

3.7.2.- Tecnologías de la información y comunicación, TIC's

Dentro de las tecnologías que utiliza GENCHI, existen diversos sistemas de información, de distinta arquitectura y plataforma de desarrollo. En efecto, considerando la dispersión geográfica de las oficinas y unidades penales a lo largo del país la mayor parte de los sistemas se basan en tecnología Web o cliente/servidor, que además cumplen el objetivo de facilitar su acceso, mantención y gestión de seguridad.

El modelo de construcción de los sistemas de información de la Institución contempla desarrollos propios y licitaciones a terceros, tal como se muestra a continuación:

Tabla N° 5
Sistemas de Información de GENCHI por modalidad de construcción, año de implementación y arquitectura¹⁶⁸

N°	Nombre Sistema	Desarrollo Propio	Desarrollo Externo	Año de Implementación	Arquitectura
1	de Personal	X		2002	Cliente/Servidor
2	Activo Fijo		X	2006	Cliente/Servidor
3	SIPP	X		2003	Web
4	OIRS	X		2002	Web
5	Hospital Penal	X		2007	Web
6	de Bodega	X		2008	Web
7	Comisión Médica	X		2007	Web
8	Mantenedor de usuarios	X		2006	Web
9	Atención Policlínico		X	2009	J2EE
10	de Correspondencia		X	2008	J2EE / Web
11	E-Learning		X		Web
12	Presentenciales	X		2006	Web
13	Plan de Acción	X		2006	Web
14	WSI	X		2002	Web
15	Medio Libre	X		2002	Cliente/Servidor
16	SAT	X		2009	Web
17	de Visitas	X		2006	Cliente/Servidor

Fuente: Elaboración propia con datos de Informática s GENCHI

Siglas:

SIPP: Sistema de Información para las Policías

OIRS: Oficina de Información Reclamos y Sugerencias

WSI: Web Sistema Interno

SAT: Sistemas de Áreas Técnicas

Como se observa el **76,5%** corresponde a desarrollo interno¹⁶⁹ de sistemas de información, que han sido orientados a apoyar los distintos productos estratégicos definidos para la Institución, entre los que destacan el Sistema de Medio Libre, Sistema de Áreas Técnicas (SAT), y Sistema de Visita que prestan apoyo a las actividades directamente involucradas con los productos estratégicos vigilancia, asistencia y atención.

La gestión de los sistemas descritos está a cargo de distintas unidades funcionales de GENCHI, las cuales deben velar por su correcto uso desde el punto de vista operativo de cada aplicación o sistema de información. La desagregación de los sistemas por unidad funcional usuaria de GENCHI, es la siguiente:

¹⁶⁸ Fuente: Central de Computación e Informática, diciembre de 2009. Se excluyen la Intranet y el sitio WEB institucionales.

¹⁶⁹ Por la Central de Informática y Computación.

Cuadro N° 50: Desagregación de Sistemas de Información por unidades funcionales de GENCHI¹⁷⁰

Nombre Unidad Nombre Sistema	Central de Computación. e Informática	Depto. de Personal	OIRS	Depto. Logística	SubDepto. Control Penitenciario	Depto. Planificación	Depto. Tratamiento Medio Libre	Centro de Reinserción Social (CRS)	Depto. Readaptación	PANAR	Depto. de Seguridad	Depto. Comunicación	Policlinico	Unidad área Médica	Hospital Penal	Depto. de Capacitación
1. Sistema de Personal		X														
2. Sistema Activo Fijo				X												
3. Sistema de Información para las Policías, SIPP					X											
4. OIRS, Oficina de Información Reclamos y Sugerencias			X													
5. Hospital Penal															X	
6. Sistema de Bodega	X															
7. Sistema Comisión Médica														X		
8. Mantenedor de Usuarios	X															
9. Atención Policlinico													X			
10. De Correspondencia	X															
11. E-Learning																X
12. Sistema Presentenciales							X									
13. Plan De Acción						X										
14. Web Sistema Interno, WSI					X											
15. Medio Libre							X	X								
16. Sistemas de Áreas Técnicas, SAT									X							
17. De Visitas											X					
18. Intranet												X				
19. Sitio Web												X				

¹⁷⁰ Fuente: Elaboración propia con datos de la Central de Computación e Informática, diciembre de 2009

Las direcciones regionales tienen acceso a gran parte de los sistemas institucionales, entre ellos destacan: Sistemas de Internos, Sistema de Medio Libre, Sistema de Personal, Sistema de Activo Fijo, WSI, SAT, OIRS, sitios web gendarmeria.cl y genchi.cl.

A continuación se describen los sistemas: Sistema de Internos, Sistema Presentenciales, Sistema Plan de Acción, WSI, Sistema de Medio Libre, SAT y Sistemas de Visita que constituyen las principales fuentes de información para los productos estratégicos. Se debe señalar que el responsable de que estos sistemas se encuentren disponibles en la *Central de Computación e Informática*¹⁷¹.

Sistemas de Información que apoyan la Gestión Interna y que entregan información de productos estratégicos:

➤ **SISTEMA PRESENTENCIALES**¹⁷²

El objetivo de este sistema es gestionar las solicitudes y desarrollo de los informes presentenciales (que es un antecedente complementario en la toma de decisión de que un interno pueda optar a cumplir su condena en el subsistema abierto). A través de sus módulos integra la información de los internos, simplificando la solicitud y obtención del informe. El departamento cliente de este sistema es el Departamento de Tratamiento del Medio Libre.

El proceso que realiza el sistema para la obtención del informe conlleva los siguientes pasos y a los siguientes usuarios responsables: Solicitud del informe presentencial, por parte del Ministerio Público; Aceptación de solicitud y derivación a diagnóstico, por parte del Jefe del CRS; Desarrollo de informe, paso que realiza el diagnosticador; Firma electrónica y Desarrollo de informe, por el Jefe del CRS; Revisión de informe por el Ministerio Público. La información final que arroja este sistema, informe presentencial, es utilizado por el Ministerio Público.

Este sistema fue construido el 2006, bajo una arquitectura Web y utilizando una Base de Datos (B.D) centralizada. La génesis del sistema fue a través de un convenio del Director de Gendarmería y el Ministerio Público, en el marco de un proyecto de gobierno electrónico.

➤ **SISTEMA PLAN DE ACCIÓN**

Su objetivo es apoyar la construcción del Plan de Acción Institucional (documento anual que contiene la orientación de las tareas que realizará Gendarmería). El departamento cliente de este sistema es el Departamento de Planificación.

¹⁷¹ Ver Anexo N° 11

¹⁷² El Sistema de Informes Presentenciales se incorpora al Sistema del PMG de Gobierno Electrónico en el momento en que se abre la etapa de Interoperabilidad. A través de un acuerdo entre el Ministerio Público y Gendarmería el año 2005, se propuso que las Fiscalías solicitaran sus Informes Presentenciales a través de una plataforma web, evitando así la tramitación de estos Informes en papel. El año 2009 se realizó un proyecto piloto de Firma Electrónica Avanzada con buenos resultados. En el mismo contexto del PMG, en el año 2010 se considera ampliar la Firma Electrónica Avanzada a tres CRS.

Primero se diseña el Plan de Acción, cuenta anual de todos los compromisos que genera Gendarmería en materia presupuestaria. Cada meta tiene su responsable a nivel central. Luego cada departamento tiene su responsable operativo que accede al sistema, con claves estándar para el cargo. Luego el jefe del departamento valida la información (que reemplaza firma del jefe). Los encargados tienen 2 días para subir la información. Si un usuario se retrasa al ingresar la información en los plazos establecidos, debe informar al encargado de planificación para que se le extienda el plazo de subida de información a través del sistema.

Sus módulos principales son los de registro de metas y registro de informes periódicos. Este sistema fue construido el 2006, bajo una arquitectura Web y utilizando una B.D. Centralizada.

➤ **WSI – WEB SISTEMA INTERNO**

Su objetivo es consultar información y antecedentes de la población penal de cárceles concesionadas y no concesionadas. El cliente de este sistema es el Subdepartamento de Control Penitenciario.

Este sistema se conecta con bases de datos del sistema de interno y del registro civil para obtener la información requerida, Extracto de Filiación¹⁷³ y Ficha de Clasificación¹⁷⁴, que solicita, por ejemplo, el PANAR. El WSI aporta a los procesos intermedios que ayudan al proceso final estratégico, ayuda a que la información se entregue de forma rápida y eficiente.

Sistemas de Información que apoyan los Productos Estratégicos:

➤ **SISTEMA DE MEDIO LIBRE**

Tiene como objetivo identificar y mantener los procedimientos a los que está sujeto un penado en las medidas alternativas en la Ley N° 18.216¹⁷⁵

El departamento cliente de este sistema es el Departamento de Tratamiento en el Medio Libre. En este sistema se realizan todos los procesos de ingreso, mantención y egresos en el marco de la Ley N° 18.216. Este sistema apoya íntegramente el producto estratégico e vigilancia y asistencia. Se alimenta con la información que origina cada CRS y la gestión es del Departamento de Medio Libre.

Este sistema fue construido el 2002, bajo una arquitectura Cliente / Servidor. Sólo 7 CRS utilizan una Base de datos centralizada¹⁷⁶, por lo que en los CRS restantes la Base de Datos es local. Actualmente no existe un protocolo para actualizar la B.D. locales en la central, ya que aún se están validando los procesos de actualización.

¹⁷³ Anexo 2: Extracto de Filiación desde el WSI

¹⁷⁴ Anexo 3: Ficha de Clasificación desde el WSI

¹⁷⁵ Ley 18216: Establece medidas que indica como alternativas a las penas privativas o restrictivas de libertad y deroga disposiciones que señala, promulgada el 20 de abril de 1983

¹⁷⁶ CRS de Antofagasta, Copiapó, Valparaíso, Talca, Santiago Sur, Santiago y Santiago Oriente (fuente: Central de computación e informática GENCHI, enero de 2010)

➤ **SAT – SISTEMAS AREAS TECNICAS**

Su objetivo es controlar y gestionar la atención social a los internos en las unidades penales a nivel nacional.

El departamento cliente de este sistema es el Departamento de Readaptación. Este sistema lleva un registro de las atenciones sociales, culturales, deportivas y psicológicas de los internos en unidades penales a nivel nacional, tanto individual como grupalmente en las cárceles no concesionadas. Se ingresa toda la información relacionada con las actividades de reinserción que realiza un interno, por ejemplo, actividad profesional realizada, si se matriculó en un programa, colegio, consulta psicológica, trabajo, cultura, etc. La base de datos se conecta con el Sistema de Internos para obtener la información base del interno.

El Departamento de Readaptación gestiona el sistema que utilizan los profesionales que trabajan en las Unidades Penales. Por lo que este sistema se relaciona con el subproducto Atención Social de Prestaciones Básicas. Este sistema fue construido el 2009, bajo una arquitectura Web y utilizando una B.D. centralizada.

Homólogamente, en las cárceles concesionadas existe el sistema **RECEBRA**, propiedad del Concesionario¹⁷⁷, que ejecuta las funciones de los Sistemas de Áreas Técnicas (SAT), por lo que genera información sobre los internos que quieren postular a beneficios.

Los datos solicitados por Gendarmería al Concesionario, y que provienen del sistema RECEBRA son validados por la Inspección Fiscal, por lo que, dependiendo del volumen y tipo de información puede que la entrega final a Gendarmería se realice con retraso. Por otro lado, los datos entregados a Gendarmería desde el sistema RECEBRA, no tienen el mismo formato (no están estandarizados), por lo que la información se debe migrar manualmente a los sistemas propios de Gendarmería. Debido a esto, GENCHI tiene un protocolo de solicitud de información, proveniente de RECEBRA, con el Concesionario y el Inspector Fiscal.

➤ **SISTEMAS DE VISITAS**

El objetivo general de este sistema es controlar el normal cumplimiento del régimen de visitas, a través de la implementación de un sistema de información que apoye y coordine los procesos para su ejecución.

El departamento cliente de este sistema es el Departamento de Seguridad. Consta de módulos de: Enrolamiento de visitas; lectura de código de barra de Rut; información de interno y visitas; verificación de salida; límite de personas; datos estadísticos de gestión de la unidad. Además, registra información sobre situaciones por las que el interno no puede recibir visitas (por estar castigado o porque la misma visita incurrió en algún error).

¹⁷⁷ Se solicitó información descriptiva de este sistema pero no se ha recepcionado a la fecha.

El enrolamiento de las visitas se realiza en las Unidades Penales. Actualmente este sistema está implementado en 30 unidades penales y se espera que al terminar el año 2010 se implemente en 10 unidades penales más.

Cuadro N° 51
Unidades Penales que tienen implementado el Sistema de Visitas

N°	UNIDAD PENAL	AÑO IMP.
1	C.C.P. DE ANTOFAGASTA	2008
2	C.C.P. DE COIHAIQUE	2008
3	C.C.P. DE COLINA I	2008
4	C.C.P. DE COLINA II	2008
5	C.C.P. DE COPIAPO	2009
6	C.C.P. DE CURICO	2009
7	C.C.P. DE IQUIQUE	2009
8	C.C.P. DE LINARES	2009
9	C.C.P. DE RENGÓ	2009
10	C.C.P. DE SAN ANTONIO	2009
11	C.C.P. DE TEMUCO	2008
12	C.D.P. DE ANGOL	2009
13	C.D.P. DE CALAMA	2009
14	C.D.P. DE LOS ANGELES	2009
15	C.D.P. DE PUENTE ALTO	2008
16	C.D.P. DE QUILLOTA	2009
17	C.D.P. DE SAN MIGUEL	2008
18	C.D.P. DE SANTIAGO SUR	2008
19	C.D.P. SANTIAGO I	2008
20	C.P. ALTO HOSPICIO	2008
21	C.P. DE ARICA	2008
22	C.P. DE CONCEPCION	2008
23	C.P. DE PUERTO MONTT	2008
24	C.P. DE PUNTA ARENAS	2008
25	C.P. DE VALDIVIA	2008
26	C.P. DE VALPARAISO	2008
27	C.P. LA SERENA	2008
28	C.P. RANCAGUA	2008
29	C.P.F. DE SANTIAGO	2008
30	UNIDAD ESPECIAL DE ALTA SEGURIDAD	2008

Fuente: GENCHI

Este sistema apoya a los subproductos estratégicos de Control de ingresos y egresos de bienes y personas. Fue construido el año 2006, bajo una arquitectura Cliente/Servidor y utilizando una B.D. centralizada.

➤ **SISTEMA DE INTERNOS**

Su objetivo es apoyar las funciones administrativas que se producen cuando ingresa una persona en calidad de detenida al establecimiento Penal. Apoya en las gestiones estadísticas que solicite la Institución para la toma de decisiones.

El cliente de este sistema es el Sudepartamento de Control Penitenciario. Consta de los siguientes módulos principales. Recepción; Registros de datos personales; Huella dactilar; Fotografía; Registro de antecedentes Judiciales; Registro de Beneficios; Control de traslados; Control de salida a tribunales; Registro de faltas y sanciones; Registro del nivel de conducta; Control de egresos; Control completo del proceso de rebaja de condena; Control del proceso de Libertad condicional; Control del proceso de ADN.

Este sistema apoya al Producto Estratégico Vigilancia. Fue construido el año 2000, bajo una arquitectura Cliente/Servidor y utilizando una Base de Datos (BD) centralizada. La BD de este sistema alimenta la mayoría de los sistemas anteriormente descritos.

(b.1) Características de los sistemas de información informáticos

➤ **BASES DE DATOS DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN**

Gendarmería opera con distintas bases de datos, para el sistema cerrado y semiabierto y para el sistema abierto, que se obtienen por medio de programas informáticos basados en ORACLE13 (Oracle Export). Estas bases han sido creadas con el fin de facilitar y evitar errores en el ingreso de información.

Por su estructura, permiten registrar la información de la población penitencial relacionada a los tipos de sistema de retención además de realizar consultas simples de los datos que almacenan tales como: datos personales de alguna persona o datos de una causa o condena. Las estructuras que poseen estas bases de datos no se comunican y tampoco permiten realizar consultas complejas, entre ellas, de manera simple ni directa, tales como cruces de datos, estadísticas, etc. Lo anterior se manifiesta, por ejemplo, al solicitar una consulta que vincule tablas. Especialmente para el Subsistema cerrado, se suelen perder numerosos registros.

➤ **INTEROPERABILIDAD DE LOS SISTEMAS**

La Interoperabilidad, es sin duda un elemento crucial para la implementación y/o mejorar la gestión al interior de Gendarmería. En términos generales, se refiere a hacer posible que los diversos sistemas informáticos de esta institución puedan "conversar entre sí", mejorando la calidad de los servicios y productos que se brinda a las personas y en general a la administración y uso de la misma.

Para que la interoperabilidad sea una realidad es fundamental usar estándares al desarrollar plataformas o soluciones informáticas, y que sus desarrollos tecnológicos –necesariamente - afectan al resto de la institución, sobre todo cuando tienen que ver con el intercambio de información. Por ejemplo, "Interoperabilidad define si dos elementos de un sistema, desarrollados con herramientas diferentes, de

proveedores diferentes, pueden o no actuar en conjunto"¹⁷⁸. Actualmente sólo el Sistema de Informes Presentenciales está interoperando, ya que fue desarrollo bajo un proyecto de gobierno electrónico¹⁷⁹.

3.8 Mecanismos de Selección de Beneficiarios

En esta parte se procura caracterizar la forma en que Gendarmería aplica los criterios de selección de beneficiarios indicados en la sección 2.4 - Clientes/Usuarios/Beneficiarios.

3.8.1 Productos Vigilancia y Atención

Como se indicó, la única decisión en la que Gendarmería tiene autonomía es en la asignación de unidad penal y módulo al interior de ella. A este respecto, se aplica lo que establecen las normativas en el sentido que se aplica lo que dictamina un juez y, en caso contrario, se asignan los penales cercanos a los juzgados a donde deben acudir y los condenados, se recluyen en establecimientos donde habita su círculo familiar.

En cuanto a la asignación de módulos, se cumplen los criterios de segregación indicados en la sección 2.4 - Clientes/Usuarios/Beneficiarios.

3.8.2 Producto 3 – Asistencia

Producto específico 3.1.1 - Apoyo psicológico

El diagnóstico de necesidad de apoyo psicológico se delega a una profesional del área, que puede ser de Gendarmería o del Sistema Concesionado, dependiendo de la modalidad de administración de los servicios penitenciarios que tenga el establecimiento. En base al diagnóstico, y a los recursos disponibles, se realizan las acciones de asistencia e intervención necesarias (Por ej.: sesiones de atención psicológica; participación en talleres)

En acciones, tales como talleres artísticos, eventos culturales, actividades deportivas, talleres relacionados con prevención del consumo de drogas, con cupos limitados, personal del área técnica (de Gendarmería, cuando se trata de establecimientos del modelo tradicional, o del privado, cuando se trata del modelo concesionado), formula invitaciones a los internos que demuestran interés preferente por el tipo de actividad que se desarrollará. Los intereses de los reclusos se conocen por constar en la ficha personal y diagnóstico que existe de cada interno. En el caso de Gendarmería estos servicios se prestan de acuerdo a la disponibilidad de personal y recursos existentes en cada unidad penal. En el caso de las unidades penales concesionadas, estos servicios se realizan de acuerdo al cumplimiento de las metas de cobertura

¹⁷⁸ Lichun Wang, Instituto Europeo de Informática – CORBA Workshops

¹⁷⁹ El Sistema de Informes Presentenciales se incorpora al Sistema del PMG de Gobierno Electrónico en el momento en que se abre la etapa de Interoperabilidad. A través de un acuerdo entre el Ministerio Público y Gendarmería el año 2005, se propuso que las Fiscalías solicitaran sus Informes Presentenciales a través de una plataforma web, evitando así la tramitación de estos Informes en papel. El año 2009 se realizó un proyecto piloto de Firma Electrónica Avanzada con buenos resultados. En el mismo contexto del PMG, en el año 2010 se considera ampliar la Firma Electrónica Avanzada a tres CRS.

establecidas en el contrato respectivo (por ejemplo, el 100% de los internos condenados deberá contar con un diagnóstico psico-criminológico, registrado en una Ficha de Informe Psicológico).

Producto específico 3.1.2 - Tratamiento de adicciones

El diagnóstico de necesidad de apoyo psicológico se delega a un profesional del área, quien detecta la necesidad y sugiere la incorporación al centro de tratamiento, si existe en el establecimiento.

Producto específico 3.1.3 – Capacitación

En el medio cerrado se reciben las solicitudes para asistir al establecimiento educacional al interior del establecimiento y el Consejo Técnico las aprueba, salvo informes de conducta, patologías u otras situaciones que pudieran significar riesgos para la integridad de las personas

Producto específico 3.1.4 - Trabajo productivo

En el sistema cerrado los internos elevan solicitudes para realizar trabajos en forma independiente, los cuales son evaluados por el Consejo Técnico y recomienda su aceptación o no al Alcalde, quien resuelve.

En el caso de cupos para trabajar, se invita a participar a los internos que cumplen con las condiciones para hacerlo, según la ficha de antecedentes y conducta disponibles. El empleador realiza la selección final, entre los postulantes preseleccionados por Gendarmería. En el medio libre, a partir de los diagnósticos realizados por los profesionales de los Centros de Reinserción Social, se realiza una selección, en base a una decisión colegiada de los profesionales, en cuanto a quienes pasarán a ser beneficiarios de los programas de reinserción laboral.

Productos específicos 3.2.1 - Salida Dominical, 3.2.2 - Salida de Fin de Semana, 3.2.3 - Salida controlada al Medio Libre y 3.2.4 - Postulación a la Libertad Condicional

Se realizan charlas y seguimiento (entrevistas, consejo y visitas a domicilio) dependiendo de los recursos disponibles en el establecimiento. En el sistema concesionado existen estándares cuyo cumplimiento se controla.

Producto específico 3.3.1 - Control del proceso de Eliminación de Antecedentes Penales

Todos los interesados en iniciar el proceso para eliminar sus antecedentes penales son atendidos, cuando acuden a los Patronatos Locales, para iniciar el trámite.

Producto específico 3.3.2 - Reinserción Laboral a personas con beneficios y/o egresados del sistema penitenciario

A partir de los diagnósticos realizados por los profesionales de los patronatos locales, se realiza una selección, en base a una decisión colegiada de los profesionales, en cuanto a quienes pasarán a ser beneficiarios de los programas de reinserción laboral.

4. Antecedentes Presupuestarios¹⁸⁰

Gendarmería de Chile se financia casi exclusivamente con fondos asignados a través del presupuesto del Ministerio de Justicia y financiados con Aporte Fiscal, que representa el 99% de los ingresos de Gendarmería en el período 2003-2009¹⁸¹. En este período, el total del Presupuesto Inicial del Servicio, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Presupuestos, provino de las siguientes fuentes:

Cuadro N° 52
Presupuesto Inicial Gendarmería De Chile 2003-2009. Ingresos.
Millones de pesos de 2010

Subtítulo	Clasificación Económica	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variación 2003-2009
	INGRESOS	110.657	126.383	137.611	144.585	153.984	160.089	185.346	67%
05	TRANSFERENCIAS CORRIENTES							641	
06	RENTAS DE LA PROPIEDAD			33	33	32	31	25	
07	INGRESOS DE OPERACION	1.084	1.093	640	637	1.066	1.021	1.056	-3%
08	OTROS INGRESOS CORRIENTES	426	435	426	425	421	403	421	-1%
09	APORTE FISCAL	109.013	124.728	136.357	143.464	152.437	158.542	183.143	68%
10	VENTA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	5		32	24	24	87	56	1069%
15	SALDO INICIAL DE CAJA	129	127	124	2	4	4	4	-97%

Fuente: DIPRES

La institución prácticamente no ha considerado aportes a su presupuesto de parte de otras instituciones públicas, en el período evaluado¹⁸². Asimismo, la institución no recibe donaciones de particulares que representen aportes a su presupuesto, pero recibe la colaboración en horas de trabajo ad honorem en sus programas de reinserción asociados al tercer producto estratégico Asistencia.

Los gastos presupuestados corresponden principalmente a Gastos en Personal (aprox. 71% en el período 2003-2009), y a Bienes y Servicios de Consumo (aprox. 26% en el mismo período). Ellos en conjunto representan aproximadamente el 97% del total de gastos presupuestados de la institución. Dentro de los Gastos en Personal destacan los Sueldos y Horas Extraordinarias, mientras que entre los gastos en Bienes y Servicios de Consumo destacan los gastos en Alimentación y en Consumos Básicos¹⁸³ los cuales representan alrededor de 34% y 30% respecto del presupuesto total de Bienes y Servicios de Consumo, respectivamente.

¹⁸⁰ Las cifras presentadas en el presente Informe están expresadas en pesos del año 2010.

¹⁸¹ Por ejemplo, en la Ley De Presupuestos del año 2009, el aporte fiscal representaba el 99% de los ingresos de Gendarmería. El 1% restante corresponde principalmente a recuperación y reembolsos de licencias médicas. Esta situación es representativa de todo el período analizado.

¹⁸² Las transferencias corrientes representan el 0,06% de los ingresos presupuestados (presupuesto inicial) de la Institución en el periodo 2003-2009. El único aporte de terceros presupuestado en el periodo se presenta en la Ley de Presupuestos para el año 2009, que dispuso una transferencia de recursos desde el Ministerio del Interior a fin de financiar el Programa de Subsidio a la Contratación por M\$ 632.007 corrientes (MM\$ 641 en pesos de 2010), equivalentes al 0,3% de los ingresos presupuestados para ese año (presupuesto inicial).

¹⁸³ Agua, gas y electricidad.

Cuadro N° 53
Presupuesto Inicial Gendarmería de Chile 2003-2009. Gastos.
Millones de pesos de 2010

Subtítulo	Clasificación Económica	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var 2003-2009
	GASTOS	110.657	126.383	137.611	144.585	153.984	160.089	185.346	67%
21	GASTOS EN PERSONAL	75.582	91.209	99.670	105.085	109.213	114.539	132.830	76%
22	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	29.664	30.349	33.642	36.901	41.030	41.246	49.058	65%
23	PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	443	446	438	436	432	414	433	-2%
24	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	1.835	1.245	1.407	0	0	0	0	-100%
29	ADQ. DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	1.687	2.312	1.774	1.861	2.798	3.600	2.724	61%
31	INICIATIVAS DE INVERSION	930	304	301	300	506	285	297	-68%
33	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	259	261	256	0	0	0	0	-100%
34	SERVICIO DE LA DEUDA	255	255	122	1	2	2	2	-99%
35	SALDO FINAL DE CAJA	1	1	1	1	2	2	2	61%

Fuente: DIPRES

El presupuesto inicial de Gendarmería se ha incrementado en un 67% en términos reales en el período 2003-2009, siendo el presupuesto para gastos en personal el que más ha crecido (76% real).

a) Presupuesto y Gasto Total del Ministerio de Justicia 2003 - 2009.

El siguiente cuadro presenta un resumen del presupuesto inicial, el presupuesto final (vigente a fines de cada año) y el gasto total del Ministerio de Justicia en los años 2003 a 2009. En términos reales, tanto el presupuesto como el gasto ejecutado del MINJU han aumentado de manera importante en el período. El incremento ha sido de un 96% en el presupuesto inicial, de un 85% en el presupuesto vigente final y de un 93% en el gasto ejecutado total.

Cuadro N° 54
Presupuesto y Gasto Total del Ministerio de Justicia 2003-2008
(Millones de pesos 2010)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variación 2003-2009
Presupuesto Inicial	297.196	337.131	386.004	424.707	474.582	482.734	581.870	96%
Presupuesto Final	349.938	387.535	428.958	489.768	534.365	565.404	649.115	85%
Ejecución	324.697	349.106	384.505	434.237	499.942	532.878	625.740	93%

Fuente: DIPRES

b) Presupuesto y Gasto Total de Gendarmería de Chile 2003 2008.

En la Ley de Presupuestos los ingresos y gastos de Gendarmería son formulados en forma separada en dos programas presupuestarios: el Programa 01, que corresponde a las actividades regulares de la institución¹⁸⁴ y el Programa 02, que corresponde a los Programas de Reinserción Social. El cuadro N° 54 presenta un resumen del presupuesto inicial, el presupuesto final (vigente a fines de cada año) y el gasto total de Gendarmería en los años 2003 a 2009, integrados los dos Programas anteriormente referidos.

En el cuadro se ve que el año 2009 el presupuesto inicial de Gendarmería de Chile ascendió a 185 mil millones de pesos (pesos de 2010), lo que equivalía a casi la tercera parte del presupuesto inicial del Ministerio de Justicia. En términos reales, tanto el presupuesto del MINJU como el de GENCHI han aumentado de manera importante. En el caso de GENCHI ha crecido en menor proporción, un 67% comparado con un 96% de crecimiento en el caso de MINJUS. Como resultado, la participación de GENCHI en el presupuesto del MINJU cayó de un 36,8% a un 31,8% entre los años 2003 y 2009.

Cuadro N° 55
Presupuesto y Gasto Total de Gendarmería de Chile 2003-2008
(Millones de pesos 2010)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variación 2003-2009
Presupuesto Inicial	110.657	126.383	137.611	144.585	153.984	160.089	185.346	67%
Presupuesto Final	128.777	135.070	144.725	155.298	173.286	179.912	201.153	56%
Ejecución	125.807	133.792	143.858	154.314	172.205	177.665	199.921	59%

Fuente: DIPRES

Entre las razones más mencionadas por los actores entrevistados que explicarían estos aumentos presupuestarios están la Reforma Penal, implementada gradualmente a partir de diciembre del año 2000, con el aumento asociado en la cantidad de internos y el mayor costo asociado a la operación de las cárceles concesionadas, cambios que significan efectos permanentes sobre el nivel de gastos. El cuadro siguiente muestra que el gasto ejecutado de Gendarmería ha crecido de manera permanente en el período 2003-2009, totalizando un incremento de 59%, siendo los aumentos más importantes¹⁸⁵ los correspondientes a Gastos en Personal (67%) y en Bienes y Servicios de Consumo (64%).

¹⁸⁴ Remuneraciones y otros gastos de personal, bienes y servicios de consumo, mantenimiento de la infraestructura y, en general, todos los gastos no directamente asociados a los productos de los programas de reinserción social. Las remuneraciones del personal dedicado a los programas de reinserción social financiados con el Programa 02, así como los gastos de operación de estos programas, se financian con cargo al Programa 01.

¹⁸⁵ Aunque Otros subtítulos tiene cambios de mayor magnitud (144% en Prestaciones de seguridad social y 84% en Adquisición de activos no financieros) su participación relativa en los gastos es muy baja (2,7%) en comparación con el 97% que representan en conjunto los gastos en personal y en bienes y servicios de consumo.

Cuadro N° 56
Gasto Ejecutado de Gendarmería de Chile 2003-2008
(Millones de pesos 2010)

Subtítulo	Clasificación Económica	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var 2003-2009
	GASTOS	125.807	133.792	143.858	154.314	172.205	177.665	199.921	59%
21	GASTOS EN PERSONAL	86.775	94.264	99.872	108.563	120.664	126.587	144.615	67%
22	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	30.766	31.249	38.929	41.728	44.162	45.466	50.524	64%
23	PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	443	1.935	1.480	1.599	2.555	1.113	1.081	144%
24	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	2.756	2.115	0	0	0	0	0	-100%
29	ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	1.859	2.501	2.685	1.856	3.596	3.945	3.428	84%
31	INICIATIVAS DE INVERSION	2.499	708	579	300	505	141	217	-91%
33	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	257	248	255	0	0	0	0	-100%
34	SERVICIO DE LA DEUDA	453	773	58	268	724	413	56	-88%

Fuente: Dipres

c) Presupuesto y Gasto de Gendarmería por productos estratégicos para el período de evaluación.

Los registros de la contabilidad presupuestaria de Gendarmería utilizan un catálogo de cuentas basado en la clasificación económica del presupuesto con los mayores niveles de desagregación (sub-títulos, ítem, sub-ítem, asignación) y con desglose por Direcciones Regionales, Escuela de Gendarmería y Dirección Nacional. Gendarmería ha podido realizar ejercicios extracontables de agrupación de cuentas por medio de los cuales se han estimado los presupuestos por producto estratégico, definiendo criterios de distribución y aplicando supuestos¹⁸⁶.

El cuadro N° 57 presenta la distribución del presupuesto inicial por cada uno de los tres productos estratégicos de la institución, para los años 2003 a 2009. El producto Vigilancia es el más importante en términos presupuestarios representando un 58% del Presupuesto total el año 2009, seguido por Atención (23%) y Asistencia (5%). Un 14% corresponde a gastos de gestión interna, es decir, para el funcionamiento general de la institución pero no asociados directamente a ninguno de los productos estratégicos¹⁸⁷.

¹⁸⁶ El ejercicio, realizado para el año 2004, requirió un esfuerzo significativo por parte de la Institución. Consistió en ordenar las asignaciones y subasignaciones del presupuesto base según los distintos productos estratégicos de la Institución, conforme a su aporte a la producción de éstos. Además, los gastos en personal fueron distribuidos entre los productos estratégicos de acuerdo a las funciones principales de los funcionarios. Luego, se asume que todos los gastos no distribuidos entre los productos estratégicos corresponden a gastos de administración y se categorizan bajo el título de "Gestión Interna". Finalmente, los recursos asociados a metas (fuera del presupuesto base), se asignan a los productos a los que tales metas se orientan (o a gestión interna, si corresponde). Dada la imposibilidad de contabilizar presupuestos por productos estratégicos, en forma directa usando la contabilidad de la Institución, DESUC valora el esfuerzo desplegado por GENCHI para proveer esta información para esta evaluación. Lamentablemente, el cambio de codificación presupuestaria realizado por Dipres el año 2006 le reduce la validez de esta ejercicio para los años siguientes a éste.

¹⁸⁷ Por ejemplo, gastos asociados a remuneraciones de la dirección nacional y a metas que afectan la operación general de la Institución tales como mantención y traslado de data center.

En el período de evaluación el mayor incremento relativo en términos de presupuesto lo ha tenido el producto Asistencia, que aumentó un 102% entre 2003 y 2009, seguido de Atención con un 78% de aumento y Vigilancia con un 73%. Todos los productos estratégicos han aumentado su presupuesto proporcionalmente más que el presupuesto total de la institución (67%). Por el contrario, el presupuesto para gestión interna ha tenido un crecimiento proporcionalmente menor (30%).

Cuadro N° 57
Presupuesto Total de Gendarmería de Chile por productos estratégicos 2003-2009
(Millones de pesos año 2010)

Productos Estratégicos	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variación 2003-2009
Vigilancia	62.182	70.837	75.987	81.796	87.566	91.342	107.511	73%
Atención	24.131	27.349	34.534	35.311	37.198	37.862	42.924	78%
Asistencia	4.539	5.144	4.908	4.889	6.094	7.665	9.147	102%
Subtotal	90.852	103.330	115.429	121.997	130.858	136.869	159.581	76%
Gestión interna	19.805	23.054	22.182	22.588	23.126	23.220	25.765	30%
TOTAL	110.657	126.383	137.611	144.585	153.984	160.089	185.346	67%

Fuente: Gendarmería de Chile, Departamento de Planificación

El cuadro N° 58 presenta la distribución del gasto (ejecución presupuestaria) por cada uno de los tres productos estratégicos de la institución, para los años 2003 a 2009. En el período de evaluación el mayor incremento relativo en términos de gasto lo ha tenido el producto Asistencia, que aumentó un 91% entre 2003 y 2009, seguido de Atención con un 69% de aumento y Vigilancia con un 64%. Todos los productos estratégicos han aumentado su gasto proporcionalmente más que el gasto total de la institución (59%). Por el contrario, el gasto en gestión interna ha tenido un crecimiento proporcionalmente menor (23%).

Cuadro N° 58
Gasto Total de Gendarmería de Chile por productos estratégicos 2003-2009
(Millones de pesos año 2010)

Productos Estratégicos	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variación 2003-2009
Vigilancia	70.696	74.989	79.425	87.300	97.928	101.370	115.965	64%
Atención	27.435	28.952	36.097	37.687	41.600	42.019	46.299	69%
Asistencia	5.160	5.446	5.130	5.218	6.815	8.507	9.866	91%
Subtotal	103.291	109.387	120.651	130.206	146.342	151.895	172.130	67%
Gestión interna	22.516	24.405	23.186	24.108	25.863	25.770	27.791	23%
TOTAL	125.807	133.792	143.837	154.314	172.205	177.665	199.921	59%

Fuente: Gendarmería de Chile, Departamento de Planificación

d) Cárceles concesionadas

Pagos a Gendarmería

GENCHI recibe dos tipos de pagos por parte de las empresas concesionarias:

- (1) Pago por concepto de Consumos de Servicios y
- (2) Pago por diferencias por ahorro en el monto de reposición.

El **Pago por concepto de Consumos de Servicios** se refiere al pago que las concesionarias hacen a GENCHI para cubrir la parte que les corresponde del consumo de servicios, dado que GENCHI cancela las facturas completas a las empresas proveedoras. El pago comprende un monto fijo y un monto variable.

Los costos de consumo de: materiales, insumos, agua, electricidad, gas y cualquier otro combustible empleado para calefacción, refrigeración u otro fin en las áreas donde se encuentre prestando un servicio la Sociedad Concesionaria, o en las áreas de administración y cualquier otra instalación de la Sociedad Concesionaria, son de cargo del Concesionario, quien debe pagar a Gendarmería de Chile, dentro del plazo estipulado en la boleta de cobro, el costo del consumo correspondiente. Para estos efectos el Concesionario debe disponer de remarcadores. Los costos de consumo telefónico en las áreas donde se encuentre prestando un servicio la Sociedad Concesionaria, y en cualquier otra instalación de la misma, son de cargo del Concesionario. Los costos de consumo telefónico en el resto de las áreas del Establecimiento penal, esto es, en todas aquellas áreas destinadas a las oficinas administrativas de Gendarmería de Chile, áreas de vigilancia y patrullaje y la totalidad de las áreas de reclusión, son de cargo de Gendarmería de Chile.

Los costos de consumo de: Agua, electricidad, gas y cualquier otro combustible empleado para calefacción o refrigeración en el resto de las áreas del Establecimiento penal, esto es, en todas aquellas áreas

destinadas a las oficinas administrativas de Gendarmería de Chile, áreas administrativas generales, áreas de vigilancia y patrullaje y la totalidad de las áreas de reclusión, son de cargo del Concesionario por los montos fijos¹⁸⁸ de consumo mensual establecidos en las bases de licitación que se presentan en el cuadro N° 59.

Cuadro N° 59
Pagos a GENCHI por Consumo Servicios Básicos
(Unidades de Fomento)

GRUPO N° 1

Servicios Básicos	Monto Mensual			Mensual Por Grupo	Semestral Total Grupo 1
	Alto Hospicio	La Serena	Rancagua		
Agua potable	195	195	195	585	3.510
Electricidad	135	135	135	405	2.430
Gas	20	20	20	60	360
				Unidades de Fomento	6.300

GRUPO N° 3

Servicios Básicos	Monto Mensual			Mensual Por Grupo	Semestral Total Grupo 3
	Santiago 1	Valdivia	Puerto Montt		
Agua potable	195	140	140	475	2.850
Electricidad	135	100	100	335	2.010
Gas	20	15	15	50	300
				Unidades de Fomento	5.160

Fuente: Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria, Determinación Gasto Diario por Interno (documento interno entregado a DESUC en el marco de esta evaluación)

El **Pago por Diferencias por Ahorro en el monto de Reposición (PDAR)**, es un pago semestral correspondiente al 50% del ahorro de la concesionaria por concepto de reposición del equipamiento estándar¹⁸⁹, respecto de las 2.500 UF semestrales contempladas para estos efectos (reposición del equipamiento estándar). Las bases de licitación establecen un valor referencial que las concesionarias deben invertir en reposición del equipamiento de las cárceles, que asciende a 2.500 UF semestrales. El monto finalmente gastado por este concepto por la concesionaria depende de las solicitudes de reposición de equipamiento que haga el inspector fiscal. Si el monto invertido por la concesionaria es menor a las 2.500 UF señaladas, la mitad de esa diferencia debe ser pagada por la concesionaria a GENCHI. De esta manera, el valor del pago por Diferencias por Ahorro en el monto de Reposición (PDAR) que recibe GENCHI viene determinado por:

¹⁸⁸ Para GENCHI estos pagos son fijos, independientemente de la metodología de cálculo que los determina, la cual no depende de GENCHI y cuyo análisis escapa a esta evaluación.

¹⁸⁹ Las bases de licitación definen el equipamiento estándar como "conformado por todos aquellos elementos necesarios, adicionales a la infraestructura, que permiten un óptimo funcionamiento de cada establecimiento penal, tales como telefonía, computación, mobiliario, vehículos, alhajamiento e insumos excluyendo la totalidad de los elementos y sistemas relacionados con la seguridad, vigilancia y control en el Establecimiento Penitenciario".

PDAR = 0,5 x (UF 2500 - costo de reposición del equipamiento estándar solicitado por inspector fiscal)

Presupuestos y gastos del sistema de concesiones

El financiamiento del sistema de cárceles concesionadas no es administrado por Gendarmería de Chile. Tanto las licitaciones, ya sea del diseño, la construcción o la operación de estas cárceles, como la supervisión del cumplimiento de las condiciones establecidas en los contratos (inspección fiscal), son responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas a través de su Unidad de Concesiones. Por otra parte, los recursos para financiar las transferencias a las sociedades concesionarias, tanto por concepto de devolución de IVA, según se establece en las bases de licitación (al igual que en todas las concesiones de obras públicas), como por los subsidios y pagos establecidos en las bases de las licitaciones¹⁹⁰, están incluidos en el presupuesto de la Subsecretaría de Justicia (Secretaría y Administración General del MINJU).

El presupuesto del MINJU para concesiones comprende recursos del subtítulo 31, para el pago de los Subsidios Fijos a la Construcción (SFC) establecidos en las bases de licitación de las concesiones de recintos penitenciarios; recursos del subtítulo 22, para el pago de los Subsidios Fijos a la Operación (SFO), el Pago Variable por Interno (PVI), los Pagos Adicionales (PA) y las Compensaciones por sobrepoblación(CSP); y recursos en el sub título 33 para el pago por concepto de devolución de IVA contemplado den las bases, como se señaló anteriormente. La evolución del presupuesto del MINJU en este programa, para cada subtítulo, se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 60
Presupuesto MINJU para Concesiones 2006-2009
(Millones de pesos año 2010)

	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Subtítulo 31 SFC	13.190	22.197	21.125	25.182	81.694
Subtítulo 22 SFO-PVI-PA-CSP	14.605	16.688	26.966	32.817	91.076
Subtítulo 33 IVA	8.161	7.560	1.613	2.695	20.029
TOTAL PROGRAMA	35.956	46.445	49.704	60.694	192.799

Fuente: MINJU-OPLAP

SFC: Subsidio Fijo a la Construcción

SFO: Subsidio Fijo de Operación

PVI: Pago Variable

PA: Pagos Adicionales por obras solicitadas semestre anterior

CSP: Compensación Sobrepoblación

IVA: Devolución del impuesto al valor agregado según bases de licitación

¹⁹⁰ Subsidio Fijo a la Construcción(SFC), Subsidio Fijo a la Operación (SFO), Pago Variable (PVI), Pago Adicional (PA) y Compensación por Sobrepoblación de Internos (CSP).

El presupuesto (inicial) total del MINJU para concesiones, considerando todos los años de operación del programa (2006-2009), asciende a MM\$ 192.799.- (pesos de 2010), de los cuales un 47,2% corresponde a gastos del subtítulo 22 para operación de las cárceles, un 42,4% a recursos de inversión para la construcción de los establecimientos y un 10,4% corresponde a recursos para devolución de IVA a las concesionarias.

El gasto ejecutado para el mismo período por estos conceptos alcanza a MM\$164.800.- (pesos de 2010), de los cuales un 7,1% corresponde a devolución de IVA a las concesionarias y un 42,8% al pago de Subsidio fijo a la Construcción. Del monto restante (MM\$ 82.493), correspondientes a gastos del subtítulo 22 para la operación de las cárceles concesionadas, el 77,2% fue destinado al pago del Subsidio fijo a la Operación, mientras un 21,3% se asocia al Pago Variable Por Interno. Se han cancelado 396 millones de pesos (pesos de 2010), por concepto de Compensación por Sobrepopulación, en su totalidad generados por el complejo Santiago 1.

Cuadro N° 61
Gasto MINJU en Concesiones 2006-2009
(Millones de pesos año 2010)

	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Subtítulo 31					
SFC	5.878	20.368	22.030	22.293	70.569
Subtítulo 22	6.750	22.137	26.455	27.152	82.493
SFO	5.478	18.156	19.819	20.203	63.656
PVI	1.272	3.867	5.969	6.471	17.579
PA	0	114	663	85	862
CSP	0	0	4	393	396
Subtítulo 33					
IVA	7.428	963	0	3.346	11.737
TOTAL PROGRAMA	20.056	43.469	48.484	52.791	164.800

Fuente: MINJU-OPLAP

SFC: Subsidio Fijo a la Construcción
SFO: Subsidio Fijo de Operación
PVI: Pago Variable
PAJ: Pagos Adicionales por obras solicitadas semestre anterior
CSP: Compensación Sobrepopulación
IVA: Devolución del impuesto al valor agregado según bases de licitación

Gasto por productos estratégicos en cárceles concesionadas.

Debido a que las sociedades concesionarias, al igual que todas las empresas privadas, no utilizan las categorías contables de la administración pública, que son las que usa Gendarmería de Chile, no es posible desagregar los gastos de las cárceles concesionadas según los productos estratégicos definidos por GENCHI. Sin embargo, DESUC ha realizado una estimación sobre la base de diversa información recogida durante el proceso de evaluación, que permite tener una aproximación a esta desagregación. El Anexo N° 12 presenta el proceso de estimación.

Aplicando el procedimiento señalado, y con la información disponible de las unidades penales concesionadas del Grupo 1 se logró, sólo para el segundo semestre de 2007, el cálculo estimado del gasto por producto estratégico:

Cuadro N° 62
Gasto por producto estratégico Sistema Concesionado segundo Semestre 2007, Grupo 1

Productos estratégicos	UF	%
Vigilancia	323.303	53%
Atención	234.436	39%
Asistencia	48.175	8%
Total	605.914	100%

Fuente: Elaboración propia

A modo de referencia, el gasto de GENCHI en sus productos estratégicos (excluyendo gestión interna), se distribuyó en 67% para Vigilancia, 28% para Atención y 5% para Asistencia, el año 2007. Se puede ver que en las cárceles concesionadas, los productos estratégicos Atención y Asistencia, siendo menores que Vigilancia, poseen una participación mayor, cobrando más importancia relativa en términos de gasto, que en las cárceles tradicionales.

CAPÍTULO II. EVALUACIÓN

5. Análisis del Diseño Institucional

5.1 Consistencia en las Definiciones Estratégicas

5.1.1 Objetivos Estratégicos Subsecretaría y Sistema de Programación Gubernamental

La misión de Gendarmería de Chile busca, por un lado, garantizar el cumplimiento de la detención preventiva y la condena que los Tribunales determinen y, por otro, proporcionar a las personas en tal condición un trato digno y desarrollar programas de reinserción para disminuir las probabilidades de reincidencia delictual. Esta formulación es adecuada y resulta coherente con la misión del Ministerio de Justicia de coordinar "las acciones de todos los estamentos del Sector, con el fin de dotar al país de una justicia ágil, eficiente y confiable".

La tarea de GENCHI, expresada en su misión respecto al concepto de justicia que recoge la misión ministerial, cumple con el mandato societal del cumplimiento de castigos – la privación de la libertad - a quienes han infringido algún aspecto de la convivencia. Pero también integra el respeto a los derechos humanos de los sancionados y el fin pedagógico de posibilitar la reinserción social del castigado.

Todos estos elementos - sanción con respeto a los derechos humanos y facilitar la reinserción social - se enmarcan en el proceso de modernización y adecuación del sistema judicial a los principios de un Estado de Derecho, proceso el que ha desarrollado el Estado de Chile a través de una serie de reformas en políticas públicas, incorporando los derechos humanos y los estándares internacionales sobre esta materia a los sistemas de administración de justicia¹⁹¹.

¹⁹¹ Dentro de este proceso de modernización cabe señalar algunos hitos relevantes, como la **Reforma Procesal Penal** iniciada en el año 2000 en la IV y IX región y terminada su implementación total en el año 2005 con la incorporación de la Región Metropolitana. Esta reforma contempló un cambio radical del modelo de procedimiento penal denominado sistema o modelo inquisitivo, caracterizado por ser predominantemente escrito y secreto, y en el que la investigación, acusación y decisión de un caso criminal estaban en manos de una sola persona, el juez del crimen. El nuevo Código Procesal Penal consagra un sistema de corte acusatorio en que la investigación y acusación de los hechos constitutivos de delitos se encuentra en manos del **Ministerio Público**, en su calidad de organismo autónomo encargado de la persecución penal. Asimismo, se creó la **Defensa Penal Pública**, que defiende a aquellas personas a las que se les ha imputado un delito, y que carezcan de un abogado. Durante la etapa de investigación, es el **juez de garantía** el encomendado para garantizar la protección de los derechos de los involucrados en el proceso, así como resolver los conflictos que puedan suscitarse entre las partes. Una vez terminada la etapa de investigación y luego de la acusación presentada por el fiscal, se da inicio al juicio oral, en el que la fiscalía y la defensoría en un debate público presentan sus argumentos, pruebas y peticiones a un tribunal colegiado integrado por tres jueces letrados, que hasta este momento no tenían conocimiento de la causa, que serán encargados de resolver el conflicto penal. Debe considerarse como un cambio importante la Ley N° 20.084 de **Responsabilidad Penal Adolescente** cuya vigencia data del 8 de junio del año 2007, que establece que la atención a los mayores de 14 y menores de 18 años de edad, imputados de crimen, simple delito o falta, debe tener un carácter especializado, pues se reconoce al adolescente como sujeto de derecho, en que el Estado tiene la obligación de brindar una adecuada protección a sus necesidades y promover su inserción social. Otra modernización importante se refiere a la **Ley N° 20.286** de septiembre del año 2008 que introduce mejoras orgánicas y procedimentales a la Ley N° 19.968 del año 2005 que crea los **Tribunales de Familia**. Entre los principales mejoramientos procedimentales están: el establecimiento de nuevos filtros que permitirá que de manera inmediata un juez de recepción de causas establezca cuáles demandas, denuncias y requerimientos ingresados no tienen relaciones con la labor jurisdiccional de los juzgados de Familia: tanto la presentación de la demanda, la contestación de la demanda y la demanda reconvenzional se realizará de manera escrita, lo que permitirá una mayor identificación de los hechos; asistencia obligatoria de un abogado para la mayoría de las materias y, en el caso, que una persona carezca recursos para pagar por un abogado, las Corporaciones de Asistencia Judicial patrocinarán su causa ante tribunales; tratamiento especial de principales causas demandadas a través de la mediación obligatoria. Otra reforma relevante es la **Nueva Justicia Laboral** que busca resolver los conflictos laborales en los tribunales, a través de un sistema oral, público y rápido, que da vigencia efectiva a los derechos de los trabajadores al permitirle recibir asistencia jurídica en estos litigios y en plazos acotados. Considera asistencia jurídica y representación especializada a los trabajadores de menores recursos que estén en conflicto con sus empleadores, velando por la igualdad ante la ley, el debido proceso y el equilibrio entre las partes, rescatando los principios de transparencia y rapidez conocidos con la Reforma

A nivel de diseño, los objetivos estratégicos de GENCHI resultan coherentes y consistentes entre sí. En efecto, ellos abarcan los requerimientos básicos para el logro de la misión de la Institución, la que comprende tres aspectos complementarios: cumplimiento eficaz de la detención preventiva y de las condenas, trato digno a la población involucrada, y su reinserción social, los que están reflejados secuencialmente en los tres objetivos estratégicos.

Ahora bien, estos objetivos estratégicos de GENCHI, se relacionan con la misión del MINJU y con alguno de los objetivos estratégicos de la Subsecretaría contribuyendo a su logro. Las vinculaciones específicas que se pueden encontrar son las siguientes:

El objetivo N°1 de GENCHI, relativo a garantizar el cumplimiento eficaz de la detención preventiva y las condenas que los Tribunales determinen, contribuye con varios objetivos estratégicos de la Subsecretaría: con el N° 1 relacionado con estudios y propuestas y el N° 3 sobre la ejecución de planes y programas - ambos apuntando a facilitar el fortalecimiento y modernización del sistema de administración de justicia -, ya que el cumplimiento de las resoluciones de Tribunales está dentro de la línea modernizadora, en cuanto que la Institución debe cumplir su tarea dentro del sistema judicial, más allá de cualquiera otra consideración. Lo mismo puede decirse del objetivo N° 6 sobre la calidad y oportunidad del servicio a los clientes/usuarios/beneficiarios, ya que al cumplir el mandato que los tribunales y, por extensión, la sociedad le demanda, está respondiendo adecuadamente a las prestaciones que se le exigen socialmente.

El objetivo N° 2 sobre el otorgar un trato digno a la población bajo custodia de gendarmería y facilitar el ejercicio de los derechos no restringidos por la reclusión es consistente con los objetivos estratégicos números 3 y 6 de la Subsecretaría. Con el N° 3 porque el trato digno y el respeto de derechos de la población penal planteada por el Servicio forman una parte muy importante de la modernización del sistema judicial que se inscribe en los compromisos que el país ha suscrito al respecto. En efecto, como parte del proceso de modernización Chile está vinculado al Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes y, a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración contra la Tortura. Con el N° 6 porque la calidad de las prestaciones se relaciona con el trato digno de la población bajo responsabilidad de gendarmería.

Por último, el objetivo N° 3 relacionado con la reinserción social de la población penal, se vincula y es consistente con objetivos estratégicos N°s 1, 3 y 6 de la Subsecretaría. Con el N° 1 porque este objetivo ministerial de estudiar, proponer e impulsar reformas de modernización en que se menciona expresamente el sistema penitenciario, atañen a GENCHI en su responsabilidad de reinserción de la población a su cargo. Asimismo, este objetivo es consistente con los N°s 3 y 6 por las mismas razones argumentadas más arriba, en cuanto modernización del Estado y la calidad del servicio a los usuarios.

Entonces, se puede afirmar que el cumplimiento de los objetivos estratégicos de GENCHI contribuye al logro de los objetivos estratégicos N° 1, 3 y 6 de la Subsecretaría.

Procesal Penal. Su implementación ha sido gradual comenzando en marzo del 2008 en la III y XII regiones y terminando en Octubre del presente año en las regiones IX, X, XI y XV.

Por su parte, los objetivos estratégicos del Servicio son consistentes con las prioridades gubernamentales 2006 – 2010, ya que su cumplimiento permite el logro de tareas muy importantes para el Ministerio de Justicia. Algunas de estas prioridades le atañen más que otras. Así, el objetivo estratégico N° 1 relativo a garantizar el cumplimiento eficaz de detención preventiva y de las condenas de los Tribunales es coherente con la prioridad de modernizar el sistema judicial y con una justicia más expedita. El objetivo N° 2 de proporcionar una atención y un trato digno a la población puesta bajo la custodia del Servicio está en sintonía con la prioridad gubernamental de fortalecer el Sistema Penitenciario en tres ámbitos: a) la reinserción social de las personas privadas de libertad y el mejoramiento progresivo y global del estándar penitenciario; b) la implementación y cumplimiento de la justicia penal adolescente, que involucra diferenciar este grupo etario del resto de la población penal; y, c) el mejoramiento en la calidad de los servicios en relación al fortalecimiento de los Derechos Humanos.

Por último el objetivo N° 3 de fomentar conductas, habilidades, destrezas y capacidades que incrementen las probabilidades de reinserción social de la población penal es consistente con las prioridades gubernamentales del ya citado fortalecimiento del Sistema Penitenciario respecto de la reinserción social de las personas condenadas; y con la Nueva Institucionalidad de Infancia y Adolescencia que permita a estos jóvenes alejarse de nuevas situaciones delictivas y reinsertarse socialmente.

5.1.2 Objetivos Estratégicos de la Institución

Todos los objetivos estratégicos del Servicio cumplen los requisitos de permitir su observación a través de resultados y productos. De este modo, el objetivo N° 1 está asociado al producto estratégico de "Vigilancia" y a varios subproductos y productos específicos con sus respectivos indicadores y unidades responsables. El objetivo N° 2 se asocia al producto estratégico "Atención" y subproductos y productos específicos, indicadores y las unidades responsables. En el caso del objetivo N° 3 se refleja en el producto estratégico "Asistencia" y, al igual que en los objetivos anteriores, se señalan los subproductos y productos específicos, indicadores y las unidades responsables.

Por otra parte, se constata que a nivel de los objetivos estratégicos de la Institución no se ha establecido uno que responda al requerimiento de difundir la labor de GENCHI, el que estaría en consonancia con el objetivo N° 4 del Ministerio que plantea "Promover instancias de información y difusión hacia la comunidad, para dar a conocer la modernización de la justicia y las líneas de acción ministeriales."

Cabe consignar que este tipo de objetivo aparece en el Plan Estratégico institucional 2007 – 2010 como "Mejorar el posicionamiento institucional de Gendarmería de Chile" y en la Unidad de Comunicaciones se ha definido como meta "Disponer y aplicar Programa Comunicacional que mejore la difusión de Gendarmería"¹⁹². Pero en la Ficha de identificación año 2010 de la Institución y que aparece en el sitio

¹⁹² GENCHI. Dirección Nacional. Plan de Acción Institucional. Año 2008. En la descripción de la meta de la Unidad de Comunicación se dice textualmente: "La meta se plantea lograr un sistema de comunicaciones externas que doten a Gendarmería de un alto grado de eficacia en la información de sus servicios y en su labor institucional; aumenten y consoliden el conocimiento ciudadano de su Misión y el reconocimiento de sus servicios como aporte a la seguridad social del país; arraiguen el prestigio de Gendarmería como servicio público eficiente, transparente y plenamente respetuoso de los derechos humanos y del Estado de derecho que rige al país; y que contribuya a crear nuevas alianzas y refuercen las ya existentes, ". Pág 288.

WEB de la DIPRES no se registra como tal¹⁹³. Relevarlo expresamente a nivel de objetivo estratégico es importante por las siguientes razones:

i) Por la importancia para la opinión pública y para el mismo Servicio de dar cuenta que, en el marco de la modernización de la justicia, GENCHI tiene un rol significativo¹⁹⁴. Por ejemplo, en el traslado y custodia de todos los imputados privados de libertad que concurren a juicios orales; o que tiene a su cargo las Secciones Juveniles donde cumplen excepcionalmente su condena de internamiento en régimen cerrado los adolescentes que ya han cumplido 18 años.

ii) La relevancia de difundir la idea de que las personas condenadas tienen derechos que deben ser respetados y que está en sintonía con los derechos humanos a nivel internacional suscritos por Chile.¹⁹⁵ Es evidente que esto va en contraposición a la tendencia imperante en la opinión pública¹⁹⁶ sobre que la población penal prácticamente no tiene derechos, a lo que GENCHI puede hacer un aporte pedagógico muy importante en esta nueva mirada y en la que el Servicio se encuentra comprometido. Por último, es importante difundir las tareas que GENCHI realiza en el campo de la rehabilitación y reinserción de la población penal, en las que también se requiere el concurso de la comunidad en general.

¹⁹³ Ver en este informe la parte descriptiva 2.2.2 en que aparecen sólo 3 objetivos estratégicos y es lo que ha sido considerado en este informe.

¹⁹⁴ En el Capítulo I.3.3.1 de este informe se hace referencia a la Ley de modernización N° 20.426 sobre modernización de GENCHI en que se autoriza la ampliación de la planta. Más adelante en el Capítulo II.5.5 se entregan los elementos más significativos que considera esta ley y el respectivo análisis. El documento original donde están tomados estos elementos se encuentran en Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la Ley N° 20.426 que está fechada el 23 de marzo 2010.

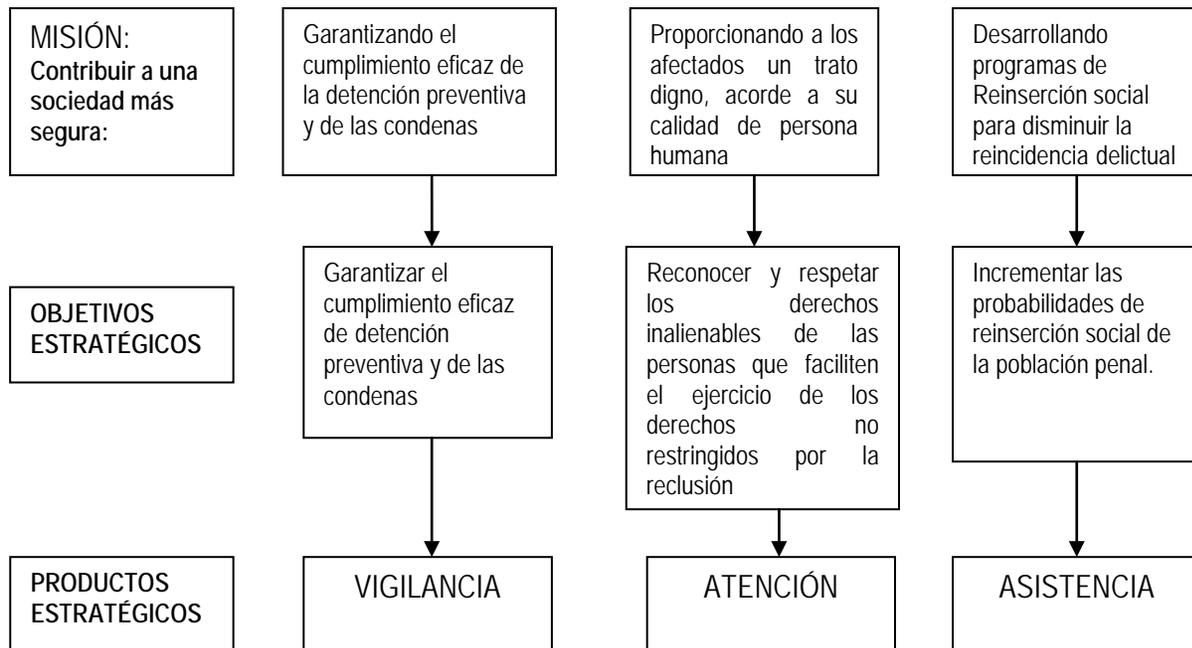
¹⁹⁵ Al respecto Chile está jurídicamente vinculado al Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como comprometido políticamente con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración contra la Tortura, todos generados en el marco de la Organización de las Naciones Unidas. Debe incluirse además el Protocolo adicional de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, adoptado por la Asamblea de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 2002. Este último está en sintonía con la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobados, el 25 de junio de 1993, por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en cuyo acápite N° 61 se insta a los Estados a que establezcan un sistema preventivo de la tortura mediante visitas periódicas a los lugares de detención. Ver: Senado de Chile. Analizarán obligaciones que Chile asumirá con la ratificación del Protocolo adicional de la Convención contra la Tortura. Agosto/2008.

http://www.senador.cl/prontus_senado/antialone.html?page=http://www.senador.cl/prontus_senado/site/artic/20080805/pags/20080805160227.tml; Naciones Unidas. Resolución aprobada por la Asamblea General. Enero. 2003. http://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/temas/t_20080528_19.pdf

¹⁹⁶ Se constata en los noticiarios y en la exposición pública de los imputados en los medios televisivos

5.1.3 Objetivos Estratégicos de la Institución, sus Productos Estratégicos, y sus Clientes / Usuarios / Beneficiarios

La relación entre misión, objetivos y productos estratégicos se puede visualizar en el siguiente esquema:



La total consistencia entre la misión y los objetivos estratégicos se puede apreciar en el hecho que los objetivos estratégicos son prácticamente una transcripción de lo indicado en la misión, pero expresada en forma de verbo.

En cuanto a la consistencia de los objetivos con los productos estratégicos, se indica lo siguiente:

a) Objetivo de garantizar detención preventiva y condenas

Este objetivo corresponde íntegramente al Producto Vigilancia, el cual se descompone en cinco subproductos: i) Cumplimiento de la reclusión, ii) Seguridad física y personal de la población penal y de los funcionarios; iii) Traslados de la población penal; iv) Control y seguimiento de los beneficios y, v) Control y seguimiento de penas alternativas a la reclusión.

La subdivisión del Producto Vigilancia en sus subproductos se considera adecuada, puesto que cada subproducto corresponde a cada una de las funciones que se deben desarrollar para poder satisfacer el producto estratégico de garantizar la prisión preventiva y las condenas. Por otra parte, los productos específicos también se alinean en forma pertinente a la subdivisión de las funciones en las actividades que las conforman.

b) Objetivo de reconocer y respetar los derechos de las personas que faciliten el ejercicio de los derechos no restringidos por la reclusión

Este objetivo está alineado adecuadamente al Producto Atención, el cual se descompone en dos subproductos. El primero es Prestaciones básicas, referido a las atenciones que requiere una persona privada de libertad, para asegurar su integridad física y mental. Ellas dan lugar a la descomposición en productos específicos de ese subproducto: Alimentación, Alojamiento, Atención primaria de Salud, Aseo ambiental y control de plagas y Atención social.

Consideramos que existen otros productos específicos y que no se mencionan en la nómina actual. Ellos son: i) Mantenimiento de la infraestructura; ii) Mantenimiento del equipamiento; iii) Lavandería; iv) Atención de lactantes y, v) Economato. Son servicios básicos para el bienestar de los internos, que no se explicitan como productos específicos, lo que es evaluado como inadecuado, no obstante estar presentes como servicios que son provistos por los concesionarios en unidades penales concesionadas.

El segundo subproducto es Condiciones para el Ejercicio de derechos, el cual se subdivide, en productos específicos, según los diferentes derechos a los que se debe garantizar su acceso: Acceso a la familia, al trabajo, a la educación, al deporte y la recreación, a la información, a la práctica de credo, y a la cultura y asistencia judicial.

Se evalúa que estos productos específicos abordan adecuadamente la gama de derechos de la población penal cuyo cumplimiento se debe promover.

c) Objetivo de fomentar conductas, habilidades y destrezas que contribuyan a la reinserción

Este objetivo está alineado adecuadamente al Producto Asistencia, el que a su vez se subdivide en tres subproductos: i) Estímulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades; ii) Beneficios de salida al medio libre y, iii) Apoyo a la reinserción post-penitenciaria. Se evalúa positivamente el que estos productos ofrecen un espectro de posibilidades de Gendarmería para abordar el fomento de conductas, habilidades y destrezas orientadas a la rehabilitación y reinserción social.

Los tres productos se encuentran definidos de modo que abarcan adecuadamente las necesidades de los internos en las distintas fases del cumplimiento de su pena:

- En primer lugar, orientado a los condenados que inician su período de reclusión, se encuentra el subproducto Estímulo a los Cambios Conductuales y, el desarrollo de destrezas y habilidades, subdividido en tres productos específicos: Tratamiento de Adicciones, Capacitación y Trabajo Productivo. Cada uno de esos productos aborda factores que son clave para posibilitar el desarrollo de una actividad remunerada por parte del interno. Este subproducto es consistente con desarrollar las habilidades y destrezas necesarias para posibilitar una reinserción social.
- En segundo lugar, orientado a condenados que ya han cumplido un período de reclusión tal que pueden acceder al medio libre, se encuentra el subproducto Beneficios de Salida al Medio Libre. Consiste en orientar y apoyar a los internos en el proceso de retorno gradual a la excarcelación.

- En tercer lugar, orientado a condenados que se encuentran en el medio libre, por haber cumplido su pena o estar acogido a beneficios, se encuentra el subproducto Apoyo a la reinserción post-penitenciaria. Éste se subdivide en los productos específicos Control del proceso de Eliminación de Antecedentes Penales y Reinserción Laboral a personas con beneficios y/o egresados del sistema penitenciario. El primero posibilita borrar los antecedentes penales, lo cual contribuye a la posibilidad de incorporarse a un trabajo formal. El segundo posee un carácter proactivo, en el sentido que busca entregar herramientas efectivas, de conocimiento, orientación y ofertas laborales a los egresados del sistema penitenciario.

En cuanto a la consistencia entre los productos y los beneficiarios, la situación es la siguiente:

a) Productos Vigilancia y Atención:

Existe consistencia entre estos productos y sus beneficiarios. Estos productos definen cómo hacer cumplir penas y atender a una población definida por los tribunales. No existe posibilidad de que queden beneficiarios potenciales sin ser atendidos. Todos ellos reciben los productos específicos asociados a Vigilancia y Atención.

b) Producto Asistencia –Producto específico Control del proceso de Eliminación de Antecedentes Penales

En este caso, también existe consistencia total, ya que la población potencial la constituyen todos quienes requieren efectuar trámites para eliminar antecedentes penales y todos ellos son atendidos.

c) Producto Asistencia – Sub Producto Estímulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades.

Para los productos específicos comprendidos en este subproducto (Apoyo psicológico, Tratamiento de adicciones, Capacitación y Trabajo productivo), se evalúa positivamente su consistencia con los beneficiarios, al basarse la focalización, traducida en el proceso de selección de los beneficiarios, en evaluaciones realizadas en forma colectiva por profesionales de las áreas relevantes (principalmente psicólogos, asistentes sociales y terapeutas ocupacionales). Lo primero contribuye a la calidad técnica del proceso (por ej.: uso de informes sociales y evaluaciones psicológicas) y lo segundo reduce las posibilidades de discrecionalidad en las decisiones (por ej.: resoluciones del Conceso Técnico de cada unidad penal), ambos aspectos evaluados adecuadamente.

En cuanto a la oferta de programas, ella se encuentra limitada por la disponibilidad de recursos y por las posibilidades que brinda la infraestructura en las unidades penales tradicionales (las que contienen cerca del 79 % de la población penal del Subsistema Cerrado), por lo que es necesario focalizar, lo cual se realiza adecuadamente, bajo criterios profesionales, hacia personas con mayores posibilidades de rehabilitación y reinserción social, es decir, de menor compromiso delictual y por consecuencia, con mayores posibilidades de obtener provecho de las acciones. En el sistema concesionado, también operan los criterios de focalización pero en el contexto de que las coberturas a lograr son mayores que en el sistema tradicional, a lo que la empresa concesionaria está obligada por contrato. Esto implica que la mayor parte de la población penal será atendida en este producto y la focalización opera para discriminar el

tipo específico de subproducto al que la población penal tendrá acceso, lo que es evaluado como positivo debido a que se realiza con base a criterios técnicos similares a los indicados en el sistema tradicional.

d) Producto Asistencia – Sub Producto Beneficios de Salida al medio libre

Para los productos específicos comprendidos en este subproducto (Salida Dominical, Salida de Fin de Semana, Salida controlada al Medio Libre y Postulación a la Libertad Condicional) se considera que existe consistencia, lo que es evaluado como positivo, puesto que la totalidad de los condenados que cumplen con los requisitos para acceder a los beneficios intrapenitenciarios puede recibir orientación. La determinación de la población potencial, que será atendida consiste en identificar los condenados, privados de libertad, que se encuentran prontos a cumplir la fracción de tiempo de condena que les permite acceder a beneficios intrapenitenciarios o libertad condicional y que presentan una conducta compatible.

e) Producto Asistencia –Producto Específico Reinserción Laboral a personas con beneficios y/o egresados del sistema penitenciario

En este producto específico caben las mismas consideraciones que en el punto c) precedente, en cuanto a evaluar favorablemente la consistencia entre producto y beneficiarios, fundamentando lo adecuado de la calidad del proceso de selección de beneficiarios sobre la base de la profesión de quienes lo realizan y de la forma colegiada de tomar las decisiones. La oferta es limitada, en base a las asignaciones presupuestarias que tienen los diferentes programas, lo que es evaluado negativamente.

Lógica Horizontal de la Matriz Comprehensiva del Gasto

Gendarmería de Chile para fines de esta evaluación presentó una Matriz de Evaluación Comprehensiva del Gasto, basada en el Formulario H, o Indicadores de Desempeño, que incluía 12 indicadores, los cuales fueron analizados por DESUC en términos de su utilidad para la presente evaluación, según se presenta a continuación.

Producto	Indicadores	Comentario	Conclusión
Vigilancia	<u>Eficacia/Resultado</u> 1. Porcentaje de personas fugadas desde el interior de unidades penales en los últimos 3 años respecto al total de población penal promedio de detenidos, procesados, imputados y condenados del subsistema cerrado en los últimos 3 años.	El factor considerado en este indicador es relevante, no obstante la medición del promedio de los 3 años, no es aplicable para una evaluación anual.	Se mantiene el indicador, pero con una medición anual.
	<u>Eficacia/Resultado</u> 2. Porcentaje de fugas desde el exterior de unidades penales en el año t, respecto al total de personas que son trasladadas a tribunales y hospitales en el año t.	El factor considerado en este indicador es relevante.	Se mantiene el indicador. Se considerará en la evaluación.
	<u>Eficacia/Producto</u> 3. Porcentaje de unidades penales del subsistema cerrado que cuentan con el Sistema de Identificación de Huellas Dactilares Automatizado en el año t respecto al total de unidades penales del subsistema en el año t.	Indicador no aporta a la evaluación de los resultados de la vigilancia, sino que a una situación de infraestructura, no siendo relevante.	No se considerará el indicador en la evaluación.
	<u>Eficacia/Producto</u> 4. Porcentaje de cobertura del programa de seguridad contra incendios en las unidades penales del subsistema cerrado en el año t respecto del total de unidades penales del subsistema cerrado en el año t.	Indicador no aporta a la evaluación de los resultados de la vigilancia, sino que a una situación de gestión interna, no siendo relevante.	No se considerará el indicador en la evaluación.

<p>Atención</p>	<p><u>Eficacia/Producto</u> 1. Porcentaje de la población penal condenada, procesada e imputada que recibieron a lo menos una prestación de asistencia social completa en el año t respecto al promedio de la población penal condenada, procesada e imputada en el año t..</p> <p><u>Eficacia/Producto</u> 2. Porcentaje de condenados del Subsistema Cerrado y Semiabierto que realizan actividades laborales en el año t respecto al total de condenados del Subsistema Cerrado y Semi-Abierto en el año t.</p>	<p>Indicador adecuado, pues mide la cobertura de un subproducto de la Atención (atención social).</p> <p>Indicador inadecuado, pues considera que todos los condenados están dispuestos a realizar actividades laborales, lo cual es incorrecto.</p>	<p>Se considerará en la evaluación.</p> <p>No se considerará en la evaluación.</p>
<p>Asistencia</p>	<p><u>Eficacia/Producto</u> 1. Porcentaje de solicitudes de Eliminación de Antecedentes presentadas al SEREMI en el año t en relación a los egresados del proceso de Eliminación de Antecedentes en el año t.</p> <p><u>Eficacia/Producto</u> 2. Porcentaje de Beneficiarios condenados a Medidas Alternativas a la Reclusión que completaron capacitación técnica y se nivelaron escolarmente en el año t respecto al total de los beneficiarios intervenidos en el año t</p> <p><u>Eficacia/Producto</u> 3. Porcentaje de beneficiarios condenados a medidas Alternativas a la Reclusión que completan capacitación técnica en el año t respecto del total de personas diagnosticadas para capacitar técnicamente en el año t</p> <p><u>Eficacia/Producto</u> 4. Porcentaje de internos con contrato de trabajo en el año t respecto al total de internos que trabajan en empresas instaladas en el año t</p> <p><u>Eficacia/Resultado</u> 5. Porcentaje de condenados capacitados laboralmente con certificación en el año t.</p> <p><u>Eficacia/Resultado</u> 6. Porcentaje de mejoramiento de las condiciones de empleabilidad y de reinserción de los beneficiarios egresados del programa Hoy es Mi Tiempo en el año t</p>	<p>Indicador adecuado, pues mide la cobertura de un subproducto de la Asistencia (eliminación de antecedentes).</p> <p>Indicador adecuado, pues mide el resultado de la entrega de un subproducto de la Asistencia (capacitación).</p> <p>Indicador mal formulado, pues la medición de los que terminan la capacitación debe efectuarse sobre los que comienzan con ésta. Además no es posible conocer en numerador del indicador.</p> <p>La existencia de contratos de trabajo no es responsabilidad de GENCHI, por cuanto depende de las empresas privadas interesadas en instalarse en los penales</p> <p>Indicador adecuado, pues mide el resultado de la entrega de un subproducto de la Asistencia (capacitación).</p> <p>Indicador no es posible de cuantificar, pues no existe operacionalización práctica de los conceptos empleabilidad y reinserción.</p>	<p>Se considerará en la evaluación.</p> <p>Se considerará en la evaluación.</p> <p>No se considerará el indicador en la evaluación.</p> <p>No se considerará el indicador en la evaluación.</p> <p>Se considerará en la evaluación.</p> <p>Se reemplazará indicador por los usados en la matriz de evaluación del PHMT, el cual está cuantificado.</p>

A partir del análisis de estos indicadores, DESUC decidió no utilizar algunos de estos, debido a que no se consideraron relevantes o porque son posibles de reemplazar por otro que entrega mejor información sobre el tema. La fundamentación de estos casos se puede apreciar las columnas comentario y conclusión del cuadro anterior.

Considerando lo presentado en el cuadro anterior, es posible de apreciar que la mayoría (58%) de los indicadores presentados inicialmente no serán considerados en la presente evaluación, siendo desechados debido principalmente a la no relevancia para evaluar la gestión de la entrega de los productos estratégicos de GENCHI.

Por otra parte, los indicadores presentados muestran una deficiencia en su definición, pues no existe ningún indicador que permita medir las dimensiones de eficiencia, calidad y economía; así como existen deficiencias para poder medir todos los ámbitos de control en cada uno de los productos estratégicos

(procesos, productos y resultados). Adicionalmente, los indicadores presentados no dan cuenta de los distintos subproductos que comprenden los productos de GENCHI.

Considerando lo anteriormente expuesto y con el fin de realizar una adecuada evaluación de los resultados obtenidos por GENCHI en el periodo evaluado, DESUC realizó una redefinición de la Matriz de Evaluación Comprehensiva, resultando 63 indicadores que permitirán evaluar los resultados de la gestión de GENCHI en todas las dimensiones (eficacia, calidad, eficiencia y economía) y todos los ámbitos de control (proceso, productos y resultados), y en forma diferenciada para cada uno de los productos y subproductos que entrega esta Institución.

Los indicadores propuestos por DESUC, fueron presentados y discutidos en una serie de reuniones de trabajo en las que participaron los consultores, el equipo contraparte de GENCHI, y la contraparte de DIPRES. No obstante, GENCHI no participó en el consenso de la matriz final, existiendo indicadores propuestos que no fueron trabajados con el Servicio¹⁹⁷, siendo posible que posteriormente GENCHI realice las modificaciones que estime conveniente.

La principal fuente de información para la identificación de los indicadores que componen la citada Matriz, fue el Sistema de Información para la Gestión (SIG), que cuenta con un importante número de indicadores para los diferentes Centros de Responsabilidad. De este sistema se identificaron los indicadores más relevantes que dan cuenta del desempeño de los tres productos estratégicos de la Institución, procurando contar con indicadores para todas las dimensiones (eficacia, calidad, eficiencia y economía) y todos los ámbitos de control (procesos, productos y resultados). Adicionalmente, se diseñaron otros indicadores que no se encontraban en el SIG, pero que se consideró relevante incorporar, debido a su aporte de información.

El resultado de este trabajo permitió definir un total de 68 indicadores, distribuidos en 15 indicadores para el Producto Vigilancia, 16 indicadores para el Producto Atención y 37 indicadores para el Producto Asistencia. Para el producto Vigilancia se consideraron 11 indicadores de eficacia y 4 de eficiencia; 1 de proceso, 8 de producto y 6 de resultados. Para el producto Atención se consideraron 10 indicadores de eficacia, 2 de calidad, 2 de eficiencia y 1 de economía; con 15 de producto y 3 de resultados; y para el producto Asistencia se consideraron 19 indicadores de eficacia, 1 de calidad, 9 de eficiencia y 6 de economía; con 2 de proceso, 26 de producto y 6 de resultados.

En este punto es necesario aclarar que no hay subproductos o productos específicos que deba entregar GENCHI por exigencia legal o por tema normativo que deba ser monitoreado a través de un indicador.

Adicionalmente es necesario aclarar que la Institución cuenta con un Sistema de Control de Gestión (SIG), que cuenta con 67 indicadores de gestión, el cual se revisó y se extrajo los que se consideró útiles para mejorar la matriz de evaluación. Este sistema no sólo tiene como objetivo evaluar los resultados de GENCHI, sino que también tiene objetivos internos institucionales, con el uso de indicadores de gestión interna, indicadores financieros, de infraestructura, en fin, todos los aspectos que en un periodo le interese monitorear a las autoridades. De esta manera, si bien es relevante la información del SIG, el análisis de este sistema y sus indicadores no es parte de la evaluación de la lógica vertical, que considera sólo la

¹⁹⁷ Esta situación se produjo por la imposibilidad de GENCHI de seguir realizando reuniones debido a la falta de tiempo de las contrapartes de esta Institución en el momento que se requería, y a las instrucciones de DIPRES de proponer indicadores sin necesidad que estuvieran consensuados con GENCHI.

matriz utilizada para evaluar los resultados de la gestión de GENCHI, asociada a sus productos estratégicos, siendo la sección Seguimiento, Monitoreo y Evaluación de este informe quien abarca este tema.

Los indicadores fueron diseñados para evaluar el desempeño de los 3 Productos Estratégicos de GENCHI, definiéndose indicadores para el Producto de manera global, así como también se definieron indicadores específicos que permiten dar cuenta de los resultados más relevantes de los Subproductos Estratégicos que componen el Producto Estratégico, todo lo cual se puede observar en las tablas presentadas a continuación en esta sección.

Los indicadores considerados son aplicables a uno o a más de los Subsistemas de GENCHI: Subsistema Cerrado (SSC); Subsistema Semiabierto (SSSA); Subsistema Abierto (SSA) y Subsistema Post Penitenciario (SSPP), indicándose entre paréntesis en las tablas para cuál de ellos es pertinente.

Todos los indicadores del Subsistema Cerrado son posibles de desagregar en los sistemas tradicionales y concesionados, por cuanto se concesiona sólo penales que ejecutan la operación de sistemas cerrados. Esta desagregación será realizada y analizada en la sección 9 de este informe, en donde se presentará un análisis comparativo de los resultados obtenidos en ambos sistemas, considerando los indicadores presentados para el Subsistema Cerrado.

Como se apreciará en la sección 8 de este informe (Análisis de Resultados), existen algunos indicadores definidos que no fue posible de cuantificar, principalmente porque no se encontraban en el SIG, única fuente de información disponible para los consultores por parte de GENCHI para esta evaluación. En estos casos, el indicador quedará definido a nivel de diseño para su futura cuantificación por parte de GENCHI.

A continuación, se presentan los indicadores del producto Vigilancia:

Cuadro N° 63 Indicadores según dimensiones y ámbitos de control
Producto 1: Vigilancia

Dimensiones	Ámbitos de Control		
	Resultado	Producto	Proceso
Eficacia	1. Porcentaje de internos fugados desde el interior de unidades respecto al promedio mensual de condenados, procesados, imputados y detenidos al término de cada periodo (SSC) (*) (1.1)	2. Tasa de variación de la población penal promedio mensual recluida en el Subsistema Cerrado (SSC) (*) (1)	3. Porcentaje de internos procesados, imputados y condenados clasificados año t respecto al total de internos procesados, imputados y condenados año t (SSC) (1.2)
	4. Porcentaje de fugas desde el exterior de establecimientos penales del SSC, respecto al total de reclusos del SSC trasladados al exterior. (SSC) (1.3)	5. Tasa de variación de la población penal promedio mensual recluida en el Subsistema Semi Abierto (SSA) (*) (1)	
	6. Tasa de decesos por riñas y agresiones al interior de los establecimientos penales respecto al total de defunciones en los establecimientos penales del Subsistema Cerrado (SSC y SSSA) (*) (1.2)	7. Tasa de variación de la población penal promedio mensual recluida en el Subsistema Abierto (SSA) (*) (1)	
	8. Tasa de Suicidios al interior de los penales respecto al total de defunciones en los establecimientos penales (SSC y SSSA) (*) (1.2)	9. Porcentaje de funcionarios uniformados en puestos especiales ¹⁹⁸ respecto al total de funcionarios uniformados al término de cada periodo (SSC) (*) (1)	
	10. Porcentaje de agresiones ¹⁹⁹ en los establecimientos penales, respecto al promedio mensual de condenados, procesados, imputados y detenidos en el SSC al término de cada periodo. (SSC) (1.2)		
	11. Porcentaje de defunciones en los establecimientos penales del Subsistema Cerrado respecto al promedio de la población penal (SSC) (1.2)		
Eficiencia		12. Costo Promedio mensual de Vigilancia por condenado (SSC y SSSA) (*) (1)	
		13. Promedio de internos por funcionarios de vigilancia en el periodo. (SSC) (1.1)	
		14. Promedio de penados en Libertad Vigilada por Delegado de Libertad Vigilada (SSA) (1.5).	
		15. Porcentaje de Gasto Administrativo para la prestación de servicios de Vigilancia (SSC y SSSA) (1).	

¹⁹⁸ Se refiere a puestos administrativos, sin función directa de vigilancia.

¹⁹⁹ La agresión es el comportamiento cuyo objetivo es la intención de hacer daño a alguien, desde el punto de vista físico, a través de golpes, violaciones, lesiones, etc.

Nota *: Indicador incorporado, no presente en el SIG de GENCHI.

SSC: Subsistema Cerrado

SSSA: Subsistema Semi Abierto

SSA: Subsistema Abierto

(1): Indicadores Globales Producto Estratégico Vigilancia

(1.1): Indicador del Subproducto 1.1: Cumplimiento de la Reclusión

(1.2): Indicador del Subproducto 1.2: Seguridad Física y personal de la población penal y de los funcionarios

(1.3): Indicador del Subproducto 1.3: Traslado de la población penal

(1.4): Indicador del Subproducto 1.4: Control y Seguimiento de Beneficio

(1.5): Indicador del Subproducto 1.5: Control y Seguimiento de las penas alternativas a la reclusión

El resultado esperado del producto Vigilancia es "Mantener la seguridad de la unidad penal y prevenir las fugas"²⁰⁰.

La condición de seguridad es factible de medir a nivel de resultados mediante las tasas de decesos por riñas y agresiones en los establecimiento penales, y por la tasa de suicidios ocurridos al interior del penal; ambos respecto del total de defunciones en los establecimientos penales; el porcentaje de defunciones en los establecimientos penales; y el porcentaje de agresiones en los establecimientos penales, ambos respecto de la población penal promedio de condenados, procesados, imputados y detenidos al término de cada periodo. Todos estos indicadores fueron incorporados a la matriz por los consultores, pues se estima permiten dar cuenta de los resultados de la acción de vigilancia y del "ambiente" y condición de seguridad en el interior de los establecimientos. Los decesos por riñas y suicidios se medirán en los Subsistemas Cerrado y Semi Abierto, pues en ambos sistemas dan cuenta de la seguridad encontrada en ellos. Las defunciones y agresiones se medirán en el Subsistema Cerrado, por cuanto en el resto de los subsistemas (abiertos y semiabiertos) su ocurrencia puede deberse a motivos ajenos a la gestión de GENCHI.

Para la medición del segundo resultado esperado de este producto (Fugas), los consultores consideran que la forma de medir es mediante dos indicadores, referidos al porcentaje de fugas desde el interior de las unidades respecto al promedio mensual de procesados, imputados y detenidos al término de cada periodo y las fugas desde el exterior del Subsistema cerrado respecto al total de reclusos del SSC trasladados al exterior. Ambos indicadores medidos en el Subsistema Cerrado, en donde es responsabilidad de GENCHI velar porque no ocurran fugas.

A nivel de producto, los indicadores que se consideran permiten apreciar el comportamiento de GENCHI respecto a la entrega del producto vigilancia son los referidos a las tasas de variación anual de la población penal recluida en los Subsistemas Cerrado, Semiabierto y Abierto. Estos indicadores son considerados, pues muestran la magnitud de las poblaciones que reciben el servicio de vigilancia, siendo indicadores que complementados con los demás permiten evaluar el desempeño del producto vigilancia, respecto a las poblaciones que reciben el servicio vigilancia.

A este nivel también se considera relevante el indicador que mide el porcentaje de funcionarios uniformados en puestos especiales, respecto al total de funcionarios, el que da cuenta de la eficacia en la vigilancia de los recursos humanos formados para tal función.

A nivel de proceso se considerará el indicador porcentaje de internos procesados, imputados y condenados clasificados según nivel de riesgo, pues se estima que esta actividad de clasificación es de vital

²⁰⁰ Fuente: SIG GENCHI.

importancia en el proceso para mantener la seguridad y convivencia en las unidades penales ya que permite segmentar a los internos según sus peligrosidades.

Para el producto vigilancia en la dimensión de calidad no se definieron indicadores, pues la metodología utilizada mide esta dimensión respecto a la satisfacción de usuarios o tiempo de entrega de productos, lo cual no es pertinente para la naturaleza del producto vigilancia ya que no es recibido voluntariamente por el "usuario".

Los indicadores de eficiencia definidos permitirán medir el costo promedio mensual de la vigilancia por condenado (para los subsistemas cerrados y semi abierto, en donde la vigilancia es relevante); el porcentaje del gasto administrativo de la vigilancia (para los subsistemas cerrados y semi abierto, en donde la vigilancia es relevante); el promedio de internos por funcionarios de vigilancia (guardia interna + guardia armada, para el subsistema cerrado, pues en donde existen "internos"), el promedio de penados en libertad vigilada por Delegado de libertad vigilada (para el subsistema abierto, en donde se ejecuta la libertad vigilada).

En la dimensión economía no se encontraron indicadores técnicamente factibles de construir, como por ejemplo, el porcentaje de ejecución presupuestaria, por lo cual la matriz no presenta indicadores para esta dimensión, pudiéndose analizar este aspecto en forma agregada para GENCHI en el análisis presupuestario.

En el Producto Vigilancia, en donde varios de los indicadores se refieren a la cobertura respecto a la población penal total, se debe mencionar que esta población penal es dinámica, pues es un valor que cambia día a día. De esta manera, el cálculo de estos indicadores utiliza el dato del total de la población penal promedio mensual al término de cada periodo, lo cual se considera correcto por el DESUC, pues es una variable que permite medir y comparar anualmente el resultado del indicador de una manera simple.

A continuación, se presentan los indicadores del producto Atención:

Cuadro N° 64: Indicadores según dimensiones y ámbitos de control
Producto 2: Atención

Dimensiones	Ámbitos de Control	
	Resultado	Producto
Eficacia	1. Tasa de contagio de enfermedades infecciosas (TBC y VIH) en internos respecto a la población penal promedio del SSC (*). (2.1)	2. Porcentaje de Sobrepoblación penal en establecimientos penitenciarios del SSC, respecto a la capacidad según diseño (SSC y SSSA). (2.1)
	3. Tasa de prevalencia enfermedades de salud mental ²⁰¹ en la población penal del SSC (*). (2.2)	4. Porcentaje de ocupación de los CET semiabiertos respecto a la capacidad instalada (SSC y SSSA) (2.2)
	5. Porcentaje de la población penal con enfermedades mentales crónicas respecto al promedio de la población penal al término de cada periodo (SSC) (*). (2.2)	6. Porcentaje de la población penal condenada, procesada e imputada que recibieron a lo menos una prestación de asistencia social completa ²⁰² en el año t respecto al promedio de la población penal condenada, procesada e imputada en el año (SSC y SSSA). (2.1)
		7. Porcentaje de condenados del subsistema cerrado y Subsistema Semi abierto que realizan actividades laborales en el año t respecto al total de condenados que lo solicita (SSC y SSSA). (2.2)
		8. Porcentaje de condenados matriculados en Educación Básica y Media, respecto a la población penal que solicita y que cumple con los requisitos para acceder a la misma (SSC y SSSA) (*) (2.2)
		9. Porcentaje de reclusos que participaron en una actividad deportiva, cultural y/o religiosa respecto del total de reclusos que lo demandan. (SSC y SSSA) (*) (2.2)
		10. Porcentaje de establecimientos penitenciarios que cuentan con alguno de los programas de acceso a la familia (Conozca a su hijo, visita íntima y/o residencias transitorias) (SSC) (*). (2.2)
		11. Porcentaje de respuesta a reclamos de la población penal, respecto a los reclamos recibidos. (SSC, SSSA y SSA). (2)
		12. Tiempo promedio de respuesta a los reclamos (SSC, SSSA y SSA). (2)
		13. Costo promedio de atención (alimentación, alojamiento, atención de salud, etc.) por recluso del Subsistema Cerrado (SSC) (*). (2)
Eficiencia		14. Porcentaje Gasto administrativo en Atención (SSC y SSSA) (*). (2)
		15. Promedio de fondos externos recaudados por interno (SSC Y SSSA). (2)
Economía		

Nota *: Indicador incorporado, no presente en el SIG de GENCHI.

SSC: Subsistema Cerrado

SSSA: Subsistema Semi Abierto

SSA: Subsistema Abierto

(2): Indicadores Globales Producto Estratégico Vigilancia

(2.1): Indicadores del Subproducto 2.1: Prestaciones Básicas

(2.2): Indicadores del Subproducto 2.2: Condiciones para el ejercicio de derechos

(2.3): Indicadores Globales Producto Estratégico Atención

²⁰¹ Trastornos mentales, afectivos y de personalidad.

²⁰² Se entiende por prestación de asistencia social completa la prestación de al menos una de las diferentes acciones sociales dirigidas a la población penal, con diferentes fines: Entrevista diagnóstica, Entrevista de Evaluación Social, Intervención Social Individual, Intervención Social Grupal, Intervención Sociofamiliar, Intervención Sociofamiliar Grupal, orientación Social, Atención Social, Visita en terreno y Visita de Constatación de Condiciones.

El resultado esperado del Producto Atención es: "Garantizar condiciones de vida seguras y dignas a la población reclusa"²⁰³.

A nivel de resultado, las condiciones de vida son posibles de medir con indicadores que dan cuenta de las condiciones de vida, como es la situación de salud de la población penal, para lo cual se identificaron tres indicadores: tasa de contagio de enfermedades infecciosas (TBC y VIH) en internos respecto a la población penal promedio del SSC al término de cada periodo; tasa de prevalencia de enfermedades de salud mental (trastornos mentales, afectivos y de personalidad) en la población del SSC y porcentaje de población penal con enfermedades mentales crónicas respecto al promedio de la población penal al término de cada periodo. Todos indicadores medidos en el Subsistema Cerrado, por cuanto es el único subsistema en donde las condiciones de vida dependen completamente de GENCHI.

A nivel de producto, se incorporaron indicadores que miden el nivel, entrega y cumplimiento de la demanda por las diferentes "atenciones" entregadas a los usuarios (productos específicos), según se describe a continuación:

- i) El servicio de alojamiento y condiciones de mantención, es posible de medir comparando la disponibilidad de infraestructura con la población efectiva de los centros, mediante el indicador "Porcentaje de sobrepoblación penal en establecimientos penitenciarios del SSC respecto a la capacidad según diseño", que refleja el equilibrio entre la situación de demanda y disponibilidad del servicio de alojamiento, determinada por la condición de infraestructura de los centros; medida, obviamente, sólo en el Subsistema cerrado en donde se considera alojamiento.
- ii) El nivel de atención de los CET es posible de medir mediante la ocupación real que éstos tienen respecto a su capacidad instalada, lo que da cuenta del equilibrio entre la oferta y demanda de estos centros. Indicador posible de medir en los dos subsistemas que pueden hacer uso de los CET (SSC y SSSA).
- iii) La entrega de asistencia social se medirá según el porcentaje de población que recibe al menos una prestación de asistencia social completa respecto al promedio de la población penal, indicador que muestra la cobertura de este servicio y que es posible de medir en los dos subsistemas en los cuales se entrega asistencia social (SSC y SSSA).
- iv) El acceso al trabajo se medirá mediante el porcentaje de condenados que realizan actividades laborales respecto al total de la población penal que solicita realizar actividades laborales. Indicador que demuestra la ejecución del derecho al trabajo de la demanda, y que es posible de medir en los dos subsistemas en los cuales la situación le impide acceder a fuentes laborales externas (SSC y SSSA).
- v) Para medir el acceso a la educación básica y media se definió el indicador de porcentaje de condenados matriculados en educación básica y media respecto a la población penal que lo solicita y cumple con los requisitos para acceder a la misma; posible de medirse en los dos subsistemas en los cuales la situación le impide acceder a educación formal (SSC y SSSA).

²⁰³ Fuente: SIG GENCHI.

- vi) Respecto al acceso a las actividades deportivas, culturales y/o religiosas, se definió un indicador que mide el porcentaje de reclusos que realizan estas actividades, respecto al total que las demandan, dando cuenta de su cobertura y medido en los dos subsistemas en los cuales la situación le impide acceder libremente a estas actividades (SSC y SSSA).
- vii) El acceso a la familia será medido mediante el indicador porcentaje de establecimientos penitenciarios que cuentan con algún programa de acceso a la familia respecto al total de establecimientos penitenciarios (SSC).

Respecto a la calidad, dado que los usuarios reciben cada uno de los productos específicos como un usuario, se definieron dos indicadores que permiten verificar la calidad de los servicios recibidos en el marco de este producto: El porcentaje de respuesta a reclamos respecto a los reclamos recibidos y el tiempo de respuesta de los reclamos (SSC, SSSA y SSA).

Los indicadores de eficiencia definidos permiten medir el costo promedio de la atención por condenado (SSC). y el porcentaje de gasto administrativo en la atención (SSC y SSSA), los cuales entregan información relevante respecto a la gestión de GENCHI en la producción de los servicios y bienes que involucra el producto Atención.

A nivel de economía, se identificó un indicador que mide el promedio de fondos externos recaudados por interno (SSC y SSSA), pues existe consecución de ingresos externos a GENCHI, los cuales principalmente se vinculan con el mejoramiento de la infraestructura de los penales, y por lo tanto, con el producto atención.

A continuación se presentan los indicadores del producto Asistencia:

Cuadro Nº 65: Indicadores según dimensiones y ámbitos de control
Producto 3: Asistencia

Dimensiones	Ámbitos de Control		
	Resultado	Producto	Proceso
Eficacia	1. Porcentaje de beneficiarios del programa CETs Semiabiertos que han reincidido luego de egresar del sistema penitenciario por cumplimiento de condena (SSSA) (3.1)	2. Porcentaje de la población penal que ingresa a CET respecto a la población penal del subsistema cerrado que cumple los requisitos de ingreso ²⁰⁴ (SSSA) (3.1)	3. Porcentaje de reclusos tratados en Centros de Tratamiento del Subsistema cerrado respecto del total de reclusos condenados con problemas de adicción (SSC) (3.1)
	4. Porcentaje de beneficiarios del PLML que han reincidido luego de egresar del sistema penitenciario por cumplimiento de condena (SSPP) (3.1)	5. Porcentaje de condenados con Medidas Alternativas a la Reclusión (MAR), intervenidos respecto al total de la población condenada con MAR (SSPP) (3.1)	6. Promedio de deserción en el programa de tratamiento de adicciones del SSC (SSC) (3.1)
	7. Porcentaje de reincidencia de reclusos que no participaron en alguno de los siguientes Programas: HEMT, CET Semiabiertos y Programa Laboral del Medio Libre (SSC y SSSA) (3.1)	8. Porcentaje de condenados, procesados e imputados que reciben atención psicológica respecto al total de procesados, imputados y condenados al término de cada periodo. (SSC) (3.1)	
	9. Porcentaje de beneficiarios del Programa PANAR que han reincidido luego de egresar del sistema penitenciario por cumplimiento de condena (SSPP) (3.3)		
	10. Porcentaje de beneficiarios reincidentes legales egresados del componente HEMT (SSPP) (3.3)	11. Porcentaje de beneficiarios condenados a Medidas Alternativas a la reclusión que completaron capacitación técnica y se nivelaron escolarmente en el año t respecto al total de beneficiarios condenados a Medidas Alternativas a la reclusión que solicitaron y/o accedieron a capacitación técnica y nivelación escolar en el año (SSA) (3.1)	
	12. Porcentaje de reincidencia en los egresados del sistema penitenciario por cumplimiento de condena. (SSC, SSSA y SSA) (3.1)	13. Porcentaje de condenados capacitados laboralmente con certificación respecto al total de capacitados en el SSC. (SSC) (3.1)	
		14. Porcentaje de postulantes que obtienen beneficios intrapenitenciarios en el periodo respecto al total de condenados que están en condición de postular a beneficios intrapenitenciarios (SSC) (3.2)	
		15. Porcentaje de condenados y egresados atendidos por el PANAR en relación a la población objetivo del Programa donde existe PANAR ²⁰⁵ (SSPP) (3.3)	
		16. Porcentaje de personas adscritas al DL 409, atendidos con la modalidad de intervención denominada Hoy es mi Tiempo respecto al total de personas adscritas al DL 409 ²⁰⁶ (población objetivo) (SSPP) (3.3)	
		17. Porcentaje de la población de condenados que egresa al medio libre que participan en el Programa Eliminación de Antecedentes respecto a la población objetivo ²⁰⁷ (SSPP) (3.3)	

²⁰⁴ La población objetivo comprende el conjunto de condenados que cumple condena privativa de libertad en el sistema penitenciario cerrado, que presentan bajo o mediano nivel de compromiso delictual y a los que les resta menos de 3 años para llegar al término de su tiempo de condena o para poder postular a la libertad condicional.

²⁰⁵ Población Objetivo son los egresados de sus condenas con penas cumplidas en cualquiera de los subsistemas cerrado, semiabierto o abierto que participa del proceso de eliminación de antecedentes.

²⁰⁶ Egresados de sus condenas con penas cumplidas en cualquiera de los sistemas cerrado, semiabierto o abierto, que participan del proceso de eliminación de antecedentes.

²⁰⁷ Población Objetivo: toda persona que ha cumplido su condena, siempre que cumpla con los siguientes requisitos: haber observado muy buena conducta durante su período de reclusión, conocer bien un oficio o profesión, haber cumplido el cuarto año de enseñanza básica y

		18. Porcentaje de solicitudes de eliminación de antecedentes presentadas al SEREMI en relación a los egresados del proceso de eliminación de antecedentes (SSPP) (3.3)	
		19. Porcentaje de participantes del Programa Eliminación de Antecedentes que aborta o no logra egresar respecto del total de participantes del Programa eliminación de Antecedentes (SSPP) (3.3)	
Calidad		20. Índice de Satisfacción de Usuarios, respecto a los beneficiarios de los Programas de Reinserción (SSC, SSSA y SSPP).	
Eficiencia		21. Gasto promedio por interno atendido en el Programa CET (SSSA) (3.1)	
		22. Costo promedio por beneficiario capacitado laboralmente PLML (SSPP) (3.1)	
		23. Costo promedio mensual por interno tratado por adicción (SSC) (3.1)	
		24. Costo promedio por penado en Eliminación de Antecedentes (SSPP) (3.3)	
		25. Costo promedio del componente HEMT por beneficiario (SSPP) (3.3)	
		26. Costo Promedio por beneficiado (SSA) del PANAR (3.3)	
		27. Costo promedio por capacitado (SSC, SSSA y SSA) (3)	
		28. Costo promedio por penado en nivelación de estudios (SSC, SSSA y SSA) (3)	
Economía		29. Porcentaje de Gasto administrativo Producto estratégico Asistencia (todos los sistemas) (3)	
		30. Porcentaje de ejecución presupuestaria Programa CET (3.1)	
		31. Porcentaje de ingresos propios generados por el Programa CET (SSSA) (3.1)	
		32. Porcentaje de ejecución del presupuesto asignado PLML (SSPP) (3.1)	
		33. Porcentaje de ejecución presupuestaria del Programa PANAR (SSPP) (3.3)	
		34. Porcentaje de ejecución presupuestaria del Programa HEMT (SSPP) (3.3)	
		35. Porcentaje de Aporte de Otras instituciones en los Programas de Reinserción (Programas Centro Educación y trabajo, Programa Laboral Medio Libre y Hoy es mi Tiempo). (SSSA y SSPP) (3)	

Nota *: Indicador incorporado, no presente en el SIG de GENCHI.

SSC: Subsistema Cerrado

SSSA: Subsistema Semi Abierto

SSA: Subsistema Abierto

SSPP: Subsistema Post Penitenciario

(3): Indicadores Globales Producto Estratégico Vigilancia

(3.1): Indicadores del Subproducto 3.1: Estimulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades

(3.2): Indicadores del Subproducto 3.2: Beneficios de salida al medio libre

(3.3): Indicadores del Subproducto 3.3: Apoyo a la reinserción post-penitenciaria

(3.4): Indicadores Globales Producto Estratégico Asistencia

haber estado en contacto con el Patronato de Reos durante dos años, por lo menos, si es primera vez condenado, y cinco años si ha sido condenado dos o más veces, y ser recomendado por este organismo. Además, no debe haber sido condenado durante el período de contacto con el Patronato.

El resultado esperado del Producto Asistencia es: "Mejorar la posibilidad de éxito de los condenados al momento de ser liberados" ²⁰⁸, entendiéndose como éxito a la capacidad de reinsertarse, es decir, de optar por algún modo de vida que le permita desenvolverse en la sociedad sin conflictos penales. Lo contrario a reinsertación es la reincidencia, entendida como la ejecución de uno o más delitos por un sujeto después de haber sido condenado por sentencia firme, por otro u otros delitos. La reincidencia legal se refiere a una forma de medirla en cuanto a los delitos que son descubiertos, teniendo presente que una persona puede ser reincidente al cometer un delito, pero si no es sorprendido, legalmente no es reincidente.

Considerando lo anterior, el logro del resultado esperado para este producto es posible de medir según el porcentaje de reincidencia legal de los egresados del sistema penitenciario, que será medido como el Porcentaje de reincidentes legales en los años t, t-1 y t-2 de egresados del Sistema penitenciario, respecto a los egresados del sistema penitenciario en el año t-2. Este indicador es posible medir en todos los subsistemas penitenciarios (SSC, SSSA y SSA). Se mide la reincidencia hasta los dos años siguientes del egreso del sistema penitenciario, debido a que luego de este tiempo el condenado egresado puede solicitar la eliminación de antecedentes, por lo cual, no es factible detectar su reincidencia.

Adicionalmente, es interesante conocer el resultado respecto a la reincidencia de los beneficiarios de los Programas institucionales de reinsertación (Patronato de Reos, Programas Centro Educación y Trabajo, Programa Laboral Medio Libre y Hoy es mi Tiempo), con su respectivo indicador de Porcentaje de beneficiarios reincidentes legales en los años t, t-1 y t-2 egresados del programa específico de reinsertación, respecto de los egresados del programa respectivo en el año t-2, los cuales son posibles de medir en el Subsistema Semi abierto del CET y en los Subsistema Post Penitenciario en los Programas Patronato de Reos, PLML y Hoy es mi tiempo, debido a que los beneficiarios de dichos programas ya han egresado de la privación de libertad.

Adicionalmente, es interesante conocer la reincidencia de los egresados que no participaron de un programa de reinsertación específico, pero que recibieron apoyo psicosocial, lo que medirá para el Subsistema cerrado y Subsistema Semi abierto (en los cuales se presta este apoyo), que se medirá con el indicador "Porcentaje de beneficiarios reincidentes legales en los años t, t-1 y t-2 que no participaron de un Programa de reinsertación específico, pero recibieron apoyo psicosocial en el año t-2 respecto a los beneficiarios que no participaron de un Programa de reinsertación específico, pero recibieron apoyo psicosocial en el año t-2".

A nivel de producto se medirán los resultados obtenidos de las diferentes asistencias entregadas a los usuarios por sus productos específicos y distintos programas de reinsertación, midiendo principalmente su eficacia respecto al grado de cobertura respecto de las poblaciones objetivos y la satisfacción de las demandas por los programas, con los siguientes indicadores:

- i) Los programas de capacitación y trabajo se medirán con los indicadores: porcentaje de condenados capacitados laboralmente con certificación respecto al total de capacitados, considerando las capacitaciones se realizan en los Subsistemas Cerrados y Semi Abierto; y el porcentaje de beneficiados condenados a Medidas Alternativas a la reclusión (Subsistema Abierto) que completaron capacitación técnica y se nivelaron escolarmente respecto de los intervenidos.

²⁰⁸ Fuente: SIG GENCHI.

- ii) Particularmente a los programas de reinserción: Programas Centro Educación y Trabajo (CET); Programa Laboral Medio Libre (PLML); Patronato de Reos (PANAR); Programa Eliminación de Antecedentes; y Programa Hoy es mi Tiempo (HEMT) se les medirá su cobertura mediante el cálculo de la población que participó en ellos, respecto a la población que cumple los requisitos para participar en cada uno de los programas respectivamente (población objetivo). Salvo el CET que se ejecuta en el Subsistema Semi Abierto, el resto de estos Programas se desarrollan en el Subsistema Post Penitenciario, para el cual se deben calcular los indicadores mencionados.
- iii) La entrega de atención psicológica se pretende medir mediante el porcentaje de internos que recibe esta atención, respecto al total de procesados, imputados y condenados al término de cada periodo. Se entiende por atención psicológica la ejecución de tres sesiones de a lo menos una hora cada una, lo que permite lograr un buen diagnóstico de la persona, para luego iniciar un tratamiento si es necesario. Esta atención se entrega exclusivamente a "internos", por lo que su cálculo se enmarca dentro del Subsistema Cerrado.
- iv) La obtención de beneficios incluidos en este producto, se medirá mediante los indicadores: porcentaje de postulantes que obtienen beneficios intrapenitenciarios respecto al total de condenados que están en condiciones de postular a dichos beneficios, lo cual obviamente se medirá en el Subsistema Cerrado; y el porcentaje de solicitudes de eliminación de antecedentes presentadas al SEREMI respecto a los egresados del proceso de eliminación de antecedentes, que se mide obviamente para el Subsistema Post Penitenciario.
- v) Adicionalmente para la eliminación de antecedentes se medirá el porcentaje de participantes que aborta o no logra egresar respecto del total de participantes del Programa.
- vi) Finalmente la atención en los Centros de Tratamiento se medirá según el porcentaje de personas atendidas respecto al total de condenados que necesitan tratamiento y el porcentaje de reclusos atendidos que desertan antes del fin del tratamiento del programa de adicciones respecto del total de internos atendidos (ambos indicadores de proceso). Ambos indicadores a medirse en los Subsistemas Cerrado y (en los cuales se presta este apoyo).

La calidad del servicio se medirá utilizando un indicador que permita conocer la percepción de los beneficiarios de los distintos programas de reinserción, mediante un indicador de satisfacción de usuarios para los Programas de Reinserción (Programas Centro Educación y trabajo, Programa Laboral Medio Libre y Hoy es mi Tiempo), denominado como "Índice de satisfacción de usuarios Programas de Reinserción", indicador que mide los usuarios satisfechos de los programas respecto al total de participantes de estos Programas, por lo que es posible medir en todos los subsistemas penitenciarios (SSC, SSSA y SSA).

Para la definición de indicadores de eficiencia para este producto, se consideraron los diferentes tipos de atención entregados, así como los diferentes Programas de Reinserción, contemplando un tipo de indicador comúnmente utilizado para medir este ámbito, como son los costos medios unitarios, que medirán en este caso, como los costos promedio por beneficiario de todos los programas de reinserción y los servicios incluidos en este producto estratégico, según se presenta a continuación:

Para los servicios entregados:

- Costo promedio por capacitado (para todos los Subsistemas en donde se capacita: SSC, SSSA y SSA)
- Costo promedio por penado en nivelación de estudios (para todos los Subsistemas en donde se nivelan estudios: SSC, SSSA y SSA)

Para los diversos Programas de Reinserción:

- Gasto total promedio del Programa CET por interno atendido (para el SSSA en donde se ejecuta el CET)
- Costo promedio por beneficiario capacitado laboralmente PLML (para el SSPP en donde se ejecuta el PLML)
- Costo total promedio mensual por interno tratado por adicción (para los Subsistemas SSC y SSSA en donde se realiza tratamiento)
- Costo promedio por penado en Eliminación de Antecedentes (para el SSPP en donde se ejecuta este programa)
- Costo promedio por beneficiado del Programa Hoy es mi Tiempo (para el SSPP en donde se ejecuta este programa).
- Costo promedio por beneficiado del PANAR (para el SSPP en donde se ejecuta este programa).

Adicionalmente a estos indicadores se considerará el porcentaje de gasto administrativo en la Asistencia (en todos los subsistemas), indicador comúnmente utilizado para medir eficiencia.

A nivel de economía, se utilizará otro indicador típico en esta dimensión como es el porcentaje de ejecución presupuestaria para evaluar en términos individuales la ejecución de los programas de Reinserción: CET, PLML, HEMT y PANAR, ejecutados en los SSSA (CET) y SSPP el resto.

Además, se considerará el Porcentaje de Aporte de Otras instituciones a estos mismos Programas de Reinserción (Programas Centro Educación y trabajo, Programa Laboral Medio Libre y Hoy es mi Tiempo), el cual permite reconocer y cuantificar el aporte a esta función de parte de instituciones como los Municipios, Programas como Chile Califica, MINEDUC, SENCE, etc., entregando información relevante desde el punto de vista del comportamiento económico del producto.

Finalmente, y en el mismo sentido de los indicadores descritos en el párrafo anterior, se incorporó un indicador que da cuenta de la capacidad de generar ingresos del Programa CET, con el indicador porcentaje de ingresos propios generados, a medirse en el Subsistema donde se ejecuta este programa (SSSA).

El juicio general de los evaluadores respecto al diseño de la Matriz de Evaluación Comprehensiva del Gasto es que las modificaciones realizadas permiten un mejoramiento sustancial de la lógica horizontal respecto a la versión inicial presentada por GENCHI, permitiendo contar con indicadores para la gran mayoría de los Productos y Subproductos Estratégicos, para las cuatro dimensiones de evaluación (eficacia, calidad, eficiencia y economía) y los distintos ámbitos de control (proceso, productos y resultados). Se estima que la cuantificación de estos indicadores permite evaluar la gestión de los productos de GENCHI, por lo cual, se concluye que existe una adecuada lógica horizontal en la matriz finalmente elaborada.

La fundamentación de la inclusión de todos estos indicadores está dada por la pertinencia de la información que entrega para evaluar cada una de los ámbitos, lo cual se aprecia en detalle en la sección de resultados de este informe, en donde, mediante la cuantificación de estos indicadores es posible evaluar la gestión de GENCHI, dándole sentido a su incorporación. A priori, la opinión experta de los consultores una vez analizados los productos estratégicos, discutidos los indicadores con GENCHI y corregidos los informes preliminares que fueron revisados detalladamente por la contraparte DIPRES, es que los indicadores finalmente incorporados en la Matriz, son relevantes y pertinentes para medir los objetivos de la Institución y de sus productos estratégicos.

Todo lo anterior se refiere al análisis de diseño de la Matriz, pues, como se apreciará en el análisis de resultados de este informe, existen algunos de los indicadores incluidos que no fueron posibles de cuantificar para ser evaluados, pues no se contó con los medios de verificación que lo permitieran, ni con una fuente de información disponible para aquello.

Los Anexos 1a y 1b de este informe contienen la Matriz de Evaluación Comprehensiva del Gasto, con todos los indicadores y sus respectivos elementos (medios de verificación, fórmulas de cálculo, dimensiones, etc.).

5.2 Duplicaciones y Complementariedades

GENCHI como Servicio dependiente del Ministerio de Justicia tiene a cargo la dirección de los establecimientos penales, la recepción y puesta a disposición de tribunales de los detenidos e imputados; la de custodia, atención y asistencia a las personas privadas de libertad. Asimismo, tiene una función educativa que apunta a la reinserción social de la población penal. Además de lo anterior, da apoyo y sustento al Sistema de Administración de Justicia, en el ámbito del resguardo de la seguridad interna de los recintos donde funciona el Ministerio de Justicia, la Corte Suprema y en general los Tribunales de Justicia que determine el Presidente de la República. No hay otra entidad que realice las tareas mencionadas anteriormente con la población atendida por GENCHI.

La única entidad del país que tiene un rol parecido a GENCHI es el Servicio Nacional de Menores SENAME, en cuanto a que es responsable de hacer cumplir las sanciones a población adolescente por infracciones a la Ley Penal en recintos que están bajo su administración o supervisión²⁰⁹. La ley N° 20.084 establece distintos tipos de sanciones que se ven reflejados en un producto estratégico de SENAME denominado "Prestaciones para adolescentes imputados y/o condenados/as, conforme a estándares definidos por la Ley N° 20.084", cuyos productos específicos reflejan sanciones privativas y no privativas de libertad²¹⁰. En la práctica SENAME, en lo referente a este exclusivo producto²¹¹, entrega el equivalente a los tres productos estratégicos de GENCHI: Vigilancia, Asistencia y Atención para esta población.

Sin embargo, las atribuciones de uno y otro están claramente delimitadas en la ley anteriormente citada, por lo que la labor de ambas entidades es complementaria. En efecto, los límites de edad fijados para esta población y que quedan bajo la supervisión de SENAME, es que al momento que se hubiera realizado el delito sean mayores de catorce y menores de dieciocho años. Esto se evalúa positivamente, puesto que este grupo etario de infractores de la Ley Penal, tienen necesidades especiales propias de la adolescencia, que requiere de una institucionalidad especializada que se haga cargo de ellos y, eventualmente, mejore sus posibilidades de rehabilitación y reinserción social (por ej.: cumplir privación de libertad alejada de una población penal con mayor compromiso delictual y de mayor edad).

Por otra parte, si al momento que el imputado o condenado cumpliera los 18 años durante la ejecución de cualquiera de las sanciones establecidas, se estipuló que continuará a cargo de SENAME hasta el término de la sanción. En el caso de la condena de internación en régimen cerrado, el joven al momento de alcanzar los dieciocho años le resta por cumplir más de seis meses, el SENAME evacuará un informe fundado al Juez de control de ejecución solicitando la permanencia en el centro cerrado de privación de libertad del SENAME o sugiriendo su traslado a un recinto penitenciario administrado por GENCHI.

²⁰⁹ Dependiendo de los tipos de sanciones SENAME tiene tres tipos de recintos: Los Centros para la Internación en Régimen Semicerrado, Los Centros Cerrados de Privación de Libertad, y, los Centros de Internación Provisoria. Ver. Ley N° 20.084. "Establece un Sistema de Responsabilidad de los adolescentes por Infracciones a la Ley Penal", Artículo 43.

²¹⁰ Los productos específicos de SENAME al respecto son: Medidas privativas y no privativas de libertad para adolescentes imputados de delitos; Sanciones Privativas de Libertad para adolescentes condenados con programa de reinserción social.; Sanciones No Privativas de Libertad para adolescentes condenados con programa de reinserción social. Ver SENAME. Ficha de Identificación Año 2010. Definiciones Estratégicas. <http://www.dipres.cl/574/propertyvalue-14473.html>

²¹¹ Naturalmente SENAME tiene otros objetivos estratégicos que responden al tema de la protección social de la infancia y la adolescencia.

Excepcionalmente, SENAME en el caso de un joven cumpliendo la mayoría de edad podrá pedir la internación en un recinto de GENCHI, cuando sea declarado responsable de la comisión de un delito o incumpla de manera grave del reglamento del centro, poniendo en riesgo la vida e integridad física de otras personas²¹².

No se detectó existencia de duplicaciones en productos entregados por otras entidades y que GENCHI estuviera proporcionando.

5.3 Productos prescindibles, ausentes o externalizables

La identificación de los productos de GENCHI que pueden ser prescindibles o provistos por el sector privado se realizó mediante el análisis de bienes públicos y privados. Este análisis se basó en la clasificación de los productos en dos conceptos utilizados para clasificar los bienes y servicios en la Teoría Microeconómica²¹³, como son la Rivalidad y la Exclusión²¹⁴.

Los tres productos – Vigilancia, Atención y Asistencia – corresponden a lo que se clasifica como bienes privados, son bienes que presentan rivalidad (es decir, su consumo va en desmedro de otros, por lo que una vez producido, el costo marginal de un consumidor adicional es superior a 0) y exclusión (es decir, a un cliente potencial se le puede negar el bien o excluir de su uso). Claro está que se trata de un cliente que no desea voluntariamente consumir el conjunto de estos bienes. Pero dado que existen personas que cometen delitos y que son condenados a penas aflictivas por los mismos, se producen estos bienes y servicios y en su generación se puede excluir a otros. Por lo tanto, es un bien que puede ser provisto por el sector privado a través de mecanismos de mercado.

El modelo chileno de gestión penitenciaria ha optado porque el Producto Vigilancia sea otorgado exclusivamente por el sector público²¹⁵. En cambio, los productos Atención y Asistencia pueden ser provistos tanto por el sector público como por el sector privado. En efecto, el pronunciamiento sobre la mejor fórmula de diseño en la generación de los distintos productos estratégicos y específicos, debe considerar situaciones de contexto.

²¹² Ley N° 20.084 de 2010, Artículo 56.

²¹³ Ver al respecto: Nicholson, Walter. Microeconomía Intermedia y sus aplicaciones, 2001. Octava Edición. Mc Graw Hill; Mankiw, Gregory. Principios de la Economía, Primera Edición, Mc Graw Hill. 1998; Savas, E. S. Privatization and Public – Private Partnerships. 2000. Chatam House Publisher; Musgrave, R. y Musgrave, P, Public Finance in theory and Practice, 1984 International Student Edition; DIPRES. Notas Técnicas. Enero 2008

²¹⁴ A partir de ambos conceptos se realizó una tipificación de los productos de GENCHI, a través de la cual se definen cuatro tipos de bienes: Públicos, Rivalidad, Reservados y Privados, tipología que permite clasificar los productos respecto al rol de GENCHI en la provisión de estos bienes y servicios.

²¹⁵ Principios que sustentan el modelo de concesiones de infraestructura penitenciaria del país, son que el uso de la fuerza y la función de ejecutar la pena privativa de libertad, deben ser funciones privativas del Estado, por lo que no son traspasables a privados, además de lo establecido en la Ley Orgánica de Gendarmería que le asigna a este Servicio, dicha función. En efecto, el actual modelo de concesiones busca "Hacer compatible el rol del Estado en cuanto a detentar el poder y autoridad pública y la habilidad del sector privado en la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos" (Fuente: Lizana, Marcos. "Participación de Privados en el quehacer Penitenciario. Experiencia y Desafíos en Chile" en Seminario "Cárceles Privadas: Experiencia Comparada y Desafíos en Chile, organizado por Libertad y Desarrollo, Universidad Adolfo Ibáñez y Fundación Paz Ciudadana. 24 de agosto de 2007)

A continuación, presentaremos un análisis por Producto Estratégico:

Producto Vigilancia:

En el caso del producto Vigilancia, los establecimientos penitenciarios del Subsistema cerrado en Chile, han sido históricamente administrados por el Estado²¹⁶. Cabe señalar que existen casos internacionales²¹⁷ en que en el sistema de concesión, el producto Vigilancia se entrega a los privados y en que el Estado se reserva la supervisión del mismo. Tal opción se vincula con el debate político sobre la pertinencia que empresas privadas participen del negocio del sistema carcelario. En efecto, las posturas favorables a que las empresas privadas asuman la administración de recintos penitenciarios, señalan que las empresas privadas introducen la competencia no sólo entre ellas – compiten por obtener la concesión - sino que también alienta, por efecto de demostración, al sistema penitenciario de administración pública a innovar y disminuir sus costos.

Una visión crítica al modelo privado argumenta que las sociedades democráticas apuntan, a mediano plazo, a reducir el encarcelamiento y, siempre que sea posible, reemplazarlo por sanciones constructivas no privativas de la libertad. En cambio, las empresas concesionarias desean aumentar su uso con el fin de expandir sus mercados y mantener a plena capacidad las prisiones para optimizar sus ingresos. También, se argumenta las sociedades con fines de lucro son leales, en primer lugar, a sus accionistas, por lo tanto, su deber es incrementar las utilidades del negocio, y ese deber podría requerir minimizar los gastos en personal o en las condiciones de la vigilancia, afectando el resultado final.

Desde el punto de vista del diseño, el Producto Vigilancia podría privatizarse, pero esto pasa por evaluaciones y decisiones más bien de viabilidad política, sobre todo mientras no se tengan evaluaciones de resultados de impacto del actual sistema de concesiones en desarrollo. En cualquier caso, en Chile para que participen los privados en el Producto Vigilancia, se requiere modificar la legislación vigente que reserva a GENCHI esta función²¹⁸.

Con respecto a la permanencia del producto Vigilancia en manos públicas, se identifican las siguientes ventajas al respecto:

²¹⁶ Al año 2010 el número total de unidades penales del subsistema cerrado administrados por el Estado era de 94 (Fuente: GENCHI).

²¹⁷ Los argumentos tanto a favor o contra del modelo privatizador del sistema penitenciario están recopilados de los siguientes textos: Bronstein, Alvin J. Opinión y debate. Privatización de prisiones.

<http://www.cdhd.org.mx/index.php?id=dfeabr04priva>; Instituto de Asuntos Públicos. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile. Propuesta de acciones prioritarias en el Marco de la estrategia de seguridad Pública 2011 – 2020. Santiago de Chile, 30 de abril 2010.; Lozada, Martín. Cárcenes privadas: ¿problema o solución? 2002-05-12. ALAI, América Latina en Movimiento. <http://alainet.org/active/2052&lang=es>; Maciel, G. ¿Innovadora solución y pragmatismo carcelario? www.tacticalcg.com/articulos/Pragmatismo%20carcelario.pdf; Nathan, Stephen. Las mejores prácticas penitenciarias: oportunidades y desafíos. Seminario de Alto Nivel Las Mejores Prácticas Penitencias, llevado a cabo en el Distrito Federal el 15 de mayo de 2008. Página Comisión de derechos humanos del distrito federal.

<http://www.cdhd.org.mx/index.php?id=dfejul08Nathan>; Villagra, Carolina. Se abren las puertas de la primera cárcel concesionada en Santiago. Proyecto más comunidad, más prevención. http://www.comunidadyprevencion.org/opinion_02.html

²¹⁸ Ley N° 20.084. Fija Ley Orgánica de Gendarmería de Chile.

- El servicio de custodia y transporte de personas privadas de libertad por los tribunales, es imprescindible para el funcionamiento del orden social, por lo que se debe garantizar la continuidad del servicio de las personas que lo realizan. La existencia del derecho a huelga, presente en el sector privado, atenta contra la continuidad de dichos servicios.
- La prestación del producto Vigilancia conlleva la necesidad de asignar un poder especial para ellas, en cuanto a la facultad de hacer uso de la fuerza realizando coacción sobre otros, utilizando armamento, dispositivos químicos y electrónicos y fuerza física. Cuando un sector de la sociedad posee un poder distinto al resto, deben establecerse medidas regulatorias que lo limiten, para evitar su utilización en perjuicio de terceros. Dicho control está más asegurado en el sector público, particularmente en Gendarmería, por los siguientes motivos:
 - Existen mayores incentivos en Gendarmería, para que el personal esté más alineado con el cumplimiento de normas y reglamentos que se establecen para limitar el correcto uso de la fuerza: i) Los funcionarios uniformados tienen posibilidades de desarrollo profesional y rentas crecientes, al existir una carrera funcionaria. En el sector privado se carece de ese incentivo, porque es difícil asegurar un desarrollo al interior de la empresa, dado que la vigencia del contrato de prestación de servicios, entre ella y el Estado, puede finalizar por término de plazo de concesión, incumplimiento o insolvencia de la empresa.
 - Las posibilidades de desarrollo en el sector privado son menores para el personal armado (la alternativa es, principalmente, de guardias de seguridad), lo que podría desincentivar el acceso de personas de mayor calificación a los trabajos del sector privado relacionados con manejo de armamento.
 - Ante eventuales abusos de autoridad de quienes porten armamento, la sociedad tiene mayores posibilidades de recibir indemnizaciones adecuadas cuando quien debe responder es un ente con mayor patrimonio. En efecto, el Estado posee mayor patrimonio que una empresa privada.

Producto Atención:

En cuanto al Producto Atención, en el sistema penitenciario tradicional su operación ha correspondido al Estado a través de GENCHI. La constatación es que una desventaja del sistema tradicional es su infraestructura deteriorada y la sobrepoblación carcelaria. En efecto, por ejemplo, la mayoría de las unidades penales tradicionales no tienen comedores colectivos, y son los propios reclusos los que cocinan con insumos proporcionados por las visitas²¹⁹. Para esto, los internos tienen su propia organización, la que está asociada a una "cultura carcelaria", factor sociocultural característico en las unidades penales tradicionales²²⁰.

²¹⁹ Ver en informe descripción del producto específico Alimentación.

²²⁰ Una excepción la representa la Unidad Penal de San Miguel, en Santiago, que siendo no concesionada cuenta con comedores colectivos, situación que fue observada por lo evaluadores en las vistas a unidades penales realizadas en el contexto de este estudio.

En el sistema concesionado, los servicios penitenciarios (específicamente hablamos aquí de las prestaciones básicas de alimentación, servicios de lavandería, aseo y control de plagas y servicios de salud), son provistos por la empresa concesionaria²²¹, cuya ventaja es que por contrato se debe cumplir con estándares mínimos de cobertura, de lo contrario están sujetos a multas por no cumplimiento. Por lo tanto, esto mismo podría ocurrir en las unidades penales tradicionales, pero su implementación contendría las mismas restricciones que tiene el actual sistema por las carencias y antigüedad de la infraestructura y la sobrepoblación ya mencionado anteriormente. Por esta razón, DESUC considera que no tendría mayores efectos, entregar este servicio a los privados sin que se resuelva primeramente el deterioro de la infraestructura de las unidades penales no concesionadas²²².

De todos modos, si se resolviese el déficit de infraestructura, los servicios de atención son convenientes de subcontratar en el sector privado, con base a la siguiente identificación de ventajas:

- Existen empresas en el sector privado especializadas, las cuales operan en mercados competitivos, poseen dimensiones que les provocan economías de escala y poseen el expertiz que asegure precios adecuados.
- Resulta de bajo costo controlar la calidad de los servicios contratados, debido a que se trata de productos y servicios a los cuales resulta fácil asociar estándares de cumplimiento que sean objetivos y fácilmente verificables.
- Evita la necesidad de especializar Gendarmería en temas diversos, generando eficiencia por la especialización derivada de abordar un espectro acotado de temas.

El producto Atención y el subproducto "Prestaciones básicas" con sus cinco productos específicos – alimentación, alojamiento, atención primaria en salud, aseo ambiental y control de plagas y atención social – y el subproducto Condiciones para el ejercicio de derechos y sus ocho productos específicos de Acceso a sus derechos – familia, trabajo, educación, deporte y recreación, información, práctica de credo, cultura y asistencia judicial - son todos necesarios para la mantención de la población penal en sus distintas modalidades y no se identifica alguno ausente.

Producto Asistencia:

En el Producto Asistencia, tanto en el sistema tradicional como en el sistema concesionado de unidades penales, los privados participan actualmente en la provisión de servicios, básicamente en educación, capacitación y reinserción social y laboral.

En cuanto a los resultados de los programas de rehabilitación y reinserción social, no se cuenta con evidencia internacional que demuestre mayores ventajas de una modalidad sobre otra²²³. Para el caso

²²¹ Ministerio de Justicia- Ministerio de Obras Públicas. Coordinación General de Concesiones. Op. Cit.

²²² Más adelante en el punto 9.2 en que se comparan ambos tipos de sistema, se concluye que lo que marca la diferencia entre uno y otro sistema es la infraestructura de la que disponen.

²²³ Una investigadora señala al respecto que: "El punto de la rehabilitación es altamente cuestionado, en circunstancias que no se ha demostrado que quienes egresan de las cárceles privadas presenten menores índices de reincidencia, lo cual es crucial al momento de evaluar el impacto real de la cárcel privada sobre los índices de criminalidad.". Villagra, Carolina .Se abren las

chileno, el sistema concesionado tiene indicadores y metas de producción y de cobertura de los servicios a generar cuyo no cumplimiento tiene una sanción pecuniaria, lo que no ocurre en el sistema no concesionado. Así, por ejemplo, en los contratos de concesión se establece que al menos el 80% de los internos condenados y procesados debe participar en eventos deportivos, recreativos, artísticos y culturales de carácter masivo en el año, al menos el 20% de los internos condenados debe participar en acciones, cursos o talleres artístico-culturales y deportivo-recreativos con carácter formativo-valórico en el año.²²⁴ En tanto que el sistema tradicional no cuenta con definición de estándares de cobertura y calidad para este producto. Sin embargo, a nivel de resultados cabe señalar que la rehabilitación y reinserción social involucra a toda la sociedad y que, por lo tanto, va más allá de la capacidad del sistema penitenciario por sí sólo.

Con relación a los Subproductos 3.1 - Estímulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades y 3.2 - Beneficios de salida al medio libre, se considera lo siguiente:

Es más ventajoso que sea el Estado quien desarrolle estos productos puesto que si un privado los realiza, el Estado debe destinar importantes recursos para verificar la calidad de los servicios. El costo es alto porque se trata de servicios cuya calidad es comprobable sólo realizando nuevamente el trabajo de evaluación psicológica o social, o bien sometiendo a una persona capacitada a evaluaciones. Por otra parte, se requiere un control riguroso de la calidad del trabajo de las personas que realizan actividades del área técnica (evaluaciones psicológicas y sociales), debido a que los informes preparados en esa área fundamentan decisiones relevantes, relacionadas con el otorgamiento de beneficios intrapenitenciarios. Si bien la decisión final es responsabilidad del Consejo Técnico, integrado exclusivamente por personal de Gendarmería, el insumo principal son los informes que, en el caso de privatización del producto Asistencia, lo realizarán empleados de la empresa.

Con relación al Subproducto 3.3. Apoyo a la reinserción post-penitenciaria, se considera lo siguiente:

El producto específico 3.3.1 - Control del proceso de Eliminación de Antecedentes Penales, en términos de costos operacionales, resulta indiferente quien sea el prestador del servicio, al no existir economías derivadas de economías de escala o de especialización. No obstante, resulta más conveniente que sea el Estado quien preste el servicio, por otorgar mayores garantías a los usuarios acerca de la confidencialidad de la información que maneja. En caso que los derechos sean vulnerados, es mejor para los usuarios demandar al Estado que a una empresa de menor patrimonio.

El producto específico 3.3.2 - Reinserción Laboral a personas con beneficios y/o egresados del sistema penitenciario, es aconsejable que sea realizado por el Estado, por los mismos motivos indicados para los Subproductos 3.1 - Estímulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades y 3.2 - Beneficios de salida al medio libre.

puertas de la primera cárcel concesionada en Santiago. Op. cit. Una mirada aún más crítica al tema de la participación de los privados puede verse en: Nathan, Stephen. Las mejores prácticas penitenciarias: oportunidades y desafíos. Op. cit. En Williamson, B. Op. Cit se mencionan experiencias de rehabilitación que involucran cárceles de administración por el estado y privadas, pero desgraciadamente no se separan sus resultados en rehabilitación por tipo de administración.

²²⁴ En el punto 1.2.3.3 de este informe se detallan para los distintos subproductos las metas de cobertura que contempla el modelo concesionado.

El producto Asistencia con sus 3 Subproductos – “Estímulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades”, “Beneficios de salida al medio libre” y “Apoyo a la reinserción post-penitenciaria” – y, sus respectivos productos específicos – 10 en total - , son evaluados como necesarios y no se identifican productos ausentes.

En resumen, respecto a la externalización de productos, GENCHI en dos de sus productos Atención y Asistencia, ha venido realizando este proceso en el Programa de Concesiones de Infraestructura penitenciaria. Con respecto al Producto Asistencia, no se cuenta con mediciones de resultados de lo realizado a la fecha por las empresas concesionarias, por lo que no es posible recomendar su externalización. El Producto Vigilancia se ha mantenido bajo la responsabilidad y gestión de GENCHI lo que es evaluado como una medida prudente y adecuada mientras no se cuente con evaluaciones de resultados de las experiencias internacionales en este ámbito. Por otra parte, el contexto político-institucional tampoco lo favorece – no hay actores sociales o políticos relevantes que propongan la privatización de la vigilancia penitenciaria.

Respecto a los productos prescindibles, no se identifican productos que GENCHI pueda dejar de entregar a la población usuaria de los mismos. Tampoco se identifican en la Institución productos ausentes. En el caso del Producto Vigilancia con sus 5 subproductos y 13 productos específicos no se identifica alguno que pueda ser prescindible ya que todos ellos apuntan al cumplimiento de las penas establecidas por los tribunales y se proporcione, por ejemplo, la Seguridad física y personal de la población penal y de los funcionarios. Otros Subproductos cumplen con tareas propias de la reforma procesal penal como es el subproducto “Traslados de la población penal” y el respectivo producto específico “Traslado a Tribunales”. Tampoco se constatan productos ausentes.

5.4 Estructura Institucional y Distribución de Funciones

Con respecto a la estructura organizacional, se puede indicar lo siguiente:

5.4.1 Incentivos que genera el Diseño de la Estructura Organizacional

Se evalúa positivamente el que el diseño institucional genere incentivos necesarios para el logro de los objetivos estratégicos de la Institución, los que son indicados a continuación:

a) Objetivos estratégicos y unidades organizacionales directamente vinculadas

En este punto se analizan los incentivos que posee la organización para cumplir los objetivos estratégicos bajo la perspectiva de la existencia de alguna unidad organizacional que posea como función primaria el cumplimiento del objetivo.

Objetivo 1: Garantizar el cumplimiento eficaz de la detención preventiva y de las condenas

Existen altos incentivos para cumplir ese objetivo, debido a que:

- Existe la Subdirección Operativa, en el nivel central, cuyo principal foco es asegurar condiciones de vigilancia adecuada en los recintos.
- En el Subsistema Abierto existe el Departamento del Medio Libre, dependiente de la Subdirección Técnica, cuya misión es la gestión adecuada de la operación de las penas alternativas a la reclusión. (pero se cuestiona que este Departamento la población en el medio libre por la magnitud que ha alcanzado esta población).

Objetivo 2: Proporcionar atención y trato dignos a la población penal

Existen incentivos bajos para cumplir este objetivo, debido a que se carece de alguna unidad organizacional en Gendarmería cuya misión u objetivo primordial sea explícitamente la preocupación por la atención y el trato a la población penal.

Objetivo 3: Fomentar habilidades y destrezas para la reinserción

Este objetivo se analizará abierto según la división en subsistemas que reconoce Gendarmería.

Subsistema Abierto

Existen incentivos favorables para cumplir este objetivo, por la existencia, en el nivel central de una unidad que tiene como objetivo primario el desarrollo de las personas: el Departamento del Medio Libre, dependiente de la Subdirección Técnica

Subsistemas Cerrado y Semi-abierto

Existen incentivos favorables para cumplir este objetivo porque existe una unidad organizacional, en el nivel central de Gendarmería cuya misión u objetivo primordial es explícitamente el desarrollo de habilidades de reinserción de la población reclusa, el Departamento de Readaptación, perteneciente a la Subdirección Técnica.

Subsistema Post-Penitenciario

Existen incentivos favorables para cumplir este objetivo, por la existencia, en el nivel central de una unidad que tiene como objetivo primario la reinserción social de los egresados del sistema penitenciario, el Patronato Nacional de Reos.

b) Desequilibrio en responsabilidades de Directores Regionales

Existen marcadas diferencias en la población reclusa que depende de un Director regional, desde un 0,47% de la población penal que es responsabilidad del director Regional de Aysén hasta un 38,7% que es responsabilidad del Director Regional Metropolitano.

Las diferencias en responsabilidades determinan que exista menor posibilidad de contacto con los internos, en los Directores de regiones populosas, así como la obligación de delegar más funciones que sus pares. Ello debido a que una alta población penal determina mayor cantidad de actividades, tales como autorizaciones de traslados de internos, análisis de proyectos y eventos en los establecimientos. Abordar ese mayor número de responsabilidades significa necesariamente sacrificar salidas a terreno y/o delegar responsabilidades. Por otra parte, no se puede prever una diferencia en la situación de concentración regional, ya que los penales se construyen en los lugares con más población, de modo de asegurar el derecho de los condenados a estar reclusos en lugares cercanos a su familia.

La situación indicada, significa que el cargo de Director Regional posee responsabilidades diferentes, para niveles de compensación similar (la renta se asocia a la escala, que es similar entre los Directores Regionales), lo cual puede afectar la satisfacción laboral.

Otro efecto de las diferencias en las responsabilidades es que se produce un funcionamiento diferente entre regiones, en cuanto a qué funciones asume el Director y cuáles delega, lo que se contrapone con la eficiencia, al momento de rotar personal entre regiones. Para un funcionamiento eficiente de la organización, es deseable que los procedimientos sean similares en las diferentes regiones, de modo que las autoridades que asumen estén en condiciones de desempeñar sus funciones en plenitud en un plazo corto, lo cual se ve dificultado cuando existe una operación diferente entre ellas.

El reconocimiento de la conveniencia de subdividir la responsabilidad de prestar servicios públicos atendiendo a la magnitud de la población a ser atendida, en lugar de la división administrativa del país, se puede apreciar en la organización de otros servicios. Por ejemplo, el Servicio Nacional de Salud ha subdividido la Región Metropolitana en seis servicios, lo cual significa someter a los directores a niveles de responsabilidad y formas de operación similares. Otro servicio con organización regional distinta a la división administrativa es el Ejército de Chile.

c) Dependencia especial de tres unidades penales

El que existan tres unidades penales (Cordillera, Punta Peuco y ex CAS), que no dependen de la Dirección Regional respectiva (Región Metropolitana), sino que del Departamento de Seguridad, perteneciente a la Subdirección de Operaciones, en el Nivel Central, significa que el Jefe del Departamento Seguridad está desarrollando funciones de un Director Regional, aspecto evaluado negativamente puesto que se puede prestar para ambigüedades, en cuanto a objetivos, atribuciones y responsabilidades, ya que constituye una excepción con respecto al resto de las unidades penales del país, las que dependen del Director Regional respectivo.

Las materias donde pueden producirse ambigüedades son las atribuciones administrativas delegadas en los Directores Regionales que se establecen explícitamente en el Decreto N° 33, del Ministerio de Justicia publicado del 19 de febrero de 1977²²⁵: Nombrar el personal a contrata de su servicio en la Región, aceptar su renuncia, poner término anticipado a los servicios del mismo y autorizar permisos sin goce de remuneraciones hasta por 30 días; Autorizar, reconocer, conceder, prorrogar y poner término, según corresponda, a los siguientes derechos del personal de su dependencia en conformidad a la legislación vigente y de acuerdo, además, con la delegación del Director de Gendarmería de Chile: i) Feriados, licencias y asignación familiar, y ii) Permisos con goce de remuneraciones. También le corresponde ordenar la instrucción de sumarios o investigaciones sumarias; aplicar las medidas disciplinarias de amonestación, censura, multa y suspensión, y respecto de las demás sanciones, proponer la medida disciplinaria que corresponda cuando sea el jefe directo del inculpado; y llevar las tarjetas de vida funcionaria del personal de su dependencia permanentemente actualizadas.

d) Posibilidad de mayor eficiencia para atender personas en el medio libre

Las personas que se encuentran en el medio libre reciben los siguientes sub-productos estratégicos:

- Control y seguimiento de penas alternativas a la reclusión: Este sub-producto lo reciben condenados a Remisión Condicional de la pena o Libertad Vigilada, quienes deben acudir a firmar o a visitar a su delegado de Libertad Vigilada, respectivamente. Ellos reciben el producto en los Centros de Reinserción Social (CRS).

²²⁵ Asimismo, el Decreto N° 33 de 1977 del Ministerio de Justicia, establece ciertas atribuciones específicas para los Directores Regionales: Inspeccionar a lo menos dos veces al año todos los establecimientos de la Región, Asistir a la Visita Semestral de cárceles y establecimientos penales de la capital de la región, en representación institucional; Llevar el control de las Actas de Entrega de los establecimientos de la región y elevarlas a la Dirección General y a la Contraloría Regional; Participar en calidad de Interventores, originadas por cambios de jefaturas; Llevar el control de armamento y munición de los establecimientos penales y otorgar el alta y baja de munición cuando corresponda, y dar cuenta de dicho control y de cualquiera irregularidad al Director General; Llevar el control de las planillas de rancho de todos los establecimientos y dependencias regionales; Arbitrar las medidas de higiene, de sanidad ambiental, médicas y paramédicas que deben aplicarse de acuerdo a las necesidades de la región; Prestar la colaboración del Servicio en los casos que fuere necesario o ella se requiera por las autoridades de nivel regional, particularmente si se trata de emergencias, imprevistos, hechos de fuerza mayor o de calamidades públicas; y Autorizar, según las características climáticas de las zonas geográficas que abarque la región, el uso por el personal de tenidas y prendas de uniformes reglamentarias adecuadas.

- Apoyo a la reinserción post-penitenciaria. Este sub-producto es recibido por quienes cumplieron condena y se encuentran en proceso de eliminación de antecedentes penales y quienes gozan de Libertad Condicional. Son atendidos en los Patronatos Locales de Reos (PLR).

No se aprecia justificación para que sean unidades organizacionales diferentes, de Gendarmería, las que realicen esas funciones, puesto que sus objetivos, programas y acciones son similares en lo siguiente:

- Los usuarios acuden principalmente a realizar actividades administrativas (firmas) o a recibir asistencia (programas de reinserción laboral, capacitación o apoyo psicosocial).
- Ambos grupos de usuarios han sido condenados a penas aflictivas, con la única diferencia que unos ya completaron sus condenas y los otros las están cumpliendo en el medio libre. Ambos poseen buen comportamiento, lo que es un requisito para mantenerse en el medio libre.
- En ambas unidades se desempeñan profesionales de formación similar, de las áreas de la Psicología, Asistencia Social, Terapia Ocupacional y Administración.
- Ya existen experiencias de intercambio de funciones, puesto que en los lugares donde no existen Patronatos Locales, las personas acuden a los CRS.
- La existencia de instituciones diferentes se justificaba anteriormente, cuando el Patronato de Reos era una institución diferente, en cuanto a que realizaba acciones productivas, las cuales ha abandonado desde el año 1985 a la fecha²²⁶,
- La diferencia de instituciones se justificaba cuando el Patronato operaba como una corporación propiamente tal, con personal y presupuesto propio y tomaba decisiones autónomas sobre el destino de sus recursos. Ello no ocurre en la actualidad, ya que el Patronato opera como una unidad de Gendarmería, en el sentido que no administra recursos propios, los recursos financieros que maneja son parte del presupuesto de Gendarmería. Además, la totalidad del personal que opera en el Patronato tiene vínculo contractual con Gendarmería, lo que no ocurría hace tres años, en que el Patronato, en su calidad de Persona Jurídica independiente, contrataba personal por su cuenta. Los controles a los que debe someterse el Patronato, en la actualidad, son los mismos que cualquier dependencia de Gendarmería.

En un escenario de fusión de ambos establecimientos podrían obtenerse las siguientes ventajas:

- Economías de operación, fusionando CRS y PLR que funcionan en una misma localidad, por los menores costos fijos de infraestructura²²⁷.
- Economías de escala al contar con mayor cantidad de usuarios en el local.
- Economías de ámbito al poder desarrollar el personal de apoyo (contabilidad, atención telefónica, contratación de servicios, etc.), funciones tanto en el ámbito de los PLR como de los CRS.
- Mayor cobertura con el mismo costo, por la posibilidad de abrir centros de atención en localidades que en la actualidad carecen de PLR y CRS, que se financiarían con los establecimientos que se cierran en localidades donde existen ambos tipos de establecimiento. En ocho regiones existen ambos tipos de establecimientos: Tarapacá, Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins, Maule, Bío-Bío, Los Ríos y Metropolitana

²²⁶ Las cuales ahora ejecutan los Centros de Educación y Trabajo CET.

²²⁷ Los consultores se abstienen de estimar eventuales ahorros de costo por carecer de antecedentes objetivos para ello.

e) Incentivos que genera la estructura Matricial

Gendarmería se encuentra organizada bajo una organización de tipo matricial, en el sentido que los establecimientos penitenciarios, donde se generan los productos estratégicos, poseen una doble dependencia:

- **Dependencia Administrativa**

Es la dependencia de una jefatura a la que se le han asignado objetivos a cumplir y que está facultada para dirigir y organizar un conjunto de recursos humanos, físicos y financieros puestos a su disposición. Es la autoridad que asigna tareas y funciones a las personas, delega, asigna recursos, evalúa desempeño y autoriza acciones como vacaciones, permisos, capacitaciones, uso de infraestructura, etc.

En las unidades penales, la máxima jefatura administrativa es el Alcaide. Los demás establecimientos penitenciarios, y los patronatos locales, también poseen una jefatura, la cual es responsable por el funcionamiento integral de la unidad. Todas esas jefaturas dependen administrativamente, a su vez, del Director Regional correspondiente a la localidad donde se ubica el establecimiento²²⁸. Finalmente, los Directores Regionales dependen del Director Nacional. Este diseño vertical de mando al interior del Servicio, desde el punto de vista de la estructura institucional, constituye un incentivo evaluado como adecuado y necesario para el logro de los objetivos estratégicos de la Institución.

- **Dependencia funcional**

Es la dependencia de un especialista del área temática en que se desenvuelve el funcionario. A este especialista se le han asignado responsabilidades de coordinación y supervisión de tareas desde una perspectiva técnica. Los especialistas funcionales dictan normativas y procedimientos, bajo una perspectiva técnica, con el objeto de lograr calidad y uniformidad en la generación de los productos del área funcional que le competen.

Las unidades que actúan como especialistas funcionales, en Gendarmería, son las Subdirecciones Técnica y Operativa, además del Patronato Nacional de Reos, Departamento de Control Penitenciario y Unidad de Atención Médica, quienes establecen normas, que deben ser cumplidas por las Direcciones Regionales, relacionadas con la generación de los productos estratégicos.

Otras unidades que establecen normas, en áreas funcionales de apoyo, no relacionadas directamente con la generación de productos estratégicos, son la Subdirección Administrativa y la Unidad de Auditoría Nacional.

La característica principal del diseño matricial de la Institución es la necesidad de responder a dos jefaturas, lo cual determina la necesidad de un balance de poder entre las direcciones administrativa y funcional. En la Institución, existen incentivos hacia un mayor poder de la jefatura administrativa (Dirección

²²⁸ La excepción la constituyen tres unidades penales de la Región Metropolitana, que dependen del Departamento de Seguridad, de la Subdirección Operativa, en el nivel central (Cordillera, Punta Peuco y la ex CAS).

Regional), debido al poder de decisión que tienen sobre sus funcionarios dependientes (evaluaciones, asignación de funciones, traslados, etc.). En efecto se observa una debilidad en el equilibrio de poderes (dependencia administrativa vs. dependencia funcional), lo que es evaluado como inadecuado.

f) Especialización múltiple de Direcciones regionales de Gendarmería

Las Direcciones Regionales son responsables de atender a dos tipos de población, las cuales poseen características y demandan productos estratégicos diferentes:

- **Subsistema cerrado (personas reclusas en unidades penales y CET).** Se trata de personas sobre las cuales se debe asegurar la efectividad de la reclusión, proporcionarle las atenciones básicas que requiere una persona (integridad física, alimentación, alojamiento y salud primaria), respetar sus derechos y realizar actividades que promuevan la reinserción social.

El personal que debe atender a esta población debe manejar armamento, posee una responsabilidad integral sobre la vida de las personas custodiadas y requiere competencias especiales desarrolladas en el proceso de formación de gendarmes.

- **Subsistema abierto (personas en el medio libre).** Se trata de personas que se desenvuelven en el medio libre sobre las cuales Gendarmería tiene la obligación primaria de prestar una atención de tipo administrativa (control de firmas y verificar cumplimiento de normas establecidas en el régimen de Libertad Vigilada). Aparte de esa obligación de Gendarmería, es posible realizar actividades que promuevan la reinserción social de los condenados o de quienes dejaron de serlo.

El personal que atiende a estas personas no maneja armamento, el tipo de trabajo que se requiere desarrollar es mayormente de tipo administrativo o social, sin particularidades especiales con respecto a otro servicio público.

Resulta deseable que una unidad organizacional se especialice en un espectro acotado de temas, para aprovechar las ventajas en eficiencia que provoca la especialización. Ello no ocurre en el caso de las Direcciones Regionales de Gendarmería, las cuales deben dirigir y gestionar temas diversos, como son los de seguridad (que resulta fundamental en el Subsistema cerrado) y reinserción, lo que es evaluado como inadecuado.

g) Inspección Técnica del cumplimiento de contrato en la unidades penales concesionadas

El hecho de que la Inspección Técnica de los contratos de las unidades penales concesionadas, en el Subsistema cerrado, sea responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas, se explica porque el marco normativo de la ley de concesiones (DFL MOP N° 164 de 1991), así lo condicionó. No obstante, desde el punto de vista de una distribución adecuada de funciones, no es bien evaluado que dicha función no esté radicada en Gendarmería, servicio público especializado en la administración del sistema penitenciario en Chile. Por lo tanto, esta situación es evaluada negativamente, puesto que implica una falta de consistencia en la distribución de funciones y responsabilidades en el subsistema cerrado.

Según lo establece la ley, el Ministerio de Obras Públicas es responsable de la inspección técnica de los contratos de concesiones. La evaluación de la forma en que el Ministerio de Obras Públicas controla el contrato es favorable, lo que se debe a la claridad y objetividad de los estándares establecidos en el contrato de concesiones, y a la existencia de los indicadores de gestión contenidos en los informes semestrales generados por las propias empresas concesionarias, que son verificados por la Inspección Técnica, y que permiten monitorear el cumplimiento de dichos estándares, todo lo cual facilita su control, lo que es evaluado positivamente²²⁹.

h) Unidad de Concesiones

En la actualidad existe una unidad denominada Unidad de Concesiones, con dependencia directa de la Dirección Nacional de GENCHI. La existencia de la mencionada Unidad, y su vínculo directo con la Dirección Nacional, podía justificarse en el momento que se iniciaba el sistema de concesiones, dado que el Director Nacional debía resolver oportunamente los desafíos asociados a un proyecto novedoso, de gran envergadura financiera, significativo para la Institución y de alta visibilidad pública. En la actualidad el sistema se encuentra maduro, en el sentido que existe experiencia acumulada de años y procedimientos establecidos, lo cual facilita la gestión. Consecuentemente, las funciones de la mencionada unidad son de tipo más operacional.

La existencia de la mencionada unidad, con las funciones que posee y con dependencia directa del Director Nacional provoca el siguiente análisis:

Una organización adecuada se estructura en base a una dirección, apoyada por unidades de staff (encargadas de funciones operacionales que, para el buen desempeño de la dirección requieren estar apoyándola y comunicándose con ella en forma permanente). Bajo la dirección dependen unidades organizacionales encargadas de objetivos generales, los cuales se complementan para cumplir con los objetivos globales de la organización. La situación actual no cumple los preceptos indicados, provocando los siguientes inconvenientes:

- La Unidad de Concesiones posee funciones principalmente operacionales y, por ello, debiera ser obediente de normativa que establezcan las subdirecciones. Al tener una dependencia directa de la Dirección General, existen inconvenientes de jerarquía organizacional, para que las subdirecciones puedan hacer cumplir efectivamente la normativa que ellos establezcan.
- Los objetivos de la Unidad de concesiones son los mismos que los de las Subdirecciones Técnica y Operativa (reinserción y efectividad en la vigilancia), existiendo competencia de objetivos en lugar de complementariedad, lo cual desincentiva el trabajo coordinado y la colaboración. Adicionalmente, se producen duplicidades de esfuerzos para liderar cambios de parte de la Dirección Nacional, en cuanto a que debe comunicar y promover las políticas tanto a la unidad de concesiones, para que las aplique

²²⁹ Es importante señalar que, en la modalidad de concesiones, todos los subproductos asociados al producto estratégico de Vigilancia se encuentran bajo la responsabilidad de Gendarmería. Lo que se encuentra bajo la responsabilidad de un privado son los servicios penitenciarios y la reinserción, lo cual se muestra en el Anexo

4: Resumen de Estándares definidos en Contratos de Concesiones, lo cual cae en la esfera de los subproductos estratégicos Prestaciones Básicas, Condiciones para el Ejercicio de Derechos, Estímulo a los Cambios Conductuales y el Desarrollo de Destrezas y Habilidades y Beneficios de Salida al Medio Libre.

en el sistema concesionado, como a las Subdirecciones, con más injerencia en los penales administrados bajo el sistema tradicional.

- Se corre el riesgo de que existan políticas diferentes en los sistemas tradicional y concesionado.
- Se produce duplicidad de funciones en los ámbitos de control y desarrollo de la infraestructura, al estar la Unidad de Concesiones encargada de una parte de las unidades penales y la subdirección administrativa de otra.

5.5 Reformulaciones

En el periodo evaluado, no han ocurrido reformulaciones que impliquen algún cambio significativo en la forma de operar de Gendarmería, bajo la perspectiva de este estudio.

Cabe señalar que en marzo de 2010 se promulgó la Ley que Moderniza Gendarmería de Chile²³⁰, cuyos principales alcances se refieren a incrementar gradualmente (en un plazo de cinco años) la planta de Gendarmería; mejorar aspectos de renta; incorporar en las leyes terminología más actualizada, y reconocer situaciones de hecho que no estaban formalizadas en cuerpos legales. Los principales temas contemplados en la ley son:

Artículo 1º: Modifica Ley Orgánica de Gendarmería:

Varias partes del texto se ajustan, para introducir la terminología que antes no existía que resulta de la implantación de la reforma procesal penal (imputado, por ejemplo, que alude a las personas a quienes se atribuye participación o responsabilidad en un delito, calidad que se adquiere desde la primera actuación del procedimiento dirigida en su contra y hasta la completa ejecución de la sentencia).

- Se reconoce la existencia de la Subdirección Operativa y se indica que el subdirector a cargo de ella es quien subroga al Director Nacional
- Se hace referencia a la existencia de establecimientos cuyos servicios son prestados por un concesionario.
- Se reconoce explícitamente la existencia de diferentes plantas: Oficiales Penitenciarios, Suboficiales y Gendarmes, Directivos, Profesionales, Técnicos, Administrativos y Auxiliares.
- Se modernizan conceptos sobre intervención en internos, por ejemplo reemplazando la palabra "readaptación" (antigua) por "reinserción".
- Se precisan las funciones de las subdirecciones más acordes con las funciones actuales.
- Se consideran explícitamente materias relacionadas con beneficios a los funcionarios, tales como reconocimiento del Servicio de Bienestar, la asignación por responsabilidad superior y el hecho que la Dirección Nacional estimulará el perfeccionamiento de los funcionarios de GENCHI.

²³⁰ Ley N° 20.246, "Moderniza Gendarmería de Chile, incrementando su personal y readecuando las normas de su carrera funcionaria", promulgada el 20 de marzo de 2010.

Artículo 2º: Modifica DFL N° 1.791, de 1980, del Ministerio de Justicia, que fija el Estatuto del Personal de Gendarmería:

- Se actualiza terminología relacionada con la implantación de la reforma procesal penal.
- Se actualiza terminología relativa al personal ("escalafón" se reemplaza por "planta", se modifican los nombres de las jerarquías, se cambia "procedimiento breve" por "investigación interna", etc.).
- Se especifican los cursos que deben ser aprobados para las plantas de Oficiales Penitenciarios y de Suboficiales y Gendarmes y la posibilidad de repetirlos en caso de reprobación.
- Se establecen requisitos administrativos y formalidades para materializar los ascensos (tiempos mínimos de permanencia en ciertos grados, por ejemplo).
- Se establecen normas sobre el proceso de calificación del personal (responsabilidades, consecuencias y mecanismos para evaluar y para apelar).

Artículos transitorios: Sobre aumento de la dotación:

- Existirán 6.150 nuevos cargos de personal de vigilancia de planta. 348 de ellos corresponderán a Oficiales Penitenciarios y 5.802 a Gendarmes. La distribución de grados para esas personas debe ser definida por el Presidente de la República, mediante decretos con fuerza de ley.
- Existirán 25 nuevos cargos Directivos para las funciones de Jefes de Departamentos y Subdepartamentos.
- Se establecen normas relativas al traspaso de personas entre cargos y grados antiguos a los nuevos cargos de planta que se crean.
- Se establecen 100 cupos para la glosa 01, letra a) del Programa 02 del Presupuesto de Gendarmería, lo cual permite el ingreso de ese número de profesionales en calidad de funcionarios a contrata.
- Aumenta en un grado el encasillamiento del personal de planta de profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares.
- Se detallan normas sobre el plazo y presupuestos para efectuar el incremento de dotación.

El aporte de esta nueva ley y que se evalúa positivamente, es que actualizó la estructura institucional formalmente a una modalidad que se venía aplicando en los hechos. Es el caso, por ejemplo, de la Subdirección Operativa que existía, aunque no estaba reconocido en la ley o la referencia a la existencia de los establecimientos penitenciarios concesionados, que como se sabe está en plena aplicación. Lo mismo ocurre, con la actualización de los conceptos propios de la Reforma Procesal Penal.

También se evalúa positivamente la ampliación de la planta uniformada que como se verá más adelante²³¹ aborda fundamentalmente el producto Vigilancia y que detiene la desfavorable relación entre población penal y funcionarios uniformados la que se venía incrementando cada año.

Lo que se evalúa negativamente es que no se abordó la dotación civil, salvo con el incremento de 100 plazas a contrata del personal civil que apoya el producto 3 de Asistencia, por lo tanto, son personas que desempeñan labores permanentes en la Institución mediante su adscripción a cargos de carácter transitorio, sin acceso a la carrera funcionaria. En otras palabras, se abordó prioritariamente el producto Vigilancia, en desmedro de los otros dos productos estratégicos, lo que se evalúa negativamente.

²³¹ Capítulo II 6.2 Recursos Humanos e Infraestructura

Por otra parte, como se verá en el punto de recursos humanos, se detectó que aproximadamente un 9% del personal uniformado está destinado a tareas administrativas, lo que no es positivo, puesto que es un recurso humano especializado formado fundamentalmente para la Vigilancia de la población penal. Las tareas administrativas podrían ser ejercidas por personal civil administrativo. Podría plantearse la hipótesis que el hecho que haya personal uniformado ejerciendo estas tareas es porque no existe personal civil que puede ejercerlas. Esto podría seguir ocurriendo, porque el incremento de la población penal lleva asociado una mayor necesidad de actividades de apoyo más allá de la Vigilancia propiamente tal.

En resumen, se valora positivamente la actualización de funciones que la ley contempla y el incremento del personal uniformado, pero, al mismo tiempo, se evalúa negativamente que no se aborde el conjunto de necesidades de funcionarios – planta civil – que en su mayoría es personal a contrata.

6. Análisis de la Capacidad Institucional y Mecanismos de Gestión

6.1 Estructura Organizacional y Mecanismos de Gestión

a) Productos Estratégicos y Unidades Organizacionales Responsables

Gendarmería posee una estructura matricial, donde existen unidades en el nivel central que son especializadas y que cumplen un rol esencialmente normativo y de control, sobre la generación de los productos estratégicos. La centralización de este tipo de funciones nos parece correcta, bajo una perspectiva económica, ya que evita duplicar recursos especializados, los cuales son más escasos y, por ende, de mayor costo. El rol ejecutivo, vale decir la responsabilidad por la provisión de los productos, se realiza en los establecimientos penitenciarios (unidades penales, centros de reinserción social y patronatos locales), que dependen de las direcciones regionales, cumpliendo las normas establecidas en el nivel central. Esto se considera adecuado, porque los productos estratégicos son servicios, cuya prestación exige el contacto directo del beneficiario con el prestador, lo cual es posible sólo cuando este último se encuentra físicamente presente. Que el rol normativo resida en el nivel central también se considera adecuado, porque se trata de una función especializada, que resultaría poco razonable duplicar y las disposiciones y normas que establece son aplicables a todas las localidades.

Los productos estratégicos, su vinculación con unidades organizacionales y la evaluación pertinente son presentados a continuación:

- Los subproductos 1.1. Cumplimiento de la reclusión, 1.2. Seguridad física y personal de la población penal y de los funcionarios, 1.3. Traslados de la población penal y 1.4. Control y seguimiento de los beneficios son ejecutados en cada unidad penal, dependiente de un Alcaide, el cual responde al Director Regional.

El desarrollo de esos productos cumple la normativa establecida por el Departamento de Seguridad de la Subdirección Operativa y por la Unidad de Tecno-vigilancia, dependiente de esa misma Subdirección. Los acontecimientos poco habituales asociados a la prestación de estos subproductos (visitas de autoridades a un determinado interno, intentos de fuga, riñas, etc.) son informados diariamente a la Dirección Regional respectiva, la cual es enviada al Área de Estudios, del nivel central, donde es agregada la información nacional y entregada al Subdirector Operativo y Director

Nacional, para su toma de conocimiento y, si lo estiman pertinente, realizar acciones. (por ej.: declaración a medios de comunicación, requerir más antecedentes, ordenar alguna acción en la región, comunicarse con autoridades de otros poderes del Estado, etc.).

El nivel central también apoya a los establecimientos manteniendo bases de información y servicios de inteligencia, que aportan al desarrollo de la operación de las unidades penales.

El hecho que exista una subdirección, encargada exclusivamente de temas de seguridad nos parece adecuado, considerando la especialidad del tema y su relevancia para la prestación sin sobresaltos de los subproductos mencionados.

- El subproducto 1.5. Control y seguimiento de penas alternativas a la reclusión, es generado en los establecimientos penitenciarios denominados Centros de Reinserción Social, que poseen una jefatura, el cual responde al Director Regional, en tanto que el rol normativo, mantención de información agregada y apoyo técnico es realizado por el Departamento del Medio Libre, dependiente de la Subdirección Técnica.

El hecho que exista una unidad centralizada, encargada exclusivamente de las penas en el medio libre nos parece adecuado, considerando la especialidad del tema y porque existen proyectos de ley relacionadas con ampliar la gama de las medidas alternativas a la reclusión, lo cual, seguramente, provocará mayores responsabilidades y funciones a las unidades organizacionales relacionadas con las penas alternativas a la reclusión.

Consideramos que la importancia que posee la población que cumple penas alternativas a la reclusión, la cual supera a las del medio cerrado, no se condice con el bajo nivel que presenta en la jerarquía organizacional (departamento) de la unidad que norma y controla la prestación del subproducto 1.5. Control y seguimiento de penas alternativas a la reclusión

- El subproducto 2.1 - Prestaciones básicas, es generado en cada unidad penal, dependiente de un Alcaide, el cual responde ante el Director Regional.

En los establecimientos concesionados, el desarrollo del subproducto se realiza en base a estándares establecidos en el contrato de concesiones. A nivel central, la Unidad de Concesiones de Gendarmería, dependiente del Director Nacional, monitorea las unidades concesionadas, mientras que la Inspección Técnica, del Ministerio de Obras Públicas controla el cumplimiento del contrato. En tanto, en los establecimientos del sistema tradicional (no concesionados), las prestaciones básicas son realizadas de acuerdo al presupuesto asignado para el establecimiento, en los ítems pertinentes, cuya ejecución es controlada por la Dirección Regional y, en el nivel central, por el Subdepartamento de Contabilidad y Presupuesto, dependiente de la Sub-Dirección Administrativa.

Es evaluado como inconveniente que la prestación de un mismo subproducto sea controlado por unidades diferentes, en el nivel central, por las diferencias de criterios de normativa y control que significa para la población que lo recibe.

- El subproducto 2.2 - Condiciones para el ejercicio de derechos, más que un producto es un atributo o restricción para el producto 1 – Vigilancia, puesto que ella debe ser ejercida compatibilizándola con

que se produzcan las condiciones para que los internos accedan a la familia, el trabajo, la educación, el deporte y recreación, la información, la práctica de credo, la cultura y asistencia judicial.

Se carece de alguna unidad, en el nivel central, que tenga como objetivo prioritario el control del subproducto Condiciones para el ejercicio de derechos.

- Los subproductos 3.1 - Estímulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades y 3.2 - Beneficios de salida al medio libre, son generados en cada unidad penal, dependiente de un Alcaide, el cual responde ante el Director Regional.

En los establecimientos concesionados, el desarrollo de los subproductos se realiza en base a estándares establecidos en el contrato de concesiones. A nivel central, la Unidad de Concesiones de Gendarmería, dependiente del Director Nacional, controla el contrato, apoyado por la inspección técnica, que es responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas.

En los establecimientos del sistema tradicional (no concesionados), el estímulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades y Beneficios de salida al medio libre se realiza de acuerdo al presupuesto asignado para el establecimiento, en los ítems pertinentes, cuya ejecución es controlada por la Dirección Regional. En el nivel central, los lineamientos y el control técnico del producto es función del Departamento de Readaptación, dependiente de la Subdirección Técnica, mientras que el control financiero es ejercido por el Sub-departamento de Contabilidad y Presupuesto, dependiente de la Sub-Dirección Administrativa.

Nos parece inconveniente que la prestación de los mismos subproductos sea controlada por unidades diferentes en el nivel central, por las diferencias de criterios, principios y control que significa para la población que lo recibe.

- El subproducto 3.2 - Apoyo a la reinserción post-penitenciaria, es generado en los patronatos locales de reos, dependientes de una jefatura, la cual responde ante el Director Regional.

Este servicio se presta de acuerdo al presupuesto asignado para el establecimiento, en los ítems pertinentes, cuya ejecución es controlada por la Dirección Regional. En el nivel central, los lineamientos y el control técnico del producto es función del Patronato Nacional de Reos, dependiente del Director Nacional, mientras que el control financiero es ejercido por el Sub-departamento de Contabilidad y Presupuesto, dependiente de la Sub-Dirección Administrativa.

El hecho que exista una unidad central encargada exclusivamente de temas de reinserción post-penitenciaria, dependiente directamente del Director Nacional, nos parece adecuado, considerando la especialidad del tema y la relevancia con el objetivo estratégico de Gendarmería asociado a la reinserción.

b) Objetivos estratégicos y mecanismos de control

Con respecto a la relación entre objetivos estratégicos y mecanismos de control, se puede decir lo siguiente:

- En cuanto al cumplimiento eficaz de la detención preventiva y las condenas, el nivel de formalidad y detalle de la normativa asociada a Vigilancia provoca que las actividades asociadas a su cumplimiento se realicen en forma estandarizada y regular, cumpliéndose, en consecuencia, los objetivos implícitos en la preparación de la normativa, lo que es evaluado positivamente.
- El segundo producto estratégico, vinculado con proporcionar un trato digno a la población bajo custodia, carece de unidades organizacionales cuyo fin principal sea promover el cumplimiento de ese objetivo. Además, se carece de procedimientos e indicadores de gestión relacionados con la evaluación de su cumplimiento, en el sistema tradicional de unidades penales. En el sistema concesionado sí se cuenta con un sistema de control de cumplimiento de los servicios penitenciarios asociados al producto Atención, el que es monitoreado por la Inspección Fiscal del MOP, cuyo objetivo exclusivo es controlar el cumplimiento del contrato. El sistema es adecuado, al basarse en estándares técnicamente diseñados y un sistema de control establecido formalmente que se cumple, según se puede constatar en los informes semestrales de gestión emitidos por las empresas concesionarias.

Las carencias mencionadas sirven de base para concluir que el segundo objetivo estratégico se está cumpliendo sólo parcialmente. Un síntoma de la debilidad mencionada lo constituyen los informes de la Fiscalía de la Corte Suprema²³², que reiteradamente dan cuenta del manifiesto deterioro y situaciones de baja calidad en la atención de los internos en el sistema penitenciario tradicional.

- En el ámbito de la rehabilitación y reinserción, el control que se ejerce es principalmente de tipo presupuestario, es decir, que se utilizaron los recursos asignados en las acciones definidas para ello. Consideramos que el hecho que los recursos se utilicen, para los fines establecidos constituye una buena aproximación para evaluar que la gestión está orientada al cumplimiento de los objetivos que se busca satisfacer.

Lo anterior se considera suficiente para evaluar el cumplimiento del objetivo, puesto que resulta prácticamente imposible medir el efecto de las acciones de Gendarmería en la reinserción, por la longitud del plazo al que se debe realizar seguimiento para extraer conclusiones, por la falta de mediciones de resultados de impacto y, por la diversidad de factores que inciden en la conducta delictual de los individuos, los cuales se encuentran fuera del control de Gendarmería. Ejemplo de esos factores son las oportunidades laborales que ofrece la sociedad, la psicología del individuo, la situación del mercado del trabajo, los valores imperantes en la sociedad, el entorno familiar y situación vital del individuo, la rentabilidad que ofrece la actividad delictual, etc.

²³² Informes de la Fiscal Mónica Maldonado presentado al Senado el 1 de junio de 2009, y Oficio 81, del 20 de mayo del 2010 Sobre la Situación de las Unidades Penales post terremoto del 27 de febrero de 2010 presentado a la Corte Suprema.

c) Coordinación Interna

La coordinación al interior de Gendarmería se considera adecuada, en base a los siguientes elementos:

- Las principales coordinaciones se dan al interior de cada establecimiento penitenciario y entre ellos y la Dirección regional de la cual depende. Lo anterior ocurre porque cada establecimiento penitenciario opera en forma autónoma, posee su propio presupuesto, gestiona sus adquisiciones y tiene su personal asignado. Además, existen normas detalladas que regulan su funcionamiento: Reglamento penitenciario, Procedimiento de traslado de interno, Manual de relación con empresas, Atribuciones de los directores regionales, etc.
- Existen mecanismos que posibilitan una coordinación adecuada, basado en una organización y disciplina rigurosa y formalmente documentada, relacionada con aspectos tales como horas de encierro y desencierro, normas de seguridad que deben cumplir los gendarmes, frecuencia con que deben establecer comunicación radial, acciones a seguir en caso de emergencias (incendio, motín), prohibición de entrar con armamento a ciertos lugares con reclusos, prohibición de entrar de noche a algunos módulos, etc.
- Donde se requiere una coordinación estrecha es en el interior de las unidades penales concesionadas, puesto que la prestación de los servicios, por parte del actor privado, requiere de la participación de Gendarmería, en su función de encargado de la Vigilancia. Por ejemplo, una actividad de capacitación o recreativa, que organiza el concesionario, requiere que los internos sean conducidos en forma oportuna al lugar. Esta coordinación, se facilita por la existencia permanente de un representante del concesionario, que se relaciona directamente con las autoridades de Gendarmería de la unidad penal, quienes se encuentran en comunicación para que el actuar de ambas partes permita satisfacer los estándares establecidos en el contrato de concesiones. Los consultores pudieron constatar en las visitas realizadas a los penales concesionados y en las entrevistas realizadas a personal de Gendarmería y de las Concesionarias, que existe una coordinación cotidiana y fluida entre el personal de la empresa concesionaria y el personal de Gendarmería. En efecto, la coordinación que existe es adecuada, existen canales formales y procedimientos para comunicar las actividades planificadas y Gendarmería toma las medidas para resguardar la integridad de los empleados del concesionario y el traslado de los internos para las diferentes actividades, lo que es evaluado como positivo.

d) Coordinación externa

La coordinación con entidades externas que reciben servicios de vigilancia de Gendarmería (Tribunales, Sename, Ministerio de Justicia), se realiza adecuadamente, debido a que se trata de servicios permanentes y estandarizados. Existe claridad acerca de las funciones y atribuciones de los gendarmes asignados a los servicios de vigilancia, los cuales se enmarcan en una rutina que exige nominar a los gendarmes asignados a los diferentes turnos. La coordinación externa opera adecuadamente, principalmente por la formalidad de las normas que rigen la relación, por lo que es evaluado positivamente.

6.2 Relación de Genchi con la Subsecretaría de Justicia

Con la Subsecretaría de Justicia la coordinación se materializa mediante informes, principalmente de tipo trimestral o anual, con formatos preestablecidos, que Gendarmería entrega. Estos antecedentes permiten que las acciones y planes ejecutados por esa Institución sean controlados por la Subsecretaría. Por su parte, Gendarmería cuenta con recursos y autonomía para tomar todas sus decisiones operacionales. Ello significa que no se requiere comunicación frecuente o urgente con la Subsecretaría de Justicia.

Consideramos que la coordinación entre Gendarmería y la Subsecretaría de Justicia opera adecuadamente, debido a la formalidad que presenta la documentación que rige la relación y porque abarcan todos los aspectos que requiere controlar la Subsecretaría.

Sobre instrumentos que utiliza Gendarmería a nivel central para retroalimentar e informar de su gestión a las Direcciones y establecimientos penitenciarios

Los establecimientos penitenciarios y Direcciones Regionales operan en forma autónoma, sobre la base de normas formalmente establecidas y presupuestos asignados a nivel de establecimiento penitenciario. Bajo esa perspectiva, los requerimientos de información que requieren los establecimientos, del nivel central, para cumplir su labor son mínimos.

No obstante lo anterior, el nivel central emite reportes trimestrales²³³ de gestión, preparados por el Departamento de Planificación, y dedicados al seguimiento de los Indicadores de Desempeño comprometidos por el Servicio. Estos informes muestran el nivel de avance y las correcciones que propone la Dirección Nacional e incluyen un Resumen Ejecutivo, que sintetiza los contenidos esenciales. Son informes que se evalúan como pertinentes puesto que entregan información atinente a los avances de la Institución y las orientaciones que entrega la Dirección Nacional.

Los informes "Gestión Regional" e "Indicadores" son entregados a las direcciones regionales, donde se redistribuyen a los establecimientos penitenciarios, según lo decida el Director Regional. Otro rol de los informes es socializar las metas comprometidas por GENCHI, tanto del año vigente como las propuestas para el próximo. Esto último aparece en los informes que se emiten el cuarto trimestre.

En el marco del cuarto reporte se comentan el grado de cumplimiento de los indicadores y se realiza una relación con los compromisos establecidos ante la DIPRES. Esto es considerado adecuado porque mantiene informada a las unidades funcionales y territoriales de GENCHI sobre las recomendaciones de la Dirección Nacional sobre los diferentes indicadores. También la Dirección Nacional realiza reuniones periódicas, sin un calendario formalmente establecido, con las Direcciones Regionales y unidades. En ellas la Dirección Nacional plantea orientaciones, analiza la situación de la Subdirección o unidad involucrada, respecto a aspectos de Gestión y cumplimiento de los Indicadores. Este mecanismo de trato directo, se evalúa positivamente, porque permite interactuar a las distintas Unidades con la Dirección Nacional. Además, sobre todo a partir de la segunda parte del año, se van adelantando y consensuando metas para el año siguiente.

²³³ La Dirección Nacional de GENCHI, a través del Departamento de Planificación elabora trimestralmente cuatro Informes: "Gestión Global", dirigido sólo a la Alta Dirección (Subdirecciones), "Gestión Funcional", destinado a las Áreas Funcionales de la Dirección Nacional, "Gestión Regional" que sirve para evaluar la gestión regional y el reporte "Indicadores", orientado a la evaluación y seguimiento de los indicadores.

6.3 Recursos Humanos e Infraestructura

6.3.1 Recursos Humanos

i) Dotación

El personal de GENCHI está establecido en la legislación²³⁴. En el cuadro siguiente puede verse la planta autorizada, la que efectivamente está ocupada al año 2009 y lo que fue aprobado en la Ley N° 20.426 sobre la ampliación de la planta de Gendarmería²³⁵.

Cuadro N° 66
Planta funcionarios GENCHI Autorizada, real y propuesta

PLANTA	Planta autorizada	Real 2009		Aprobada en la Ley N° 20.426
		Planta	Contrata	
Oficiales	714	638		1.062
Vigilantes Penitenciarios	9.264	9.086	939	15.066
Directivos	59	44		84
Profesionales	422	334	995	
Técnicos	239	205	333	
Administrativos	353	288	409	
Auxiliares	85	34	197	

Fuente. GENCHI

Ha habido un crecimiento del personal que está asociada al aumento de la población penal en el período 2003 - 2009. En el cuadro siguiente se puede observar la relación en la variación de la población penal y la de los funcionarios de GENCHI²³⁶.

²³⁴ D.F.L. N° 1.791. Fija estatuto del personal de Gendarmería de Chile. Santiago, 31 de Diciembre de 1979; Ley N° 19.851. Moderniza la gestión y modifica las plantas del personal de Gendarmería de Chile. 30 enero 2003

²³⁵ Esta ley fue aprobada el 10/03/2010. Ver detalle en punto 5.5 de este informe.

²³⁶ No se tiene la evolución de planta uniformada y civil para el año 2003. Sólo se tiene la del año 2009, pero sí se tiene el detalle de funcionarios totales para ambos años que permite hacer una comparación.

Cuadro N° 67
Relación Población Penal y Funcionarios GENCHI
2003-2009 N° y %

Región	Población Penal(a)			Funcionarios GENCHI		
	2003	2009	Variación (%) 2003 - 2009	2003	2009	Variación (%) 2003 - 2009
ARICA Y PARINACOTA(b)		3004			477	0
TARAPACA	4.561	3530	-22,6	677	604	-10,8
ANTOFAGASTA	2.320	3827	65,0	330	434	31,5
ATACAMA	1.026	2089	103,6	210	257	22,4
COQUIMBO	1.843	4476	142,9	324	559	72,5
VALPARAISO	6.890	10980	59,4	787	1.045	32,8
LIBERTADOR BDO. O'HIGGINS	2.233	6398	186,5	322	627	94,7
MAULE	2.118	5319	151,1	514	796	54,9
BIOBIO	8.040	9892	23,0	960	1.344	40,0
ARAUCANIA	2.948	5674	92,5	626	881	40,7
LOS LAGOS	5.516	3956	-28,3	558	544	-2,5
LOS RIOS (b)	0	2.166			414	0,0
AYSEN	588	675	14,8	139	268	92,8
MAGALLANES	915	1.198	30,9	149	238	59,7
METROPOLITANA	24.879	42.743	71,8	2.190	2.952	34,8
Dirección Nacional				1.751	2.212	26,3
Total	66.521	105.927	59,2	9.537	13.652	43,1

Fuente: GENCHI

(a) La población penal corresponde a la sumatoria de todos los sistemas. Para mayor detalle ver cuadro N° 8

(b) Estas regiones no existían para esos años

Se constata que entre los años 2003 y 2009 la población penal aumentó en un 59,2% y los funcionarios uniformados crecieron en un 43,1%, lo que es evaluado negativamente puesto que implica una disminución de la disponibilidad institucional de personal uniformado. En efecto, en la distribución por regiones sólo en cuatro regiones – Bío Bío, Los Lagos, Aysén y Magallanes – el porcentaje de funcionarios uniformados creció más que la población penal. El mayor aumento en algunas regiones respecto de otras, no obedece a un patrón establecido y formalizado, es decir a una planificación, lo que se considera inadecuado.

Si se observa el crecimiento del número de funcionarios, se puede hacer la distinción entre la variación que hubo en la planta uniformada y la planta civil para el mismo período²³⁷. En el cuadro siguiente se detalla esta información.

²³⁷ No se tiene la información de esta distribución por regiones para el año 2003 por lo que no se pudo hacer esta comparación.

Cuadro N° 68
Funcionarios GENCHI 2003 - 2009²³⁸

Planta	2003	2009	Variación (%) 2003 - 2009
Uniformada (a)	7.181	10.678	49 %
Civil (b)	2.356	2.974	26 %
Total	9.537	13.652	43 %

Fuente: GENCHI

Nota: (a) Corresponde a Oficiales Penitenciarios, Oficiales Administrativos Penitenciarios y Vigilantes Penitenciarios.
(b) Directivos, Profesionales, Técnicos, Médicos, Auxiliares, Asesores MINJU

Se valora positivamente el esfuerzo por aumentar la planta uniformada que es la que crece más con un 49%, pero en un porcentaje inferior al crecimiento de la población penal (58,5%). Esta planta ha tenido una sobrecarga de trabajo directa por las tareas que ha significado la Reforma Procesal Penal²³⁹. Así deben asumir el traslado diario de los imputados a los tribunales de responsabilidad de Gendarmería (No pueden pasar más de 24 horas sin que un imputado sea presentado a un juez de garantía)²⁴⁰ y la vigilancia de recintos especiales para los imputados o condenados (es el caso de los adolescentes)²⁴¹.

Por lo tanto, el crecimiento del número de funcionarios se justifica a la luz de los datos del crecimiento de la población penal. El énfasis se ha puesto en funcionarios uniformados asociados al Producto Vigilancia, lo que es explicable socialmente por el tema de seguridad pública y porque se debe dar cumplimiento al objetivo estratégico al cual se asocia este Producto, cual es "Garantizar el cumplimiento eficaz de detención preventiva y de las condenas". No obstante, se evalúa negativamente no haber tenido la misma preocupación en incrementar el personal para los productos Atención y sobre todo, Asistencia que se vincula con la rehabilitación y reinserción social²⁴²

Puede afirmarse que GENCHI es una Institución predominantemente uniformada, puesto que las plantas 1 y 2 concentran el 78,2% de todo el personal de GENCHI. Esta presencia mayoritaria también se refleja en la distribución regional, donde las regiones con menos funcionarios de la planta uniformada son la Metropolitana y Arica – Parinacota con un 75% (ver Cuadro N° 28).

La Institución no tiene asignados los funcionarios a productos estratégicos. En el siguiente cuadro se hace una estimación de esta distribución. En la tabla bajo el cuadro se explica la metodología, que básicamente consiste en agrupar a los funcionarios en 7 categorías. Las tres primeros, que pueden denominarse los

²³⁸ Ver detalle por estamento en cuadro N° 30 de este informe.

²³⁹ La aplicación de la reforma procesal penal fue gradual incrementando su cobertura regional año en año. La secuencia fue la siguiente: año 2000 regiones IV y IX; el 2001 regiones II, III y VII; el 2002 regiones I, XI y XII; 2003 regiones V, VI, VIII y X, y concluyó el 16 de junio de 2005 con la Región Metropolitana.

²⁴⁰ No se dispone de información desagregada por recursos humanos destinadas a estas labores. En el caso específico del personal uniformado aparece destinado a Centros Penitenciarios. Tareas que, sin duda, tiene repercusiones en tareas administrativas que involucra también a personal civil

²⁴¹ La Ley N° 20.084, publicada el 7 de Diciembre del año 2005 establece la vigilancia externa es de responsabilidad de GENCHI en estos recintos administrados por el SENAME

²⁴² En el fundamento del ejecutivo en la presentación de la ley aprobada el año 2010, se explicita el tema de la vigilancia: "En general, los aumentos de cargos que se proponen, apuntan fundamentalmente a fortalecer la labor del personal que cumple aquellas funciones de vigilancia y custodia básicas, necesarias para el cumplimiento de la misión institucional." Mensaje de S.E. N° 147-357. Santiago, 6 de abril de 2009.

tipos puros, en las que su función se circunscribe a uno sólo de estos productos estratégicos – 1 Vigilancia, 2 Atención y 3 Asistencia. Las siguientes consideran una combinación de funciones que ejercen los funcionarios – el número 4: que está en todos los productos estratégicos, 5: Vigilancia y Atención, 6: Atención y Asistencia. Por último, la número 0 incluye a los que no fueron clasificados, por no haber identificado a qué productos se adscribe su función²⁴³.

A continuación puede verse el resultado:

Cuadro Nº 69
Personal GENCHI por Productos Estratégicos, 2009

Productos	Uniformados		Civiles		Totales	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Nº 1 Vigilancia	8.951	83,8	0	0,0	8.951	65,6
Nº 2 Atención	437	4,1	1181	39,7	1.618	11,9
Nº 3 Asistencia	166	1,6	880	29,6	1.046	7,7
Nº 4 Todos los productos	262	2,5	32	1,1	294	2,2
Nº 5 Productos 1 y 2	575	5,4	10	0,3	585	4,3
Nº 6 Productos 2 y 3	33	0,3	67	2,3	100	0,7
Nº 0 No clasificados	254	2,4	804	27,0	1058	7,7
TOTAL	10.678	100	2.974	100	13.652	100,0

Fuente. Construido a partir de GENCHI Base de datos Dic. 2009

²⁴³ Esta asignación que ha hecho DESUC debe considerarse un primer ejercicio, puesto que se realizó en base a los siguientes rótulos de la base de datos: Estamento, Área, Cargo y Ubicación Física. Alguno de ellos dice "Otros puestos", por lo tanto, no siempre es posible clasificarlos. El siguiente paso debiera ser una validación con integrantes del Departamento de Recursos Humanos y luego, chequear en terreno situaciones ambiguas desde el punto de vista del concepto utilizado. En otros casos, verificar las tareas específicas que realizan distintos funcionarios para adscribirlo en uno u otro producto o, en otros, chequear qué significa, por ejemplo, que un vigilante penitenciario aparezca en el área rotulado como "Administración" en un Complejo Penitenciario "X". Por lo tanto, el ejercicio realizado no permite determinar si las funciones están bien o mal asignadas o si las unidades están asociadas a unidades que prestan soporte y no a la provisión directa del Producto estratégico respectivo. Más bien, lo que se puede decir, por ejemplo, sobre el tipo 0, es que los conceptos utilizados en la base de datos no permitieron asignar a estos funcionarios a algún producto. El valor de la asignación realizada es que, a pesar de las limitaciones expuestas, da una primera aproximación de la distribución de los recursos humanos en los distintos productos y el peso en términos numéricos de los funcionarios dedicados a esas tareas.

Cuadro N° 70
Descripción de Personal por Producto Estratégico. 2009

1 VIGILANCIA	2 ATENCIÓN	3 ASISTENCIA	
Área Guardia Armada Jefatura Centro de internación provisoria Equipos de Reacción y Traslado Penitenciario Vigilantes Penitenciarios Oficiales Penitenciarios Dirección operativa, profesionales Centro de adiestramiento canino Unidad Especial de Alta seguridad Vigilantes penitenciarios, personal administrativo cárceles concesionadas Personal Administrativo centro de detención preventivo Unidad de Servicios Especiales	Área Técnica en Centros de Detención Preventiva Área de Salud en cualquier sistema Penitenciario, Técnicos, profesionales y Administrativos Área de Salud Hospital Penitenciario Médico cualquier unidad Servicio y mantención, Subdepartamento de infraestructura	Área técnica en Centros de Cumplimiento Penitenciario, en Centros de Reinserción Social, profesionales Área técnica en Dirección regional Área Técnica y Directivos. Área Técnica y Oficiales Administrativos Penitenciarios Patronato Local de reos, Profesionales Profesionales área técnica Área técnica Vigilantes.	
4 (1, 2 y 3)	5 (1 y 2)	6 (Productos 2 y 3)	0 No clasificado
Jefatura Dirección Regional Área Jefatura Centro de Cumplimiento Penitenciario Área Jefatura en Centro de Reinserción Social Otros puestos Centro Cumplimiento Penitenciario Jefaturas administrativas en Centros penitenciarios UNICRIM	Área Jefatura CET Centro Cumplimiento Penitenciarios, Vigilantes Penitenciarios, Personal Administrativo,	Personal Administrativo, en centros de Cumplimiento Penitenciario Personal Administrativo en CET CET Personal Administrativo Área Jefatura, CET Unidad de concesiones	Escuela Institucional Área Salud, Ministerio de justicia, Administrativo Otros puestos Mutual GENCHI Personal Administrativo, ayudantía General Fiscalía Administrativa, Administrativos Centro de Computación Unidad de auditoria Unidad de comunicaciones Policlínico institucional Subdepartamento de bienestar Contabilidad

Fuente: GENCHI

Se ratifica que la mayor parte del personal está adscrito al Producto Vigilancia (65,6%). Si a esto se agregan los productos combinados en que está Vigilancia (N° 4 y N° 5). El porcentaje de involucrados se eleva a un 72,1 %. Por el contrario, la Asistencia, es decir, lo que atañe a rehabilitación y reinserción social es menos del 8%. Estos datos son coherentes con los resultados que se obtienen en estos productos donde, por ejemplo, el nivel de fugas ha disminuido en el período de evaluación en forma considerable²⁴⁴. En cambio, en el Producto Asistencia, la cobertura, por ejemplo, en el apoyo a la reinserción post penitenciaria o la participación de internos en Programa como "Hoy es Mi Tiempo" es baja²⁴⁵, con relación a la población potencial y objetivo²⁴⁶ ya que gira en torno al 1,5%.

²⁴⁴ En el subsistema cerrado en el año 2003 el porcentaje de fugas era de 0,12 % y en el año 2008 fue de 0,05% es decir, menos de la mitad del valor respecto al 2003. Más detalle sobre este tema puede verse en el análisis de resultados de este Informe.

²⁴⁵ Naturalmente el cumplimiento de los productos no sólo está asociado al número de los recursos humanos involucrados, sino que también a la calidad de las prestaciones y otras variables, pero de todos modos indica una tendencia. Ver los indicadores de productos y resultados en el capítulo N° 8 de este Informe.

²⁴⁶ Por supuesto, el personal que se requiere para este tipo de intervenciones y la evaluación si el número de funcionarios es el necesario y suficiente por producto, debe ser estudiado con mayor profundidad y requiere de un estudio organizacional y técnico específico que dilucide el tema.

En lo que respecta a la distribución de civiles y uniformados, como era de esperarse, los civiles están básicamente radicados en los productos 2 y 3, en cambio, los uniformados con más del 90% está vinculado al Producto Vigilancia. Por otra parte, para mejorar la seguridad en los recintos penitenciarios el ideal es tener la cantidad necesaria y suficiente de vigilantes por población penal. En Chile, el promedio está en torno a los 15 internos por vigilante²⁴⁷, promedio que no es factible de evaluar como adecuado o inadecuado dado el alto nivel de sobrepoblación de las unidades penales del país (durante el período 2006-2008, el 67% de las unidades penales del subsistema cerrado tradicional han operado en condiciones de sobrepoblación). En síntesis, se reitera lo dicho anteriormente en términos evaluativos, se valora los esfuerzos que se han hecho para reforzar los recursos humanos que abordan el Producto Vigilancia, pero se evalúa negativamente que no se haga el mismo esfuerzo en los Productos Atención y Asistencia.

Se identifica un segmento de personal uniformado que está asignado a tareas que podrían hacer otros estamentos, básicamente referidas a aspectos administrativos. Para lograr una primera aproximación al tema, se aisló en la base de datos los funcionarios uniformados que aparecían asignados al área administrativa. En el cuadro siguiente pueden observarse los resultados.

Cuadro N° 71
Personal Uniformado y funciones por región, 2009

Regiones	Operativa (a)		Administrativa(b)		Sin información(c)		Totales	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Arica	296	88,9	30	9,0	7	2,1	333	100
Tarapacá	453	88,5	58	11,3	1	0,2	512	100
Antofagasta	288	89,4	33	10,2	1	0,3	322	100
Atacama	165	90,7	15	8,2	2	1,1	182	100
Coquimbo	421	92,9	29	6,4	3	0,7	453	100
Valparaíso	667	88,6	86	11,4	0	0,0	753	100
O'Higgins	454	91,5	41	8,3	1	0,2	496	100
Maule	520	86,1	78	12,9	6	1,0	604	100
Bío Bío	935	89,0	113	10,8	2	0,2	1050	100
Araucanía	622	85,1	101	13,8	8	1,1	731	100
Los Ríos	308	90,1	34	9,9	0	0,0	342	100
Los Lagos	397	88,0	51	11,3	3	0,7	451	100
Aysén	177	85,9	27	13,1	2	1,0	206	100
Magallanes	151	85,3	19	10,7	7	4,0	177	100
Metropolitana	2976	87,2	423	12,4	14	0,4	3413	100
Total	8830	88,1	1138	11,4	57	0,6	10025 (d)	100

Fuente. Construido a partir de GENCHI Base de datos Dic. 2009

- Notas: (a) Se entiende como operativo los siguientes conceptos que aparecen en la base de datos: Jefatura, Guardia Armada, Salud, Técnica, Servicio y Mantenimiento y Grupos especiales.
 (b) Área administrativa es el concepto de administrativos y Jefe administrativo.
 (c) Sin información. Es el mismo concepto que aparece en la base de datos.
 (d) Los datos totales no coinciden con los del cuadro N° 68 y cuadro N° 69, porque no fue posible determinar a qué área adscribirlos.

²⁴⁷ Ver detalle en punto 8, Producto Vigilancia.

Efectivamente, a nivel nacional y con muy poca varianza en las regiones, un 10% del personal uniformado aparece adscrito al área administrativa. No es adecuado que sobre 1000 funcionarios formados para abordar un producto tan especializado como es Vigilancia, se hagan cargo de tareas administrativas. Eso sin contar que eventualmente en el área operativa, también se ocupen en este tipo de labores²⁴⁸.

En el caso del personal civil, éste se encuentra abocado a funciones relacionadas con los Productos Atención y Asistencia puesto que existe en el Servicio una segmentación de funciones, evaluada como adecuada, dejando en manos del personal de la Planta 3, las funciones relacionadas con estos productos y servicios (salud, educación, trabajo, programas de rehabilitación y reinserción social), lo que es evaluado como adecuado y pertinente dada la especialización técnica y profesional que requieren los cargos a desempeñar (doctores, enfermeras, auxiliares de enfermería, profesores, asistentes sociales, psicólogos y terapeutas ocupacionales).

Por otra parte, como las plantas están fijadas por ley, la forma en que se ha suplido esta limitación es por la modalidad jurídica de la contrata. Sin embargo, como se aprecia en el cuadro N°66, el personal de planta en todos los estamentos no se ha cubierto totalmente. En el caso de los Directivos, que durante el período 2003 – 2008 sistemáticamente fueron disminuyendo de 47 que había en el 2003 bajó a 25 en el año 2008 y sólo en el año 2009 revertió esta caída llegando a 44, sin que se complete la planta autorizada de 59 cargos directivos. En todos los otros estamentos ha aumentado el personal de contrata y no se ha cubierto la planta disponible²⁴⁹. No es adecuado institucionalmente cubrir las demandas de funcionarios con personal a contrata²⁵⁰, sin haber completado la planta autorizada. Se sabe que las personas a contrata están en condiciones laborales desmedradas desde el punto de vista de sus condiciones de trabajo, lo que puede afectar el clima laboral²⁵¹. Cabe señalar que esta situación se modifica a partir de la entrada en vigencia de la nueva Ley N° 20.426 de 2010 que autoriza a aumentar las plazas de suboficiales y gendarmes, y que establece que los 932 Vigilantes actualmente en condición de Contrata pasarán a la planta institucional lo que se considera positivo²⁵². Sin embargo, se evalúa negativamente el que la Planta 3 de personal civil, no haya visto aumentado su número, puesto que los 100 cargos nuevos, que contempló la referida ley, fueron provistos vía Contrata grado 16.

²⁴⁸ Cabe señalar que el éxodo de funcionarios uniformados durante la carrera laboral no fue identificado como tema relevante en la Institución. La Ley N° 20.426 de 2010, posibilita alargar la carrera laboral a los Vigilantes Penitenciarios de 30 a 35 años en forma voluntaria como una forma de contribuir al aumento de la dotación de personal uniformado.

²⁴⁹ La explicación de lo indicado es que siempre se produce un rezago porque es necesario llamar a concurso interno y si no aparecen reemplazantes, se debe ampliar el concurso a externos lo que demora el proceso.

²⁵⁰ Personal a Contrata: son personas que desempeñan labores permanentes en la Institución mediante su adscripción a cargos de carácter transitorio, sin acceso a la carrera funcionaria, y que se consulta en la dotación de una institución. Duran en su cargo, como máximo, hasta el 31 de diciembre de cada año, fecha en la cual los servidores expiran en funciones, por el solo ministerio de la ley, salvo que hubiere sido propuesta la prórroga con treinta días de anticipación, a lo menos, pudiendo renovarse indefinidamente. Véase DIPRES. Estadísticas de Recursos Humanos. Op. cit

²⁵¹ En la discusión en el Congreso de la ley aprobada, los dirigentes de las organizaciones plantearon este tema como uno de los problemas para mejorar el rendimiento laboral. Ver Primer Informe Comisión Constitución. En Historia de la Ley N° 20.426. Moderniza Gendarmería de Chile, incrementando su personal y readecuando las normas de su carrera funcionaria. Biblioteca del Congreso Nacional. D. Oficial 20 de marzo, 2010. Págs. 40 a 52.

²⁵² La argumentación en el proyecto de la Ley N° 20.426 que respaldó la solicitud de cupos para facultar al Presidente de la República para disponer el encasillamiento de los funcionarios uniformados que estén en servicio a la fecha de publicación de la misma, se basa en la necesidad de garantizar la carrera funcionaria del personal en servicio por lo que se requería su incorporación a las plantas 1 y 2 de GENCHI. Fuente: Historia de la Ley N° 20.426. Moderniza Gendarmería de Chile, incrementando su personal y readecuando las normas de su carrera funcionaria. Biblioteca del Congreso Nacional. D. Oficial 20 de marzo, 2010.

En términos comparativos, en el período 2003 al 2009, la participación del personal a Contrata aumentó en todos los estamentos con respecto al total de funcionarios de GENCHI, de un 15% a un 23%. Esta cifra comparada con el caso de la Policía de Investigaciones de Chile (PDI), es superior, ya que en esta Institución, para el año 2009 el personal a Contrata era un 15%²⁵³. Pero comparado, con todo el personal civil del Gobierno Central²⁵⁴, es inferior ya que en el año 2003 el personal a contrata era del 46%, y en el año 2008 llegaba al 47%. Al considerar solamente el personal civil, la categoría de Contrata en GENCHI es muy superior. En efecto, entre los profesionales en esa planta al año 2009, el 75% de los profesionales, el 62% de los técnicos y el 59% de los administrativos estaba a Contrata.

Sobre la ampliación de la planta uniformada en la nueva legislación (Ley N° 20.426), se hace una proyección hasta el año 2015, atendiendo a que esta legislación establece su total implementación en un período de 6 años. Se establece su relación con la evolución proyectada de la población penal en el mismo período.

Cuadro N° 72
Proyección Población Penal y Dotación de Funcionarios Uniformados GENCHI. 2010 – 2015

Año	Población Penal Proyectada N°		Funcionarios Uniformados		
	Crecimiento 5%(c)	Paz Ciudadana	Funcionarios N°	Promedio población penal por funcionario	
				Crecimiento 5%	Paz Ciudadana
2008 (a)	97.821	94.833	10.901	8,9	8,7
2009 (a)	105.927	105.459	10.663	9,9	9,9
2010	111.223	111.822	10.663(b)	10,4	10,5
2011	116.784	117.801	11663	10,0	10,1
2012	122.623	123.531	12.780	9,6	9,7
2013	128.754		13.896	9,2	
2014	135.192		15.012	9,0	
2015	141.951		16.128	8,8	

Fuente: GENCHI

Notas: (a) Para el año 2008 y 2009 son datos reales en el caso del crecimiento del 5%. En el caso de Paz Ciudadana son sólo proyecciones para esos años, puesto que esta entidad trabajó con datos del 2007 que son los que estaban disponibles al momento que realizaron el estudio.

(b) La planta autorizada por la Ley N° 20.426 es en el plazo de 6 años llegar a tener 1.062 Oficiales Penitenciarios y 15.066 Vigilantes Penitenciarios, lo que hace un total de 16.128 nuevos uniformados. Es decir, todo el proceso estaría terminado el 2015 y comenzaría a partir del 2° año, es decir, el 2011. Se supuso, que no hubo jubilaciones, ni retiros en la planta actual, que de ocurrir debiera tener ligeras variaciones

²⁵³ PDI. Informe de Resultados. Gestión Operativa. Año 2009. Marzo 2010. La información para Carabineros de Chile no está disponible.

²⁵⁴ El personal civil del Gobierno Central comprende al conjunto de instituciones que están sometidas a las mismas normas de planificación y ejecución presupuestaria, y que mantienen, en esta materia, una estrecha relación de dependencia del Ejecutivo, a las cuales se les asigna presupuesto anual mediante la Ley de Presupuestos. Este conjunto se compone de la Administración Central (Organismos dependientes o bajo supervigilancia de los Ministerios del Sector Público), Contraloría General de la República, Poder Judicial, Congreso Nacional y Ministerio Público. Se excluye al personal de las Fuerzas Armadas y de Orden, el personal de las empresas públicas, los funcionarios municipales y de los servicios municipalizados, así como los Diputados y Senadores del Congreso Nacional. DIPRES. Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público. 1999 – 2008. Op. cit

el ingreso por año. En la ley se establece un bono para los Vigilantes Penitenciarios que deseen extender su carrera de los 30 a los 35 años para que puedan permanecer en la Institución. El detalle de la programación de los ingresos se ve en el cuadro siguiente:

Años	Oficiales Penitenciarios	Suboficiales y Gendarmes	Totales
2011		1000	11663
2012	106	1117	12780
2013	106	1116	13896
2014	106	1116	15012
2015	106	1116	16128

Se toman dos proyecciones, la de Fundación Paz Ciudadana²⁵⁵, que visualiza el crecimiento de la población penal hasta el año 2012, tomando en consideración varios factores: evolución pasada de la población penitenciaria, el impacto de la Ley N° 20.253 o "agenda corta", y bases de datos propias de esta entidad. DESUC hizo otra proyección lineal de un crecimiento del 5% anual, considerando que el crecimiento promedio de la población penal respecto al año anterior en el período de evaluación fue de un 2,1%. El detalle de crecimiento respecto del año anterior fue el siguiente: 2004 – 0,4; 2005 – 3%; 2006 - 12,6%; 2007 -21,7%; 2008 - 7,8% y 2009 - 11,2%. Considerando que a partir del año 2006 con la reforma procesal penal instaurada en todas las regiones, el crecimiento fue sobre el 2% promedio, por lo que un 5% para los próximos 6 años es una cifra que puede considerarse optimista²⁵⁶.

Se estableció una relación entre el total de la población penal proyectada en relación al total de los funcionarios que ingresarán hasta el año 2015, en virtud de la nueva Ley N° 20.426. En términos comparativos, los promedios entre ambas proyecciones – Paz Ciudadana y DESUC – tiene diferencias marginales. Es a partir del año 2012 que se espera comience a mejorar la relación de personal uniformado con respecto a la población penal en que habrá una población de 9,6 por cada Gendarme. Al año 2015 esta relación será de 8,8 que es ligeramente inferior a la existente en el año 2008 que era de 8,9. Por lo tanto, se evalúa positivamente que con los nuevos funcionarios incorporados, se detendrá la tendencia que en cada año había un número superior de población recluida por uniformado.

La deuda respecto al crecimiento del personal está en el personal civil que, como se ha dicho anteriormente, atiende básicamente los productos Atención y Asistencia. El aumento de la población penal, necesariamente significa mayor demanda en otros servicios –por ejemplo, administración y en todos los otros productos ya mencionados. Lo que se puede afirmar es que con las proyecciones de la población penal hasta el año 2015 se habrá mejorado la relación población penal por uniformado y habrá un déficit de personal civil que atienden los productos: Atención y Asistencia.

No es posible, con los datos existentes, pronunciarse sobre si la dotación uniformada y civil es adecuada, necesaria y suficiente para la provisión de los distintos productos y subproductos estratégicos²⁵⁷. Sí se

²⁵⁵ Fundación Paz Ciudadana. Estudio de Estimación de la población Penitenciaria de Chile, para el período 2008 – 2012. Septiembre 2008, Santiago

²⁵⁶ Cabe consignar que las proyecciones pueden ser alteradas por situaciones contextuales, por ejemplo, el cambio de los criterios persecutorios.

²⁵⁷ Esto porque la unidad de Recursos Humanos de GENCHI no tiene establecida la relación entre dotación y los productos estratégicos a que están asignados, a lo que se agrega la ausencia de estándares formalizados para la entrega de los productos de Atención y Asistencia en el Subsistema Cerrado tradicional, y a la situación de sobrepoblación que afecta a la mayoría de las unidades penales de dicho subsistema (67 % de la unidades penales en el periodo 2003-2008).

puede afirmar que con la Ley N° 20.246 se detendrá un proceso de disminución de personal uniformado en relación al crecimiento de la población penal, lo que es evaluado positivamente.

En el cuadro N° 69 DESUC hizo un ejercicio para clasificar las distintas personas adscritas a unidades y relacionarlas con los tres productos estratégicos, cuya conclusión es que la gran mayoría de los puestos de trabajo responden al Producto Vigilancia. Es una primera aproximación que requiere ser validada con un estudio organizacional, que considere una detallada descripción de los puestos y su carga de trabajo, tanto a nivel central como en regiones, que por las características de esta evaluación no es posible abordarlo.

Sobre el nivel de formación profesional de los cuadros directivos, puede verse en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 73
Nivel profesional del cuadro Directivos de GENCHI. Por Áreas. 2009

Calificación Profesional	Área de desempeño			Total	
	Salud	Técnico	Administrativo	N°	%
ABOGADO			2	2	4,5
ADMINISTRADOR PUBLICO			3	3	6,8
ARQUITECTO			1	1	2,3
ASISTENTE SOCIAL		6	2	8	18,2
CONTADOR AUDITOR			4	4	9,1
EDUCADORA DE PARVULOS		1		1	2,3
ENFERMERO	5			5	11,4
ESTADISTICO		1		1	2,3
ING. COMERCIAL			3	3	6,8
ING. DE EJECUCION			3	3	6,8
MATRON (A)	1			1	2,3
PSICOLOGIA		2	2	4	9,1
QUIMICO	1			1	2,3
SOCIOLOGO		1		1	2,3
TECNICO UNIVERSITARIO EN ESTRUCTURAS METALICAS			2	2	4,5
TECNOLOGO MEDICO	1			1	2,3
Sin profesión			3	3	6,8
TOTAL	8	11	25	44	100

Fuente. Construido a partir de GENCHI Base de datos Dic. 2009

El 93,2% de los Directivos son profesionales y sólo un 6,8% no tiene profesión. Al área de Administración y Gestión pertenece un 31,8%. Son funcionarios con amplia experiencia en el servicio, puesto que todos ellos tienen al menos 25 años en la Institución. El personal del área social es mayoritario – Trabajadores sociales, psicólogos, sociólogos (30%) - y todos ellos están ubicados en el área técnica. El nivel de profesionalización del estamento directivo se considera adecuado, superior al 90 %.

En los demás estamentos, los funcionarios con títulos profesionales o técnicos aparecen con sólo un nivel más bien bajo de profesionalización, un 18,6%. Sin embargo, este dato debe ponderarse con el hecho que el personal uniformado de la planta 1 y 2 es ampliamente predominante (78,2% de todo el personal de GENCHI), y su formación es entregada por la Escuela de Gendarmería que es una formación especializada dirigida básicamente a la Vigilancia y en los Oficiales también se entregan elementos que les permita dirigir recintos penitenciarios. Entre los funcionarios civiles, la situación es claramente deficitaria

ante la ausencia de profesionalización. En efecto, en el estamento Técnico un 76,8% no tiene otros estudios y en el estamento Administrativo presenta un 88,1% de personal sin título. (Cuadro N° 33).

Respecto de los grupos etarios dentro de los funcionarios GENCHI, se ha producido un rejuvenecimiento de la edad de los funcionarios. En efecto, si en el año 2003 los grupos de 44 años y menos representaban el 78,7% del total de funcionarios, en el año 2008, su porcentaje se elevaba a un 86,4%. Se considera positivo contar con personal más joven debido a que teóricamente este personal está más abierto a las innovaciones tecnológicas y a los cambios organizacionales que debe enfrentar la Institución. (Cuadro N° 31)

ii) Capacitación de funcionarios de Gendarmería

Se considera positivo el incremento en capacitación que ha tenido la Institución en el período evaluado. Al respecto, el número de funcionarios capacitados en el período 2003–2008 aumentó en un 110%. En los años 2007 y 2008, más del 50% de los funcionarios participó en una actividad de Capacitación. Sin embargo, el número de horas promedio por funcionario es bajo, siendo de 1,2 horas por trabajador en el 2007 y de 1,3 horas en el año 2008²⁵⁸.

En ambos años fueron las plantas de uniformados las que han tenido un incremento mayor en el número de capacitados en este mismo período. En efecto, los funcionarios uniformados capacitados crecieron en un 208% entre el año 2003 y 2008. En cambio, el incremento en número de estos funcionarios sólo fue de un 53% en el período²⁵⁹. La planta civil (Planta 3), por su parte, tuvo la misma tasa de variación entre los capacitados y el incremento de sus funcionarios para el período: un 19 %, lo que es evaluado como un déficit puesto que el cumplimiento de la tarea que realizan estos funcionarios en relación fundamentalmente a los productos estratégicos Atención y Asistencia, requiere de constantes procesos de capacitación²⁶⁰

Cabe señalar que la nueva Ley N° 20.426 de Modernización de Gendarmería de Chile en forma apropiada reconoce la limitación que ha tenido la formación del personal civil (Planta 3), y establece que la Escuela de Gendarmería se ocupará de desarrollar programas de capacitación, perfeccionamiento y exámenes habilitantes para todo el personal y, no sólo para las plantas uniformadas²⁶¹.

²⁵⁸ No se tiene los antecedentes de otra institución para hacer el comparativo, pero en términos absolutos algo más de una hora de capacitación por trabajador aparece como una cifra menor.

²⁵⁹ La evolución del crecimiento de los funcionarios por estamento puede verse en el cuadro N° 25 y la evolución de la capacitación por estamento está en el cuadro 38.

²⁶⁰ Que es por lo demás una exigencia de cualquier organización que quiera mejorar sus procedimientos y resultados

²⁶¹ Ley N° 20426, artículo 10. Ver además fundamentos de este cambio en Primer Informe Comisión Constitución en Historia de la Ley N° 20.426. Op. Cit. Pág 83 y 84

Cuadro N° 74
Áreas Temáticas de Capacitación, 2008

Áreas Temáticas de Capacitación	N° de cursos		N° de Horas	
	N°	%	N°	%
Productos Estratégicos	137	20	2.420	14
Gestión Interna	480	69	14.196	82
Éticos	13	2	131	1
Bienestar Personal	68	10	511	3
TOTALES	698	100	17.258	100

Fuente: Datos GENCHI. Construido a partir de: Área de Capacitación. Departamento de Personal. Informe final de gestión de la capacitación año 2008. Diciembre 2008

Ejemplos de cursos clasificados:

Productos Estratégicos:

Uso de estrategias motivacionales en usuarios(as) con conductas adictivas
Ley Penal Adolescente
Higiene, manipulación y preparación de alimentos

Gestión Interna

Plan de Acción e Inversión
Actualización estadística y clasificación penitenciaria
Contabilidad General de la Nación

Éticos

Probidad Administrativa
Derechos Humanos, instrumentos internacionales y conceptos
Probidad y combate a la corrupción

En el cuadro anterior, se ha clasificado la capacitación de acuerdo a temáticas. Los temas predominantes están vinculados a la Gestión interna (82%), que se explican por los procesos de modernización que obliga a formar a las personas en determinadas temáticas o instrumentos de gestión. Sin embargo, se aprecia un bajo porcentaje de horas de capacitación ligada a los productos estratégicos (14%) y a los temas ético-valóricos del Servicio (1%). Este hecho se evalúa negativamente considerando que estos son temas relevantes con respecto a los objetivos de GENCHI y en lo ético ya que aparece explicitado en su misión cuando señala que a las personas, bajo su responsabilidad, debe proporcionarles "...un trato digno, acorde a su calidad de persona humana".

iii) Formación de Oficiales y Vigilantes – Escuela de Gendarmería de Chile

Un primer elemento a analizar es el interés que tienen los jóvenes por postular a la escuela de Gendarmería de Chile. En efecto, entre los años 2005 y 2008 siempre hubo un número promedio mayor a 5 postulantes por cada vacante. Sólo hubo una excepción en el caso de los postulantes a Vigilantes Penitenciarios de las promociones del 2003 y 2004, pero esto ocurrió por la modalidad que se utilizó en ese año ya que se usó un mismo llamado para cubrir dos promociones, por lo que el número de postulantes fue de 2,1 por puesto. De haberse hecho un llamado distinto por cada promoción, la relación postulante por puesto habría sido similar a la de los años posteriores²⁶².

El promedio de las mujeres que postulan es muy superior al de los hombres. Desde el año 2005 ellas estuvieron en un guarismo cercano a las 10 postulantes y más por vacante. En los hombres para esos mismos años, los postulantes estuvieron entre los 3,8 a 5 postulantes por cada puesto.

Para el caso, de los postulantes a Oficiales Penitenciarios las cifras para ambos sexos son aún mayores. En el año 2003 fueron 7,3 postulantes por cada vacante, en el año 2006 se elevó a 17,9 y en el 2008 fue de 8,7. En el año 2008 los promedios de postulantes fueron similares en hombres y mujeres, de 8,7 para

²⁶² La actual Directora de la Escuela de Gendarmería tenía el antecedente que usar el mismo llamado para dos períodos fue una opción de la época. No se tienen los antecedentes de los fundamentos para esta decisión.

aquellos y de 8,6 para éstas. Por lo tanto, con el nivel de exigencia hasta ahora planteado para postular a la Escuela de Gendarmería ha tenido un número suficiente de postulantes.

La cuestión a plantearse es si los requisitos referidos a los niveles educacionales exigidos para postular – 2º medio para los Vigilantes y 4º medio para los oficiales – son suficientes. Dado el nivel de masificación de la Educación Media, en que al año 2008 el 78,2% de la población que tiene la edad escolar para cursar 4º medio lo ha hecho²⁶³, no se justifica que a los Vigilantes Penitenciarios se les exija sólo 2º medio. Además, debe considerarse que los estudios de los alumnos Vigilantes son de 8 meses (en punto siguiente se evalúa la duración de la formación recibida), por lo tanto, al terminarlos, habrán realizado un equivalente a 3º medio, pero no puede acreditarlo como tal porque no son reconocidos por el Ministerio de Educación. En este sentido, se trunca una formación obligatoria para todos los jóvenes²⁶⁴ y le imposibilita, por ejemplo, el acceso a una formación técnica profesional, lo que se evalúa negativamente.

En el caso, de los aspirantes a Oficiales ocurre algo similar, al exigírseles sólo 4º medio rendido. El siguiente paso debiera ser PSU rendida considerando que, por ejemplo, en el año 2009 rindieron la prueba 199.060 estudiantes egresados de la Enseñanza Media que corresponde al 80% de los egresados de ese año²⁶⁵. Por lo tanto, está bastante masificado que los estudiantes den la prueba de admisión a la educación superior. La comparación con las instituciones equivalentes indica que la Escuela de Carabineros no exige a sus postulantes esta prueba rendida, pero sí la Policía de Investigaciones de Chile²⁶⁶ que al momento de postular estén inscritos para rendirla. De este modo, se estará requiriendo a los postulantes mayores exigencias de acuerdo a las características del puesto. En este caso, los Oficiales Penitenciarios estarán a cargo de Unidades Penales y grandes Complejos Penitenciarios y, al término de la carrera profesional, de acuerdo a la nueva ley aprobada (Ley N° 20.246), podrían subrogar al Director Nacional en caso de ausencia de éste.

Otro dato del que se dispone es la permanencia de los Vigilantes Penitenciarios - que es la promoción más numerosa - una vez que han salido de la Escuela.

Cuadro N° 75
Permanencia al año 2008 de Vigilantes Penitenciarios una vez egresado de la Escuela. Período 2006-2008

Promoción	Egresos	Bajas			TOTAL FUERZA ACTIVA en el año respectivo
		Bajas	Retiro temporal	TOTAL	
2006	688	4	8	12	676
2007	689	2	1	3	686
2007 -2008	307	0	0	0	307
Total	1684	6	9	15	1669

Fuente. Unidad de Auditoría de GENCHI. Informe de evaluación de gestión a la admisión y reclutamiento de la Escuela de Gendarmería 2008.

²⁶³ Ministerio de Educación. Indicadores de la educación en Chile 2007 – 2008. Documento Preliminar

²⁶⁴ La Constitución Política establece que la Educación Básica y Media son obligatorias.

²⁶⁵ Universidad de Chile. DEMRE. <http://www.demre.cl/index.html>

²⁶⁶ Escuela de Investigaciones. <http://www.escipol.cl/spa/admision/admision.html>. Esta Institución no tiene estudios comparables a los Vigilantes Penitenciarios.

La calidad de la selección de los Vigilantes Penitenciarios en cuanto a la proyección que los alumnos continúen en la Institución, se refleja en que la deserción o bajas es un número marginal, menos del 2%. El año que permite con mayor fidelidad realizar este análisis es el 2006 ya que ha transcurrido un tiempo adecuado desde el egreso y, en este caso, aun considerando como bajas los retiros temporales, el porcentaje no llega al 2%²⁶⁷ lo que es bien evaluado, puesto que estaría indicando que los postulantes han demostrado interés por terminar sus estudios y comenzar a desempeñar sus labores en los establecimientos penitenciarios a los cuales fueron destinados.

Organización²⁶⁸ y Currículo Académico

La duración de la carrera de los Oficiales Penitenciarios es de 4 semestres y la de los Vigilantes Penitenciarios es de 2 semestres, de cuya duración no se tienen observaciones, porque al revisar la carga académica se considera un tiempo razonable para obtener la formación requerida. Los reparos están más bien referidos a las limitaciones que tuvo el currículum académico tanto de los Oficiales Penitenciarios como de los Vigilantes Penitenciarios en el período 2003 al 2008.

La primera observación que se tiene es que en la malla curricular no aparece reflejado uno de los objetivos estratégicos de la Institución referido a la Reinserción Social de la Población Penal. No obstante que la planta uniformada está destinada fundamentalmente al Producto estratégico Vigilancia, no debe olvidarse como una de los objetivos institucionales y, sobre todo, que los uniformados en los establecimientos penitenciarios tienen una convivencia permanente con la población penal que son los sujetos a rehabilitar, por lo tanto, tener elementos en qué consiste la rehabilitación social de la población penal ayudará a colaborar en este proceso que es de carácter continuo y no sólo referido a enfoques parciales circunscrito a la intervención de especialistas.

Una segunda gran temática que aparece como deficitaria, es que los alumnos no tengan un ramo en que vinculen el Sistema Penitenciario con la Reforma Procesal Penal. Es verdad que aún no se encuentran aportes teóricos y conceptuales sobre el significado para el sistema penitenciario de esta reforma, especialmente lo vinculado con los derechos que tienen los imputados y condenados mientras están bajo responsabilidad de GENCHI y las complejidades operativas que esto puede significar. Por ejemplo, la coordinación operativa con los tribunales (traslados y vigilancia), para que los imputados, en menos de 24 horas, estén en presencia de un juez custodiados por Gendarmería; que se facilite adecuadamente en las unidades penales las visitas de los abogados defensores a sus defendidos.

Cabe consignar que se valora positivamente el proceso iniciado por la Escuela de Gendarmería para reorganizar su currículum centrado en las competencias laborales tanto para los Alumnos los Alumnos Oficiales como para los alumnos Vigilantes Penitenciarios²⁶⁹. En efecto, con esta propuesta GENCHI espera lograr la acreditación técnica en el MINEDUC de las carreras, considerando dos factores: identificación de las competencias laborales que los alumnos alcanzarán y un número de horas pedagógicas a desarrollar para los Oficiales y Vigilantes. No se tienen estudios que permitan determinar el nivel de formación que se entrega actualmente en la Escuela de Gendarmería, salvo la declaración en las entrevistas realizadas a sus docentes que desean elevar el nivel de la formación. Se evalúa positivamente

²⁶⁷ No estuvo disponible este dato para los Oficiales Penitenciarios

²⁶⁸ GENCHI. Reglamento de Régimen interno de la "Escuela de Gendarmería de Chile del Gral. Manuel Bulnes Prieto". Aprobado por resolución N° 1.487 exenta del 17 de septiembre de 1984

²⁶⁹ Ver el Capítulo I.3.3.4 la descripción de esta restructuración del currículum académico basado en competencias laborales.

esta propuesta de diseño de formación por competencias, puesto que las exigencias de los establecimientos penitenciarios de acuerdo a la misión institucional, requiere que sus integrantes tengan una formación más exigente. En efecto, constituirse en un Centro de Formación Técnica mejora esas posibilidades de formación, porque valida el nivel de logros, al definir competencias laborales con indicadores de su desempeño y con evidencias de su obtención. Además, se abordan las carencias que tuvo el currículum pasado referida al objetivo estratégico de Asistencia y sobre la actualización de las temáticas de la Reforma Procesal Penal.

Otro ámbito a considerar es el equipo docente de la Escuela de Gendarmería. La evidencia disponible muestra que dentro del listado de 25 docentes para el año 2009 aunque cuentan con una formación y experiencia adecuada, se observa ausencia de docentes con postgrados que refuercen la calidad académica, sobre todo, si se aspira a obtener el reconocimiento como Centro de Formación Técnica.

Finalmente, el proceso de formación proporcionado por la Escuela de Gendarmería, no considera adecuadamente, en opinión de los evaluadores, una formación continua de mayor especialización técnica y profesional asociada al ascenso y al desempeño de nuevas responsabilidades operativas a lo largo de la carrera funcionaria (Por ej.: ser Alcaide o Director Regional o desempeñarse en unidades penales con mayores niveles de seguridad o complejidad), que se exprese en horas de formación y, sobre todo, que lleve a los funcionarios uniformados a exámenes habilitantes que certifiquen las competencias necesarias para cada caso. Esta especialización se necesita dado que los desafíos técnicos y profesionales después de 5 ó 10 años de carrera no son los mismos que se requirieron cuando se ingresó al Servicio²⁷⁰. En la nueva legislación (Ley N° 20.426), se avanza en esta materia al establecer que aparte de los requisitos que se tenían para ascender (existencia del grado al cual se ascenderá; estar clasificado en Lista N° 1 o N° 2; cumplir el requisito del tiempo mínimo en el grado), se agrega "haber aprobado los cursos de perfeccionamiento y los exámenes habilitantes", lo que se considera un positivo avance, desde la normativa, para que a futuro se pueda medir objetivamente los logros alcanzados en la formación realizada.

iv) Evaluación de desempeño

GENCHI tiene un sistema de carrera funcionaria establecido y formalizado que permite a sus funcionarios civiles y uniformados avanzar en sus respectivos escalafones. Asimismo, en la Ley N° 20.426, como se señaló en el punto anterior, el ascenso dentro de la carrera de los uniformados incluye ahora un examen "habilitante", es decir, que el funcionario demuestre ciertos conocimientos y habilidades para desempeñarse en el cargo. Este nuevo requisito se considera pertinente para asegurar estándares mínimos para ocupar los diferentes cargos.

Con respecto a la alta tasa de ausentismo laboral de la Institución, se puede indicar que el promedio de días no trabajados por funcionarios de todos los estamentos a nivel nacional²⁷¹ fue de 40,94 días por trabajador en el 2007 y de 43,49 en el 2008²⁷². Las unidades penales tienen cifras homogéneas sobre los 40 días por trabajador y no hay diferencia entre las concesionadas y las no concesionadas en ambos años.

²⁷⁰ La Escuela de Suboficiales de Carabinero tiene por ejemplo el grado Suboficial Graduado Técnico de Nivel Superior en Prevención e Investigación Policial al que se accede después de ingresar a la Institución.

²⁷¹ No se dispone del dato diferenciado por civiles y uniformados.

²⁷² La tasa de ausentismo aún no está disponible para el 2009 y tampoco se tiene la información para los años anteriores.

Las Direcciones Regionales son las que tienen para el año 2009 el promedio más alto de ausentismo, sobre los 51 días al año en promedio.

En el cuadro N° 76 se compara este resultado con el dato disponible sobre la situación general de la administración pública considerando el promedio mensual de días no trabajados por funcionario. No fue posible obtener este dato en Carabineros de Chile o la Policía de Investigaciones de Chile, que podría dar una mejor aproximación a instituciones con ciertas semejanzas.

Cuadro N° 76
Promedios mensuales de días de Ausentismo Laboral por Trabajador 2007 – 2008

Repartición	2007	2008
Gendarmería de Chile	3,4	3,6
- Unidades Penales (todos los sistemas)	3,7	3,9
- Dirección Nacional	2	2,1
- Direcciones Regionales	3,1	4,3
Todo Sector Público	1,7	2,3
Poder Judicial	1,3	1,9
Ministerio de Justicia	1,7	2,0

Fuente: SIG 2007 y 2008; DIPRES. Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público. 1999 – 2008. 2009

Notas: Comprende a civiles y uniformados.

Se puede observar que el ausentismo laboral en Genchi (3,6 días promedio por mes en 2008), es superior al promedio de todo el sector público (2,3 días por mes en 2008), al promedio del Poder Judicial (1,9 días por mes en 2008) y al promedio del Ministerio de Justicia (2,0 días por mes en 2008). Las ausencias son mayores en las regiones y en los centros penitenciarios que en la Dirección Nacional. La Institución no cuenta con una explicación formal sobre este tema. Una probable explicación es que el trabajo en los recintos penitenciarios produce un nivel de tensión que aumenta la cantidad de licencias. Esta es la línea que suscriben los funcionarios uniformados que señalan que el aumento de la población penal y de su nivel agresividad por el tipo de delito ligado a la droga, producen problemas de salud mental en los funcionarios²⁷³. Este nivel de ausentismo laboral es evaluado como un aspecto negativo que refleja la presencia de situaciones que pueden afectar la gestión de GENCHI, en lo que dice relación a la disponibilidad de personal y a las condiciones de trabajo y bienestar del mismo²⁷⁴.

6.3.2 Infraestructura

6.3.2.1 Sobre el Modelo de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria

Se evalúa positivamente la definición de estándares para el diseño y construcción de establecimientos penitenciarios establecidos en las bases de licitación del Programa de Concesiones de Infraestructura

²⁷³ En la discusión de la ley de modernización de GENCHI el 2009, dirigentes de la ANOP (Asociación Nacional de Oficiales Penitenciarios) señalaron que: "se requería la asistencia profesional para trabajar en todo lo relacionado con la salud mental del personal de Gendarmería, expuesto a una labor fuertemente desgastadora, falencia que había quedado demostrada en muchos de los últimos acontecimientos ocurridos, los que habían sido posibles como consecuencia de la nula capacidad del sistema para trabajar en ese tema." Ver Historia de la Ley N° 20.426. Op cit. Pág 49 y 50.

²⁷⁴ Para los años 2007 y 2008 no se tuvieron datos diferenciados por estamentos ni sexo del ausentismo laboral. Para el año 2009 en base de datos aparecen cifras por estamentos y sexo, pero debido a inconsistencia en datos totales no nos permitió validar dicha cifra. Además, no se tenía el comparativo con otras reparticiones públicas

Penitenciaria. En efecto, se considera adecuado que el Ministerio de Justicia y Gendarmería participaran en el proceso en el cual se elaboraron los requerimientos técnicos y pautas mínimas que debían tener los recintos carcelarios concesionados en Chile²⁷⁵, por cuanto esto contribuye a que la nueva infraestructura considere, a nivel de diseño, los requerimientos técnicos necesarios y suficientes para la adecuada generación de los productos estratégicos de Gendarmería.

Se observa que no obstante existir incentivos para una rápida construcción y entrada en operación de las unidades penales licitadas en el modelo de concesiones (no haber pago a las concesionarias sino hasta cuando la edificación se encontrara en explotación y realizar la operación de los servicios penitenciarios de las unidades penales construidas), en la práctica, los grupos 1, 2 y 3, presentaron demoras y aplazamientos en sus etapas de construcción (el grupo 2 contempló, además, paralización de faenas, fin de contrato y relicitación de los servicios penitenciarios), por lo que dichos incentivos no funcionaron de acuerdo a lo esperado, aspecto que es evaluado negativamente.

Se evalúa como pertinente el mecanismo por medio del cual el sector público construye a través del Ministerio de Obras Públicas y en que los demás servicios y reparticiones actúan como "clientes", por cuanto le dan a conocer sus requerimientos específicos, sea a través del modelo tradicional, con la Dirección de Arquitectura, o del modelo nuevo, con la Unidad de Concesiones. Ello contribuye a cautelar la calidad y especialidad técnica requerida para tal proceso. No obstante, no se evalúa positivamente el hecho de que la inspección técnica de la operación de las unidades penales concesionadas sea responsabilidad del MOP y que Gendarmería, el organismo técnico del caso, tenga una participación marginal en tal función.

El mecanismo de licitación de concesiones es evaluado como adecuado por cuanto contempla la elaboración de bases técnicas con participación del Ministerio de Justicia y de Gendarmería. Del mismo modo, las evaluaciones técnicas y económicas de la ofertas contemplan procedimientos de asignación de puntaje formalizados y explícitos lo que es considerado pertinente.

Sobre el mecanismo de conciliación de diferencias entre el MOP y las empresas concesionarias, especialmente el rol de la Comisión Arbitral, en la práctica ha resultado favorable a las concesionarias, debiendo el Estado tener que indemnizar a las empresas adjudicatarias de los grupos 1, 2 y 3, aspecto que es evaluado negativamente, por cuanto se esperaría que un proceso conciliador genere una distribución más equitativa de las compensaciones producto de dicho proceso arbitral y no que en todos los casos favoreciera a la misma parte (empresas concesionarias).

6.3.2.1 Sobre los Establecimientos Penitenciarios

La meta de inversión en nueva infraestructura penitenciaria para el sexenio 2000-2006 que contemplaba 10 cárceles concesionadas con una capacidad superior a las 16.000 plazas para reclusos, se cumplió parcialmente. En efecto, a la fecha (2010), sólo se cuenta con seis nuevas unidades penales con una capacidad en torno a las 10.000 plazas. Por lo tanto, dado el déficit histórico²⁷⁶ de establecimientos

²⁷⁵ Por ej.: espesor de muros, metros cuadrados por interno, habitabilidad de los módulos, cierres perimetrales.

²⁷⁶ El déficit carcelario existente en el país (estimado en 1996), más el inicio de la reforma procesal penal evidenció que era necesario incorporar del orden de 16 mil nuevas plazas al sistema carcelario, lo cual significaba, a la fecha en que se realizaron esas estimaciones (1996), la incorporación de casi el 50% de la disponibilidad vigente (Fuente: Cámara Chilena de la Construcción, "Balance de la Infraestructura en Chile", 2010).

penitenciarios en el país y al aumento permanente de la población reclusa "intra muros" 58% de crecimiento en el decenio 2000-2009, pasando de 33.050 a 52.248 personas reclusas el último año, de no mediar acciones correctivas, se espera que el déficit de capacidad del subsistema cerrado se mantenga en el tiempo, y que probablemente se vea agravado dado el no cumplimiento integral de los plazos en la construcción de las nuevas unidades penales concesionadas planificadas para el periodo 2000-2006, y dado los daños ocasionados por el sismo del 27 de febrero pasado en las unidades penales, que implicó la reubicación de cerca de 1.700 internos en otras unidades penales del país²⁷⁷, aumentando la sobrepoblación en unidades penales tradicionales que siguieron operando y ocupando cupos disponibles en unidades penales concesionadas.

Cabe señalar que la situación de sobrepoblación que presenta la mayoría de los establecimientos penitenciarios del subsistema cerrado²⁷⁸ persistirá en el tiempo, aún si se contase oportunamente con la nueva infraestructura planificada para el periodo 2010-2015, esto es:

Cuadro N° 77
Nueva Infraestructura Penitenciaria 2010-2015

Nueva Obra	Ubicación	Número de plazas
Unidades pendientes del Primer Programa de Concesiones	Concepción,	1.190
	Antofagasta	1.160
	Talca	1.880(*)
	Santiago 2	2.500(**)
Unidades Segundo Programa de Concesiones	Calama	850
	Copiapó	800
	Temuco	1.500
	Bío Bío	1.500
	Valparaíso	1.500
Plan Ministerio de Justicia: Ampliaciones de complejos actuales y construcción de unidad de Arica	Arica, Iquique, Quillota, Rengo, Cauquenes, Los Ángeles, Puerto Aysén y Colina 1 en la Región Metropolitana.	2.928
TOTAL		15.808

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción, "Balance de Infraestructura en Chile", 2010; y Subsecretaría de Justicia, 2010

(*): Se está realizando un rediseño que podría aumentar la capacidad a 3000 cupos (Fuente: Subsecretaría de Justicia I, 2010)

(**): Se está realizando un rediseño que podría aumentar la capacidad indicada (Fuente: Subsecretaría de Justicia I, 2010)

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, se proyecta tener 15.808 nuevas plazas entre los años 2010 y 2015. No obstante, se estima en más de 23.000 las plazas faltantes al año 2008, cifra que debería incrementarse de acuerdo a la Tasa de Variación de la Población Penal atendida por el Subsistema Cerrado, indicador que presenta un crecimiento sostenido en el periodo bajo evaluación (2003-2008), llegando a un 11,9 % de incremento el año 2008 con respecto al año 2007, pasando de 43.602 a 48.826 personas reclusas respectivamente. La Tasa de variación del año 2009 con respecto al año 2008 fue de 7 %, pasando de 48.826 a 52.248 reclusos "intra muros".

²⁷⁷ La reubicación de 1700 internos corresponde a cupos que se perdieron de Establecimientos Penitenciarios afectados por el sismo del 27 de febrero de 2010, que actualmente están cerrados con daños totales no recuperables en infraestructura: CCP MOLINA, CCP SAN JAVIER, CDP CONSTITUCION, CDP CUREPTO, CDP LOS ANGELES (sólo sección masculina), CPF CHILLAN y CCP BUIN (Fuente GENCHI, 2010 y Cámara Chilena de la Construcción, "Balance de la Infraestructura en Chile", 2010).

²⁷⁸ Durante el período 2006-2008, el 67% de las unidades penitenciarias del subsistema cerrado tradicional han operado en condiciones de sobrepoblación. El porcentaje de sobrepoblación promedio pasó de un 36% el año 2003 a un 47% el año 2008, tras alcanzar un máximo de 51% el año 2006 (Fuente: indicadores elaboración propia con datos GENCHI)

Por lo tanto, se evalúa negativamente el hecho de que Gendarmería no pueda contar con la infraestructura carcelaria acorde a la demanda presentada por el crecimiento de la población penitenciaria que registra el país

A nivel de subsistemas, se aprecia que una mayoría de establecimientos, 54,9% del total (94 de un total de 171), corresponde a unidades penales del subsistema cerrado y, entre éstas, el 93,6 % son de tipo tradicional (88 de un total 94) y el 6,4 % de tipo concesionado (6 de un total de 94), cifra que refleja la baja participación del sistema concesionado en la unidades penal del subsistema cerrado, lo que se explica por lo nuevo del sistema y por la demora en la construcción de las unidades proyectadas.

En tanto, corresponden al subsistema abierto el 28,1 % de los establecimientos penitenciarios (48 de 171). Los recintos pertenecientes al subsistema semiabierto son el 11,7% del total (20 de 171), mientras que corresponden a establecimientos del subsistema postpenitenciario sólo el 5,2% (9 de 171). La baja participación de los Patronatos Locales de Reos en el Subsistema postpenitenciario, (el Panar está presente en 8 regiones del país), se ve compensada con los Centros de Reinserción Social (CRS), los que realizan las labores del PANAR en aquellos lugares donde no existen estos últimos, lo que es evaluado como positivo, puesto que se logra así una cobertura del 100 % de la regiones del país.

Las regiones que concentran un mayor número de establecimientos son la Metropolitana (15), Bío Bío (13), Valparaíso (10) y La Araucanía (13). Por su parte, las regiones con menor cantidad de recintos son las correspondientes a los extremos norte y sur del país: Tarapacá (3), Arica y Parinacota (1) y Magallanes (3). La distribución de establecimientos penitenciarios corresponde a la distribución de la población del país, lo que es evaluado como pertinente.

6.4 Procesos de Producción

Cabe señalar que para la provisión de los productos específicos de los productos estratégicos Atención y Asistencia, en el sistema concesionado de unidades penales, las empresas concesionarias proveen algunos productos internamente y otros los externalizan a empresas subcontratistas. En el caso del Grupo 1, la operación de las cárceles es gestionada por una de las empresas que conforman el consorcio (SIGES, filial de SODEXHO), quien a su vez subcontrata la ejecución de algunos servicios, por ejemplo, salud y mantención de equipamiento de seguridad. Los principales criterios que guían el proceso de subcontratación son, por una parte, búsqueda de agregar valor al servicio prestado, subcontratando a empresas con mayores competencias específicas (por ejemplo ACHS en Salud) y, por otra, diversificar el riesgo, traspasando a los subcontratistas el costo de eventuales multas por incumplimiento de actividades y estándares comprometidos en el contrato. En el caso del Grupo 3, la gestión de la operación de las cárceles fue subcontratada por la concesionaria a una empresa (COMPASS) que no forma parte del consorcio concesionario. Dicha empresa provee internamente los servicios de alimentación y la atención psicológica y subcontrata el mantenimiento del equipamiento de seguridad, Educación, Salud y Talleres laborales. Esta modalidad de subcontratación de servicios es evaluada como pertinente a la lógica de producción del sistema concesionado.

Producto 1. – Vigilancia

Los procesos de producción asociados al producto Vigilancia se evaluarán, en general, a nivel de subproducto, porque si se realiza a nivel de producto específico la narrativa será la misma. En los casos de diferencias significativas entre los productos específicos, ella se indica.

a) Subproducto 1.1 Cumplimiento de la Reclusión

La operación es similar entre las diferentes unidades penales, al existir disposiciones legales que norman aspectos como derechos, faltas y sus castigos, régimen de visitas, etc. Asimismo, las unidades penales cuentan con dependencias donde se desarrollan las diferentes fases del proceso (entrevista inicial, dormitorios, recepción de visitas y área de espera para traslados). Existen diferencias relacionadas con la cantidad y calidad de los recursos tecnológicos de apoyo, lo cual determina diferencias en la forma en que se ejecutan los procesos, pero no implican diferencias en cuanto a requerimientos de personal. Los establecimientos con mayor disponibilidad de recursos de apoyo son las unidades penales concesionadas, debido a su modernidad, a que en su diseño se consideraron altos estándares de tecnología y el presupuesto para mantenimiento quedó asignado para el largo plazo, desde el inicio de la operación, en virtud del contrato de concesiones.

A continuación se presentan algunas de las diferencias en la forma de realizar procesos, junto con su efecto:

- La cantidad y calidad de los sistemas electrónicos de vigilancia determina menor presencia física del personal en el lugar vigilado y mayor presencia remota, en el lugar donde se encuentran los monitores. El efecto de tener mayor tecnología es una menor exposición de los gendarmes a agresiones.
- La cantidad y calidad de los sistemas de allanamiento (dispositivos de rayos y detección de metales) determinan una menor necesidad de contacto físico entre el gendarme y la persona revisada. El efecto de tener más tecnología es una mayor comodidad y confort, tanto para quien revisa como para quien es objeto de esa acción.
- La existencia de sistemas computacional de control de visitas determina si queda o no registro de las visitas que recibe un interno. El efecto es que, en los lugares que existe ese sistema se genera una base de información que puede servir de apoyo a la investigación policial y a los sistemas de inteligencia de Gendarmería.

No se visualizan alternativas diferentes de generar este producto, salvo la incorporación de mayores y mejores recursos tecnológicos en aquellas unidades penales de mayor antigüedad. Las más modernas son las unidades penales concesionadas y los complejos penitenciarios de Arica, Valparaíso y el CCP de Punta Arenas.

No se visualiza una complejidad en estos procesos que amerite un análisis que pueda conducir a modificaciones a la forma en que se lleva a cabo el proceso.

b) Subproducto 1.2 Seguridad física y personal de la población penal y de los funcionarios

La provisión de este subproducto depende de la capacidad y características del establecimiento, en particular el número de módulos existentes y la cantidad de personas que alberga cada uno. Mientras más

módulos existen, y ellos son de menor tamaño, mayor es la posibilidad de segregación y los eventos críticos se hacen menos probables y, si ocurren, son de menor alcance. En efecto, se constata una correlación, al por ejemplo, observar que en los penales concesionados, donde es menor la cantidad de internos por módulo, no se han producido, a la fecha, muertos por riñas.

No se visualizan alternativas diferentes a la modalidad actual. El interno es entrevistado, chequeado médicamente y revisado. No se visualiza una complejidad en estos procesos que amerite un análisis que pueda conducir a modificaciones a la forma en que se lleva a cabo el proceso.

c) Subproducto 1.3 Traslados de la población penal

No se aprecia alguna alternativa diferente que pudiera resultar más adecuada, con respecto al sistema que se utiliza actualmente. Existe una normativa, que se cumple, lo que es positivo, en cuanto a utilización de chaleco antibalas, esposas y responsabilidades. Esto se indica en detalle en el Anexo N°5 - Resumen Procedimiento Traslado internos.

d) Subproducto 1.4 Otorgamiento, control y seguimiento de beneficios intrapenitenciarios

La forma en que se genera este subproducto está normada por el Reglamento Penitenciario y las decisiones de otorgamiento las toma en forma colectiva el Consejo Técnico. Lo cual es evaluado como adecuado por cuanto los procedimientos están formalizados.

No se aprecia una alternativa diferente que pueda ser más efectiva: el consejo técnico se reúne, con presencia de profesionales del área social que conocen a la población penal, provistos con fotografía y con la ficha donde constan todos los antecedentes del interno, desde su ingreso al establecimiento. Al tratarse de personas, y la variedad de situaciones que ello significa, la decisión colegiada de un grupo de expertos parece ser la mejor opción.

La baja tasa de quebrantamientos, inferior al 7%²⁷⁹, avala lo adecuado del procedimiento.

e) Control y seguimiento libertad condicional

La forma en que se genera este subproducto es adecuada, en cuanto al procedimiento de control de firma, que no ofrece alternativas de prestación diferente a como se realiza actualmente.

El único problema que se aprecia es la escasez de lugares donde los beneficiarios pueden realizar el trámite, lo que les demanda tiempo y costo de transporte (tomar y pagar locomoción colectiva), para efectuar el trámite de acudir a firmar.

f) Control y seguimiento de penas alternativas a la reclusión

A este respecto, debe opinarse sobre la situación actual y aquella que se encuentra en trámite legislativo.

²⁷⁹ Fuente: Sistema de Información de gendarmería del año 2007 (no fue posible obtener información confiable más reciente)

En la situación actual, existen procedimientos administrativos normados que no presentan alternativas de generarse en forma diferente. El escaso número de Centros de Reinserción Social donde se puede realizar el trámite, significa tiempo y costo de transporte para los beneficiarios, lo que se evalúa como un problema para los mismos. Un aspecto relevante evaluado negativamente es que se sobrepasa anualmente lo indicado en la normativa²⁸⁰ que indica que cada delegado de Libertad Vigilada debe tener a su cargo 30 beneficiados como máximo, lo que atenta contra la calidad del servicio, y que ocurre en todas las regiones del país.

En cuanto a las iniciativas en trámite legislativo, que modifica el sistema de penas alternativas a la reclusión, mediante variantes como el control electrónico de la ubicación con un brazaletes o tobillera y la reclusión parcial (por fines de semana), ellas se evalúan positivamente, por los siguientes motivos:

- Disminuye la presión de sobrepoblación para el Subsistema cerrado.
- Libera al Estado del costo de alimentar y proveer de alojamiento y de condiciones para ejercer sus derechos a los condenados.
- Permite aprovechar los bajos costos derivados del desarrollo de la tecnología de las telecomunicaciones.
- Permite un control más riguroso sobre la ubicación de los condenados
- Posibilita prever la ocurrencia de delitos, al detectar el movimiento del condenado a zonas a las cuales se le ha prohibido el acceso.

No obstante las ventajas mencionadas, es necesario considerar los costos asociados a la inversión, operación, capacitación y aprendizaje del sistema. Además, deben establecerse mecanismos de coordinación con las policías y el poder judicial, así como definiciones claras de funciones y elaborar los reglamentos que permitan hacer operacionales los cuerpos legales que se aprueben.

Es esperable que se requiera una alta inversión inicial, así como costos de aprendizaje que deben de ser asumidos antes de recibir los beneficios asociados al sistema. Ante lo prematuro de la situación, junto con el desconocimiento de los costos, y del texto definitivo que tendrá el cuerpo legal que resulte, es imposible efectuar una evaluación cuantitativa del impacto de las nuevas medidas.

Producto 2. – Atención

La forma en que se genera este producto estratégico depende de las características de la infraestructura de la unidad penal y del nivel de sobrepoblación. La forma en que se producen los servicios (alimentación, visitas íntimas, privacidad nocturna, etc.) no ofrece alternativas tecnológicas para ser provistas.

Existen algunos servicios donde la conveniencia de las diferentes modalidades de provisión de esos servicios es subjetiva, por lo que los consultores se abstendrán de emitir una opinión y, solamente, se indicarán las ventajas y desventajas de las diferentes situaciones. Ellos se refieren a los servicios de alimentación y alojamiento.

- La existencia de comedores determina si los reclusos se alimentan sentados en una mesa o si reciben las raciones en su módulo. El hecho de cocinar permite mantener el sentido de pertenencia a una

²⁸⁰ Artículo N°34 del Decreto N° 1.120 de 1984 del Ministerio de Justicia.

comunidad, posibilita ocupar el tiempo en actividades productivas y reduce el costo estatal²⁸¹ al utilizar los internos provisiones provistas por sus familiares. El factor negativo lo constituyen los mayores riesgos de incendios, agresiones graves (utilizando los elementos que se utilizan para cocinar) y elaboración de productos tóxicos. Por otra parte, la existencia de comedores permite el desarrollo de actividades como talleres o presentaciones artístico-culturales, en los horarios horas que no se utilizan para la alimentación.

- La cantidad y capacidad de los dormitorios determina el grado de privacidad y comodidad que tienen los internos durante su reposo nocturno. Mayor densidad de los dormitorios incrementa la posibilidad de riñas con consecuencias graves, abusos sexuales y menores posibilidades de identificar responsables de actos destructivos. Los factores positivos son la mayor sensación de pertenencia a un grupo y la mayor facilidad para detectar, y consecuentemente abortar, intentos de suicidio.

Existen otros servicios que claramente son favorables, en el sentido que es difícil identificar algún factor negativo. Ellos son:

- La existencia de Venustero²⁸² y bajos niveles de sobrepoblación determinan la posibilidad de acceder con regularidad al beneficio de las visitas íntimas, lo cual es recomendable, en cuanto al cumplimiento del objetivo de dar acceso a la familia.
- La existencia de gimnasio determina la posibilidad de realizar eventos deportivos o ritos relacionados con cultos.
- El mayor tamaño de los patios y menor sobrepoblación posibilita realizar actividades deportivas.
- Mayores espacios en el establecimiento y menor sobrepoblación determina mayores posibilidades para realizar actividades laborales.

Es posible afirmar que si los establecimientos penitenciarios tradicionales no tuvieran sobrepoblación (43 % en promedio el año 2008), los servicios ligados al producto Atención podrían ser de mejor calidad en la medida que la ocupación de las unidades penales fuera similar a la de su diseño, situación que hoy no ocurre por lo que se evalúa negativamente este aspecto en el sistema tradicional. La modalidad de provisión del subproducto 2.1 "Prestaciones Básicas", es similar en los sistemas concesionado y no concesionado, en cuanto a que no existen diferencias tecnológicas. Existen diferencias en cuanto a la capacidad de la infraestructura, lo cual no es un atributo de la modalidad concesionada. Existe una diferencia en cuanto a los incentivos que poseen los actores para enmarcarse en un determinado nivel de calidad de los servicios. En el sistema concesionado existen estándares claramente estipulados²⁸³, los cuales se consideran adecuados, por abarcar todos los atributos relevantes de los servicios y establecer niveles y metas a cumplir. En efecto, los estándares se establecen en el contrato de concesiones y su cumplimiento es controlado permanentemente por la Inspección Fiscal. Los estándares tienden a cumplirse, puesto que existen multas asociadas al incumplimiento. En el sistema tradicional no se cuenta

²⁸¹ Proveer de alimentación a toda la población penal del país costaría MM\$ 7.000 anuales adicionales al presupuesto de Gendarmería (Fuente: Entrevista al Director de Gendarmería en Radio Cooperativa, Diciembre de 2010)

²⁸² Término que se utiliza en Gendarmería para referirse a los lugares especialmente habilitados para que los internos/internas reciban a sus parejas con el objeto de mantener relaciones íntimas.

²⁸³ No existen estándares definidos y formalizados para el Producto Vigilancia a la manera como sí lo están para los productos Atención y Asistencia en los contratos de las unidades penales concesionadas, lo que es evaluado como inadecuado puesto que no permite comparar ni evaluar la situación del Producto en las diferentes unidades penales del país y entre las unidades penales concesionadas y tradicionales.

con estándares formalizados y se carece de un sistema de control tan riguroso y transparente, lo cual es inconveniente, ya que impide el control y la comparación entre establecimientos o regiones y su evolución en el tiempo.

La misma apreciación, en cuanto a que la modalidad de provisión es similar y los incentivos difieren en los sistemas tradicional y concesionado, es válida para los siguientes productos específicos del subproducto 2.2 – "Condiciones para el ejercicio de derechos":

- 2.2.2 - Acceso al trabajo
- 2.2.3 - Acceso a la educación
- 2.2.4 - Acceso al deporte y recreación
- 2.2.7 - Acceso a la cultura

Producto 3. – Asistencia

Con respecto a la producción del producto estratégico Asistencia, se puede efectuar el siguiente análisis:

- La forma en que se generan los productos específicos es adecuada, tanto en el sistema concesionado como el tradicional, al desarrollarse, en ambos sistemas las dos fases que exige un proceso de intervención:
 - Una evaluación de la persona, realizada por profesionales del área psicológica y social.
 - En base a la evaluación se decide la participación de los individuos en tratamiento de adicciones, capacitación, trabajo, orientación para acceder a beneficios de salida y participación en actividades culturales y recreativas.
 - Los prestadores de servicios de capacitación laboral se seleccionan con licitaciones públicas, en el caso del sistema tradicional o son contratados directamente por la concesionaria.

El hecho que se cubran las dos fases necesarias y evidentes del proceso: conocer al individuo y, en base a ello, tomar las acciones más adecuadas para su perfil y que los prestadores sean seleccionados en procesos competitivos y transparentes, nos parece un fundamento adecuado para afirmar que el proceso es correcto. En efecto, en ambos sistemas se implementan programas acciones de rehabilitación y reinserción social para la población penal siguiendo la misma lógica de intervención programática²⁸⁴. Una diferencia relevante es que en el sistema concesionado las empresas están obligadas a cumplir metas de cobertura, en tanto que en el sistema tradicional la cobertura está condicionada por la escasez de infraestructura adecuada, por la sobrepoblación de las unidades penales y por lo reducido del presupuesto disponible para este Producto²⁸⁵. Esto genera diferencias cantidad de recursos disponibles para las acciones, lo que limita el número de horas de talleres, acciones de intervención, eventos culturales y/o deportivos que se pueden realizar.

- En términos específicos, el subproducto 3.1. "Estímulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades", en el Subsistema cerrado en la modalidad tradicional y concesionada,

²⁸⁴ Elaboración de diagnósticos, inscripción y selección de participantes, aplicación de la intervención que se expresa generalmente por medio de horas de talleres, sesiones colectivas y sesiones individuales a cargos de profesionales civiles (por ej.: asistentes sociales, psicólogos, terapeutas ocupacionales), y evaluación de los resultados o logros de cada beneficiado.

²⁸⁵ La participación del Producto Asistencia representa sólo el 5 % del presupuesto anual de Gendarmería.

presenta diferencias relacionadas con los incentivos que poseen los actores en cada Subsistema, para enmarcarse en un determinado nivel de calidad de los servicios. En efecto, en el sistema concesionado existen estándares claramente estipulados en el contrato de concesiones, los cuales consideramos adecuados, porque abordan aspectos relevantes de ser controlados y se encuentran definidos objetivamente, por lo que resulta factible monitorear su cumplimiento.

El cumplimiento de los estándares es controlado por la Inspección Fiscal y tienden a cumplirse por las multas que castigan su incumplimiento y la existencia de un controlador cuyo único objetivo es controlar el cumplimiento del contrato. En el sistema tradicional se carece de un sistema de control tan riguroso y transparente, los servicios se prestan básicamente en base a una asignación presupuestaria, existiendo un control de tipo financiero, pero no técnico. Se genera solo información estadística y se carece de incentivos económicos (premios o castigos), asociados a mejores o peores desempeños técnicos.

La apreciación, en cuanto a que la modalidad de provisión es similar y los incentivos difieren en los sistemas tradicional y concesionado, también es válida para el subproducto 3.2 – "Beneficios de salida al medio libre".

- Los Programas Panar, Hoy es Mi Tiempo, Centros de Educación y Trabajo Semiabiertos y Programa Laboral del Medio Libre, se generan bajo la lógica de diseño de programas, lo que es evaluado como adecuado, por cuanto implica contar con un diagnóstico de la situación–problema que justifica la intervención, definición de objetivos, población potencial, población objetivo y acciones a desarrollar con las definiciones presupuestarias de cada caso. El único aspecto a cuidar es que, la medición de resultados sobre la base de personas exitosamente incorporadas, puede provocar el incentivo perverso de seleccionar a aquellos con mayores posibilidades de éxito (que podrían lograrlo sin ser intervenidos), en desmedro de los más carenciados.

6.5 Mecanismos de Asignación y Transferencias de Recursos.

6.5.1 Gendarmería de Chile.

El análisis presentado en esta sección es válido tanto para el Programa 01 como para el Programa 02 en que se divide el presupuesto de Gendarmería²⁸⁶.

La Institución utiliza una batería importante de instrumentos de planificación y gestión, tanto estratégica como operativa, orientados a optimizar el proceso de asignación de recursos: Plan de Acción Institucional (PAI), Presupuesto Exploratorio, Plan Anual de Compras. El diseño de estas herramientas es adecuado y permite coordinar la asignación de recursos con la planificación estratégica: objetivos estratégicos y el cumplimiento de las metas y compromisos adoptados por la Institución²⁸⁷.

²⁸⁶ Cabe recordar que desde el año 2006 el presupuesto de Gendarmería consta de 2 Programas, el Programa 02 orientado a programas de reinserción social y el Programa 01 para todo lo demás. El Programa 02 representa un 5 % del presupuesto total de GENCHI entre los años 2006 a 2009 (ver punto 4 "Antecedentes Presupuestarios").

²⁸⁷ Que las herramientas permitan coordinar la asignación de recursos con los objetivos y metas no significa necesariamente que esos objetivos y metas se cumplan. En otra sección de este informe se presenta el análisis de resultados.

La aplicación de estos instrumentos es adecuada, con un exhaustivo análisis y justificación de los requerimientos de recursos adicionales, basada en una planificación detallada de las acciones tendientes a lograr las metas institucionales y en la estimación objetiva de requerimientos en aspectos claves de los productos estratégicos, tales como alimentación y servicios básicos. Sin embargo, los recursos asociados a metas representan sólo una pequeña parte del presupuesto total (en el PAI 2008 alcanzan a un 10% y un 6% en el caso de los Gastos en Personal, que a su vez corresponden a aproximadamente el 70% del presupuesto), siendo la mayor parte asignado de manera mucho más asociada a los presupuestos históricos.

No obstante contar con adecuados instrumentos de planificación y asignación de recursos, y de que la Institución tiene identificados los ítems y regiones con mayor déficit, tanto los niveles del déficit como las diferencias regionales persisten durante el período de análisis²⁸⁸. Por ejemplo, durante el período 2006-2008, el 67% de las unidades penitenciarias del subsistema cerrado han operado en condiciones de sobrepoblación. Por otra parte el porcentaje sobrepoblación promedio pasó de un 36% el año 2003 a un 47% el año 2008, tras alcanzar un máximo de 51% el año 2006. Mientras regiones como Coquimbo y Magallanes presentan porcentajes promedio de sobrepoblación negativos en todos los años entre 2006 y 2008, las regiones de Atacama y Valparaíso presentan altos porcentajes de sobrepoblación en el mismo período, que alcanzan el 75% y el 106% respectivamente, el año 2008. También existen diferencias importantes entre unidades, por ejemplo, el año 2008 la unidad más hacinada del país fue el CDP de Peumo, con un porcentaje de sobrepoblación de (406%), 27 veces el promedio de sobrepoblación de la Región (O'Higgins) que ese año fue de 15%. Las diferencias también se dan en la relación internos/vigilantes. Por ejemplo, la razón de internos por guardia varía de un mínimo de 4,6 en la Región de Aysén a un máximo de 20,2 en la Región de Valparaíso; en el mismo sentido, el promedio de penados en libertad vigilada por delegado de libertad vigilada va de un mínimo de 47 en la Región de Antofagasta a un máximo de 78 en la región de Los Ríos, en el período 2006-2009 (ver capítulo 8 "Análisis de Resultados", cuadro N°92). Parte de la explicación de esta situación es que a la Institución no le han sido asignados en su totalidad los recursos que ha solicitado para eliminar el déficit detectado, lo que explicaría la persistencia del nivel de éste. Sin embargo, la persistencia de las diferencias entre regiones y entre unidades indica que, además de una cantidad global de recursos insuficiente, las reasignaciones de los recursos disponibles, de un período a otro, son escasas, ya que en una medida importante prevalecen criterios inerciales de distribución de recursos basados en los presupuestos históricos.

La Institución no ha contado con recursos para inversión en infraestructura en el período analizado, con la excepción de un fondo para emergencias para financiar gastos ocasionados por motines, incendios y destrucciones diversas por parte de internos que participan en intentos de fuga, etc., que asciende a 297 millones de pesos el año 2009 y cuyo monto promedio anual desde el año 2005 (año en que cambia el clasificador presupuestario) al año 2009 es de 296 millones de pesos (todas las cifras en pesos de 2010). La inversión en esta materia está radicada en el programa de concesiones de infraestructura penitenciaria que comprende la construcción de diez establecimientos penitenciarios, con capitales privados, de los cuales seis se encuentran operativos. La licitación de las concesiones de infraestructura penitenciaria no es responsabilidad de Gendarmería²⁸⁹ sino de la Unidad de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas.

²⁸⁸ Por lo tanto, la persistencia del déficit no se debe a la ausencia de instrumentos adecuados, sino que el problema se asocia a la aplicación de éstos.

²⁸⁹ Aunque GENCHI cuenta con una Unidad de Concesiones, ésta no tiene ninguna atribución formal para participar en el proceso de asignación y transferencia de recursos a las empresas concesionarias. Tampoco tiene atribuciones en el ámbito de inversión en infraestructura, que en Chile es responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas. En el marco de la forma en que se

En relación con los mecanismos de transferencia de recursos desde las Direcciones Regionales a los establecimientos penitenciarios, en particular a las cárceles tradicionales, un aspecto positivo de diseño radica en que los eventuales ahorros producto de la racionalización del gasto en consumos básicos pueden ser reasignados en los mismos establecimientos, lo que constituye un incentivo para que los establecimientos impulsen medidas en ese sentido. Sin embargo, el hecho que en los establecimientos no se perciba este incentivo, tal como se constató en las entrevistas y visitas realizadas en el marco de esta evaluación, indica que no se está logrando el efecto deseado. La razón más probable de por qué el incentivo no opera en la práctica es que las expectativas de los encargados de los establecimientos penitenciarios de liberar recursos para su reasignación por este concepto, parecen nulas, dado el alto nivel y persistencia de los déficits, según se desprende de las entrevistas y vistas realizadas en el marco de esta evaluación; por otro lado, por simple lógica, en la medida que tanto el gasto histórico como la magnitud del déficit son elementos determinantes de la asignación de fondos (donde a mayor gasto en el período anterior mayor presupuesto en el período presente y a mayor déficit en el período anterior mayor presupuesto en el período presente), la reducción de gastos aparece como un factor de riesgo de recorte presupuestario (o al menos un obstáculo a un aumento del presupuesto asignado) para el año siguiente. De esta manera, para un establecimiento cualquier medida de racionalización que resulte efectiva en reducir el gasto en consumos básicos, pero que no alcance a eliminar el déficit, no le reportará la liberación de recursos para ser reasignados y, por lo tanto, es percibido como un esfuerzo con un riesgo claro y con un beneficio muy improbable.

Los mecanismos de transferencia de recursos son adecuados. En efecto, la transferencia de recursos en forma mensual desde el nivel central a las Direcciones Regionales y a la Escuela de Gendarmería, se realiza de acuerdo a la programación previa del gasto mensual, lo que facilita el monitoreo y control de la ejecución anual. La transferencia de los recursos a regiones parcializada en duodécimos (es decir, 12 cuotas iguales, correspondientes a los 12 meses del año; ver capítulo 3, sección 3.5 "Mecanismos de asignación y transferencia de recursos..."), también es evaluada como un aspecto positivo, puesto que esta medida hace presente las carencias desde el primer momento, haciendo impostergable la racionalización de gastos, al revelar de manera inmediata la presencia de niveles de gasto mensual que, en caso de mantenerse en los meses siguientes, resultarán en un agotamiento de los recursos presupuestados antes de finalizar el año presupuestario.

En general, para la contratación de servicios externalizados (como por ejemplo capacitación dirigida a funcionarios), la Institución usa los mecanismos contemplados en el Sistema de Compras Públicas, tal como lo establecen las instrucciones gubernamentales sobre estas materias, lo que es positivo, ya que de lo contrario estaría violando las instrucciones gubernamentales a este respecto. Por otra parte, el uso de este sistema obliga a la Institución a operar con plazos y procedimientos definidos que buscan resguardar la igualdad de oportunidades de los proponentes y la transparencia en las adjudicaciones.

6.5.2 Subsecretaría de Justicia-MOP - Cárceles Concesionadas.

En los seis establecimientos penitenciarios del sistema concesionado que actualmente están en operación²⁹⁰, las actividades asociadas a los productos estratégicos Atención y Asistencia²⁹¹ son

realiza la inversión pública en infraestructura en Chile, a GENCHI le corresponde coordinarse con la dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas para estos efectos.

²⁹⁰ Ver Capítulo II Sección 9.

ejecutadas por los consorcios concesionarios y financiadas con recursos públicos a través de la Subsecretaría de Justicia. Las bases de licitación y los contratos de concesión contemplan que los consorcios concesionarios se encarguen tanto de la construcción como de la operación de las cárceles, excepto las actividades asociadas al producto estratégico Vigilancia y la dirección de los establecimientos, que están bajo la responsabilidad de Gendarmería de Chile. El análisis desarrollado en este acápite está centrado en la asignación de recursos para la operación de las cárceles que es del ámbito de acción de GENCHI, el cual no incluye la construcción de establecimientos penitenciarios.

Los pagos establecidos en los contratos tienen la forma de un subsidio semestral fijo, independiente de la cantidad de internos atendidos (con una compensación por sobrepoblación que opera cuando la población atendida supera el 120% de la capacidad de diseño del establecimiento) unido a un pago variable que depende la cantidad promedio de población interna²⁹². Este mecanismo (el subsidio semestral fijo y el pago variable) tiene la ventaja de asegurar a las concesionarias un flujo básico de recursos estable para financiar la operación de las unidades, aún cuando éstas eventualmente operen bajo su capacidad de diseño, y una compensación económica en caso de una sobreexplotación más allá de un cierto margen. Por otra parte, ante una eventual subutilización significativa de los establecimientos y por lo tanto un menor nivel de provisión de servicios, los contratos no resguardan al Estado de un pago por servicios que no hayan sido utilizados efectivamente, lo que se evalúa como una debilidad de los contratos. Esta debilidad es válida independientemente de quién sea el responsable de la destinación o asignación de los internos (GENCHI, MINJUS o ambos). Por ejemplo, el segundo semestre de 2008, el número promedio de internos del penal de Puerto Montt fue el 65% de su capacidad según diseño, pero el SFO fue pagado íntegramente, tal como establece el contrato. Al respecto, un informe de auditoría²⁹³ de la Contraloría General de la República (CGR) emitido en marzo de 2010, concluye que "durante el año 2008, por este concepto, el Ministerio de Justicia pagó a las Concesionarias \$ 3.971.388.889, por servicios no utilizados²⁹⁴, destacando en esta falencia los establecimientos de Puerto Montt y Valdivia, que suman un 58% del total de ambos Grupos." (Nota: La CGR en su informe se refiere al 58% del monto mencionado inmediatamente antes, es decir, los \$ 3.971.388.889.- que el Ministerio de Justicia pagó a las Concesionarias).

El hecho de que la compensación por sobrepoblación establecida en los contratos opere de forma dicotómica, (es decir, tomando sólo dos valores posibles: (1) cero, si el número diario de internos es menor o igual al 120% de la capacidad de diseño del establecimiento y (2) un monto fijo diario por un valor único de 100 UTM por día, válido para todos los establecimientos por cada día en que el número diario de internos supera el 120% de la capacidad del establecimiento según diseño; ver capítulo descriptivo, punto 3.5), presenta al menos tres debilidades importantes: En primer lugar, no resguarda al concesionario de una sobredemanda sostenida pero inferior al 120%, tal como efectivamente ha ocurrido en el penal concesionado Santiago I (por ejemplo, el primer semestre de 2008, el número promedio diario de internos superó en un 11% a la capacidad según diseño del establecimiento, sin embargo la sociedad concesionaria no recibió pago por concepto de compensación por sobrepoblación. Por otra parte, esta modalidad de

²⁹¹ Las empresas concesionarias se encargan además de la mantención del equipamiento de seguridad de los establecimientos.

²⁹² Para ver la descripción del sistema de pago remitirse a la parte descriptiva de este informe, específicamente capítulo I "Descripción", sección 3.5 "Mecanismos de asignación y transferencia de recursos, modalidades de pago, incentivos y relación ejecutor – institución responsable de la provisión de cada producto estratégico"

²⁹³ CGR, Informe Final Gendarmería de Chile. Informe N°: 291/09. 9 de marzo de 2010.

²⁹⁴ El Informe de la CGR no da ejemplos de servicios no utilizados en esos establecimientos.

compensación tampoco genera incentivos financieros²⁹⁵ al Estado para esforzarse en lograr reducciones marginales en el nivel de sobrepoblación de los penales, cuando ésta no se encuentra en el entorno del 120%. En tercer lugar, no resguarda al concesionario de niveles de sobrepoblación muy superiores al 120% (recordemos que en algunos establecimientos tradicionales la cantidad de internos supera el 200% de la capacidad según diseño, por ejemplo CDP de Peumo con una sobrepoblación de 406%, CDP de Villarrica (270%) y CCP de Buin (224%); ver sección 8. "Análisis de Resultados"), por ejemplo, en el caso del establecimiento concesionado Santiago I, la empresa estima que la compensación por sobrepoblación ya es insuficiente para cubrir los costos incrementales cuando la cantidad de internos alcanza el 129% (3.300 internos) de la capacidad según diseño (2.568 internos). Es de esperar que la ausencia de resguardos adecuados ante escenarios desfavorables, eleve el riesgo asociado a estas operaciones para las empresas concesionarias, lo que finalmente debería traducirse en ofertas económicas por montos más elevados en futuras licitaciones. En conclusión, se evalúa negativamente la presencia de las tres debilidades descritas.

Los contratos entre el MINJU y los consorcios concesionarios contemplan mecanismos para alinear el comportamiento del agente (concesionarios) con los objetivos del principal (MINJU), en la forma de multas contingentes al incumplimiento de actividades comprometidas o de estándares de calidad predefinidos; por ejemplo, la Bases del grupo 3 establecen una multa de 400 UTM por cada vez que ocurra la "No prestación de un servicio básico" y de 100 UTM por cada vez que ocurra la "prestación de un servicio básico con un estándar inferior al exigido en las presentes Bases de Licitación". Por lo tanto, los pagos están asociados fundamentalmente a la eficacia y calidad en la provisión de los servicios concesionados y, en algunos casos), al logro de resultados intermedios (por ejemplo, estado nutricional de los internos²⁹⁶), pero no a resultados finales en términos de rehabilitación o reinserción social, lo que se considera adecuado dada la dificultad de evaluar tanto el logro de este tipo de resultados, en términos de lo que es atribuible a las acciones realizadas por la concesionaria. Por otra parte, los plazos involucrados para detectar cambios en el comportamiento de los internos, en términos de rehabilitación o reinserción social, pueden tomar varios años, lo que hace desaconsejable vincular pagos a este tipo de resultados.

Sin embargo, el hecho de que los compromisos estén establecidos a nivel de productos y estándares de calidad y no de resultados, unido a que las concesiones de operación de las cárceles se extienden por 20 años, requiere que los contratos contemplen los mecanismos de flexibilidad suficientes²⁹⁷ como para que durante ese período se puedan incorporar con razonable facilidad las mejoras tecnológicas (por ejemplo características ignífugas de colchones), que se vayan generando en cualquier ámbito, por el avance de la técnica en el mundo así como por los aprendizajes generados durante la propia operación de las unidades²⁹⁸. Los gerentes de las empresas operadoras tanto del Grupo 1 como del Grupo 3, coinciden en

²⁹⁵ Por ejemplo, una gran reducción de la sobrepoblación de un 140% a un 121% no le significa al Estado ningún ahorro por concepto de compensación por sobrepoblación. En cambio una reducción menor, pero de un 121% a un 119% ("en el entorno del 120%") le ahorra al Estado 100 UTM diarias por concepto de compensación por sobrepoblación.

²⁹⁶ Por ejemplo, para el Grupo 3, las bases de licitación establecen en su punto 2.8.2.4.1 "Un test nutricional semestral a una muestra del 10% de los internos sanos, sin ningún tipo de patología, deberá presentar para un 80% de ellos, un estado nutricional normal de acuerdo a las normas FAO OMS y a las presentadas en las presentes bases de licitación. El incumplimiento de esta exigencia hará incurrir a la sociedad concesionaria en la multa establecida en el artículo 1.8.5.1 de las presentes bases de licitación". La multa establecida es de 150 UTM por cada vez de incumplimiento.

²⁹⁷ Esto bajo el supuesto de que el Estado centra su interés en los resultados finales y está dispuesto a modificar productos y estándares en función de maximizar la probabilidad de logro de ellos.

²⁹⁸ El diseño de bases de licitación de concesiones con mecanismos que resuelvan las debilidades aquí detectadas no es trivial y requiere de un análisis que excede del alcance de una evaluación de GENCHI.

que tales mecanismos de flexibilidad no están adecuadamente desarrollados, lo que ha significado una rigidez contractual que dificulta la innovación y obliga a continuar prácticas obsoletas o no pertinentes sólo porque "así dice el contrato". Por ejemplo, mencionan la obligación de realizar estudios de impacto de ruidos molestos en zonas deshabitadas en el desierto).

Los indicadores y estándares comprometidos en los contratos de concesiones no están armonizados con los procesos de planificación estratégica de GENCHI, por lo que en ocasiones los esfuerzos del personal de GENCHI y de las empresas concesionarias en las unidades penales, no apuntan coordinadamente en una misma dirección. Así por ejemplo, para cumplir con indicadores comprometidos en términos de asistencia de internos a actividades de capacitación o reinserción, la empresa concesionaria requiere que GENCHI traslade a los internos oportunamente o mantenga una cierta cantidad de gendarmes que garanticen la seguridad de los monitores, cosa que no siempre se cumple oportunamente, de acuerdo a la información recogida en las visitas y entrevistas realizadas en el marco de esta evaluación. Por su parte, los informes de gestión, operación y estadísticos que deben entregar periódicamente las empresas concesionarias no presentan la información de forma tal que facilite a GENCHI la verificación del cumplimiento de sus propias metas institucionales, situación que responde al hecho mencionado, es decir, a que si bien los contratos establecen la información que se debe entregar en esos informes y la forma en que se debe entregar, los indicadores y estándares comprometidos no están armonizados con los procesos de planificación estratégica de GENCHI, lo que es evaluado como inadecuado.

Se evalúa negativamente que los contratos, si bien establecen claramente las causales de multas a los concesionarios y los procedimientos a seguir en casos de incumplimiento, no es así para los casos en que el incumplimiento se deba a que GENCHI no cuente con el personal suficiente para vigilar durante la realización de las actividades comprometidas. Por ejemplo, durante el horario de almuerzo de los gendarmes, los internos son encerrados durante una hora ("encierro express"), lapso en el que el personal de la concesionaria no puede realizar ningún tipo de actividades con los internos. Al respecto, cabe destacar que esta hora de encierro no está contemplada en los contratos²⁹⁹.

6.6 Mecanismos de Auditoría, Análisis del Gasto, Rendición de Cuentas y Transparencia en el Uso de los Recursos.

No es posible evaluar la pertinencia de los mecanismos de auditoría bajo el enfoque de los productos y subproductos estratégicos del Servicio, debido a que sus procesos de planificación y de ejecución se llevan a cabo desde una perspectiva de procesos y subprocesos y no desde la perspectiva de los productos y subproductos indicados. En efecto, el proceso a través del cual se aplican los mecanismos de auditoría de GENCHI, se basa en la formulación del Plan General de Auditoría, que corresponde a un instrumento de planificación global e integral que tiene como principal base de información los resultados del Proceso de Gestión de Riesgo, el que a su vez es formulado según los procesos y subprocesos de la gestión institucional y no por productos y subproductos estratégicos. Esto es evaluado como adecuado, no obstante que desde el punto de vista de la evaluación externa, resulta más complejo su análisis al no estar explícita la relación de consistencia con cada producto o subproducto de GENCHI, no observándose

²⁹⁹ Cabe recordar que, la determinación de las multas y su proposición a la DGOP no es responsabilidad de GENCHI sino que recae en la Inspección Fiscal del MOP. Al respecto, un informe reciente de la Contraloría General de la República establece importantes falencias en el cumplimiento de esta responsabilidad, como el no cobro de multas por atrasos en el pago variable de consumos básicos.

barreras o impedimentos de ningún tipo para que los mecanismos de control no sean formulados y operacionalizados por producto y subproducto estratégico.

Por su parte, el análisis de gasto y la rendición de cuentas se llevan a cabo a partir de la lógica del clasificador presupuestario el primero, y según la unidad ejecutora del gasto el segundo, sin que exista un enfoque desde la perspectiva de los productos y subproductos. En cuanto el proceso de transparencia, este se ejecuta también sin llevarlo a cabo a partir de los productos y subproductos. Desde una perspectiva técnica, no existen inconvenientes para que estos instrumentos se apliquen sobre procesos y subprocesos y cumplan con el objetivo que les corresponde, y en tal condición se están aplicando, lo que es evaluado positivamente.

La información que, en el marco de la transparencia activa, se expone en el sitio Web del Servicio muestra sistemas, procesos, servicios, beneficios, estudios etc. Respecto a las características de la información entregada en el ejercicio de la transparencia pasiva, obedece a los criterios de los respectivos peticionarios. Esto es evaluado como pertinente y cumple su finalidad de fiscalización, cuenta pública y transparencia para la probidad en el uso de los recursos que les corresponde.

6.6.1 Mecanismo de Auditoría Interna

En forma global, se evalúa que el sistema y mecanismos de auditoría de GENCHI se aplican adecuadamente. Este juicio se ve reforzado al considerar que el sistema de auditoría interna de Gendarmería se encuentra certificado bajo las normas ISO 9001:2000. Esta última consideración no es suficiente por sí sola, pero es evaluada como un antecedente que refuerza el juicio emitido.

Teniendo en cuenta que las Unidades de Auditoría Regionales del Servicio ejecutan el mismo tipo de auditorías que la Unidad Central, tanto en las unidades administrativas, como en las penales tradicionales y concesionadas, no parece conveniente que su participación en la planificación y programación de las actividades anuales se limite solo a efectuar recomendaciones sobre el plan de trabajo anual, ello considerando que las Unidades Regionales son quienes conocen más directamente las diversas situaciones que, en sus respectivas jurisdicciones, se producen en la gestión cotidiana, por lo cual tienen información cuya especificidad, cobertura y oportunidad, ayudaría a lograr una mayor pertinencia a la planificación y a la ejecución del proceso de auditoría.

En cuanto al proceso de planificación y programación de las actividades de auditoría, sus etapas y contenidos corresponden a lo que indica la técnica y las instrucciones vigentes, emanadas desde el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAI), y además logra dar objetividad al proceso de auditoría, al evitar la discrecionalidad en la decisión sobre el ámbito, tipo, objeto, unidad, proceso, etc., a auditar, ello debido que se prevé, en base a un flujo de información que entrega la matriz de riesgo, las auditorías a realizar en el próximo periodo y no se deciden discrecional y subjetivamente, lo que se considera pertinente.

Los procesos y secuencia de las actividades desarrolladas en la formulación de los instrumentos de planificación que se utilizan en las actividades de Auditoría, (el Plan General de Auditoría del Servicio, el Plan de Trabajo Anual de Auditoría y el Programa de Auditoría), son los adecuados y se ajustan a la recomendaciones técnicas, a las instrucciones y a las metodologías vigentes sobre la materia dictadas por el CAI. Lo anterior se ve reflejado, a su vez, en la pertinencia de los objetivos de cada uno y en la

coherencia de la estructura y los contenidos que les dan forma. Respecto a las características de las actividades desarrolladas para su formulación, se observa una débil participación de las Unidades Regionales de Auditoría, aspecto que es evaluado negativamente.

Finalmente, en lo relativo a los mecanismos de auditoría, el ciclo utilizado para su ejecución, comprende todas las etapas necesarias para detectar y corregir las desviaciones entre lo programado y regulado, en relación con lo ejecutado en la práctica. Se ajusta a las técnicas y dictadas por el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, CAI, al iniciar el proceso desde la *programación de la auditoría, para terminarlo en la verificación en terreno del cumplimiento de los compromisos* asumidos por las Unidades y funcionarios responsables de las situaciones problemáticas encontradas e informadas debidamente, al indagar y aplicar las técnicas de auditoría, todo lo cual es evaluado como adecuado.

6.6.2 Análisis y Control de Gastos y Rendición de Cuentas

La utilización del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), obliga y apoya el proceso de análisis y control de gastos, y, además, requiere para llevar a cabo el registro de la información de cada operación, antecedentes que forman parte de su rendición de cuentas, es decir, el uso de este sistema contribuye significativamente a la correcta ejecución de los procesos de control y rendición de cuentas.

La correcta ejecución de los procesos individualizados, se debe, además del apoyo indirecto entregado por el SIGFE, al respeto de la normativa contable y presupuestaria; al contar con la guía que entrega el Plan Anual de Procedimientos Financieros – Contables, y al tener asignada, en los funcionarios que administran o pagan fondos, la responsabilidad por el análisis, control, recepción, revisión, archivo y custodia de la documentación de rendición de cuentas. Este conjunto de acciones que realizan en Gendarmería permite analizar, controlar y respaldar debidamente la ejecución de los ingresos y gastos, y en cualquier momento rendir cuenta comprobada del manejo de los recursos puestos a disposición del Servicio.

En cuanto a la información sobre la vida institucional de Gendarmería y sobre el servicio penitenciario que ésta pone a disposición del público, también es válida como rendición de cuentas, ello debido a que parte de sus contenidos muestran el uso de los recursos públicos, entre otros objetivos, en proyectos de inversión, en capacitación del personal, en los beneficios que entrega, en los programas que ejecuta. Se debe considerar asimismo, que el público también dispone de la Cuenta Pública Anual que rinde sobre la marcha del Servicio el Señor Director Nacional de Gendarmería, en la cual si bien detalla los logros alcanzados en el periodo respectivo y los nuevos compromisos a cumplir en el futuro, no describe los compromisos no logrados ni las razones por las cuales éstos no fueron alcanzados.

6.6.3 Transparencia

En Gendarmería se cumple efectivamente el principio de transparencia de la función pública, debido a que la organización y operación del proceso de transparencia que se analiza a continuación, permite el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adoptan en su interior, tanto a través de la transparencia activa, al poner información a disposición permanente del público, como mediante la transparencia pasiva, al entregar la información solicitada.

El objetivo de Gendarmería en materia de transparencia, declarado por su Director Nacional en la cuenta pública del año 2008, referido a lograr "impulsar una ética de servicio y trabajo, adhiriendo activamente a los principios de transparencia y responsabilidad, inherentes al servicio público y asimilables más que un compromiso meramente formal", es acertado. El correcto cumplimiento de la Ley de Transparencia en el Servicio, se explica, por una parte, por la preparación que Gendarmería realizó en forma previa a la vigencia de la Ley, mediante la explicitación formal de los preceptos legales a cumplir, la explicación del sentido del principio de transparencia, la programación de las actividades a realizar, la definición de procedimientos y la capacitación de los funcionarios involucrados, como así también por la organización establecida, la asignación de personal profesional y la determinación de las responsabilidades a sumir por éstos. Se explica asimismo, por la pertinencia y coherencia del conjunto de acciones concretas que Gendarmería ejecuta para cumplir con los requerimientos de la transparencia activa, desde la determinación de la información que se dará a conocer, la tramitación interna de ésta, hasta la supervisión del funcionamiento de la Página WEB y la verificación de los atributos que como tal, debe reunir la información.

También las tareas definidas para el proceso de transparencia pasiva, así como su secuencia y coherencia, y los resultados obtenidos de su ejecución, permiten confirmar que Gendarmería logra efectivamente garantizar el uso del derecho a la libertad de acceso a la información pública a quien la solicite formalmente y así cumplir con la Ley de Transparencia en su faceta pasiva. La única observación, tiene relación con la intervención discrecional que realiza el Área de Transparencia, sobre la forma y/o el fondo de todas las respuestas dadas por otras unidades del Servicio. Al respecto, en dicha acción no participa la unidad responsable de las materias objeto del requerimiento de información, ni se le informa sobre la respuesta definitiva, sobre la cual el área indicada asume la responsabilidad a través de la Unidad de Asesoría Jurídica de la cual depende, es decir, en todos los casos, si el área de transparencia lo estima necesario, interviene en materia de forma y todas las respuestas son transcritas por dicha unidad³⁰⁰.

6.7 Actividades y Mecanismos de Fiscalización, Seguimiento, Monitoreo y Evaluación

Con respecto al sistema de Planificación y Control de Gestión establecido en el año 2009 por la Dirección Nacional de GENCHI, debido a su reciente implementación, no es posible evaluar adecuadamente su funcionamiento y resultados. No obstante, si es posible indicar que se evalúa positivamente a los instrumentos generados por este sistema, los que debieran permitir monitorear y evaluar la gestión desde la Dirección Nacional y desde las Unidades Funcionales, puesto que uniforma y consolida la información necesaria para tal efecto³⁰¹. Contar con este flujo de datos no ocurría anteriormente (antes de 2009).

Con respecto al sistema concesionado de unidades penales, se evalúa positivamente contar con los informes semestrales que entregan las empresas concesionarias sobre indicadores de gestión que permiten monitorear el cumplimiento de los compromisos de producción y cumplimiento de estándares

³⁰⁰ Esta acción es parte del procedimiento establecido por el Área de Transparencia, por lo cual todas las respuestas son sometidas al mismo proceso.

adquiridos en los contratos de licitación, en relación a los servicios penitenciarios³⁰². En efecto, se observó que esa información está considerada en el Sistema de Información y Seguimiento (SIG) de GENCHI. También se evalúa positivamente que estos informes contengan indicadores que permiten medir estándares específicos, por ejemplo, la calidad nutricional de los alimentos³⁰³ de los internos, o indicadores de cumplimiento en plazos de 4 años en el campo de la Reinserción Laboral³⁰⁴.

Un aspecto evaluado negativamente, es que no se observó sincronía en la disponibilidad de información de las unidades penales concesionadas y las tradicionales. En efecto, por contrato, las empresas concesionarias deben entregar los informes de gestión en forma semestral, mientras en las unidades penales tradicionales, cuando la Dirección Nacional lo disponga. En el año 2009, la entrega de información era trimestral, lo que complejiza la consolidación de la información que se sistematiza a través del SIG institucional³⁰⁵.

Se evalúa como inadecuado que la responsabilidad por la fiscalización del cumplimiento de las actividades y estándares técnicos de operación de las unidades penales concesionadas, que cubren fundamentalmente los productos estratégicos Atención y Asistencia, no esté radicada en Gendarmería, que es la Institución responsable de la administración del sistema penitenciario nacional, debilitando su control sobre la asignación de recursos para estos fines en las unidades penales concesionadas.

Por otra parte, no se identificaron mecanismos formales de entrega de los resultados de la Inspección Fiscal del MOP hacia el Ministerio de Justicia o hacia Gendarmería, lo que se evalúa negativamente.

En cuanto, al Sistema de Información y Seguimiento (SIG) de GENCHI, se evalúa negativamente su debilidad por falta de estandarización en la generación de la información que envían las unidades, problema que GENCHI arrastra por muchos años y no obstante haber realizado ingentes esfuerzos por superarla. En efecto, los problemas básicos para alimentar al SIG con datos válidos es que no se cuenta con protocolos adecuados que regulen el proceso de recolección y levantamiento de datos, por lo que este varía según establecimiento penitenciario y según región. Por otra parte, no están definidas las fuentes de información con su respectivo medio de verificación.

Con relación a los sistemas de información (SI), que apoyan las funciones de seguimiento y evaluación de la gestión de GENCHI, podemos indicar lo siguiente:

³⁰² Los servicios penitenciarios en el sistema concesionado corresponden a: servicios de alimentación, lavandería, aseo y control de plagas, salud a Internos y reinserción social.

³⁰³ "Un Test Nutricional semestral a una muestra del 10 % de los internos sanos, sin ningún tipo de patología, deberá presentar para un 80 % de ellos, un estado nutricional normal de acuerdo a las normas FAO OMS". Ver. Ministerio de Justicia- Ministerio de Obras Públicas. Coordinación General de Concesiones. Bases de Licitación. Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria. GRUPO 1. Texto Refundido. Octubre 2001. Santiago. Chile. 2.8.2.4.1 Servicio Penitenciario 1: Alimentación

³⁰⁴ Al menos un 30 % de los internos que trabajan lo hacen bajo la modalidad de trabajo dependiente con contrato legal. Para cada Establecimiento Penitenciario, los resultados anteriores y sus indicadores deberán alcanzarse gradualmente hasta llegar al 100% en un plazo de cuatro años, contados desde la puesta en servicio definitiva de las obras, de acuerdo a los siguientes porcentajes: Primer año: 40%, Segundo año: 60% , Tercer año: 80% , Cuarto año: 100% . Ibid. 2.8.2.4.5.7 Subprograma laboral

³⁰⁵ El informe dice al respecto: "...el hecho de que los Establecimientos Penitenciarios Concesionados posean un mayor plazo en la entrega de la información obliga a capturar la información completa de la realidad institucional de manera más tardía que otros indicadores". En GENCHI. 4º Reporte. Indicadores de desempeño. Avance de las metas enero - septiembre 2009. 18 nov. 2009

- Los sistemas de información de Gendarmería basan su arquitectura principalmente en tecnología Web³⁰⁶ y algunos casos son Cliente/Servidor³⁰⁷. Los sistemas de arquitectura Cliente/Servidor (Sistemas de Medio Libre³⁰⁸ y Sistemas de Visitas³⁰⁹), poseen protocolos informales para actualizar la información en las unidades penales que no tienen centralizada la base de datos, lo que implica baja confiabilidad en la información registrada, lo que es evaluado negativamente.
- El 76,5 % de los sistemas de información informáticos de Gendarmería son de desarrollo interno. En la documentación recibida y en la información que se recopiló en entrevistas, no se pudo constatar una política sistemática de desarrollo de software, en donde se establezcan prioridades y estudios que definan los sistemas a desarrollar. Esta situación es evaluada como negativa, debido a la falta de planificación adecuada frente a la alta demanda de desarrollo de software que posee GENCHI, consecuencia de la importancia de las aplicaciones informáticas para el funcionamiento del Servicio y por el grado de actualización (up grade), que requieren las aplicaciones desarrolladas por la Central de Computación e Informática de la Institución.
- Del análisis de las bases de datos de Gendarmería, específicamente las del Sistema de Internos (subsistema cerrado y subsistema semiabierto), y la base de datos del Sistema del Medio Libre (subsistema abierto), se concluyó que tienen una estructura y aplicaciones computacionales diferentes y no comparten información entre sí. Ambas bases de datos no se relacionan en ningún momento, por lo que representan una debilidad evaluada como negativa.
- Desde el punto de vista de la complementariedad de los sistemas, se constata que estos no alertan a los funcionarios sobre medidas que se deberían realizar sobre un interno o producen inconsistencia en decisiones, puesto que un sujeto puede estar vigente en ambas bases de datos, aunque debería estar sólo en una. Al respecto, GENCHI se encuentra actualmente trabajando en la depuración de las bases de datos de ambos sistemas y en la estandarización de las mismas. Por el momento, no fue posible evaluar el resultado de dicha tarea pues se encontraba en proceso.
- Los sistemas, Sistema RECEBRA (propiedad de los concesionarios) en las unidades penales concesionados y Sistema Áreas Técnicas (SAT de GENCHI) en las unidades penales tradicionales, no poseen la capacidad de intercambiar datos que posibiliten la puesta en común de información. Por ello, se ingresan manualmente los datos solicitados de RECEBRA³¹⁰ a SAT de GENCHI. Esto hace que se considere un periodo de tiempo, que va a ser proporcional a la cantidad de datos que se solicita, para que el usuario final de la información la utilice. Si bien tecnológicamente es posible esta "conversación", no está contemplado dentro del contrato de la concesión.
- Entre los sistemas información, al interior de GENCHI tampoco existe la posibilidad de intercambiar datos, por lo que un sistema no puede "conversar" con otro causando que se deban hacer dobles consultas para obtener información o que se deban migrar manualmente los datos de un sistema a otro. En general, la falta de interoperabilidad de los sistemas es evaluada negativamente puesto que es una característica que resta capacidad al manejo de información de Gendarmería.

³⁰⁶ 13 de sus sistemas son de arquitectura Web las tablas o cuadros han de estar numerados, por lo que se debe precisar el número de la tabla para facilitar la búsqueda de la información por parte del lector.

³⁰⁷ 4 de sus sistemas son arquitectura Cliente /Servidor que tienen el mismo problema mencionado en la nota anterior, es decir, se debe conocer el número de la tabla respectiva. .

³⁰⁸ Sistema de Medio Libre: tiene como objetivo identificar y mantener los procedimientos a los que está sujeto un penado en las medidas alternativas en la Ley 18,216

³⁰⁹ Se nombran estos 2 sistemas, por ser fuentes de información para productos estratégicos.

³¹⁰ Se realizan en las Regiones y de allí es enviada al Departamento de Planificación

6.8 Mecanismos de Selección de beneficiarios

Para los productos Vigilancia y Atención no se realiza selección de beneficiarios, por lo que no corresponde evaluar el punto.

En cuanto al Producto Asistencia, la base de la selección son diagnósticos psicosociales, con base a una ficha técnica, los cuales son realizados por profesionales del área. El mecanismo de mantener una ficha técnica por interno es adecuado, ya que ella constituye un registro único, centralizado y formalizado a nivel nacional, que contiene todos los antecedentes relevantes de la persona, lo que posibilita disponer de información necesaria y suficiente para evaluar, por lo que se considera un procedimiento pertinente para su objetivo.

Las decisiones de seleccionar beneficiarios para programas y actividades laborales con cupos limitados³¹¹ se realiza en base a decisiones colegiadas por los equipos técnicos de cada establecimiento penitenciario (se reúnen los especialistas de cada establecimiento y analizan, caso a caso). Esto lo evaluamos positivamente, ya que las decisiones colegiadas, es decir donde participan diferentes personas, permite incorporar en las decisiones puntos de vista diversos, que incorporan diferentes visiones profesionales y, lo que reduce la posibilidad se visiones sesgadas.

Para eventos de menor significancia para el beneficiario, en términos de magnitud del beneficio y duración en el tiempo, como talleres artísticos, un profesional del área técnica del establecimiento escoge a los beneficiarios, en base a su conocimiento de los intereses y aptitudes de los internos. Ello se considera un procedimiento adecuado, porque los decisores la toma quien posee el conocimiento acabado de la personalidad, aptitudes e intereses de los posibles beneficiarios.

7. Análisis del Presupuesto y Disciplina Financiera

En el Cuadro N° 78 se ve que el año 2003 el presupuesto inicial de Gendarmería de Chile ascendió a 110,6 mil millones de pesos, lo que equivalía al 37,2% del presupuesto inicial del Ministerio de Justicia. En términos reales, tanto el presupuesto inicial del MINJU como el de GENCHI han aumentado de manera importante, pero en el caso del MINJU, el incremento ha sido de un 96%, mientras que el presupuesto inicial de GENCHI ha crecido en menor proporción, un 67%. Como resultado, la participación de GENCHI en el presupuesto inicial del MINJU cayó de un 37,2% a un 31,9% entre los años 2003 y 2009.

³¹¹ Programas de Reinserción Laboral para Condenados a Penas Alternativas, Centros de Educación y Trabajo, CET, Programas de Reinserción laboral para Egresados del Sistema Penitenciario, Programa Hoy es Mi Tiempo, Programa de Intervención Especial en Módulos de Alta Peligrosidad (financiado por el Ministerio del Interior), etc.

**Cuadro N° 78: Presupuesto Ministerio de Justicia y GENCHI
(En millones de pesos año 2009)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var. % 2003-2009
Inicial								
Ministerio de Justicia	297.196	337.131	386.004	424.707	474.582	482.734	581.870	96%
GENCHI	110.657	126.383	137.611	144.585	153.984	160.089	185.346	67%
%	37,2%	37,5%	35,7%	34,0%	32,4%	33,2%	31,9%	
Final								
Ministerio de Justicia	349.938	387.535	428.958	489.768	534.365	565.404	649.115	85%
GENCHI	128.777	135.070	144.725	155.298	173.286	179.912	201.153	56%
%	36,8%	34,9%	33,7%	31,7%	32,4%	31,8%	31,0%	

Fuente: DIPRES.

Entre las razones más mencionadas por los actores entrevistados, que explicarían estos aumentos presupuestarios están la Reforma Penal con el aumento asociado en la cantidad de internos³¹², y el mayor costo asociado a la operación de las cárceles concesionadas (la primera cárcel concesionada comenzó a operar en diciembre de 2004).

En el período evaluado, el presupuesto final de Gendarmería ha representado en promedio el 110% del presupuesto inicial asignado al comienzo de año (que es el resultado del proceso de planificación financiera del año anterior), con un mínimo de 105%, el año 2005 y un máximo de 116%, el año 2003 (ver Cuadro N° 79). En otras palabras, el presupuesto anual que ha sido asignado a la Institución como resultado del proceso de formulación presupuestaria, ha debido incrementarse mediante decretos modificatorios en un 10%, en promedio, durante su ejecución.

**Cuadro N° 79: Presupuesto Inicial y Final GENCHI
(En millones de pesos año 2010)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Promedio
Presupuesto Inicial (A)	110.657	126.383	137.611	144.585	153.984	160.089	185.346	145.522
Presupuesto Final (B)	128.777	135.070	144.725	155.298	173.286	179.912	201.153	159.746
B/A (%)	116%	107%	105%	107%	113%	112%	109%	110%

Fuente: DIPRES.

³¹² La Reforma Procesal Penal tuvo un proceso de implementación gradual por regiones. Comenzó a regir el año 2000 en las regiones de Coquimbo y de la Araucanía, terminando su implantación en todo el país el 16 de junio de 2005 cuando entró a regir en la Región Metropolitana. la población penal en el subsistema cerrado creció en un 36% entre los años 2003 y 2008, (ver cuadro N° 82). Desde el año 2005 en que se completo la implantación de la reforma, población penal en el subsistema cerrado creció en un 32% (al año 2008).

Con el propósito de analizar la manera en que estos aumentos presupuestarios persistentes se realizan a lo largo de cada año, el Cuadro N° 79 muestra los presupuestos inicial, final y vigentes a cada mes del año, para Gendarmería de Chile, en el período 2003-2008³¹³, en pesos del año 2010 y como porcentajes del presupuesto inicial.

Se puede ver que, dentro de cada año, no existe un patrón mensual en las modificaciones presupuestarias, excepto para el año 2003, en el que el presupuesto vigente se va incrementando por un mismo monto todos los meses (excepto febrero, septiembre y diciembre, que tienen cambios por montos mayores). Sin embargo, a partir del año 2006, pero sobre todo los años 2007 y 2008, se producen incrementos relativamente importantes en el último trimestre del año, especialmente en el mes de diciembre.

Cuadro N° 80: Gendarmería de Chile. Presupuestos Vigentes por Mes
(En millones de pesos año 2010 y % del Presupuesto Inicial)

mes	2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	Monto	%		%								
Inicial	110.657	100,0	126.383	100,0	137.611	100,0	144.585	100,0	153.984	100,0	160.089	100,0
Enero	110.657	100,0	126.383	100,0	137.611	100,0	144.585	100,0	153.984	100,0	160.089	100,0
Febrero	113.123	102,2	126.067	99,7	137.611	100,0	144.585	100,0	154.707	100,5	160.501	100,3
Marzo	114.142	103,1	128.047	101,3	137.623	100,0	144.883	100,2	154.707	100,5	160.501	100,3
Abril	115.161	104,1	128.047	101,3	140.245	101,9	145.854	100,9	154.707	100,5	160.501	100,3
Mayo	116.181	105,0	128.047	101,3	142.830	103,8	148.565	102,8	154.721	100,5	160.501	100,3
Junio	117.200	105,9	132.883	105,1	142.830	103,8	148.565	102,8	155.443	100,9	161.507	100,9
Julio	118.219	106,8	132.883	105,1	142.830	103,8	148.565	102,8	155.960	101,3	161.507	100,9
Agosto	119.239	107,8	132.883	105,1	143.133	104,0	152.086	105,2	156.477	101,6	161.507	100,9
Septiembre	123.903	112,0	134.390	106,3	143.133	104,0	152.391	105,4	156.994	102,0	161.507	100,9
Octubre	124.923	112,9	134.390	106,3	143.998	104,6	153.218	106,0	158.591	103,0	166.065	103,7
Noviembre	125.942	113,8	134.390	106,3	143.998	104,6	153.417	106,1	163.069	105,9	166.065	103,7
Diciembre (Final)	128.777	116,4	135.070	106,9	144.725	105,2	155.298	107,4	173.286	112,5	179.912	112,4

Fuente: Ley de presupuesto de cada año y control de Presupuesto manual, inserto dentro de Informe que se despacha a Ministerio de Justicia

Para visualizar con mayor facilidad el comportamiento mensual de las modificaciones presupuestarias, dentro de cada año³¹⁴, el Cuadro N° 81 muestra los cambios en el presupuesto vigente de Gendarmería por mes, en millones de pesos de 2010 y como porcentaje del presupuesto inicial de cada año.

³¹³ No se dispuso de información mensual para el año 2009.

³¹⁴ No se dispuso de información mensual para el año 2009.

**Cuadro N° 81: Gendarmería de Chile. Cambios en el Presupuesto Vigente por Mes
(En millones de pesos año 2010 y % del Presupuesto Inicial)**

mes	2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%		%
Enero	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%
Febrero	2.466	2,2%	- 316	0,3%	-	0,0%	-	0,0%	722	0,5%	412	0,3%
Marzo	1.019	0,9%	1.980	1,6%	12	0,0%	298	0,2%	-	0,0%	-	0,0%
Abril	1.019	0,9%	-	0,0%	2.622	1,9%	971	0,7%	-	0,0%	-	0,0%
Mayo	1.019	0,9%	-	0,0%	2.585	1,9%	2.711	1,9%	14	0,0%	-	0,0%
Junio	1.019	0,9%	4.836	3,8%	-	0,0%	-	0,0%	722	0,5%	1.006	0,6%
Julio	1.019	0,9%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	517	0,3%	-	0,0%
Agosto	1.019	0,9%	-	0,0%	303	0,2%	3.522	2,4%	517	0,3%	-	0,0%
Septiembre	4.665	4,2%	1.507	1,2%	-	0,0%	305	0,2%	517	0,3%	-	0,0%
Octubre	1.019	0,9%	-	0,0%	865	0,6%	827	0,6%	1.598	1,0%	4.558	2,8%
Noviembre	1.019	0,9%	-	0,0%	-	0,0%	199	0,1%	4.478	2,9%	-	0,0%
Diciembre	2.835	2,6%	680	0,5%	727	0,5%	1.881	1,3%	10.216	6,6%	13.848	8,7%

Fuente: Ley de presupuesto de Cada año y control de Presupuesto manual, inserto dentro de Informe que se despacha a Ministerio de Justicia

Consistentemente con lo expuesto en el párrafo anterior, la ejecución presupuestaria de la Institución ha sido permanentemente superior al 100% del presupuesto inicial, tal como se muestra en el Cuadro N° 82. Se puede ver una reducción en el porcentaje de ejecución de un 5% entre 2003 y 2009. En los primeros años del período analizado, el porcentaje de ejecución cae desde un 114% en 2003, hasta un 105% en 2005, pero luego vuelve a aumentar hasta alcanzar un máximo de 112% en 2007 y un 111% en 2008.

**Cuadro N° 82: Ejecución Presupuestaria GENCHI
(En millones de pesos año 2010 y % del presupuesto Inicial)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variación % 2003-2009
Presupuesto inicial	110.657	126.383	137.611	144.585	153.984	160.089	185.346	67%
Gastos Totales	125.807	133.792	143.858	154.314	172.205	177.665	199.921	59%
Ejecución (%)	114%	106%	105%	107%	112%	111%	108%	-5%

Fuente: DIPRES.

Naturalmente, dado que el presupuesto de la Institución debe ser corregido al alza todos los años, el porcentaje de ejecución presupuestaria calculado sobre el presupuesto final de cada año, es cercano al 100%. Efectivamente, se mantiene estable en un 99%, tal como se muestra en el Cuadro N° 83.

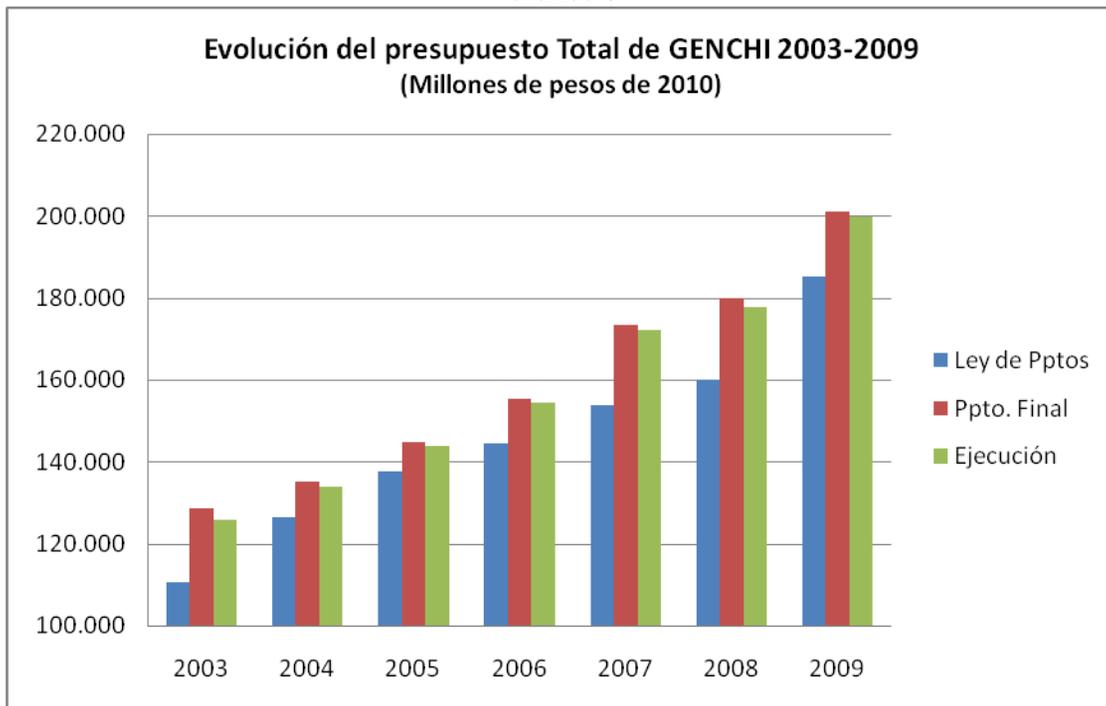
Cuadro N° 83: Ejecución Presupuestaria GENCHI
(En millones de pesos año 2010 y % del presupuesto final)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variación % 2003-2009
Presupuesto final	128.777	135.070	144.725	155.298	173.286	179.912	201.153	56%
Gastos Totales	125.807	133.792	143.858	154.314	172.205	177.665	199.921	59%
Ejecución (%)	98%	99%	99%	99%	99%	99%	99%	2%

Fuente: DIPRES.

El Gráfico N° 3 ilustra la evolución del presupuesto y el gasto de Gendarmería entre 2003 y 2009. La primera columna de cada año muestra el presupuesto inicial que, fue el resultado del proceso de planificación del año anterior y las negociaciones de los diversos actores involucrados en el proceso de formulación de la Ley de Presupuestos. La segunda, muestra el presupuesto final que es el resultado de las modificaciones al presupuesto inicial decretadas por el Ministerio de Hacienda. La tercera columna muestra los gastos ejecutados. Se ve claramente la tendencia creciente tanto del presupuesto como de los gastos ejecutados, pero además salta a la vista el patrón de incrementos, caracterizado por: Una ejecución de gastos que excede el presupuesto inicial del año correspondiente; el año siguiente, un incremento en el presupuesto inicial de manera de acercarse al gasto ejecutado el año anterior; nuevamente una sobre ejecución respecto del presupuesto inicial aumentado; un nuevo incremento del presupuesto inicial que lo acerca al gasto ejecutado del año anterior y así sucesivamente. Este patrón solo se rompe el año 2008 en que el presupuesto inicial fue menor que el gasto ejecutado del año anterior, pero la tendencia de la sobre ejecución persistió, retomando el patrón el año 2009.

Gráfico 3



Fuente: Genchi 2010

Al analizar los gastos devengados por mes (Cuadro N° 84 y Gráfico 4) se observa un patrón de comportamiento de los gastos mensuales que es similar todos los años, marcado por cuatro meses de mayor gasto, asociados a los momentos que corresponde pagar los incentivos por desempeño³¹⁵, lo que se explica por tratarse de una Institución en la que el 71% de su presupuesto se destina a gastos en Personal.

³¹⁵ Marzo, Junio, Septiembre y Diciembre.

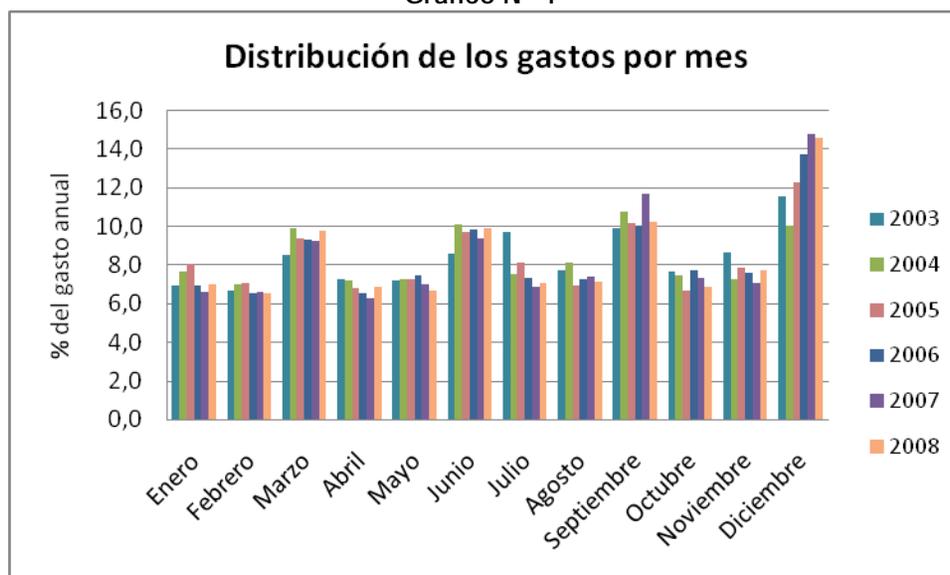
Cuadro N° 84: Distribución de los Gastos totales por mes³¹⁶
(En millones de pesos año 2010) y % del gasto anual)

	2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	MM\$	%										
Enero	8.692	6,9	10.234	7,6	11.564	8,0	10.700	6,9	11.393	6,6	12.352	7,0
Febrero	8.360	6,6	9.315	7,0	10.152	7,1	10.079	6,5	11.347	6,6	11.586	6,5
Marzo	10.663	8,5	13.191	9,9	13.483	9,4	14.373	9,3	15.927	9,2	17.341	9,8
Abril	9.091	7,2	9.568	7,2	9.719	6,8	10.066	6,5	10.815	6,3	12.158	6,8
Mayo	9.053	7,2	9.652	7,2	10.444	7,3	11.476	7,4	11.981	7,0	11.799	6,6
Junio	10.809	8,6	13.514	10,1	13.885	9,7	15.112	9,8	16.081	9,3	17.530	9,9
Julio	12.145	9,7	10.070	7,5	11.608	8,1	11.285	7,3	11.814	6,9	12.519	7,0
Agosto	9.660	7,7	10.866	8,1	9.945	6,9	11.175	7,2	12.666	7,4	12.640	7,1
Septiembre	12.418	9,9	14.387	10,8	14.580	10,1	15.441	10,0	20.097	11,7	18.111	10,2
Octubre	9.587	7,6	9.939	7,4	9.523	6,6	11.862	7,7	12.591	7,3	12.117	6,8
Noviembre	10.829	8,6	9.690	7,2	11.308	7,9	11.642	7,5	12.105	7,0	13.654	7,7
Diciembre	14.499	11,5	13.366	10,0	17.625	12,3	21.102	13,7	25.389	14,7	25.858	14,6
TOTAL	125.807	100	133.792	100	143.837	100	154.314	100	172.205	100	177.665	100

Fuente: GENCHI, Subdepartamento de Contabilidad y Presupuestos.

Por otra parte, se destaca en los últimos años un aumento en la participación del mes de diciembre en el gasto total, sobrepasando un 14% del gasto anual en los años 2007 y 2008, lo que puede verse claramente en el Gráfico N° 4.

Gráfico N° 4



Fuente: Genchi 2010

³¹⁶ No se dispuso de información mensual para el año 2009.

Este aumento del nivel de gasto en el mes de diciembre (Cuadro N° 84) en conjunto con el aumento en el presupuesto vigente que se observa este mismo mes (Cuadro N° 81) refleja que la Institución, todos los años enfrenta déficit presupuestario que debe ser abordado con nuevas autorizaciones de recursos hacia fin de año. Con todo, se ha constatado que en general Gendarmería no es capaz de cubrir sus gastos anuales, debiendo hacer uso de su presupuesto del año siguiente para pagar deudas pendientes de servicios básicos.

La evolución de la ejecución presupuestaria se explica fundamentalmente por el comportamiento de la ejecución del subtítulo 21, Gastos en Personal (ver Cuadro N° 85), que representa la mayor parte, (alrededor del 71%) del presupuesto inicial de Gendarmería. La ejecución del presupuesto de Gastos en Personal ha seguido una trayectoria similar a la de la ejecución del presupuesto total, con una caída desde un 115% a un 100% entre 2003 y 2005 y luego un aumento hasta alcanzar un 109% en 2008, mientras que la ejecución del gasto total, como porcentaje del presupuesto inicial, pasa de un 114% a un 108% en el mismo período, alcanzando también un mínimo el año 2005 (Cuadro N°82). Cabe recordar que el gasto en Personal aumentó un 67% en el período 2003-2009 (ver Cuadro N° 53).

La ejecución del presupuesto de Gastos en Bienes y Servicios de Consumo, el segundo subtítulo en importancia dentro del presupuesto institucional, alrededor de un 26% de éste, también ha sido permanentemente superior al 100% del presupuesto inicial, pero ha seguido una trayectoria diferente, aumentando desde un 104,2% en 2003 a un 105,7% en 2005, y cayendo desde entonces hasta un 110,2% en 2008.

Cuadro N°85: Porcentaje de Ejecución del Presupuesto Inicial. GENDARMERIA DE CHILE 2003-2009
Porcentajes

Subt	Clasificación Económica	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	VAR %
	GASTOS	114%	106%	105%	107%	112%	111%	108%	-5%
21	GASTOS EN PERSONAL	115%	103%	100%	103%	110%	111%	109%	-5%
22	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	104%	103%	116%	113%	108%	110%	103%	-1%
23	PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	100%	433%	338%	367%	591%	268%	250%	150%
24	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	150%	170%	0%					-100%
29	ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	110%	108%	151%	100%	129%	110%	126%	14%
31	INICIATIVAS DE INVERSION	269%	233%	192%	100%	100%	50%	73%	-73%
33	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	99%	95%	100%					-100%
34	SERVICIO DE LA DEUDA	177%	303%	47%	22898%	32236%	20016%	2756%	1454%

Fuente: Dipres

La Institución prácticamente no registra sub ejecuciones de su presupuesto vigente final (Cuadro N° 86) en el período evaluado³¹⁷.

³¹⁷ Las únicas excepciones se presentan los años 2008 y 2009 en el subtítulo 31 "iniciativas de inversión", que representa una parte insignificante del presupuesto institucional (menos del 0,1% en promedio de ambos años), de manera que su incidencia en

Cuadro N° 86: Porcentaje de Ejecución del Presupuesto Final. GENDARMERIA DE CHILE 2003-2009
Porcentajes

Subt	Clasificación Económica	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	VAR %
	GASTOS	98%	99%	99%	99%	99%	99%	99%	2%
21	GASTOS EN PERSONAL	98%	99%	99%	99%	99%	99%	100%	2%
22	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	100%	99%	100%	100%	100%	100%	100%	0%
23	PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	100%	99%	100%	93%	100%	90%	91%	-9%
24	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	89%	102%						-100%
29	ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	85%	96%	99%	97%	99%	98%	98%	15%
31	INICIATIVAS DE INVERSION	86%	100%	100%	100%	100%	50%	43%	-50%
33	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	99%	96%	100%					-100%
34	SERVICIO DE LA DEUDA	109%	188%	172%	100%	100%	100%	98%	-10%

Fuente: Dipres

El análisis presentado lleva a concluir que el incremento sostenido de los gastos en personal aparecen como la principal explicación tanto de los incrementos en el gasto total de Gendarmería como de la sobre ejecución presupuestaria respecto de sus presupuestos iniciales. La evolución de los gastos en personal se explica fundamentalmente por el aumento de la dotación de funcionarios de Gendarmería. Mientras ésta aumentó en un 43% entre los años 2003 y 2009 (ver cuadro N° 25) el gasto en personal creció un 67% en el mismo período (ver Cuadro N° 56).

Ante una situación de sobre ejecución presupuestaria permanente como la que presenta GENCHI en el período evaluado, cobra importancia averiguar las fuentes de ingresos que están sirviendo de contrapartida a los incrementos presupuestarios que se han autorizado año tras año. No es igual constatar que los mayores gastos se financian con mayores ingresos de operación, derivados por ejemplo de mayores recursos generados por los CET, lo cual reflejaría simplemente una proyección "conservadora" o quizás "pesimista" de los ingresos de estos centros, cuya utilización ha sido autorizada en los mismos años en que se ejecutaron los ingresos, que confirmar que los mayores gastos son financiados por aporte fiscal, lo que refleja una subestimación persistente de los gastos que le genera la Institución al Estado.

El Cuadro N° 87 muestra la ejecución de los ingresos de GENCHI como porcentaje de los ingresos contemplados en la Ley de Presupuestos de cada año (presupuesto inicial). Al observar la ejecución de los ingresos presupuestados como porcentaje del los ingresos contemplados en el presupuesto inicial de cada año, se puede ver que el comportamiento de ejecución del aporte fiscal es similar al de la ejecución de los gastos. Cabe recordar que el aporte fiscal representa el 99% de los ingresos contemplados en el

la ejecución presupuestaria institucional es nula. Además estos recursos están asociados principalmente a emergencias, que por definición no son predecibles, por lo tanto en este caso la ejecución presupuestaria no es un buen indicador de la disciplina financiera.

presupuesto inicial de GENCHI y el 98% de los ingresos ejecutados. Por lo tanto, la sobre ejecución de GENCHI ha tenido como principal contrapartida principal aumentos en el aporte fiscal.

**Cuadro N° 87: Porcentaje de Ejecución del Presupuesto Inicial. GENDARMERIA DE CHILE
2003-2009 Porcentajes**

Subt.	Clasificación Económica	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	VAR %
	INGRESOS	114%	104%	105%	106%	112%	111%	108%	-5%
05	TRANSFERENCIAS CORRIENTES							157%	
06	RENTAS DE LA PROPIEDAD			120%	124%	53%	52%	68%	
07	INGRESOS DE OPERACION	153%	129%	214%	186%	129%	148%	144%	-6%
08	OTROS INGRESOS CORRIENTES	147%	88%	165%	113%	324%	289%	250%	70%
09	APORTE FISCAL	113%	104%	104%	106%	111%	111%	107%	-6%
10	VENTA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	424%		0%	53%	30%	21%	4%	-99%

Fuente: Dipres

El Cuadro N° 88 muestra la evolución de los gastos ejecutados por regiones. Como gran parte de los gastos de GENCHI son manejados desde el nivel central, incluyendo gastos correspondientes a regiones, como por ejemplo las remuneraciones de los funcionarios (las regiones sólo administran recursos del subtítulo 21 para viáticos, un mínimo porcentaje de honorarios a suma alzada³¹⁸ y jornales para internos, éstos últimos condicionales a la ejecución de los ingresos de los CET), las cifras son el resultado de un ejercicio realizado por GENCHI y aprobado por el equipo evaluador, que distribuye gastos ejecutados contablemente por el nivel central, entre las regiones que originan tales gastos. La categoría "Gastos no regionalizables" incluye Prestaciones previsionales, Asignación de traslado y Fletes por traslados, cuyas participaciones relativas en el período 2003-2009 fueron 75%, 15% y 10% respectivamente.

Todas las regiones han experimentado un crecimiento de su gasto ejecutado, en términos reales, entre los años 2003 y 2008, pero las tasas de crecimiento han sido heterogéneas, fluctuando en un rango que va del 19% (R. Metropolitana) al 85% (Aysén). La evolución de los gastos ejecutados de las regiones no presenta un patrón definido sino que responden a las necesidades detectadas cada año en el proceso exploratorio que da inicio a la formulación del presupuesto.

³¹⁸ El 2% del total de honorarios a suma alzada fue asignado a los presupuestos de las regiones, en el marco del Programa 02, el año 2009.

Cuadro N° 88: Gasto Regional Total
(En millones de pesos año 2010)

Regiones	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Variación % 2003-2008
Arica	-	-	-	-	-	6.167	50%
Parinacota	-	-	-	-	-	6.167	
Tarapacá	8.795	9.081	10.093	11.091	12.492	7.009	
Antofagasta	4.106	4.179	4.642	4.983	5.392	5.918	44%
Atacama	2.349	2.497	2.699	2.872	3.227	3.465	48%
Coquimbo	3.690	3.906	4.545	5.277	5.917	6.111	66%
Valparaíso	9.540	9.807	10.736	12.014	13.462	14.198	49%
O'Higgins	3.767	4.061	4.639	5.372	5.845	6.731	79%
Maule	6.033	6.225	6.831	7.418	8.606	9.666	60%
Bío Bío	13.014	12.979	13.171	14.160	16.019	17.263	33%
Araucanía	7.766	7.839	8.579	9.117	9.931	11.161	44%
Los Ríos	-	-	-	-	-	3.606	36%
Los Lagos	7.652	7.680	7.041	7.232	9.316	6.838	
Aysén	2.300	2.389	2.666	2.975	3.564	4.257	85%
Magallanes	1.902	2.336	2.574	2.699	3.247	3.344	76%
Metropolitana	26.449	28.701	30.041	30.113	32.279	31.544	19%
Dir. Nacional	23.335	23.850	26.958	29.648	33.544	32.957	41%
Cas	1.673	1.684	1.772	1.729	1.765	1.587	-5%
Escuela	2.704	4.251	4.962	5.268	4.339	4.266	58%
No regionalizables	731	2.329	1.888	2.345	3.262	1.578	116%
Total	125.807	133.792	143.837	154.314	172.205	177.665	41%

Fuente: Gasto Subtítulo 21, de la base del sistema de Remuneraciones, excepto partida viáticos y Jornales. Gasto Resto, sistemas SCG Y SIGFE

En el Cuadro N° 89 se presenta la participación relativa de cada región en el gasto total de GENCHI para el período 2003-2008. La participación de cada región se mantiene relativamente estable en el período analizado, con la única excepción de la Región Metropolitana que reduce su participación de un 21% el año 2003 a un 17,8% el año 2008.

Cuadro N° 89: Distribución del Gasto por Regiones
(Porcentaje sobre el gasto total)

Regiones	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio (%)
Arica Parinacota						3,5	7,1
Tarapacá	7,0	6,8	7,0	7,2	7,3	3,9	
Antofagasta	3,3	3,1	3,2	3,2	3,1	3,3	3,2
Atacama	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	2,0	1,9
Coquimbo	2,9	2,9	3,2	3,4	3,4	3,4	3,2
Valparaíso	7,6	7,3	7,5	7,8	7,8	8,0	7,7
O'Higgins	3,0	3,0	3,2	3,5	3,4	3,8	3,4
Maule	4,8	4,7	4,7	4,8	5,0	5,4	4,9
Bío Bío	10,3	9,7	9,2	9,2	9,3	9,7	9,5
Araucanía	6,2	5,9	6,0	5,9	5,8	6,3	6,0
Los Ríos						2,0	5,4
Los Lagos	6,1	5,7	4,9	4,7	5,4	3,8	
Aysén	1,8	1,8	1,9	1,9	2,1	2,4	2,0
Magallanes	1,5	1,7	1,8	1,7	1,9	1,9	1,8
Metropolitana	21,0	21,5	20,9	19,5	18,7	17,8	19,7
Dir Nacional	18,5	17,8	18,7	19,2	19,5	18,6	18,8
Cas	1,3	1,3	1,2	1,1	1,0	0,9	1,1
Escuela	2,1	3,2	3,4	3,4	2,5	2,4	2,8
No regionalizables	0,6	1,7	1,3	1,5	1,9	0,9	1,3
Total	100						

Fuente: Gasto Subtítulo 21, de la base del sistema de Remuneraciones, excepto partida viáticos y Jornales. Gasto Resto, sistemas SCG, años 2003 y 2004, y SIGFE años 2005 al 2008

8. Análisis de Resultados

El análisis de los resultados obtenidos de los productos estratégicos de Gendarmería, se presentarán ordenados según los Subproductos que componen los productos estratégicos. No obstante lo anterior, existen indicadores que no son posibles de desagregar por Subproductos, (gasto administrativo, ejecución presupuestaria, costo unitario, etc.) los que se presentarán asociados al producto estratégico en forma global.

En GENCHI no existe (ni ha existido) una tipología formalmente definida que permita agrupar los centros penitenciarios según características comunes como tipo de recluido, ruralidad, tamaño, etc. De esta manera, no es posible presentar los resultados agrupados en categorías de centros penitenciarios, salvo las concesionadas y tradicionales; así como la desagregación en Subsistemas Cerrado, Semiabierto, Abierto y Post Penitenciario.

Los resultados presentados en esta sección corresponden al total del sistema penitenciario chileno, es decir, incluyen tanto el sistema tradicional como el concesionado, presentándose en el Capítulo II Sección 9 la comparación entre estos sistemas. Para indagar sobre la situación particular de algún indicador relevante, los resultados se presentarán desagregados regionalmente, en todos los casos que se cuenta con esta información.

La información utilizada para esta evaluación fue elaborada por los propios consultores en base a información secundaria disponible, principalmente los Balances de Gestión Integral, Compendios Estadísticos, y las Matrices de Marco Lógico de los Programas: Centro de Educación y Trabajo, Programa Laboral de Medio Libre y Patronato Nacional de Reos y Programa Hoy es mi Tiempo. Además muchos indicadores y su distribución regional fueron cuantificados por DESUC procesando las Bases de Datos (Excel) del Sistema de Información para la Gestión (SIG).

El levantamiento de toda la información disponible no permitió contar con información para todos los años y para todos los indicadores que fueron diseñados para los fines de esta evaluación, de manera que existen indicadores que quedarán planteados solo a nivel de diseño para un futuro levantamiento. Por otra parte, sólo se contó con información hasta el año 2008, pues las principales fuentes de información que fueron procesadas por los consultores para cuantificar los indicadores fueron el SIG institucional y los informes institucionales, los cuales fueron entregados y estuvieron disponibles el segundo semestre del año 2009 y abarcando datos solo hasta el año 2008.

No fue posible contar con información para todo el periodo 2003–2009, debido a que el sistema de información de GENCHI (SIG) que recoge y sistematiza la información de los indicadores de desempeño reportados por cada una de las Unidades Penales, fue creado a partir del año 2006, y en el momento de la elaboración del informe, no se contaba con la información recopilada para el año 2009. De esta manera, GENCHI solamente entregó las bases de datos del SIG para los años 2006, 2007 y 2008, a partir de las cuales los consultores sistematizaron y procesaron la información para cuantificar los indicadores.

En este tema es necesario aclarar que para la mayoría de los indicadores que no pudieron ser cuantificados, el dato necesario si se encuentra disponible a nivel de unidades penitenciarias, pero no

estaba sistematizado a nivel central ni regional para fines de este estudio, debido a que no había sido solicitado con anticipación por el Departamento de Planificación de GENCHI. De esta manera, estos indicadores son posibles de levantar por el instrumento de seguimiento que actualmente se utiliza, por lo que es factible de medir técnicamente, siempre y cuando se incorpore el indicador en el instrumento de recolección de datos que se utiliza para recoger la información de cada uno de los Centros Penitenciarios.

Finalmente, el análisis realizado buscó la comparación con estándares, evidencia internacional o con algún referente comparativo en la medida que estuvo disponible en los ámbitos asociados a cada subproducto. En los indicadores que no se realizó esta comparación se debió a que no existía información sistematizada al respecto posible de citar formalmente, por cuanto la metodología con el uso de estos indicadores no es la utilizada comúnmente en los demás países latinoamericanos, ni existe un sistema de evaluación, ni de información internacional respecto a los sistemas penitenciarios respectivos. De esta manera, la principal fuente de datos internacionales fue la aportada por la experta internacional en el tema que fue parte del equipo consultor, basada en la información disponible en el Programa de Seguridad y Ciudadanía FLACSO, así como documentos recopilados a nivel nacional de instituciones especializadas como Paz Ciudadana. Al respecto, es necesario mencionar que no existen estándares internacionales que permitan una comparación respecto a la situación analizada en este informe de los tres productos estratégicos de GENCHI³¹⁹.

Producto Estratégico 1: Vigilancia

- **Subproducto 1.1: Cumplimiento de la Reclusión**

Este subproducto se ejecuta en el Subsistema Cerrado. El resultado de este subproducto es posible de medir a través del porcentaje de internos fugados desde el interior de unidades penales, en el Subsistema penitenciario cerrado, respecto del promedio mensual de condenados, procesados, imputados y detenidos. Los resultados muestran una evolución positiva en el tiempo, que da cuenta de un mejoramiento de la eficacia de GENCHI, pues se aprecia una baja sostenida en los años del porcentaje de fugados, llegando en el año 2008 a 0,05%, es decir, menos de la mitad del valor del indicador en el año base (2003) en el cual el porcentaje de fugas era de 0,12%. Si bien el ideal es un 0%, los datos presentados muestran un buen comportamiento de GENCHI respecto a la vigilancia para el cumplimiento de la reclusión, con sólo 19 fugas en todo el país en el año 2008.

Cabe destacar que la disminución de las fugas se ha convertido en uno de los objetivos centrales del trabajo penitenciario en los últimos años, el cual a juicio de los evaluadores se ha logrado, lo que ese valuado como positivo puesto que se cumple con los objetivo del Servicio.

No fue posible comparar este indicador con evidencia internacional, debido a que no existe información internacional válida al respecto³²⁰.

³¹⁹ Fuente: Lucía Damert, Directora del Programa de Seguridad y Ciudadanía de FLACSO – Chile.

³²⁰ Fuente: Lucía Damert, Directora del Programa de Seguridad y Ciudadanía de FLACSO – Chile.

Cuadro N° 90: Indicadores Subproducto 1.1: Cumplimiento de la Reclusión.

Enunciado	Dimensión / Ámbito de Control	Forma de calculo	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. Porcentaje de internos fugados desde el interior de unidades penales respecto al promedio mensual de condenados, procesados, imputados y detenidos al término de cada periodo (1)	Eficacia / Resultado	(N° de fugas efectivas desde el interior ³²¹ año t / promedio mensual de condenados, procesados imputados y detenidos al término del año t) * 100	0,12%	0,14%	0,09%	0,07%	0,06%	0,05%
2. Promedio de internos por funcionarios de vigilancia en el periodo	Eficiencia	(Población penal promedio de condenados, procesados, imputados y detenidos) / (Dotación de funcionarios de la Guardia Interna + Dotación de funcionarios de la Guardia Armada).	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.

Los principales gestores responsables del cumplimiento de las condenas, así como de la seguridad de los internos, son los vigilantes, compuestos por la guardia interna y la guardia armada de GENCHI (gendarmes), los cuales se relacionan directamente con la población reclusa para la provisión de este producto. De esta manera el número de vigilantes respecto al número de condenados, procesados, imputados y detenidos es una medida de eficiencia del sistema. No obstante, no existe esta información, pues el indicador utilizado por GENCHI hasta la fecha es el número de reclusos por guardia interna. Si utilizamos este indicador como PROXI del indicador óptimo, encontramos que en el año 2003 existían 19 reclusos por guardia, indicador que no presenta un patrón de comportamiento muy marcado en los años, con valores entre 14 y 20 reclusos por guardia y con disminuciones y aumentos anuales, pero que a nivel general presenta una evolución con tendencia a la baja, llegando al año 2008 a 14,4 reclusos por guardia, lo que se evalúa positivamente por cuanto un número menor permite esperar mejores condiciones y desempeño de los gendarmes.

No existe un número reglamentado de guardias o un número óptimo definido a nivel internacional, pues la relación depende de otras variables como el nivel de seguridad del penal, infraestructura y tecnología disponible, sobrepoblación, etc. De esta manera, no hay un referente de comparación adecuado para Chile. La menor cantidad de reclusos por funcionario podría asegurar una relación más cercana y personalizada, aunque la relación con los reclusos también está mediada por la calidad de los funcionarios, es decir la formación y preparación especial que deben recibir para el tratamiento penitenciario, pues si este aspecto es débil los reclusos dominantes se impondrán, poniendo en riesgo la seguridad de la cárcel. Si consideramos los datos promedio internacionales disponibles, que indican que en general la cantidad de reclusos por funcionario es entre 5 y 10³²² en países como Guatemala, Paraguay, Belice, etc., con datos

³²¹ Fuga interna: evasión de un recluso bajo la custodia de Gendarmería desde el interior de los establecimientos del subsistema cerrado.

³²² Fuente: La Cárcel: Problemas y Desafíos para las Américas. Dammert, Lucia; Zuñiga, Liza... Editorial: FLACSO / OEA, Fecha Edición: 8 / 2008, 178 páginas

extremos como Costa Rica con sólo 3 reclusos por funcionario y Perú con una relación de 15 o Panamá de 19, tenemos que Chile presenta un valor más bien elevado de reclusos por funcionario, lo cual le confiere un alto nivel de eficiencia, evaluándose positivamente este aspecto. No obstante, esta comparación se realiza sólo a modo de referencia, pues la calidad de la vigilancia depende además de otras características de los guardias, como niveles de formación, educación, capacitación, salario, etc. De esta manera, el juicio global debe considerar los demás indicadores presentados en esta sección.

Al desagregar regionalmente el indicador relativo a las fugas desde el interior, podemos observar que en todas las regiones este indicador es menor que 0,4%, no presentando diferencias reales. Ahora, si apreciamos el número absoluto de fugas presentado en el siguiente cuadro, podemos encontrar que éstas se han concentrado en las regiones del Bío - Bío y Metropolitana con 13 fugas en unidades penales de estas regiones en los tres últimos años, lo que representa un 20% del total de fugados a nivel nacional para el periodo 2006 -2008. A estas regiones, les siguen las regiones de O'Higgins (7 fugas), Antofagasta (5 fugas) y Valparaíso (5 fugas). En general, el mayor número de fugas se condice con las regiones con mayor cantidad de reclusos. De esta manera, prácticamente no hay diferencias significativas en este aspecto entre regiones, que describan deficiencia en la ejecución del Subproducto Cumplimiento de la Reclusión.

**Cuadro Nº 91: Fugas desde el Interior de Unidades Penales. GENCHI
2006-2008**

Región	Nº de personas fugadas desde el interior de unidades penales		
	2006	2007	2008
Tarapacá	0	0	1
Antofagasta	0	4	1
Atacama	0	0	3
Coquimbo	1	0	0
Valparaíso	0	4	1
O'Higgins	0	7	0
Maule	1	1	1
Bío - Bío	7	1	5
Araucanía	1	3	0
Los Lagos	1	0	1
Coyhaique	3	0	0
Magallanes	2	0	0
Región Metropolitana	9	2	2
Los Ríos	0	0	4
Arica y Parinacota	0	0	0
TOTAL	25	22	19

Fuente: GENCHI.

Si analizamos regionalmente el indicador referido al número de internos por guardia interna, encontramos una alta diversidad entre regiones. Los datos muestran un alto valor de este indicador en las regiones de Antofagasta (20), Valparaíso (20), Metropolitana (17), y Atacama (14); mientras que otras regiones muestran un número menor a 10 internos por vigilante, como son las regiones de Tarapacá (9,7); O'Higgins (9,9); Aysén (4,6); Magallanes (7,4) y Los Ríos (9,7). Esta situación se evalúa negativamente, por cuanto

genera heterogeneidad entre penales, que causa diferencias regionales en las condiciones para una correcta vigilancia, pudiéndose explicar esta situación por la falta de consideración de este tipo de indicadores en la asignación del personal a nivel regional.

Cuadro N° 92: Promedio de internos por guardia interna por región año 2008

Región	Región	Promedio de Internos por funcionarios de guardia interna
I	Tarapacá	9,7
II	Antofagasta	20,1
III	Atacama	14,3
IV	Coquimbo	10,9
V	Valparaíso	20,2
VI	O'Higgins	9,9
VII	Maule	12,8
VIII	Bío - Bío	11,7
IX	Araucanía	10,9
X	Los Lagos	10,1
XI	Aysén	4,6
XII	Magallanes	7,4
RM	Región Metropolitana	17,1
XIV	Los Ríos	9,7
XV	Arica y Parinacota	12,9

Fuente: GENCHI.

- **Subproducto 1.2: Seguridad Física y personal de la población penal y de los funcionarios**

Este subproducto se ejecuta en el Subsistema Cerrado y Subsistema Semi Abierto. Para este subproducto se han definido indicadores de resultado que entregan información relevante respecto a la situación de seguridad al interior de los penales. Por una parte, tenemos que en promedio para los último tres años, un tercio de las muertes totales ocurridas al interior de los penales se producen debido a riñas y agresiones, es decir a actos violentos, dando cuenta de precarios niveles de seguridad física y personal al interior de los penales.

Si consideramos el segundo indicador que muestra que en promedio para los últimos tres años, el 17% de las muertes corresponden a suicidios, porcentaje que sumado al anterior indica que prácticamente la mitad de las muertes al interior de los penales son violentas, lo que comparado con el indicador nacional de tasa de muertes por "causas externas"³²³ de 8,7%³²⁴ demuestra el bajo nivel de seguridad al interior de los penales. En ambos indicadores no se aprecia una tendencia de variación en el tiempo, y este indicador de seguridad personal está asociado al alto indicador de reclusos por guardia.

Respecto de suicidios se aprecia un aumento en el año 2007 de la tasa (24%) comparado con los años 2006 (16%) y 2008 (12%), debido posiblemente a la entrada en vigencia de las cárceles concesionadas el

³²³ Originadas por terceros, no por situaciones naturales como enfermedades.

³²⁴ Fuente: Anuario Estadísticas Vitales 2000 – 2004. INE.

año 2005, que como se analizará en el capítulo 9, presentaron un alto porcentaje de suicidios al inicio, con una caída en los últimos dos años, sin una explicación aparente (sujeto a un estudio especial, no incluido en los términos de ésta evaluación).

Si consideramos las defunciones debidas a cualquier causa, encontramos que el 0,3% del promedio de reclusos mueren cada año (3 muertes por mil habitantes). Si comparamos este porcentaje con la tasa de defunción total del país, a modo de referencia (pues no se cuenta con datos internacionales), que alcanza un valor de 0,5% (5 muertes por mil habitantes³²⁵), podemos apreciar que al interior de los penales existe menos tasas de defunciones que en el país en general.

Otro factor que da cuenta del resultado de este subproducto son las agresiones ocurridas al interior de los penales (del SSC)³²⁶. El número de agresiones registradas en el año respecto del promedio de la población penal al término de cada año, presenta un resultado con cierta tendencia a la baja anual, desde un 12,03% en el 2003 hasta un 8,80% en el 2008. Esta situación positiva, sin embargo, no es atribuible a alguna iniciativa realizada por GENCHI para tal efecto, no conociéndose al interior de esta Institución las causas de este hecho.

Finalmente, un proceso clave identificado para el producto estratégico Vigilancia corresponde a la clasificación y segregación de los reclusos al momento de ingresar a un penal. Este proceso es clave para el cumplimiento del subproducto seguridad física y personal de la población penal y de los funcionarios, pues permite separarlos según el nivel de peligrosidad. Al respecto, es esperable y exigible que el 100% de los internos procesados, imputados y condenados sean clasificados. Para medir lo anterior el indicador óptimo es el número de internos que ingresan que fueron clasificados y cuantos no lo fueron. Este indicador no pudo ser cuantificado, pues el dato necesario si bien se encuentra disponible a nivel de unidades penitenciarias, no estaba sistematizado a nivel central ni regional para fines de este estudio. Sin embargo, este indicador es posible de levantar por el instrumento de seguimiento que actualmente se utiliza, por lo que es factible de medir técnicamente, siempre y cuando se incorpore el indicador en el instrumento de recolección de datos que se utiliza para recoger la información de cada uno de los Centros Penitenciarios.

³²⁵ Fuente: Anuario Estadísticas Vitales 2000 – 2004. INE.

³²⁶ El indicador porcentaje de reclusos que sufrieron algún tipo de agresión respecto al total de reclusos, no se consideró para medir este aspecto, debido a que puede subestimar el nivel de agresiones, al contar solo una vez en los casos que un mismo condenado sufra más de una agresión.

Cuadro N° 93: Indicadores Subproducto 1.2.: Seguridad Física y Personal de la población penal y de los funcionarios.

Enunciado	Dimensión / Ámbito de Control	Forma de calculo	2006	2007	2008
1. Tasa de decesos por riñas y agresiones al interior de los establecimientos penales respecto al total de defunciones en los establecimientos penales del Subsistema Cerrado. (2)	Eficacia / Resultado	(N° de decesos por riñas y agresiones ³²⁷ año t / total de defunciones en los establecimientos penales año t) * 100	36,0%	21,0%	39,7%
2. Tasa de Suicidios al interior de los establecimientos penales respecto al total de defunciones en los establecimientos penales (2)	Eficacia / Resultado	(N° de suicidios ³²⁸ año t / total de defunciones en los establecimientos penales año t) * 100	16,2%	23,5%	11,6%
3. Porcentaje de defunciones en los establecimientos penales del Subsistema Cerrado, respecto al promedio de la población penal. (2)	Eficacia / Resultado	(((N° de decesos por enfermedades) + (N° de decesos por suicidio) + (N° de decesos por accidentes ³²⁹) + (N° de decesos por homicidio ³³⁰) + (N° de decesos por otras causas ³³¹)) / (Población penal promedio de condenados, procesados, imputados y detenidos al termino de cada periodo)) * 100	0,28	0,26%	0,25%
4. Porcentaje de agresiones en los establecimientos penales, respecto al promedio mensual de condenados, procesados, imputados y detenidos en el SSC al término de cada periodo. (2)	Eficacia / Resultado	(Número de agresiones registradas en el periodo / Población penal promedio de condenados, procesados, imputados y detenidos en el SSC al término de cada periodo)*100.	12,03%	8,64%	8,80%
5. Porcentaje de internos procesados, imputados y condenados clasificados en el año t respecto al total internos procesados, imputados y condenados en el año t.	Eficacia / Proceso	(Número de internos procesados, imputados y condenados clasificados en el año t / Total internos procesados, imputados y condenados en el año t) *100.	S.I.	S.I.	S.I.

Fuente: (2) Elaboración propia a partir de Base de Datos SIG años 2006, 2007 y 2008.

³²⁷ Agresión: riñas entre internos con o sin armas de cualquier tipo, agresiones a internos o funcionarios con o sin armas de cualquier tipo y autoagresiones con o sin armas de cualquier tipo.

³²⁸ Suicidio: muerte de una persona ocurrida producto de una autoagresión.

³²⁹ Accidente: acción accidental en el interior de los establecimientos penales.

³³⁰ Homicidio: acción mediante la cual una persona pierde la vida producto de la intervención de terceros. Incluye las categorías de dolosos, involuntarios, preintencionales, simples y calificados.

³³¹ Otras Causas: no se ajustan a las causas de fallecimiento antes definidas.

A continuación se presentan los decesos por riñas y agresiones y por homicidio para los años 2006 al 2008 en las regiones del país. Como se aprecia en el cuadro N° 94, existen regiones con eventos aislados, que no son posibles de asociar a problemas de seguridad, como las regiones de Tarapacá, Atacama, Antofagasta, Arica y Parinacota, Aysén, Magallanes y Los Ríos.

Por otra parte, respecto a la ocurrencia de decesos por riñas u agresiones, destacan las regiones de Valparaíso y Bío Bío con 8 muertes cada uno (0,6 muertes por mil internos en ambos) y Araucanía con 5 muertes por estos motivos en los últimos tres años (0,8 muertes por mil internos); mientras que la región de O'Higgins destacan las muertes por suicidio, con 6 muertes en el año 2006 (0,9 muertes por mil internos) ocurridas en el CP concesionado de Rancagua.

Claramente los altos indicadores nacionales se encuentran en los penales de la Región Metropolitana, en los cuales se presenta un alto número de decesos por riñas y agresiones, con 82 en los últimos 3 años (1,7 muertes por mil habitantes), y por suicidio 21 en los años 2006 al 2008 (0,42 muertes por mil habitantes). Esta situación demuestra la condición de inseguridad de éstos penales, específicamente de los penales de Santiago Sur, Puente Alto, Buin y San Miguel, que son los centros en los cuales se concentran estos índices³³², teniendo en común estos penales la alta sobrepoblación (152%, 176%, 223% y 86% respectivamente).

Cuadro N° 94: Muertes por riñas y suicidios

Región	N° de decesos por riñas y agresiones al interior de los establecimientos penales del SC			N° de Suicidios al interior de los establecimientos penales del SC		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Tarapacá	0	1	0	0	0	0
Antofagasta	0	0	0	0	1	1
Atacama	0	0	1	0	1	0
Coquimbo	0	0	2	3	1	0
Valparaíso	2	4	2	2	0	0
O'Higgins	0	0	1	6	3	0
Maule	2	0	0	2	1	2
Bío - Bío	4	3	1	2	0	2
Araucanía	1	0	4	0	1	1
Los Lagos	1	0	1	1	1	1
Coyhaique	0	0	0	0	1	0
Magallanes	0	0	0	1	2	0
Región Metropolitana	30	17	35	1	15	5
Los Ríos	0	0	0	0	0	2
Arica y Parinacota	0	0	1	0	0	0
Total	40	25	48	18	27	14

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos SIG años 2006, 2007 y 2008.

³³² 32 muertos por riñas en Santiago Sur en los tres años; 28 en Colina II y 11 en San Miguel.

- **Subproducto 1.3: Traslado de la población penal**

Este subproducto se ejecuta en el Subsistema Cerrado. El resultado del Subproducto traslado de la población penal, es posible de evaluar al considerar el porcentaje de personas fugadas en los traslados en el exterior (tribunales y hospitales) respecto de total de reclusos trasladados, encontrándose valores muy cercanos al 0% para el periodo 2003 - 2008, que alcanzan las 18 fugas en el 2007 de un total de 167.402 trasladados y 11 fugas en el 2008 de un total de 174.235 trasladados (años para los que se cuenta con la información desagregada del indicador). Estos valores dan cuenta de un buen resultado desde el punto de vista de la eficacia de la acción del traslado de la población penal, considerando sobretudo que en el periodo 2003 – 2005 el porcentaje era bastante superior (0,1%). No existen medidas especiales aplicadas por GENCHI, o razones identificadas en la Institución que permitan explicar la reducción de los fugados.

Cuadro N° 95: Indicadores Subproducto 1.3.: Traslado de la Población Penal.

Enunciado	Dimensión / Ámbito de Control	Forma de calculo	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. Porcentaje de fugas desde el exterior de establecimientos penales del SSC, respecto al total de reclusos del SSC trasladados al exterior.	Eficacia / Resultado	(N° de fugas efectivas desde el exterior ³³³ en el periodo / total de reclusos trasladados al exterior (tribunales y hospitales) en el periodo) * 100.	0,08%	0,09%	0,12%	0,00%	0,01%	0,01%

Fuente: BGI años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008.

Desde el punto de vista regional, al igual que las fugas desde el interior, no existen diferencias significativas en los porcentajes de fugados respecto a los trasladados entre regiones, todos inferiores al 1%. No obstante, si analizamos los números absolutos, encontramos que las fugas se concentran principalmente en la Región Metropolitana, en donde en los últimos tres años se han presentado 20 fugas totales. Para esta región, se aprecia un descenso en este indicador para el año 2008, con sólo 2 fugas en comparación con las 9 fugas de los dos años anteriores (sin existir una explicación al respecto, ni una medida específica de GENCHI para lograrlo, y con un nivel en la cantidad de traslados estable). A esta región le siguen las regiones Valparaíso (5 fugas), y Coquimbo, O'Higgins y Antofagasta con 4 fugas.

³³³ Fuga externa: evasión de un recluso bajo custodia de Gendarmería durante el traslado o permanencia del recluso en tribunales, hospitales u otros lugares distintos al de la reclusión.

Cuadro N° 96: Fugas desde El exterior

Región	N° de fugas desde el exterior de establecimientos penales del SSC		
	2006	2007	2008
Tarapacá	0	0	0
Antofagasta	2	1	1
Atacama	0	0	0
Coquimbo	0	0	4
Valparaíso	2	2	1
O'Higgins	0	4	0
Maule	1	0	0
Bío - Bío	1	0	0
Araucanía	0	0	1
Los Lagos	0	2	0
Coyhaique	0	0	1
Magallanes	0	0	0
Región Metropolitana	9	9	2
Los Ríos	0	0	0
Arica y Parinacota	0	0	1
Total	15	18	11

Fuente: BGI años 2006, 2007 y 2008.

- **Subproducto 1.4: Control y Seguimiento de Beneficios**

Este subproducto se ejecuta en el Subsistema Cerrado. En el marco de este subproducto, GENCHI se encarga de controlar la ejecución de los beneficios penitenciarios del Subsistema cerrado, correspondientes a la Salida Controlada al Medio Libre (SCML), la Salida Dominical (SD) y la Libertad Condicional (LC).

No se definieron indicadores para medir los resultados de este control, principalmente por que el quebramiento de los beneficios no depende de la acción de GENCHI, sino de la propia responsabilidad de los condenados beneficiados. De esta manera, se debiera medir la gestión de este Subproducto a nivel de proceso, mediante la verificación de las acciones necesarias y obligatorias que se deben efectuar por parte de GENCHI para toda persona sujeta a algún beneficio. Sin embargo, no existe un protocolo de acciones para este subproducto, lo que no permite generar un indicador que mida su cumplimiento. Esta situación se evalúa negativamente, por cuanto no permite evaluar la gestión de GENCHI al respecto.

- **Subproducto 1.5: Control y Seguimiento de las penas alternativas a la reclusión**

Este subproducto se ejecuta en el Subsistema Abierto. En el marco de este subproducto, GENCHI se encarga del Control administrativo a la Reclusión Nocturna, el Control administrativo a la Remisión Condicional de la Pena, y el Seguimiento a la Libertad Vigilada.

No se definieron indicadores para medir los resultados de este control y seguimiento, principalmente por que el quebramiento de las penas alternativas a la reclusión no depende de la acción de GENCHI sino de la propia responsabilidad de los condenados beneficiados. De esta manera, se debiera medir la gestión de este Subproducto a nivel de proceso, mediante la verificación de las acciones necesarias y obligatorias que se deben efectuar por parte de GENCHI para toda persona sujeta a una pena alternativa. Sin embargo, no existe un protocolo de acciones para este subproducto, lo que no permite generar un indicador que mida su cumplimiento. Esta situación se evalúa negativamente, por cuanto no permite evaluar la gestión de GENCHI al respecto.

En este subproducto, un factor clave es el promedio de penados en Libertad Vigilada por Delegado de LV. (sólo en el caso de acceder a la Libertad Vigilada se asigna un delegado, pues las otras penas las atienden gendarmes de vigilancia, no personas especializadas en libertad vigilada, principalmente porque se trata de un "control administrativo"). Al respecto, los resultados de este indicador muestran valores que han ido en aumento con los años, con un crecimiento de un 27% en el periodo 2004 - 2008, debido a que el crecimiento de la población penal con medidas alternativas de reclusión en dicho periodo ha sido de un 53% (de 6.733 a 10.324 penados), porcentaje mayor que el aumento de un 47% en el número de los delegados (de 119 delegados a 176) en el mismo periodo. Si bien no existen estudios formales que lo demuestren, los evaluadores estiman que contar con un número menor de penados por delegados permite mejorar las condiciones del servicio prestado en este subproducto, pues mientras mayor sea el número de penados por Delegado de Libertad Vigilada, significa una mayor carga laboral por Delegado, que afecta la calidad de gestión al tener que "atender" a más personas. Por otra parte, se estima que este indicador no influye en el quebramiento de medidas alternativas por parte de los beneficiarios con penas alternativas, pues el quebramiento es responsabilidad de cada penado, y el número de vigilantes no debería afectar en la decisión de un condenado a no cumplir con los compromisos adquiridos.

En general para todos los años este indicador presenta valores que se evalúan negativamente, si consideramos que la normativa vigente establece que cada delegado de libertad vigilada debe tener a su cargo 30 beneficiados como máximo³³⁴. Este valor, validado por los consultores en base a las entrevistas a los funcionarios de GENCHI, como un valor adecuado, y que por lo demás se encuentra fijado por ley se sobrepasa con creces anualmente, llegando a ser prácticamente el doble en los últimos dos años (77 en el 2007 y 59 en el 2008), ver cuadro N° 97. Esta situación no es posible de evaluar positivamente, pues atenta contra la calidad del servicio y para la situación de los propios funcionarios, sin considerar que no se está cumpliendo con la normativa. La explicación de parte de GENCHI respecto a esta deficiencia se basa en la falta de recursos para contratar más delegados. No existe referencia internacional respecto a este indicador.

³³⁴ Artículo N°34 del DTO. N° 1.120 del Ministerio de Justicia, promulgado el 18 de noviembre de 1983, que contiene el reglamento asociado a la Ley N° 18.216 de medidas alternativas a la privación de libertad.

Cuadro N° 97: Indicadores Subproducto 1.5: Control y Seguimiento de las penas alternativas a la reclusión.

Enunciado	Dimensión / Ámbito de Control	Forma de calculo	2004	2005	2006	2007	2008
4. Promedio de penados en Libertad Vigilada por Delegado de Libertad Vigilada (1)	Eficiencia	(Total de penados en libertad vigilada del período / Total delegados de libertad vigilada en el período)	46,4	54,9	57,2	76,9	58,7

Fuente: (1): Elaboración propia a partir de Base de Datos SIG años 2006, 2007 y 2008.

Si desagregamos el indicador Promedio de penados en Libertad Vigilada por Delegado de Libertad Vigilada regionalmente para el año más reciente (2008), encontramos variabilidad entre regiones, con valores entre los 48 y 78 penados por delegados, alcanzando los valores más altos en las regiones de Los Ríos (78), Atacama (72), y Valparaíso (69), encontrándose los valores menores en Antofagasta (47), Coquimbo (48) y el Maule (48). En todos los casos los valores son elevados, por sobre el estándar de 30 penados por delegado, demostrando una deficiencia en este ámbito.

Cuadro N° 98: Promedio de penados en Libertad Vigilada por Delegado Año 2008.

Región	Región	Promedio de penados en Libertad Vigilada por Delegado de Libertad Vigilada
I	Tarapacá	58
II	Antofagasta	47
III	Atacama	72
IV	Coquimbo	48
V	Valparaíso	69
VI	O'Higgins	66
VII	Maule	48
VIII	Bío - Bío	61
IX	Araucanía	54
X	Los Lagos	67
XI	Coyhaique	65
XII	Magallanes	53
RM	Región Metropolitana	57
XIV	Los Ríos	78
XV	Arica y Parinacota	56

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos SIG año 2008.

- **Indicadores Globales Producto Estratégico Vigilancia**

Los indicadores analizados a continuación no pueden ser asociados a un Subproducto en particular, pues se refieren de manera global al Producto Estratégico Vigilancia, pues consideran la entrega de más de un subproducto a la vez (seguridad, traslado, control, etc.).

La variación de la población penal del Subsistema Cerrado muestra aumentos importantes y sostenidos a partir del año 2005, año en el cual aumentó la población en un 2,6% respecto al año anterior, y a partir del cual siguió un aumento constante hasta llegar a una tasa del 12% entre los años 2007 y 2008. En el total del periodo, la población penal promedio de este subsistema aumentó desde 34.543 personas en el año 2003 hasta 46.974 personas en el año 2008, lo que corresponde a un aumento del 36%.

El Subsistema semi abierto referido principalmente al trabajo en los CETs, muestra una población penal promedio que aumentó desde 426 personas en el año 2003 hasta 475 personas en el año 2008, lo que corresponde a un aumento del 12%, con valores relativamente constantes, que van entre las 433 personas (2007) y 488 personas (2004), con un promedio de 460 personas anual.

La tasa de variación de la población penal del Subsistema Abierto muestra un comportamiento similar al subsistema cerrado, con un importante aumento anual 20%, 34% y 11% para los años 2006, 2007 y 2008 respectivamente. En términos absolutos, la población del subsistema abierto aumentó desde 31.520 personas en el año 2003 hasta 50.372 personas en el 2008, lo que corresponde a un aumento del 67%.

Si consideramos que toda la población penal es atendida por GENCHI, debido a la obligación de "atender" a todos los que les deriva el sistema judicial chileno, podemos inducir que GENCHI ha sido eficaz (atiende al 100% de una población en permanente crecimiento) desde el punto de vista de las poblaciones a las cuales le entrega su Producto Vigilancia.

Considerando que los principales recursos para proveer el Producto Vigilancia son la guardia interna (Subsistema Cerrado) y los Delegados de Libertad Vigilada (Subsistema Abierto), el aumento de las poblaciones se ha reflejado directamente en los indicadores analizados anteriormente referidos al promedio de reclusos y penados por guardia o delegado.

Se definió otro indicador que refleja las capacidades de GENCHI para prestar el servicio de vigilancia, como es el Porcentaje de funcionarios uniformados en puestos especiales, respecto al total de funcionarios uniformados. Este indicador se refiere a los funcionarios que tuvieron preparación para realizar acciones de guardia, pero que realizan funciones administrativas. Un alto valor de este indicador mostraría una baja eficacia en el uso de los recursos humanos formados para vigilar, y viceversa. No obstante, este indicador no fue posible de cuantificar por qué no se cuenta con esta información sistematizada y validada en GENCHI. Sin embargo este indicador es técnicamente factible de cuantificar, pues la información necesaria para su cálculo existe en la Institución a nivel de los penales, por lo que de incorporarlo en el SIG institucional es posible cuantificarlo.

Cuadro N° 99: Indicadores de Eficacia y calidad del Producto Estratégico Vigilancia

Enunciado	Dimensión / Ámbito de Control	Forma de calculo	2004	2005	2006	2007	2008
1. Tasa de variación de la población penal reclusa en el Subsistema Cerrado	Eficacia / Producto	$((\text{Población penal promedio SSC año } t) - (\text{población penal promedio SSC año } t-1)) / (\text{población penal promedio SSC año } t-1) * 100$	0,1%	2,6%	7,1%	10,6%	11,8%
2. Tasa de variación de la población penal reclusa en el Subsistema Semi abierto	Eficacia / Producto	$((\text{Población penal SSSA año } t) - (\text{población penal promedio SSSA año } t-1)) / (\text{población penal promedio SSSA año } t-1) * 100.$	6,6%	-4,1%	-6,0%	-1,6%	9,7%
3. Tasa de variación de la población penal condenada con Medidas Alternativas a la Reclusión	Eficacia / Producto	$((\text{Población penal promedio con Remisión condicional de la pena año } t + \text{Población penal promedio con Reclusión nocturna año } t + \text{Población penal promedio con Libertad vigilada año } t) - (\text{Población penal promedio con Remisión condicional de la pena año } t-1 + \text{Población penal promedio con Reclusión nocturna año } t-1 + \text{Población penal promedio con Libertad vigilada año } t-1)) / (\text{Población penal promedio con Remisión condicional de la pena año } t-1 + \text{Población penal promedio con Reclusión nocturna año } t-1 + \text{Población penal promedio con Libertad vigilada año } t-1) * 100.$	-4,2%	-6,3%	19,8%	34,4%	10,6%
4. Porcentaje de funcionarios uniformados en puestos especiales respecto al total de funcionarios uniformados al término de cada periodo	Eficacia / Producto	$(\text{N}^\circ \text{ de funcionarios uniformados en puestos especiales} / \text{Dotación efectiva de funcionarios uniformados}) * 100.$	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.

Fuente: (*): Compendio Estadísticos años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008.

Respecto a la dimensión de de calidad, no se han definido indicadores, considerando la naturaleza del subproducto y la forma de medir calidad por DIPRES (satisfacción de usuarios).

Los significativos aumentos de la población penal a nivel nacional reflejan crecimientos en la población del Subsistema cerrado en el periodo estudiado en casi todas las regiones del país, con las mayores tasas en las regiones de Antofagasta (74%), Atacama (60%), Coquimbo (97%), y Araucanía (53%). La Región del Bío Bío es la única que muestra una leve caída en el periodo, mientras que las regiones de Tarapacá y Los Lagos muestran caídas en el último año, debido a la separación del territorio en las regiones de Arica y Los Ríos, pero no a una disminución real.

Las razones por las cuales hay regiones que si bien aumenta la población penal, lo hace en un porcentaje significativamente menor, no son conocidas, por cuanto no se deben a situaciones manejadas por GENCHI, sino que son resultados de un conjunto de variables a considerar: la acción de los fiscales (por ej. criterios de persecución), de la aplicación de la ley por parte de los Jueces, de la acción de la Defensoría Penal Pública, de los distintos niveles delictuales en las regiones. Todo esto define finalmente los niveles de condenados que deben cumplir penas privativas o no privativas de libertad. Las razones de los aumentos o disminuciones de las poblaciones penales podrían ser estudiadas mediante estudios econométricos, los cuales no estaban en el marco de esta evaluación.

El aumento de la población penal no depende de GENCHI, por lo cual no es correcto evaluar la gestión de vigilancia en esta Institución a partir de este indicador. Sí es posible evaluar la capacidad de GENCHI de recibir y atender a las poblaciones penales, cuyo crecimiento regional depende de múltiples razones ya indicadas. De esta manera en todo el país han aumentado las poblaciones, especialmente los años 2007 y 2008.

Cuadro N° 100: Variación anual Población Penal Subsistema Cerrado periodo 2003 – 2008 y variación porcentual del periodo.

Región	Población Penal						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	% variación 2003 - 2008
Arica y Parinacota						2.082	
Tarapacá	3.097	3.173	3.421	3.589	3.943	2.318	-25,2%
Antofagasta	1.184	1.354	1.461	1.667	1.911	2.063	74,2%
Atacama	558	537	595	685	732	894	60,2%
Coquimbo	940	1.037	1.159	1.420	1.645	1.852	97,0%
Valparaíso	3.560	3.222	3.485	3.972	4.391	4.982	39,9%
O'Higgins	1.686	1.739	1.831	2.047	2.233	2.477	46,9%
Maule	1.560	1.695	1.770	1.950	2.118	2.254	44,5%
Bío Bío	4.161	3.771	3.754	3.883	4.012	4.136	-0,6%
Araucanía	1.488	1.507	1.628	1.811	2.114	2.281	53,3%
Los Ríos						1.041	
Los Lagos	2.450	2.148	1.993	2.040	2.179	1.539	-37,2%
Aysén	209	214	194	224	240	224	7,2%
Magallanes	315	331	339	359	362	363	15,2%
Metropolitana	13.335	13.864	13.871	14.360	16.153	18.468	38,5%
TOTAL	34.543	34.592	35.501	38.007	42.033	46.974	36.0%

Fuente: Compendio Estadísticos años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008.

La población penal del Subsistema semiabierto también muestra un aumento a nivel nacional, aunque con diferencias entre regiones, pues en este caso, las regiones de la Araucanía, Aysén y Metropolitana presentan tasas negativas en el periodo de estudio (-18%, -28% y -16% respectivamente), en contraposición con regiones como Magallanes en donde se cuatriplicó la población. Estas diferencias se pueden explicar por las diferentes disponibilidades de los Centros de Tratamiento y Educación (CET) entre regiones, las que finalmente determinan la población en este tipo de subsistema.

Cuadro N° 101: Variación anual Población Penal Subsistema Semiabierto. 2003-2008

Región	Población Penal						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	% variación
Arica y Parinacota						54	
Tarapacá	32	42	51	59	53	0	-100,0%
Antofagasta	30	32	32	38	37	43	43,3%
Atacama	0	0	0	0	0	0	
Coquimbo	0	0	0	0	0	0	
Valparaíso	44	53	51	53	57	68	54,5%
O'Higgins	0	0	0	0	0	0	
Maule	19	19	24	24	27	26	36,8%
Bío Bío	60	77	80	73	70	80	33,3%
Araucanía	82	79	67	54	58	67	-18,3%
Los Ríos						22	
Los Lagos	103	99	68	59	50	39	-62,1%
Aysén	54	58	51	44	41	39	-27,8%
Magallanes	2	5	11	12	13	10	400,0%
Metropolitana	32	24	33	24	27	27	-15,6%
TOTAL	458	488	468	440	433	475	3,7%

Fuente: Censo de Estadísticas años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008.

La población penal del Subsistema abierto presenta aumentos en todas las regiones del país (las regiones de Tarapacá y Los Lagos muestran caídas debido a la creación de las Regiones de Arica y Los Ríos), destacando el aumento de las Regiones Atacama, Coquimbo, y Araucanía con aumentos mayores al 100% en el periodo de estudio, siendo los menores crecimientos en las Regiones de Aysén (14%) y Bío Bío (10%). Nuevamente, estos aumentos dan cuenta de la demanda que ha tenido que enfrentar GENCHI.

Cuadro N° 102: Variación anual Población Penal Subsistema Abierto. 2003-2008

Región	Población Penal						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	% variación
Arica y Parinacota						852	
Tarapacá	1.432	1.277	1.075	1.252	1.696	908	-36,6%
Antofagasta	1.106	887	746	810	1.230	1.493	35,0%
Atacama	468	394	387	537	828	1.007	115,2%
Coquimbo	903	941	1.023	1.210	1.703	2.086	131,0%
Valparaíso	3.286	3.204	3.305	3.638	4.310	4.777	45,4%
O'Higgins	2.214	2.287	1.932	2.191	3.159	3.546	60,2%
Maule	1.516	1.354	1.882	2.240	2.687	2.832	86,8%
Bío Bío	3.819	3.821	3.098	2.909	3.513	4.193	9,8%
Araucanía	1.378	1.463	1.584	1.782	2.460	2.902	110,6%
Los Ríos						931	
Los Lagos	2.963	2.926	2.440	2.178	2.508	1.884	-36,4%
Aysén	325	247	163	169	310	372	14,5%
Magallanes	598	356	282	387	721	729	21,9%
Metropolitana	11.512	11.025	10.366	14.566	20.410	21.860	89,9%
TOTAL	31.520	30.182	28.283	33.869	45.535	50.372	58,8%

Fuente: Censo de Estadísticas años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008.

Cuadro Nº 103: Indicadores Generales Eficiencia y Economía del Producto Estratégico Vigilancia 2003-2008

Enunciado	Dimensión / Ámbito de Control	Forma de calculo	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. Costo Promedio mensual de Vigilancia por condenado (SSC) (cifras en miles de pesos?)	Eficiencia	(Total gastos directos vigilancia) / (Población penal promedio de condenados, procesados, imputados y detenidos al termino de cada periodo)	M\$89	M\$95	M\$102	M\$101	M\$92	M\$85
2. Porcentaje de Gasto administrativo para la prestación de servicios de Vigilancia	Eficiencia	(Total gasto en administración para los servicios de Vigilancia al año / Total gasto en Vigilancia al año) * 100	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo Estadístico años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008, y de la Información financiera levantada por DESUC.

Otros indicadores con los que se cuenta solamente con información a nivel agregado para el Producto Estratégico Vigilancia son los relacionados a los recursos financieros. El costo directo³³⁵ promedio mensual por condenado en vigilancia muestra valores prácticamente constantes en los años, con un promedio para el periodo 2003 - 2008 de M\$ 93. Los valores presentados muestran poca variación anual, con una tasa de - 4% en el mismo periodo. El juicio respecto a este valor no es posible de realizar, debido a la falta de estándares o referentes que permitan compararlo.

No se cuenta con información del gasto administrativo del Producto Vigilancia, sólo se conocen los gastos administrativos totales de gestión interna global de GENCHI. Este indicador es factible de conocer, para lo cual es necesario realizar un trabajo a nivel de finanzas en la Institución, el cual no fue posible de realizar en este estudio (ver análisis financiero).

No se consideró el indicador porcentaje de ejecución presupuestaria, debido a que no es un indicador técnicamente factible de construir en forma desagregada para cada producto estratégico, por cuanto no existe una distribución y rendición de gastos que identifique a los tres productos estratégicos como centros de costos, pudiéndose analizar este aspecto en forma agregada en el análisis presupuestario.

Producto Estratégico 2: Atención

- **Subproducto 2.1: Prestaciones Básicas**

Este subproducto se ejecuta en el Subsistema Cerrado y Subsistema Semiabierto. El resultado final de la calidad y cobertura de las prestaciones básicas entregadas por GENCHI (alimentación, alojamiento, atención de salud, aseo ambiental y control de plagas y atención social) es posible ser medido según el porcentaje de internos que se contagian de enfermedades infecciosas, principalmente Tuberculosis (TBC)

³³⁵ No incluye gasto administrativo.

y Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida (VIH) respecto a la población penal promedio. Este indicador permite conocer la situación de salud en los penales. No obstante, no se contó con esta información para esta evaluación, debido a que es una información que GENCHI no maneja en sus sistemas los penales, pudiéndose levantar al registrarlo en los exámenes de salud al ingreso de los internos y los exámenes de rutina.

Cuadro N° 104: Indicadores Subproducto 2.1.: Prestaciones Básicas. 2003-2008

Enunciado	Dimensión / Ámbito de Control	Forma de calculo	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1.Tasa de contagio de enfermedades infecciosas (TBC y VIH) en internos respecto a la población penal promedio del SSC	Eficacia / Resultado	(Número de internos que se contagian de enfermedades infecciosas (TBC y VIH) en los establecimientos penales del SSC en el año t / población penal promedio al término del año t) * 100	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
2. Porcentaje de Sobrepoblación penal en establecimientos penitenciarios del SSC, respecto a la capacidad según diseño (1).	Eficacia / Producto	(Población penal promedio mensual que pernocta en el establecimiento SSC – capacidad según diseño del establecimiento / Capacidad según diseño del establecimiento) * 100.	36,0%	34,9%	35,4%	51,3%	45,23%	47,62%
3. Porcentaje de la población penal condenada, procesada e imputada que recibieron a lo menos una prestación de asistencia social completa en el año t respecto al promedio de la población penal condenada, procesada e imputada en el año (1).	Eficacia / Producto	(Número de internos condenados, procesados e imputados que recibieron a lo menos una prestación de asistencia social completa por asistente social en el año t / Población penal promedio de condenados, procesados e imputados al termino de cada periodo) * 100.	54%	77%	82%	88%	76%	101% (*)

Fuente: (1) BGI años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008.

(2) Elaboración propia a partir de Base de Datos SIG años 2006, 2007 y 2008.

(*) El porcentaje supera el 100% debido a que la población penal al término de cada periodo puede ser menor a la atendida por los egresos de los condenados.

A nivel de producto, el indicador más utilizado internacionalmente que da cuenta de la situación del sistema penitenciario cerrado, se refiere al nivel de utilización de los penales respecto a su capacidad, lo que se mide con el indicador de sobrepoblación penal. A nivel global encontramos en Chile sobrepoblación penal en niveles crecientes con los años, partiendo de un 36% de sobrepoblación en el año 2003, alcanzando un porcentaje 51% en el 2006 y de 48% en el año 2008. El aumento de este indicador en los últimos años se

debe principalmente al crecimiento constante de la población penal ya descrito en el análisis del producto Vigilancia.

La situación de sobrepoblación es un problema a nivel internacional. Si comparamos los datos internacionales con Chile, encontrándose que en este país existen menores niveles para este indicador respecto a países como El Salvador (132%), Brasil (82%), Bolivia (55%), Ecuador (128%) y Perú (86%), pero con valores superiores a otros países del cono sur como Costa Rica (30%), México (33%), Guatemala (12%), Nicaragua (33), Argentina 30%, Colombia (25%), Paraguay (9%), Uruguay (28%), y Venezuela (38%)³³⁶.

El estándar internacional esperado para este indicador es 0%, es decir que no exista sobrepoblación, o en otras palabras que los penales se utilicen según la capacidad para la cual fueron diseñados. Esta situación no ocurre en Chile, y si bien es un fenómeno existe a nivel mundial, no deja de ser un problema que afecta directamente la calidad en la entrega del producto estratégico Atención, considerando que a nivel promedio nacional la población atendida es cerca de un 50% superior respecto a la población que según diseño pueden recibir los establecimientos penitenciarios (ver cuadro anterior).

A nivel regional, se encuentran situaciones distintas respecto a la sobrepoblación penal, encontrándose en el año 2008 con 11 de las 15 regiones (73%) con problemas de sobrepoblación penal, siendo las más críticas las regiones de Valparaíso (106%), Arica y Parinacota (91%), Araucanía (78%), Atacama (75%) y Los Ríos (72%).

Las cuatro regiones que no presentan sobrepoblación promedio, es decir, la población penal es menor a la definida según diseño de los establecimientos penales, son Coquimbo, Los Lagos, Aysén y Magallanes. El hecho que en algunas regiones se evidencie exceso de camas disponibles también muestra problemas en el diseño de los penales y en la asignación de internos, debido a la incapacidad de GENCHI de asignar a los presos, pues es una decisión de los jueces, que generalmente impiden el cambio de región de los internos. En la norma no existe ningún espacio para que GENCHI pueda reasignar los internos, solicitar la autorización a quien corresponda, y ni siquiera informa a los jueces sobre los niveles de sobrepoblación, quienes tampoco utilizan este factor en la asignación, siendo la cercanía de los familiares el principal criterio de los jueces para asignar los internos a los penales entre regiones. La situación expuesta se evalúa negativamente por parte del DESUC, por cuanto no permite disminuir la sobrepoblación en las regiones más críticas utilizando el traslado hacia las regiones con menores niveles de este indicador. No obstante, esta situación no depende de GENCHI, por lo que no es posible recomendar realizar acciones al respecto, debido a que legalmente no es su atribución.

³³⁶ Fuente: La Cárcel: Problemas y Desafíos para las Américas. Lucía Dammert – Liza Zúñiga. Editorial FLACSO-OEA, 2008

Cuadro N° 105: Sobrepoblación Penal por región. 2006-2008

Región	Porcentaje de Sobrepoblación Penal		
	2006	2007	2008
Tarapacá	26,9%	37,3%	5,0%
Antofagasta	63,9%	88,0%	51,4%
Atacama	27,0%	36,3%	75,0%
Coquimbo	-24,5%	-7,1%	-4,5%
Valparaíso	78,7%	99,5%	106,7%
O'Higgins	2,6%	9,8%	15,1%
Maule	57,4%	70,9%	27,7%
Bío - Bío	61,9%	68,3%	55,1%
Araucanía	41,7%	67,8%	77,7%
Los Lagos	51,9%	-13,0%	-18,2%
Aysén	-8,1%	2,7%	-11,4%
Magallanes	-11,4%	-27,6%	-12,1%
Región Metropolitana	86,4%	50,0%	56,7%
Los Ríos	0,0%	0,0%	72,0%
Arica y Parinacota	0,0%	0,0%	90,9%

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos SIG años 2006, 2007 y 2008.

Si analizamos la situación individual de los penales en el último año de estudio (2008), podemos encontrar que de un total de 90 unidades penales para las que se tienen datos válidos, el 34% no presenta problemas de sobrepoblación (31 unidades penales), un 30% de los penales presenta una sobrepoblación entre 1% y 50% respecto a la capacidad según diseño del establecimiento (27 unidades penales), mientras que un 20% presenta sobrepoblación entre el 50% y el 100% (18 unidades penales).

Por otra parte, el 16% del total de las unidades penales, presentan hacinamiento, es decir, un valor del indicador de sobrepoblación mayor o igual al 100%, o sea, poblaciones de más del doble de la capacidad del establecimiento (14 unidades penales).

Según los datos del año 2008, la unidad penal que presenta mayor problema es el Centro de Detención Preventiva (CDP) de Peumo con una sobrepoblación de 406%, seguido por el CDP de Villarrica (270%) y el Centro de Cumplimiento Penitenciario (CCP) de Buin (224%). El resto de los establecimientos que presentan hacinamiento sobre el 100% son el CDP Limache (178%), CDP de Puente Alto (176%), CDP de Angol (158%), CDP de Santiago Sur (151%), CDP de Pozo Almonte (143%), Complejo Penitenciario (CP) Valparaíso (142%), CCP Copiapó (136%), CCP Nueva Imperial (118%), CDP Quillota (117%), CP Temuco (157%) y CCP de Chillan (103%).

De esta manera, podemos comprobar que la sobrepoblación es un problema real de las unidades penales del Subsistema cerrado del país, situación que se evalúa negativamente, por cuanto es un fenómeno que afecta directamente en la calidad en la prestación del producto estratégico Atención.

Cuadro N° 106: Sobrepoblación Penal por Grupos de Penales SSC. 2008.

Nivel de Sobrepoblación	Número de establecimientos	% de sobrepoblación
Sin información	7	7%
Mayor a 300 %	1	1%
200 - 300 %	2	2%
100 - 200 %	11	11%
50 - 100%	18	18%
0 - 50%	27	28%
0	2	2%
menor a 100%	29	31%
TOTAL	97	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos SIG año 2008.

Un producto específico del Subproducto Prestaciones básicas, corresponde a la prestación de asistencia social, la cual se expresa en el indicador "Porcentaje de la población penal condenada, procesada e imputada que recibieron a lo menos una prestación de asistencia social completa respecto al promedio de la población penal condenada, procesada e imputada en el año". Este indicador muestra un buen comportamiento desde el punto de vista de la eficacia, pues se aprecia un aumento anual del porcentaje de las personas que reciben a lo menos una prestación de atención social, desde el 54% en el año 2003, alcanzando la totalidad (100%) de la población penal atendida en el año 2008 (ver cuadro Indicadores Subproductos Prestaciones Básicas).

- **Subproducto 2.2: Condiciones para el ejercicio de derechos**

Este subproducto se ejecuta en el Subsistema Cerrado y Subsistema Semiabierto. El ejercicio de los derechos de los reclusos (acceso a la familia, al trabajo, a la educación, al deporte y recreación, a la información, a la práctica del credo, a la cultura y a la asistencia judicial), es posible medirlo a nivel de resultados para el Subsistema cerrado, mediante el cálculo de la prevalencia de enfermedades de salud mental, incluidas las enfermedades mentales crónicas³³⁷, pues se estima que el no ejercicio de los derechos penitenciarios promueve este tipo de enfermedades. Lamentablemente en la actualidad, la Institución no cuenta con esta información, que permita calcular el indicador, pero se estima factible de levantar a futuro, a partir del diagnóstico que los profesionales de la salud puedan hacer en las unidades penales.

³³⁷ Por ejemplo, demencia, Alzheimer, esquizofrenia, trastorno bipolar, retraso mental, ansiedad, trastorno obsesivo compulsivo, etc.

Cuadro N° 107: Indicadores Subproducto 2.2. Condiciones para el ejercicio de Derechos. 2003-2008

Enunciado	Dimensión / Ámbito de Control	Forma de calculo	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. Tasa de prevalencia enfermedades de salud mental en la población penal del SSC.	Eficacia / Resultado	(Número de internos con enfermedades de salud mental (trastornos mentales, afectivos y de personalidad) en el año t / total población penal promedio al término de cada periodo) * 100	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
2. Porcentaje de la población penal con enfermedades mentales crónicas.	Eficacia / Resultado	(Número de población penal que presenta enfermedades crónicas de salud mental (que debieran estar en centros especializados) en el año t / total población penal promedio al término de cada periodo) * 100	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
3. Porcentaje de ocupación de los CET semiabiertos, respecto a la capacidad instalada. (1) (SSC y SSSA)	Eficacia / Producto	(Número de internos en CET semiabiertos / Capacidad instalada en CET semiabiertos)*100		65,5%	70,0%	62,0%	57,6%	58,3%
4. Porcentaje de condenados del subsistema cerrado y Subsistema Semi abierto que realizan actividades laborales en el año t respecto al total de condenados que lo requieren (SSC y SSSA)	Eficacia / Producto	(Número de condenados del subsistema cerrado y Subsistema Semi abierto que realizan actividades labores en el año t / condenados del subsistema cerrado y Subsistema Semi abierto que requieren realizar actividades labores en el año t)*100	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
5. Porcentaje de condenados matriculados en Educación Básica y Media, respecto a la población penal que solicita y que cumple con los requisitos para acceder a la misma (SSC y SSSA)	Eficacia / Producto	(Número de internos matriculados en educación básica y media / Población penal que solicita acceder a educación y que cuenta con los requisitos para acceder, al término de cada periodo)* 100	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
6. Porcentaje de reclusos que participaron en una actividad deportiva, cultural y/o religiosa respecto del total de reclusos que lo demandan (SSC)	Eficacia / Producto	(Número de reclusos que participaron en una actividad deportiva, artístico cultural y/ o religiosa en el año t / total población penal que requiere participar en alguna actividad deportiva, artístico cultural y/ o religiosa en el año t) * 100	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
7. Porcentaje de establecimientos penitenciarios que cuentan con alguno de los programas de acceso a la familia (Programa Conozca a su hijo, Visita Íntima y/o Residencias Transitorias).	Eficacia / Producto	(Número de establecimientos penitenciarios que cuentan con el Programa Conozca a su Hijo, Visita íntima y Residencias Transitorias / Número total de establecimientos penitenciarios) * 100	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.

Fuente: (1) BGI años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008.

(2) Elaboración propia a partir de Base de Datos SIG años 2006, 2007 y 2008.

Entre los principales derechos penitenciarios se encuentran el derecho al trabajo y a la educación. Al respecto, a nivel de producto es interesante apreciar el nivel de ocupación de los Centros de Educación y Trabajo (CET) semiabiertos³³⁸ (Subsistema semiabierto), medido según el número de internos en CET respecto a la capacidad instalada. Este indicador muestra valores relativamente estables en el tiempo con un promedio anual de 59% para el periodo 2006 - 2008. La no utilización de toda la capacidad instalada, se evalúa negativamente, pues, si bien es verdad que se requiere de la empresa privada para generar trabajo en los CET, GENCHI es responsable de generar acciones para atraer a privados en estas labores.

En Chile existen un total de 20 CET semiabiertos distribuidos en el país, cuya ocupación regional presenta variabilidad como se puede apreciar al analizar el periodo 2006-2008 en donde se encuentra una ocupación de un 0% (Tarapacá 2008) hasta un 92% (Antofagasta 2006).

Para el mismo periodo mencionado no se aprecia en ninguna región una ocupación del 100% de los CET Semiabiertos, con un promedio de ocupación nacional para los tres años que alcanza un valor de 59%. El desaprovechamiento de la infraestructura de los CET demuestra un área de mejoramiento respecto a la relación y gestión de GENCHI con el sector privado, en función de aumentar la actividad laboral de los recluidos, considerando que son las empresas privadas las que ocupan estos centros de trabajo, una vez firmados los convenios con GENCHI.

Cuadro N° 108: Ocupación de los CET Semiabiertos por región. 2006-2008

Región	N° CET	Porcentaje de Ocupación de los CET		
		2006	2007	2008
Tarapacá	1	84,3%	77,3%	0,0%
Antofagasta	2	91,7%	77,1%	21,5%
Valparaíso	3	61,9%	66,7%	19,9%
Maule	1	80,0%	67,5%	13,8%
Bío - Bío	4	55,1%	55,1%	14,1%
Araucanía	3	50,0%	49,1%	13,4%
Los Lagos	2	64,2%	45,7%	12,1%
Aysén	2	55,0%	50,0%	10,3%
Magallanes	1	80,0%	73,3%	15,0%
Región Metropolitana	1	43,6%	49,1%	11,4%
Los Ríos	1 (*)	0,0%	0,0%	13,6%
Arica y Parinacota	1 (*)	0,0%	0,0%	19,9%
Total Porcentaje de ocupación nacional	20	62%	58%	58%

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos SIG años 2006, 2007 y 2008.

(*) Estos CET, en los años 2006 y 2007 pertenecían a las Regiones de Los Ríos y Tarapacá respectivamente.

Como se aprecia en el cuadro presentado anteriormente, la ocupación de los CET Semiabiertos cae drásticamente en el año 2008, llegando incluso a un 0% de ocupación en la Región de Tarapacá. Esta baja no tiene razones comprobadas que sean de conocimiento en GENCHI.

³³⁸ Ejemplos de actividades laborales realizadas en los CET, son construcción de ventanas de aluminio, construcción de paneles solares, elaboración de muebles, etc.

El ejercicio del derecho al trabajo, sería posible de medir a nivel de producto mediante el indicador Porcentaje de condenados del Subsistema cerrado y Subsistema Semi abierto que realizan actividades labores en el año t respecto al total de condenados que lo requieren. No obstante esta información no está disponible en GENCHI, pudiéndose levantar consultándole a los internos en cada uno de los centros y sistematizándola incorporándola en el SIG institucional.

Respecto al derecho a la educación de la población penal, el indicador más adecuado que mide a nivel de producto este servicio corresponde al "Porcentaje de condenados matriculados en Educación Básica y Media respecto a la población penal potencial que lo solicita y cumple los requisitos". Esta información no está disponible en GENCHI, pudiéndose levantar consultándole a los internos en cada uno de los centros y sistematizándola incorporándola en el SIG institucional.

Respecto al ejercicio de los derechos referidos a las actividades deportivas, culturales y religiosas, el indicador óptimo para cuantificar su eficacia, es el porcentaje de reclusos que realizan dichas actividades, respecto del total de reclusos que demandan estos servicios, pues estas son actividades voluntarias que dependen de los intereses personales de cada uno de condenados. Esta información no está disponible en GENCHI, pudiéndose levantar consultándole a los internos en cada uno de los centros y sistematizándola incorporándola en el SIG institucional.

Finalmente, el derecho de acceso a la familia es entregado por los penales a través de alguno de los programas específicos de acceso a la familia, como son el Programa Conozca a su Hijo, Residencias Transitorias para Niñas/os con sus Madres Privadas de Libertad y Visitas Intimas. Considerando que estos programas no se desarrollan en la totalidad de los penales, el indicador que permite apreciar su eficacia es el porcentaje de establecimientos con alguno de los programas de acceso a la familia, información que no estuvo disponible para esta evaluación, pero que podría conseguirse fácilmente consultando en cada uno de los centros penitenciarios.

- **Indicadores Globales Producto Estratégico Atención**

Para el Producto Estratégico Atención se han definido dos indicadores que dan cuenta de la calidad del servicio en forma global. Uno de ellos es el porcentaje de respuesta a los reclamos presentados por la población penal, indicador que muestra una baja respuesta en el año 2007 (56%), pero que mejora notablemente en el año 2008, en el cual se respondieron el 99% de los reclamos, debido al mayor conocimiento por parte de los funcionarios de este sistema, que fue recién implementado en el año 2007, año en el cual se empezó a registrar la información.

Por otra parte, el indicador de calidad "Tiempo promedio de respuesta a los reclamos de la población penal atendida" si bien está definido en términos de diseño, no se cuenta con información para su evaluación.

En este tema es importante mencionar que para que estos indicadores sean pertinentes debe existir una correcta difusión y sistema de recepción de reclamos que asegure que los internos conozcan su derecho a reclamar y que puedan hacerlo de una manera no engorrosa.

Cuadro N° 109: Indicadores Generales del Producto Estratégico Eficacia y Calidad

Enunciado	Dimensión / Ámbito de Control	Forma de calculo	2007	2008
1. Porcentaje de respuesta a reclamos de la población penal, respecto a los reclamos recibidos. (Total país)	Calidad	(N° de respuestas a reclamos presentados por la población penal / N° de reclamos presentados por la población penal) *100	56%	99%
2. Tiempo promedio de respuesta a los reclamos de la población penal atendida	Calidad	(sumatoria de días de demora de respuestas a los reclamos de la población penal atendida / número total de reclamos)	S.I	S.I

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos SIG años 2007 y 2008.

En los ámbitos de eficiencia y economía, encontramos que el costo global (incluyendo todos los servicios de atención, como alojamiento, salud, actividades culturales, etc.) resulta en un promedio por atención por recluso del subsistema cerrado en el sistema tradicional, alcanza el valor de M\$67 en el año 2003, manteniéndose relativamente constante con los años alcanzando los M\$73 en el año 2008 (tasa de variación promedio de 9%) y promedio mensual al año de M\$ 76 por interno del subsistema cerrado. El juicio respecto a este valor no es posible de realizar, debido a la falta de estándares o referentes que permitan compararlo.

El gasto administrativo para el producto Atención no fue posible de calcular en la presente evaluación, debido a que GENCHI no disponía de esta información desagregada por producto estratégico, ya que no maneja centros de costos por producto, sino que solamente lo maneja institucionalmente, pudiéndose obtener en los plazos de esta evaluación sólo el valor en términos globales para GENCHI (ver análisis financiero). No obstante, esta información es posible de estimar realizando un análisis de costos de GENCHI.

Cuadro Nº 110: Indicadores Eficiencia y Economía Generales del Producto Estratégico Atención

Enunciado	Dimensión / Ámbito de Control	Forma de calculo	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. Costo promedio anual de atención (alimentación, alojamiento, atención de salud, etc.) por recluso del Subsistema Cerrado Sistema Tradicional (1) (cifras en miles de pesos)	Eficiencia	(Total gastos directos (no administrativo) en Atención en Subsistema Cerrado Sistema Tradicional al año / Población penal promedio de condenados, procesados e imputados en Subsistema Cerrado Sistema Tradicional al termino de cada periodo) * 100.	M\$67	M\$69	M\$84	M\$83	M\$82	M\$73
2. Porcentaje de gasto administrativo en Atención Subsistema Cerrado Sistema Tradicional.	Eficiencia	(Total gasto en administración para los servicios de Atención en Subsistema Cerrado Sistema Tradicional al año / Total gasto en Producto Atención en Subsistema Cerrado Sistema Tradicional año t) * 100.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
3. Promedio de fondos externos recaudados por interno Subsistema Cerrado Sistema Tradicional (2)	Economía	(Fondos recaudados desde organismos externos a la Institución / Población penal promedio del Subsistema cerrado sistema tradicional, al término de cada periodo.)	S.I.	S.I.	S.I.	0	0	\$ 67.795

Fuente: (1): Elaboración propia a partir de Información financiera levantada por DESUC y compendios estadísticos.

(2): Elaboración propia a partir de Base de Datos SIG años 2006, 2007 y 2008.

(*): Incluye todo el gasto de Atención y sólo los condenados del Subsistema cerrado, considerando que estos son el principal gasto

En el último año de ejecución de este producto estratégico (2008) existieron apalancamientos de recursos de agentes externos a GENCHI, como fondos públicos regionales y aportes de privados, que han sido obtenidos por las direcciones regionales de GENCHI. Estos recursos en su mayoría han sido usados para mejorar las condiciones de infraestructura necesarias para el servicio de atención de los reclusos.

Al respecto, el valor promedio de fondos externos recaudados por interno en el año 2008 alcanzó un valor de M\$68, siendo tan solo un 7% inferior al costo promedio de la atención para el mismo año (tomando en cuenta que el denominador es el mismo para ambos indicadores), siendo un buen resultado desde el punto de vista del ámbito de economía, considerando que anteriormente no existía aporte de terceros, lo que significa un avance y una muestra de descentralización al ser gestionados a nivel regional. Al respecto

destaca la gestión de las regiones de Atacama que recaudó en el año 2008 un promedio de \$1.407.000 por interno; Maule con un promedio de \$205.000 por interno, Antofagasta con un promedio de \$148.000 por interno y Valparaíso con un promedio de \$114.000 por interno, tal como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 111: Promedio de Fondos Externos Recaudados

Región	Promedio de fondos externos recaudados por interno en Miles de \$
Tarapacá	5
Antofagasta	148
Atacama	1.407
Coquimbo	10
Valparaíso	114
O'Higgins	18
Maule	205
Bío - Bío	31
Araucanía	25
Los Lagos	17
Aysén	0
Magallanes	88
Región Metropolitana	5
Los Ríos	0
Arica y Parinacota	86

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos SIG años 2006, 2007 y 2008.

Producto Estratégico 3: Asistencia

- **Subproducto 3.1: Estímulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades**

La modalidad de entrega de este Subproducto es a través del Programa Centro de Educación y Trabajo (CET) y el Programa Laboral de Medio Libre (PLML), así como también la entrega de apoyo psicosocial durante el cumplimiento de la condena de internos privados de libertad y la atención en Centros de Tratamiento de Adicciones. El CET se ejecuta en el Subsistema Cerrado y Subsistema Semiabierto; el PLML en el Subsistema Abierto; la entrega de apoyo psicosocial se realiza en el Subsistema Cerrado y los Centros de Tratamiento de Adicciones funcionan en el Subsistema Cerrado. De esta manera, los indicadores utilizados para evaluar se refieren a diversos aspectos de estos programas en forma separada. El subproducto "Estímulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades" busca finalmente que los penados que egresan del sistema penitenciario no vuelvan a cometer delitos y lleven una vida apegada a la legalidad. De esta manera, el indicador de resultados que da cuenta de esta situación corresponde al de reincidencia, el cual ha sido definido como "la ejecución de uno o más delitos por un sujeto después de haber sido condenado por sentencia firme por otro u otros delitos". La

cuantificación la realizó GENCHI, identificando aquellos beneficiarios de cada uno de los programas de reinserción egresados en el periodo 2006-2008, que reincidieron durante el mismo periodo, esto considerando que después de dos años egresados existe el beneficio de borrar los antecedentes.

Los resultados de éste indicador para el año 2008 muestran valores similares para el Programa Centro de Educación y Trabajo (CET Semiabierto³³⁹ Subsistema semiabierto), con un porcentaje de reincidencia de 13,2% y para el Programa Laboral de Medio Libre (PLML) (Subsistema semiabierto) con un valor de 14,2%, valores que se evalúan positivamente, pues son significativamente menores a este mismo indicador de los programas post penitenciarios de reinserción de GENCHI como son el PANAR (20,83%) y Hoy es Mi Tiempo (19,2%).

El indicador de reincidencia no se calculó para los CET cerrados, debido a que éstos corresponden al Producto Estratégico Atención, pues representan acceso al trabajo, y no tienen como función la reinserción, como es el caso de los CET Semiabierto que son partes del Producto Estratégico Asistencia.

No existen indicadores internacionales respecto a la reincidencia que utilicen la misma metodología y, que por lo tanto, sean comparables. No obstante, sólo a modo de referencia es posible de considerar un estudio que arroja una tasa de reincidencia a nivel global del sistema penitenciario de Chile para el año 2003 equivalente al 60%³⁴⁰. Por otra parte, si consideramos datos internacionales de las tasas de reincidencia, con valores de 59% en Reino Unido (2002), 47% en EEUU (2001) y 38% en Australia (2000)³⁴¹, podemos concluir a priori que estos programas indicados tienen efectos positivos en sus beneficiarios, pudiéndose evaluar positivamente desde el punto de vista de la eficacia de los programas que conforman este subproducto.

A nivel de resultado no se contó con información respecto a la tasa de reincidencia para los penados del Subsistema cerrado que no participan en los programas específicos de reincidencia, pero que sí reciben apoyo psicosocial (que no es lo mismo que el apoyo social del Producto estratégico Atención). La comparación con este indicador sería el mejor grupo control para evaluar el efecto de los programas considerados en este subproducto. No obstante, no existe información al respecto, debido a que GENCHI no ha desarrollado estudios sobre el tema, aunque podrían ser factibles de realizar, tal como se ha hecho con los programas mencionados.

A nivel de Producto, los indicadores considerados para evaluar la eficacia de los productos específicos de este subproducto (CET, PLML y Apoyo Psicosocial), son los referidos a su cobertura, es decir, a qué porcentaje de la población que cumple con los requisitos participa de los Programas. Al respecto no se cuenta con información cuantitativa de la población potencial del Programa CET pues GENCHI no la ha calculado (se tiene estimación solo para el año 2004, pero es una población dinámica, por lo que el dato no es utilizable), pero sí para el PLML que muestra bajas coberturas respecto a la población objetivo³⁴², con valores menores al 10% en los últimos años, y con una tendencia a disminuir su eficacia (de 10% en el

³³⁹ El estudio realizado por GENCHI solo consideró los CET Semiabierto y no los cerrados, pues son los relevantes en cuanto a la asistencia y la reinserción.

³⁴⁰ Definida como recondena, es decir como el hecho de volver a cometer un delito después de haber sido condenado anteriormente por el mismo o por otro delito. Fuente: Políticas y Programas de Rehabilitación y Reinserción en Cárceles. Bernardita Williamson. Fundación Paz Ciudadana. 2003.

³⁴² Cuantificada en 31.400 personas.

2006 a 7% en el 2008). Esta disminución se evalúa negativamente considerando que una gran parte de posibles beneficiarios no tienen la posibilidad de participar.

En general el número de beneficiarios de estos programas es bastante bajo, encontrándose para el año 2008 un total de 801 internos atendidos por el programa CET; 2.199 beneficiarios intervenidos en el PLM.

Respecto a la cobertura de la atención psicológica encontramos variabilidad en el tiempo, pero con una deficiencia generalizada, pues en general se esperaría que el 100% de la población reciba atención, lo cual prácticamente se obtiene sólo en el año 2005 (97%), con el resto de los años que se cubre menos del 70%. Esta evaluación negativa se acrecienta si consideramos que los datos entregados por GENCHI para este indicador miden la atención psicológica como realizada cuando se ejecuta sólo una consulta, lo cual es considerado incorrecto por los consultores, pues se debiera entender por una atención psicológica a la entrega de a lo menos tres sesiones de mínimo una hora cada una, para lograr un buen diagnóstico de la persona atendida, para luego iniciar un tratamiento que contribuya al logro de una reinserción. De esta manera, se estima la cobertura real debe ser mucho menor, pero no es posible cuantificarla, pues no existe información al respecto, pudiendo ser levantada la información en cada uno de los centros penitenciarios por el personal de salud que la entrega (psicólogos), lo que podría lograrse al solicitarles levantar y sistematizar dicha información.

Una de las acciones más relevantes realizadas por todos los programas de rehabilitación es la capacitación (para desarrollar oficios determinados, como carpintería, amasandería, gasfitería, etc.) de los penados, acción que muestra distintos niveles de cobertura según sean internos o pertenecientes al medio libre.

Los condenados a medidas alternativas presentan altos índices de cobertura en el ámbito de la capacitación y nivelación escolar, pues sobre el 75% de estos condenados completaron capacitación técnica y se nivelaron escolarmente, con valores del indicador de 73%, 74%, 77% y 79% en los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 respectivamente. Esto es posible de explicar por la naturaleza de los CET abiertos cuya principal función es la reinserción, a diferencia de los sistemas cerrados que deben velar principalmente por el cumplimiento de sentencia.

No existe información del porcentaje de capacitados certificados respecto al total de capacitados, que nos permita medir la naturaleza y calidad de la capacitación. Esta información no se ha medido en GENCHI para los años estudiados, lo que se evalúa como inadecuado.

Respecto al tratamiento de adicciones entregado por los centros de tratamiento en el subsistema cerrado, no fue posible conocer su cobertura medida por el indicador "Porcentaje de atención en centros de tratamiento a reclusos del subsistema cerrado respecto al total de condenados con problemas de adicción". Tampoco se logró medir su eficacia, desde el punto de vista de la deserción de estos tratamientos por parte de los beneficiarios, a través del "Porcentaje de reclusos atendidos que desertan antes del fin del tratamiento del programa de adicciones respecto del total de internos atendidos". Esta información no estuvo disponible, por cuanto los Centros de tratamiento no la manejan, siendo una información que se podría levantar y sistematizar en cada uno de estos centros y enviar a GENCHI, por medio del SIG institucional.

Cuadro Nº 112: Indicadores Eficacia y Calidad Subproducto 3.1. Estimulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades

Enunciado	Dimensión / Ámbito de Control	Forma de calculo	2004	2005	2006	2007	2008
1. Porcentaje de beneficiarios del Programa CET Semiabiertos que han reincidido luego de egresar del sistema penitenciario por cumplimiento de condena (1)	Eficacia / Resultado	(Nº de beneficiarios egresados del programa en el año t-2 que reincidieron legalmente los años t-2, t-1 y t / número de beneficiarios egresados del programa en el año t-2) * 100	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	13,21%
2. Porcentaje de beneficiarios del PLML que han reincidido luego de egresar del sistema penitenciario por cumplimiento de condena (1) (SSA)	Eficacia / Resultado	(Nº de beneficiarios egresados del programa PLML del Subsistema abierto en el año t - 2 que reincidieron legalmente los años t-2, t-1 y t) / Nº de beneficiarios egresados del Programa PLML del Subsistema abierto en el año t-2) * 100	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	14,23%
3. Porcentaje de reincidencia de reclusos que no participaron en alguno de los siguientes Programas: HEMT, CET Semiabiertos y Programa Laboral del Medio Libre ³⁴³ .	Eficacia / Resultado	(Nº de egresados del sistema penitenciario que no participaron en HEMT, CET y PLML el año t-2, t-1 y t / número de egresados del sistema penitenciario en el año t-2) * 100	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
4. Porcentaje de la población penal que ingresa a CET respecto a la población penal del subsistema cerrado que cumple los requisitos de ingreso ³⁴⁴	Eficacia / Producto	(Nº de condenados ingresados a CET en el periodo / Nº total de reclusos que cumplen los requisitos para ingresar en un CET de acuerdo a la evaluación de un Consejo Técnico) * 100	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
5. Porcentaje de beneficiarios intervenidos respecto de la población objetivo del Programa PLML (Subsistema Semiabierto) (2)	Eficacia / Producto	(Nº de beneficiarios intervenidos cada año / Nº de condenados promedio en medidas alternativas y salida controlada que conforman la población objetivo cada año) * 100	S.I.	9%	10%	9%	7%

³⁴³ Se entiende por atención psicológica la ejecución de tres sesiones de a lo menos una hora cada una, lo que permite lograr un buen diagnóstico de la persona, para luego iniciar un tratamiento si es necesario.

³⁴⁴ Reclusos que cumplen los requisitos para ingresar en un CET y presentan solicitud de postulación.

6. Porcentaje de condenados, procesados e imputados que reciben atención psicológica ³⁴⁵ respecto al total de procesados, imputados y condenados al termino de cada periodo. (3)	Eficacia / Producto	(Número de condenados, procesados e imputados que recibieron atención psicológica en el periodo / promedio mensual de condenados, procesados e imputados al termino de cada periodo) * 100	66,6%	97,1%	56,3%	57,6%	71,1%
7. Porcentaje de condenados con Medidas Alternativas a la Reclusión (MAR) intervenidos respecto al total de la población condenada con MAR (3)	Eficacia / Producto	(Nº de beneficiarios intervenidos cada año / Nº de condenados con MAR en el periodo) * 100	S.I.	73,13%	73,73%	76,7%	79,08%
8. Porcentaje de condenados capacitados laboralmente con certificación respecto al total de capacitados (SSC, SSSA, y SSA).	Eficacia / Producto	((Nº de condenados con capacitación laboral certificada Subsistemas cerrado, semi abierto y abierto / total capacitados laboralmente) * 100	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
9. Porcentaje de reclusos tratados por adicciones en Centros de Tratamiento del subsistema cerrado respecto del total de reclusos con problemas de adicción	Eficacia / Proceso	(Nº de reclusos tratados en los Centros de tratamiento del subsistema cerrado / Nº total de reclusos con problemas de adicción) * 100	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
10. Promedio de deserción del programa de tratamiento de adicciones (SSC)	Eficacia / Proceso	(Nº de reclusos que desertan antes de finalizar su tratamiento / Nº total de internos atendidos en Centros de Tratamiento el año i).	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.

Fuente:(1): Departamento de Readaptación, Departamento de Tratamiento en el Medio Libre, Patronato Nacional de Reos.

(2): Medición de Indicadores Matriz de Marco Lógico (Período 2004 – 2008) GENCHI

(3): BGI años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008.

(4): Elaboración propia a partir de Base de Datos SIG años 2006, 2007 y 2008.

La desagregación regional de los indicadores de eficacia previamente analizados con información disponible, se presenta a continuación.

El indicador "Porcentaje de beneficiarios condenados a Medidas Alternativas a la reclusión que completaron capacitación técnica y se nivelaron escolarmente", muestra niveles similares a nivel regional,

³⁴⁵ Se entiende por atención psicológica la ejecución de tres sesiones de a lo menos una hora cada una, lo que permite lograr un buen diagnóstico de la persona, para luego iniciar un tratamiento si es necesario.

con valores para el 2008 que se mueven entre el 66% en la Región de Los Lagos y el 90% en la Región de Atacama, cifras que muestran un buen desempeño del Subsistema abierto respecto a la capacitación y nivelación escolar de sus condenados, salvo la Región de Aysén en la cual el valor es cero, por motivos que no fueron posible de explicar por parte de GENCHI a los consultores en esta evaluación.

Cuadro N° 113: Porcentaje de beneficiarios con Medidas Alternativas que completaron capacitación técnica y se nivelaron escolarmente por región (2008)

Regiones	Porcentaje de beneficiarios condenados a Medidas Alternativas a la reclusión que completaron capacitación técnica y se nivelaron escolarmente respecto al total de beneficiarios capacitados o nivelados
Tarapacá	72,0%
Antofagasta	81,0%
Atacama	90,0%
Coquimbo	86,0%
Valparaíso	73,0%
O'Higgins	70,0%
Maule	74,0%
Bío - Bío	67,0%
Araucanía	72,0%
Los Lagos	66,0%
Aysén	0,0%
Magallanes	86,0%
Región Metropolitana	78,0%
Los Ríos	83,0%
Arica y Parinacota	79,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos SIG año 2008.

Respecto a la realización de actividades laborales sistemáticas a nivel regional también hay diferencias notables, con regiones que presentan altos niveles de porcentaje de condenados que las realizan, como por ejemplo, Aysén (88%), Maule (60%), Araucanía (55%) y Magallanes (50%); mientras que otras regiones muestran niveles menores como los Ríos (20%) y Antofagasta (19%). Esto muestra diferentes resultados a nivel regional, lo que se evalúa negativamente, pues da cuenta de una alta heterogeneidad en la gestión regional respecto al tema.

Cuadro N° 114: Porcentaje de condenados que realizan actividades laborales sistémicas por región (2008)

Regiones	Porcentaje de condenados que realizan actividades laborales sistémicas, respecto al promedio de condenados en el periodo
Tarapacá	24,6%
Antofagasta	19,4%
Atacama	43,4%
Coquimbo	44,4%
Valparaíso	44,5%
O'Higgins	22,0%
Maule	60,2%
Bío - Bío	37,8%
Araucanía	54,5%
Los Lagos	39,5%
Aysén	88,1%
Magallanes	50,4%
Región Metropolitana	28,3%
Los Ríos	19,5%
Arica y Parinacota	35,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos SIG año 2008.

Respecto al ámbito de eficiencia para el subproducto "Estímulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades", se cuenta con información obtenida de las Matrices de Marco Lógico de los Programas de Rehabilitación y Reinserción Social. En general no existen valores óptimos ni estándares internacionales para comparar los niveles de estos gastos. No obstante, su evolución en el tiempo habla de un buen comportamiento desde el punto de vista de la eficiencia, pues el "gasto total promedio del programa CET (SSC y SSSA) por interno atendido" muestra valores que han disminuido su valor desde M\$4.545 en el año 2006 hasta llegar a M\$ 1.776 en el año 2008 (tasa de variación de -61%); mientras que el costo promedio por beneficiario capacitado laboralmente en el PLML también muestra una tasa de -5%, alcanzando un valor de M\$281 en el 2007 y M\$ 266 en el 2008. No existe información respecto al costo por interno tratado por adicciones (ver cuadro N° 115).

En el ámbito de evaluación de economía, medido desde el punto de vista de la ejecución presupuestaria del Programa CET (SSC y SSSA) como del PLML, también muestran un buen comportamiento, por cuanto alcanzan valores anuales prácticamente del 100%, e incluso superiores en el CET para el año 2008 debido al aumento presupuestario (ver cuadro siguiente).

Finalmente, los CET (SSC y SSSA) presentan un buen resultado en el indicador de economía "Porcentaje de ingresos propios generados por el Programa CET", con un valor de 90%, 89%, 89% y 86% en los años 2005, 2006, 2007 y 2008 respectivamente, lo que demuestra la valorable capacidad de estos centros de generar ingresos gracias a las actividades productivas que se realizan en su interior, y a las ventajas de interactuar con el sector privado en su operación.

Cuadro N° 115: Indicadores Eficiencia y Economía Subproducto 3.1.: Estímulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades

Enunciado	Dimensión / Ámbito de Control	Forma de calculo	2005	2006	2007	2008
1. Gasto promedio CET por interno atendido en El Programa CET (SSC y SSSA)	Eficiencia	Gasto efectivo total del Programa CET año t / N° de internos atendidos por el Programa CET año t	M\$ 4.545	M\$3.772	M\$4.362	M\$ 1.776
2. Costo promedio por beneficiario capacitado laboralmente PLML	Eficiencia	Presupuesto ejecutado por componente capacitación cada año / N° de beneficiarios capacitados cada año	S.I.	S.I.	M\$281	M\$ 266
3. Porcentaje de ejecución presupuestaria Programa CET (SSC y SSSA)	Economía	(Total del presupuesto del Programa ejecutado año t / Total de presupuesto asignado al Programa año t)*100	91,8%	104,7%	93,9%	126%
4. Porcentaje de ingresos propios generados por el Programa CET	Economía	(Total de ingresos propios generados por el Programa año t / Total de fondos del Programa ejecutados año t)*100	87,8%	87,3%	89,6%	88,9%
5. Porcentaje de ejecución del presupuesto asignado PLML	Economía	(Presupuesto total gastado cada año / Presupuesto total asignado cada año)*100	99,8%	99,9%	95,5%	98,8%
6. Costo promedio mensual por interno tratado por adicción (SSC).	Eficiencia	(Gasto total mensual en Centros de Tratamiento / Promedio de internos tratados mensualmente)	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.

Fuente: Medición de Indicadores Matriz de Marco Lógico (Período 2004 – 2008) GENCHI

- **Subproducto 3.2: Beneficios de salida al medio libre**

Este subproducto se ejecuta en el Subsistema Cerrado. Los resultados de la gestión de GENCHI en la entrega del subproducto Beneficios de salida al medio libre, serían posibles de evaluar utilizando el indicador "Porcentaje de postulantes que obtienen beneficios intrapenitenciarios en el periodo (salida dominical, salida de fin de semana, y salida controlada al medio libre) respecto al total de condenados que están en condición de postular a beneficios intrapenitenciarios en el periodo". No obstante, la Institución no maneja la información que permita conocer las variables que dan forma a este indicador (número de postulantes que obtienen los beneficios y los que están en condiciones de postular). Esta información no se encontró sistematizada en el momento de realizar esta evaluación, pero se estima es posible de levantar desde cada uno de los centros penitenciarios, para lo cual el SIG es el instrumento que debiera utilizarse.

Cuadro N° 116: Indicadores Subproducto 3.2.: Beneficios de salida al medio libre.

Enunciado	Dimensión / Ámbito de Control	Forma de calculo	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. Porcentaje de postulantes que obtienen beneficios intrapenitenciarios en el periodo respecto al total de condenados que están en condición de postular a beneficios intrapenitenciarios y que postulan.	Eficacia / Producto	(Total de internos que obtienen Beneficios intrapenitenciarios (salida dominical, salida de fin de semana, y salida controlada al medio libre) en el periodo / Total de condenados que están en condiciones de postular a beneficios intrapenitenciarios y que postulan al término de cada periodo) *100	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.

- **Subproducto 3.3: Apoyo a la reinserción post-penitenciaria**

Este subproducto se ejecuta en el Subsistema Postpenitenciario. La modalidad de entrega de este Subproducto es a través del programa Patronato Nacional de Reos (PANAR), específicamente a través de los componentes denominados Programa Hoy es Mi Tiempo y Eliminación de Antecedentes. De esta manera, los indicadores utilizados para evaluar se refieren a diversos aspectos de estos programas en forma separada.

El apoyo a la reinserción post - penitenciaria tiene como propósito "Apoyar la reinserción social y brindar apoyo post-penitenciario a la población de condenados que egresa al medio libre, mediante el desarrollo de acciones de control e intervención". Los resultados del indicador de reinserción, muestran para el PANAR un porcentaje de reincidencia de 20,8% y para Hoy es Mi Tiempo de 19,2% valores que a pesar de ser mayores que los programas Centro de Educación y Trabajo (13,2%) y el Programa Laboral de Medio Libre (14,2%), se evalúan positivamente, pues son menores que la tasa de referencia a nivel global del sistema penitenciario del país equivalente al 60%³⁴⁶, y a referencias internacionales de 59% para el Reino Unido (2002); 47% para EEUU (2001) y 38% para Australia (2000).

A nivel de resultados, este subproducto muestra resultados disímiles respecto a sus coberturas. Por una parte, el porcentaje de beneficiarios del PANAR respecto al total de egresados en las regiones donde existe PANAR, muestra un valor de 42% para el año 2008 (único año con información), bastante alto si consideramos que la participación en este programa es voluntaria³⁴⁷.

Los efectivamente atendidos por el Programa Hoy es Mi tiempo, HEMT, respecto a su población objetivo (los adscritos al DL 409³⁴⁸), muestra valores bastante bajos, que se mueven entre el 1,6% en el año 2007 y

³⁴⁶ Fuente: Políticas y Programas de Rehabilitación y Reinserción en Cárceles. Bernardita Williamson. Fundación Paz Ciudadana. 2003.

³⁴⁷ El PANAR se ejecuta en un total de 7 Regiones del país a través de los Patronatos Locales que existen en las siguientes ciudades: Arica, Santiago, Melipilla, Valparaíso, Rancagua, Concepción y Talca.

³⁴⁸ Egresados de sus condenas con penas cumplidas en cualquiera de los sistemas cerrado, semiabierto o abierto, que participan del proceso de eliminación de antecedentes.

1,5% en el año 2008, demostrando lo limitado que es este programa en GENCHI en cuanto a cobertura.

En número de beneficiarios de estos programas en el año 2008 fue un total de 22.854 condenados atendidos por el PANAR; y 350 beneficiarios que participan en el Programa HEMT.

Respecto al producto específico "Eliminación de Antecedentes" no es posible medir su cobertura medida como el Porcentaje de la población de condenados que egresa al medio libre que participan en el Programa Eliminación de Antecedentes respecto al total de los egresados al medio libre que cumpla los requisitos. Lo anterior porque no se contó con la información sistematizada en GENCHI, debiéndose levantar y sistematizar en los propios Patronatos de Reos, lo cual es factible de realizar mediante las instrucciones de las autoridades de GENCHI a los respectivos directivos.

Otro indicador relevante de calcular es porcentaje de condenados que participan en el Programa Eliminación de Antecedentes que aborta o no logra egresar respecto del total de participantes del Programa Eliminación de Antecedentes. No existe información para calcular este indicador en GENCHI, debido a las mismas razones descritas en el párrafo anterior.

Finalmente otro indicador para este producto específico formulado es el Porcentaje de solicitudes de eliminación de antecedentes presentadas al SEREMI en relación a los egresados del proceso de eliminación de antecedentes, indicador que presenta un buen comportamiento, pues en promedio para los años 2004 al 2008, cerca del 80% de los egresados del proceso de eliminación de antecedentes terminan presentando al SEREMI la solicitud para la respectiva eliminación. El resultado del indicador se considera positivo considerando que el proceso tiene una duración de dos años, en los cuales los egresados deben cumplir requisitos definidos, siendo por tanto la presentación de la solicitud un proceso no fácil ni rápido.

Cuadro N° 117: Indicadores Eficacia y Calidad Subproducto 3.3. Apoyo a la reinserción post-penitenciaria

Enunciado	Dimensión / Ámbito de Control	Forma de calculo	2004	2005	2006	2007	2008
1. Porcentaje de beneficiarios del Programa PANAR que han reincidido luego de egresar del sistema penitenciario por cumplimiento de condena (1)	Eficacia / Resultado	(N° de beneficiarios egresados del programa en el año t-2 que reincidieron legalmente los años t-2, t-1 y t / número de beneficiarios egresados del programa en el año t-2) * 100.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	20,83%
2. Porcentaje de beneficiarios reincidentes legales una vez egresados del componente HEMT (1)	Eficacia / Resultado	(N° de beneficiarios intervenidos por el componente HEMT cada año, que reinciden legalmente después del egreso del componente HEMT / N° de beneficiarios intervenidos por el componente HEMT cada año) *100	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	19,23%

3. Porcentaje de condenados y egresados atendidos por el PANAR en relación a la población objetivo ³⁴⁹ del Programa donde existe PANAR (2)	Eficacia / Producto	(N° de condenados, egresados y familia atendidos por PANAR / Total de condenados, egresados y familia en regiones donde existe PANAR) * 100.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	42,1%
4. Porcentaje de personas adscritos al DL 409, atendidos con la modalidad de intervención denominada Hoy es Mi Tiempo respecto al total de personas adscritas al DL 409 (Población Objetivo) (4)	Eficacia / Producto	(N° de adscritos al DL N° 409 y con Libertad Condicional atendidos por el Programa en forma anual / N° total de adscritos al DL 409) * 100.	S.I.	S.I.	S.I.	1,63%	1,5%
5. Porcentaje de la población de condenados que egresa al medio libre que participan en el Programa Eliminación de Antecedentes respecto a la población objetivo ³⁵⁰	Eficacia / Producto	(N° de egresados del sistema penitenciario que ingresan en el Componente del PANAR Eliminación de Antecedentes / población total de egresados que cumplen los requisitos para participar)*100.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
6. Porcentaje de participantes del Programa Eliminación de Antecedentes que aborta o no logra egresar respecto del total de participantes del Programa Eliminación de Antecedentes.	Eficacia / Producto	(Número de condenados que participan en el Programa Eliminación de Antecedentes que aborta o no logra egresar respecto del total de participantes del Programa Eliminación de Antecedentes.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
7. Porcentaje de solicitudes de eliminación de antecedentes presentadas al SEREMI en relación a los egresados del proceso de eliminación de antecedentes (3)	Eficacia / Producto	(N° de solicitudes de eliminación presentadas al SEREMI / N° de egresados del proceso de eliminación de antecedentes) * 100.	72,9%	78,9%	100%	80,9%	82%

Fuente: (1): Departamento de Readaptación, Departamento de Tratamiento en el Medio Libre, Patronato Nacional de Reos.
(2): Medición de Indicadores Matriz de Marco Lógico (Período 2004 – 2008) GENCHI
(3): BGI años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008.
(4): Elaboración propia a partir de Base de Datos SIG años 2006, 2007 y 2008.

La distribución regional de los indicadores para los cuales se cuenta con información regional se presenta a continuación.

³⁴⁹ Población objetivo: los egresados del sistema penitenciario (personas con condenas cumplidas o en libertad condicional).

³⁵⁰ Población objetivo: toda persona que ha cumplido su condena, siempre que cumpla con los siguientes requisitos: haber observado muy buena conducta durante su período de reclusión, conocer bien un oficio o profesión, haber cumplido el cuarto año de enseñanza básica y haber estado en contacto con el Patronato de Reos durante dos años, por lo menos, si es primera vez condenado, y cinco años si ha sido condenado dos o más veces, y ser recomendado por este organismo. Además no debe haber sido condenado durante el periodo de contacto con el Patronato.

La cobertura del Programa Hoy es Mi Tiempo, es decir las personas intervenidas respecto a las personas adscritas al D.L. N°409³⁵¹ (población objetivo) para el año 2008 presenta bajos porcentajes en todas las regiones del país, entre el 4% y el 5%, sin gran diferencia geográfica, salvo para la Región de Arica y Parinacota y Metropolitana que presentan porcentajes menores, cercanos al 2%.

Las coberturas en el periodo 2007 – 2008 muestran tasas de disminución para las Regiones de Valparaíso (2% de caída), O'Higgins (1,4% de caída); Maule (2,9% de caída) y RM (1,2% de caída), con aumentos en las tasas de cobertura en las Regiones de Tarapacá (4,1% de aumento); y Bío Bío (0,4% de aumento).

Lo anterior es posible de explicar por la mayor población del sistema penitenciario en la Región Metropolitana, más que la baja atención por parte de este Programa en esta región, en la cual en el 2008 se atendieron 87 personas, seguido por las 46 atendidas en la Región del Bío Bío y 41 en la Región del Maule.

Cuadro N° 118: Cobertura Hoy es Mi Tiempo por región. 2007-2008

Región	Porcentaje de personas adscritos al DL N° 409, atendidos con la modalidad de intervención denominada Hoy es mi Tiempo	
	2007	2008
Tarapacá	0,0%	4,1%
Valparaíso	6,6%	4,7%
O'Higgins	5,4%	4,0%
Maule	7,7%	4,8%
Bío - Bío	4,0%	4,4%
Región Metropolitana	3,6%	2,4%
Arica y Parinacota	--	1,9%

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos SIG años 2006, 2007 y 2008.

Los resultados regionales de la presentación de solicitudes para eliminar antecedentes respecto a los egresados del proceso de eliminación de antecedentes, presenta valores positivos en todas las regiones, demostrando una adecuada eficacia de los PANAR en las regiones que se encuentra presente, con valores en el año 2008 sobre el 60% en todos los casos y con algunas regiones con elevados valores, como O'Higgins (78%) y la Región Metropolitana (99%).

³⁵¹ Egresados de sus condenas con penas cumplidas en cualquiera de los sistemas cerrado, semiabierto o abierto, que participan del proceso de eliminación de antecedentes.

Cuadro N° 119: Porcentaje de solicitudes presentadas de Eliminación de Antecedentes respecto a los egresados del sistema por región

Región	Porcentaje de solicitudes de eliminación de antecedentes presentadas al SEREMI en relación a los egresados del proceso de eliminación de antecedentes
	2008
Tarapacá	67,5%
Valparaíso	71,5%
O'Higgins	77,8%
Maule	68,1%
Bío - Bío	61,1%
Región Metropolitana	99,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos SIG años 2006, 2007 y 2008.

Los resultados disponibles de los indicadores de Eficiencia y Economía del Subproducto "Apoyo a la reinserción post – penitenciaria" se presentan a continuación.

Respecto de los costos promedios por penado en el proceso de Eliminación de Antecedentes, la Institución no cuenta con la información necesaria para cuantificar este indicador, debido a que es una información manejada por los Patronatos de Reos, pero no a nivel central, siendo posible de obtener mediante la solicitud de las autoridades respectivas a las direcciones de los Patronatos.

Para el 2008 se cuenta con el costo promedio por beneficiarios del Programa Hoy es Mi Tiempo de M\$ 661 al año. Este valor no es posible de comparar con años anteriores, debido a que no se cuenta con información, ni con programas similares por la misma razón, de manera de fundamentar un juicio evaluativo.

El costo promedio por beneficiarios del Programa PANAR no fue posible de conseguir, porque GENCHI no maneja esta información a nivel central, siendo mal evaluada esta situación por los consultores, pues se estima que es una información relevante respecto del Programa, que debiera ser manejada por GENCHI. No obstante, se estima es posible a futuro cuantificarla, a partir de la información manejada en cada uno de los PANAR, al ser solicitada por las autoridades correspondientes.

En el ámbito de economía, tanto el Programa PANAR como el Programa Hoy es Mi Tiempo presenta buenos resultados, pues para el año para el cual se contó con información (2008), ambos alcanzan prácticamente el 100% de su ejecución presupuestaria.

Cuadro N° 120: Indicadores Eficiencia y Economía Subproducto 3.3.

Enunciado	Dimensión / Ámbito de Control	Forma de calculo	2008
1. Costo promedio por penado en Eliminación de Antecedentes	Eficiencia	(Gasto total en Eliminación de Antecedentes año t / Total beneficiarios Programa Eliminación de Antecedentes año t)	S.I.
2. Costo promedio del componente HEMT por beneficiario	Eficiencia	Costo total componente HEMT en el año respectivo / Total de población beneficiada por el componente en el año respectivo	M\$ 661
3. Costo promedio del PANAR por beneficiario	Eficiencia	Costo total Programa PANAR en el año respectivo / Total de población beneficiada por el PANAR el año respectivo	S.I.
4. Porcentaje de ejecución presupuestaria del Programa PANAR	Economía	(Total presupuesto ejecutado año t / Total presupuesto asignado al Programa)*100	99,3%
5. Porcentaje de ejecución presupuestaria del Programa HEMT	Economía	(Total presupuesto ejecutado del programa / Total presupuesto asignado al Programa)*100	98,9%

Fuente: Medición de Indicadores Matriz de Marco Lógico 2008. GENCHI

- **Indicadores Globales Producto Estratégico Asistencia**

Los indicadores globales definidos en esta consultoría para el Producto Asistencia, que son válidos para todos los Subproductos en forma agregada se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 121: Indicadores Globales Producto Estratégico Asistencia

Enunciado	Dimensión / Ámbito de Control	Forma de calculo	2007	2008
1. Porcentaje de reincidencia en los egresados del Sistema penitenciario por cumplimiento de condena.	Eficacia / Resultado	(N° de egresados del sistema penitenciario en el año t-2 que reincidieron legalmente los años t-2, t-1 y t / número de egresados del sistema penitenciario en el año t-2) * 100	S.I.	S.I.
4. Índice de satisfacción de beneficiarios Programas de Reinserción	Calidad	(Número de beneficiarios satisfechos con el programa de reinserción x / total de beneficiarios del programa de reinserción x) * 100	S.I.	S.I.
5. Costo promedio por capacitado	Eficiencia	(Gasto total en capacitación en Programas Centro Educación y trabajo, Programa Laboral Medio Libre y Hoy es mi Tiempo año t / Total capacitados en dichos programas año t)	S.I.	S.I.
6. Costo promedio por penado en nivelación de estudios	Eficiencia	(Gasto total en nivelación de estudios Programas Centro Educación y trabajo, Programa Laboral Medio Libre y Hoy es mi Tiempo año t / Total penados en programas de nivelación de estudios en dichos programas año t)	S.I.	S.I.
7. Porcentaje de Gasto administrativo Producto estratégico Asistencia.	Eficiencia	(Total gasto en administración para los servicios de Asistencia al año / Total gasto en Asistencia al año) * 100	S.I.	S.I.
8. Porcentaje de Aporte de Otras instituciones en los Programas de Reinserción (Programas Centro Educación y trabajo, Programa Laboral Medio Libre y Hoy es mi Tiempo).	Economía	(Aporte de otras instituciones a los distintos servicios de reinserción de los Programas Centro Educación y trabajo, Programa Laboral Medio Libre y Hoy es mi Tiempo / Total Gasto en Programas de Reinserción) * 100	S.I.	S.I.

Fuente: (1): Elaboración propia a partir de Información financiera levantada por DESUC y compendios estadísticos.

Como se aprecia en el cuadro anterior, no fue posible disponer de información para ninguno de los indicadores de eficiencia y economía diseñados para este producto, quedando propuestos en su diseño, de manera que permitan posteriormente ser levantados por GENCHI para medir el Porcentaje de reincidentes legales de egresados del Sistema penitenciario en forma global, de manera de comparar con los que participan en programas específicos; así como los costos promedios de los distintos y principales servicios

que involucra la asistencia, como la capacitación, la nivelación de estudios, y la colocación laboral, que permitan hacer un juicio.

Por otra parte, interesa conocer el porcentaje de gasto administrativo del producto estratégico Asistencia, así como el apalancamiento de recursos que se conoce existe en los Programas de Reinserción (indicador Porcentaje de Aporte de Otras instituciones).

Tampoco se contó con información para el indicador "Índice de satisfacción de usuarios de Programas de Reinserción", que permita conocer la percepción y satisfacción de los beneficiarios de este tipo de programas.

La información para la cuantificación de los indicadores de eficiencia y economía no fue posible de conseguir debido a que presupuestariamente no son manejadas a este nivel de detalle por GENCHI, siendo factible de cuantificar a futuro, si existe voluntad de adaptar los sistemas de información presupuestaria para aquello.

Los indicadores "Porcentaje de reincidentes legales de egresados del Sistema penitenciario" e "Índice de satisfacción de beneficiarios Programas de Reinserción" son más complejos de cuantificar, pero factibles al realizar un estudio específico para estos fines.

9. Análisis Comparativo entre Cárceles Concesionadas y No Concesionadas

A continuación, se presenta una comparación entre las cárceles concesionadas y las no concesionadas o tradicionales del sistema penitenciario chileno, como parte de la Evaluación Comprehensiva del Gasto de GENCHI.

El objetivo de esta comparación es identificar diferencias en la gestión y en los resultados obtenidos entre las cárceles concesionadas y las no concesionadas, y analizar la posibilidad de replicar en las cárceles no concesionadas experiencias exitosas detectadas en estos ámbitos en cárceles concesionadas, o viceversa.

La unidad de análisis seleccionada corresponde a una muestra de unidades penales pertenecientes al subsistema cerrado, subsistema que cuenta con unidades penales que operan bajo la forma de concesión, existiendo actualmente 6 unidades con estas características en el país. Para el análisis comparativo se tomará una muestra de unidades penales concesionadas y una muestra de unidades penales tradicionales. Los criterios para elegir esta muestra son los siguientes:

- **Unidades Penales Concesionadas:**

De las 6 unidades penales concesionadas existentes en la actualidad, se seleccionó 5. Se excluyó el Centro de Detención Preventiva (C.D.P), Santiago 1 debido a que sólo atiende población de imputados, por lo que no desarrolla el producto estratégico 3, Asistencia.

Las Unidades seleccionadas son las siguientes:

- Grupo 1: Complejo Penitenciario de Alto Hospicio (2006), Complejo Penitenciario de la Serena (2006), Complejo Penitenciario de Rancagua (2005);
- Grupo 3: Complejo Penitenciario de Valdivia (2007) y Complejo Penitenciario de Puerto Montt (2007).

- **Unidades Penales Tradicionales o no concesionadas:**

Se seleccionó 4 unidades penales que respondan a los siguientes criterios: i) unidades penales de menor antigüedad; ii) unidades penales diseñadas con base a criterios técnicos actualizados (infraestructura adecuada³⁵² para la generación de los tres productos estratégicos de GENCHI).

Las Unidades penales seleccionadas son las siguientes: Complejo Penitenciario de Arica (1999), Complejo Penitenciario de Valparaíso (1999), Complejo Penitenciario de Punta Arenas (1999) y Centro de Cumplimiento Penitenciario de Colina - Colina I (1981).

El análisis se ha estructurado en las siguientes partes: i) Análisis de ámbitos de Diseño Institucional y de Gestión; iii) Análisis comparado de costos; iv) Análisis Comparado de Resultados y v) Análisis de aspectos cualitativos del modelo de concesiones de infraestructura carcelaria.

9.2 Análisis Comparado de Ámbitos de Diseño Institucional y de Gestión

a) Estructura Institucional y Distribución de Funciones

La estructura institucional y la distribución de funciones son similares en ambos sistemas. En todas las unidades penales de la muestra, así como en todos los establecimientos penitenciarios del país, la dirección corresponde al Alcaide, quien es funcionario de Gendarmería, y ostenta la responsabilidad final por el funcionamiento del recinto. En el modelo chileno de concesión de infraestructura penitenciaria, la labor de vigilancia y seguridad radica exclusivamente en Gendarmería, por lo tanto en ambos sistemas (tradicional y concesionado), Gendarmería es quien controla a la población de internos y brinda, además, protección al personal que presta servicios de Atención y Asistencia.

En el sistema concesionado, además del personal de Gendarmería, se encuentra presente en las unidades penales personal contratado por el concesionario o un contratista de éste y el personal de la inspección

³⁵² Se seleccionó unidades penales específicas para realizar las comparaciones. En el caso de las unidades penales concesionadas se seleccionó a todas las en operación, menos el Centro de Detención Preventiva (C.D.P), Santiago 1, debido a que sólo atiende población de imputados, por lo que no desarrolla el producto estratégico 3 Asistencia, quedando la muestra compuesta por: Grupo 1: Complejo Penitenciario de Alto Hospicio (2006), Complejo Penitenciario de la Serena (2006), Complejo Penitenciario de Rancagua (2005); Grupo 3: Complejo Penitenciario de Valdivia (2007) y Complejo Penitenciario de Puerto Montt (2007). Para la muestra de unidades penales tradicionales, se seleccionó unidades según los siguientes criterios: i) unidades penales de menor antigüedad; ii) unidades penales diseñadas con base a criterios técnicos actualizados (infraestructura adecuada para la generación de los tres productos estratégicos de GENCHI). En efecto, se determinó con GENCHI que las unidades seleccionadas poseen una infraestructura adecuada a las necesidades de cumplir con los requerimientos de producción de los tres productos estratégicos del Servicio. Estos aspectos fueron considerados en su momento, en la etapa de diseño (donde participó personal de Gendarmería) y en la etapa de construcción de las unidades penales tradicionales seleccionadas. Las Unidades penales seleccionadas son las siguientes: Complejo Penitenciario de Arica (1999), Complejo Penitenciario de Valparaíso (1999), Complejo Penitenciario de Punta Arenas (1999) y Centro de Cumplimiento Penitenciario de Colina - Colina I (1981).

fiscal a cargo de profesionales contratados por el MOP. Los primeros están a cargo de generar los productos de Atención y Asistencia. La denominación de los productos específicos que se deben entregar se expresa en el contrato de concesiones bajo la denominación de servicios penitenciarios³⁵³, la cual difiere de la nómina de productos específicos establecidos en las definiciones estratégicas de Gendarmería³⁵⁴. La nómina de productos específicos o servicios penitenciarios establecida en los contratos de concesiones es evaluada como adecuada, al incluir aspectos relevantes para el bienestar de los internos y porque facilita la gestión, al establecer productos objetivamente definidos y estándares de cumplimiento medibles y, por ende, constituyen elementos que favorecen el control de calidad.

En el sistema concesionado la función de controlar el contrato de concesiones se denomina Inspección Técnica y la realiza una empresa privada contratada por el Ministerio de Obras Públicas. Esa empresa supervisa, mediante inspección visual y revisión de informes el cumplimiento de lo establecido en el contrato de concesiones, emitiendo informes, para que el Ministerio determine la marcha del contrato y tome las medidas pertinentes (multas, conversaciones, acuerdos, etc.).

En el sistema tradicional se carece de una definición objetiva de los productos y, consecuentemente, se carece también de estándares y medidas de seguimiento. El control es, principalmente de tipo presupuestario y de emisión de información histórica. Se evalúa más favorable la situación que existe en el sistema concesionado, donde existen indicadores claros de producción y cobertura y mecanismos que permiten monitorearlos.

b) Procesos de Producción

Los procesos de producción de los productos estratégicos en las unidades penales de la muestra presentan más similitudes que diferencias. En efecto, con respecto al producto Vigilancia, no se observan diferencias en la provisión del mismo por cuanto en ambos tipos de unidades penales, concesionadas y tradicionales, el servicio es prestado por Gendarmería cumpliendo con la generación de todos los servicios asociados en ambos tipos de unidades penales.

Es relevante indicar que siendo los procesos de provisión de los productos Atención y Asistencia muy similares, sí se observan diferencias en quienes realizan la prestación de los mismos. En efecto, la provisión de los productos específicos de los productos estratégicos Atención y Asistencia, en el sistema concesionado, es realizada por funcionarios de las empresas concesionarias, quienes proveen productos específicos directamente y también externalizan a otras empresas, las que operan bajo la figura de subcontratistas. Por ejemplo, en el Grupo 1 (Complejo Penitenciario de Alto Hospicio (2006), Complejo Penitenciario de la Serena (2006), Complejo Penitenciario de Rancagua (2005)), la operación de las cárceles es gestionada por una de las empresas que conforman el consorcio (SIGES, filial de SODEXHO). Empresa que subcontrata la provisión de los servicios de salud y mantención de equipamiento de

³⁵³ Los servicios penitenciarios están definidos en las bases de licitación y en el contrato de la concesión, incluye servicios tales como mantenimiento de la infraestructura de las unidades penales, del equipamiento de seguridad, la alimentación de la población penal, lavandería, control de plagas, salud de los internos y los servicios de reinserción social (Atención social, psicológica, laboral, recreación, arte y cultura)

³⁵⁴ Por ejemplo los servicios penitenciarios incluyen lavandería, economato y mantenimiento, que no son considerados en las definiciones estratégicas y se realiza una agrupación diferente de productos específicos asociados a Atención y Asistencia, bajo un servicio penitenciario denominado "Reinserción Social".

seguridad. En el caso del Grupo 3 (Complejo Penitenciario de Valdivia (2007) y Complejo Penitenciario de Puerto Montt (2007)), la gestión de la operación de las cárceles fue subcontratada por la concesionaria a la empresa COMPASS, que no forma parte del consorcio concesionario. Esta empresa subcontratista, provee los servicios de alimentación y atención psicológica y subcontrata, a su vez, a otra empresa el mantenimiento del equipamiento de seguridad, Educación, Salud y Talleres laborales.

Por su parte, en el caso de las unidades penales tradicionales examinadas (Complejo Penitenciario de Arica, Complejo Penitenciario de Valparaíso, Complejo Penitenciario de Punta Arenas y Centro de Cumplimiento Penitenciario de Colina - Colina I), la mayoría de los servicios son provistos por personal de Gendarmería. Cabe mencionar el caso del producto específico de Acceso a la Educación, en que el servicio es provisto por un sostenedor municipal o privado que opera al interior de la unidad penal un establecimiento educacional con programas equivalentes a los de cualquier colegio de nivel básico, medio o técnico profesional del país³⁵⁵. Es destacable que en varias unidades penales de la muestra opera el mismo proveedor, tanto en el sistema tradicional como el concesionado, lo que es evaluado positivamente por cuanto representa una mayor similitud en la provisión del producto.

En resumen, los procesos de producción son muy similares en ambos sistemas, para los productos Atención y Asistencia, o sus equivalentes en el sistema concesionado: los servicios penitenciarios (alimentación, aseo y control de plagas, salud, educación, reinserción social y economato). Cabe señalar que en el sistema tradicional no existe el servicio de lavandería centralizado, puesto que cada interno es responsable de la limpieza de su ropa, constituyendo una de las diferencias más relevantes. En general, para el resto de los servicios, las diferencias que existen son producto de las características de la infraestructura de cada unidad penal, de la existencia de estándares y mecanismos de control que el contrato de concesiones establece y obliga a cumplir, en el caso de las unidades concesionadas, y de quienes son los proveedores (personal de Gendarmería o privados). En este sentido se evalúa más positivamente el sistema concesionado, por la existencia de estándares y medidas de seguimiento.

En el caso de productos relacionados con la rehabilitación y reinserción social (capacitación, trabajo, diagnóstico, participación en eventos culturales y deportivos, etc.), resulta difícil medir el impacto de las acciones de Gendarmería, por la multiplicidad de variables que inciden en ella y porque los efectos son de largo plazo. No obstante desconocerse el efecto real de las acciones de reinserción en la población penal y post penitenciaria, se evalúa más favorablemente el sistema concesionado, debido a que existen objetivos claros de cobertura y participación en acciones de reinserción y un control riguroso a cargo de la Inspección Técnica, lo cual garantiza la participación de los internos en las diferentes acciones orientadas a favorecer las posibilidades de reinserción.

Otra diferencia, debido a las características de la infraestructura, se produce por las mayores economías de personal en el sistema tradicional. Al existir menos módulos, dormitorios colectivos y por lo tanto la posibilidad de concentrar mayor cantidad de internos, se producen economías de escala en la vigilancia. Al

³⁵⁵ Por ejemplo, en el CP de Arica funciona la Escuela Básica Municipal Pedro Vicente Gutiérrez Torres, E- 93 y el Liceo Técnico Profesional Pucará, perteneciente a la Corporación de Rehabilitación Social (CORESOL), entidad privada, sin fines de lucro, perteneciente a la Unión Social de Empresarios Cristianos (USEC) y de la Sociedad de Fomento Fabril (SOF OFA). Esta misma Institución cuenta con establecimientos educacionales en los Grupos 1 y 3 del sistema concesionado (con excepción de Santiago 1 y del CP de Rancagua), y con los CP de Valparaíso y de Concepción (El Manzano I), del sistema tradicional.

carecer de comedores en el sistema tradicional (o existir sólo uno en el caso de Colina I en la unidades de la muestra), también se producen economías de escala. El cuadro siguiente ilustra la situación en las unidades penales analizadas.

Cuadro N °122
Población Recluida y Personal en Muestra de Unidades Penales

Unidad Penal	Sistema	Personal	Internos promedio	Internos por Persona
Arica	Tradicional	365	2.239	6,1
Valparaíso	Tradicional	361	3.246	9,0
Punta Arenas	Tradicional	130	336	2,6
Colina I	Tradicional	296	1.675	5,7
Alto Hospicio	Concesionada	313	1.893	6,0
La Serena	Concesionada	314	1.705	5,4
Rancagua	Concesionada	309	2.014	6,5
Valdivia	Concesionada	246	1.069	4,3
Puerto Montt	Concesionada	231	1.037	4,5
Total Tradicionales		1.152	7.496	6,5
Total Concesionadas		1.413	7.718	5,5

Fuente: Elaboración propia según compendio Estadístico de Gendarmería 2009 y base de datos de personal a diciembre de 2009

La excepción lo constituye Punta Arenas, al ser operada bajo la modalidad tradicional y mostrar la más baja relación en cuanto a internos por funcionario. Ello se debe a la particular situación de la región, la que constituye un sistema geográfico aislado.

c) Mecanismos de Auditoría, Análisis de Gasto, Rendición de Cuentas y Transparencia en el Uso de los Recursos.

La auditoría en el sistema concesionado se centra en verificar el cumplimiento del contrato de concesiones, lo que resulta en un sistema de control cuyo énfasis es el resultado de los servicios. En cambio, en el sistema tradicional se carece de los estándares que rigen el sistema de concesiones y la auditoría se centra más en el cumplimiento de formalidades administrativas que en la efectividad de la gestión. Esto es evaluado como pertinente en la medida que el sistema tradicional carece de estándares para la generación y producción de los servicios penitenciarios.

La rendición de cuentas, en el sistema tradicional, se refleja en los informes de cumplimiento presupuestario. En el sistema concesionado, la empresa responsable de los servicios debe demostrar que cumplió lo que establece el contrato a través de un sistema de indicadores de gestión que verifica la Inspección Fiscal del MOP quien emite un informe para justificar la realización del pago que garantiza el contrato de concesiones. Ambos sistemas funcionan y son evaluados como pertinentes dadas las diferentes modalidades de rendición de cuentas que implica la coexistencia de dos modalidades de gestión carcelaria, la tradicional y la concesionada.

En cuanto a la transparencia, el sistema tradicional permite determinar exactamente la asignación de recursos que se realiza a cada servicio. En el sistema concesionado, en cambio, al existir pagos que se transfieren a las empresas (los que agrupan a varios servicios penitenciarios), esa transparencia no existe, lo que se evalúa como inadecuado puesto que no se cuenta con información más detallada al respecto, (Por ej.: porcentajes de utilidad). A ello se suma el hecho que, al tratarse de información interna de la empresa, ella carece de la obligación de dar cuenta pública. Bajo esa perspectiva, existe mayor transparencia en el sistema tradicional.

d) Actividades y mecanismos de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación

En el sistema concesionado, la existencia de estándares y el sistema de inspección fiscal establecen una diferencia sustancial con el sistema tradicional. En efecto, la Inspección Fiscal del MOP cuenta con un sistema de fiscalización basado en indicadores de gestión, cuyo cumplimiento es monitoreado y evaluado periódicamente mediante visitas a las unidades penales y mediante la elaboración de los informes de gestión y el cálculo de los indicadores de gestión respectivos-, representan un mecanismo de seguimiento y monitoreo que funciona y que garantiza un nivel de calidad mínimo para los internos, aspecto que es mucho más débil en el sistema tradicional. En efecto, en el sistema tradicional no se cuenta con un sistema de inspección externo, ni con cuadros de indicadores para medir el cumplimiento de metas de los servicios penitenciarios o el mantenimiento de la infraestructura y equipamiento de las unidades penales. En ninguna de las cárceles tradicionales de la muestra, se monitorean los resultados de los servicios que se entregan, lo que es evaluado como inadecuado, puesto que no es posible establecer comparaciones válidas entre unidades penales tradicionales, a nivel regional o con las unidades penales del sistema concesionado.

9.2.2 Recursos Humanos

La situación de los recursos humanos es básicamente muy similar en ambos sistemas. La diferencia principal radica en que en el sistema concesionado el empleador de quienes realizan los servicios penitenciarios³⁵⁶ son empleados de la empresa concesionaria o subcontratistas, mientras que en el sistema tradicional son funcionarios de Gendarmería o subcontratistas.

El cuadro siguiente presenta una comparación de los recursos humanos involucrados en los centros penitenciarios concesionados y en los no concesionados o tradicionales, de acuerdo a la muestra de unidades penales seleccionada:

³⁵⁶ Los Servicios Penitenciarios corresponden a: Alimentación; Salud; Lavandería; Reinserción Social (Educación, trabajo y capacitación laboral, atención psicológica, deporte y recreación); Mantenimiento de infraestructura; Mantenimiento de equipamiento; Economato (venta de productos dentro de los penales).

Cuadro N° 123
Funcionarios Penitenciarios y Población Penal
por Unidades Penales Concesionadas y Tradicionales, 2009, N°

Tipo de Unidades Penales	Población Penal al mes de Octubre 2009	Funcionarios GENCHI			Funcionarios Civiles de Concesionaria ⁽³⁾	Total Personal N°	Relación Población Penal por Funcionario
		Oficiales N°	Vigilantes N°	Personal Civil N°			
Concesionadas ⁽¹⁾	7.903	100	1.278	67	149	1.594	5,0
Tradicionales ⁽²⁾	7.571	67	855	203	--	1.125	6,7
TOTAL	15.474	167	2.133	270	149	2.719	5,7

Fuente: GENCHI.2009 e Informes Empresas Concesionadas

(1) Grupo 1: Complejo Penitenciario de Alto Hospicio, la Serena, y Rancagua; Grupo 3: Complejo Penitenciario de Valdivia y Puerto Montt. Se excluye Santiago 1 que sólo atiende población de imputados, por lo que no desarrolla el producto estratégico 3, Asistencia.

(2) Complejo Penitenciario de Arica, Valparaíso, Punta Arenas y Colina (Colina I).

(3) Para construir la información de las empresas concesionadas se utilizaron las siguientes fuentes: CP Alto Hospicio, La Serena y Rancagua los informes de la Sociedad Concesionaria BAS³⁵⁷ para cada uno de estos Centros correspondientes al 1° semestre del 2009. Se registró el personal de Mantenimiento, Salud y Reinserción Social. Sólo se contaron jornadas completas y cuando eran menos jornadas se juntaban con la de otro funcionario hasta completar 44 horas semanales. En el caso de reinserción social se contó con un listado de profesionales pero no contemplaba las horas profesionales involucradas, por lo que no se contabilizaron. Para los Centros de Valdivia y Puerto Montt se utilizaron las bases de licitación del grupo N° 3³⁵⁸ debido a que son las que le corresponden. En el área de Salud y reinserción se utilizaron las exigencias de las bases como personal mínimo a presentar por los oferentes, ya que no se tenía la información del personal que dispone realmente la empresa concesionaria. En Mantenimiento se utilizó el mismo procedimiento, ya que se utilizó el número establecido para este tipo de funcionarios establecido en las bases para el Grupo N° 1 debido a que no se contó con otra fuente de datos válidos. Por lo tanto, el recurso humano contratado está subestimado en el caso de las cárceles concesionadas, porque no se contó con el dato de las jornadas involucradas en reinserción social y, en otros casos, se utilizaron las exigencias mínimas establecidas en las bases, pero las Concesionarias pudieron haber presentado más jornadas de trabajo en su proyecto.

Se constata que el número promedio de la población penal por funcionario es superior en los Centros Penitenciarios Tradicionales con 6,7 reos por funcionario contra 5 reos por funcionario en los Centros Penitenciarios Concesionados. Dicho de otra manera, hay más funcionarios en las cárceles concesionadas que en las no concesionadas, incluso puede ser mayor porque por un tema de la fuente de información, en las unidades penales concesionadas, el número de funcionarios está subvalorado (ver nota al pie anterior).

Para afinar el análisis de los datos, en el cuadro siguiente, se pondera el promedio de la población penal por estamento en los dos tipos de unidades penales de la muestra seleccionada:

³⁵⁷Sociedad Concesionaria BAS. SIGES Chile S. A. Informe de Gestión, Operación y Estadístico Primer Semestre 2009. Establecimiento Penitenciario Alto Hospicio; Sociedad Concesionaria BAS. SIGES Chile S. A. Informe de Gestión, Operación y Estadístico Primer Semestre 2009. Establecimiento Penitenciario La Serena; Sociedad Concesionaria BAS. SIGES Chile S. A. Informe de Gestión, Operación y Estadístico Primer Semestre 2009. Establecimiento Penitenciario Rancagua.

³⁵⁸ Ministerio de Justicia - Ministerio de Obras Públicas. Coordinación General de Concesiones. Bases de Licitación. Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria. GRUPO 3. Texto Refundido Santiago 1, Valdivia, Puerto Montt. Diciembre 2003. Santiago de Chile.

Cuadro N° 124
Número promedio de Funcionarios Penitenciarios y Población Penal
por Unidades Penales Concesionadas y Tradicionales, 2009

Tipo de Unidades Penales ³⁵⁹	Población Penal al mes de Octubre 2009	Funcionarios GENCHI			Relación Población Penal/ Personal Civil de GENCHI y Concesionaria	Relación Población Penal /Funcionarios
		Relación Población Penal/ Oficiales	Relación Población Penal/ Vigilantes	Relación Población Penal/ Personal Civil N°		
Concesionadas	7.903	79	6,2	118	53	5,0
Tradicionales	7.571	113	8,9	37	37	6,7
TOTAL	15.474	93	7	57	44	5,7

Fuente. GENCHI.2009 e Informes Empresas Concesionadas

Al comparar la planta uniformada de oficiales y vigilantes penitenciarios (que están ligados fundamentalmente al Producto estratégico Vigilancia y secundariamente a Atención), las unidades penales concesionadas tienen un número mayor de funcionarios en relación a la población penal, por lo que, el coeficiente de población penal por vigilante es de 6,2 en las unidades penales concesionadas, contra un 8,9 reos por Vigilante en las unidades penales tradicionales³⁶⁰. Ahora bien, no hay diferencias entre uno y otro tipo de unidad penal en, por ejemplo, indicadores de fugas, durante el periodo evaluado. El juicio evaluativo en términos de un número mayor o menor de vigilantes, dependerá del tipo de establecimiento. En principio, como en los establecimientos tradicionales no existen prácticamente celdas individuales que es el caso de las Concesionadas, debiera requerirse teóricamente un número mayor de uniformados para vigilar a la población penal. Por lo tanto, el mayor personal uniformado en las unidades penales tradicionales se explica desde esa lógica. No se tiene evidencias nacionales o internacionales de cuál es la relación óptima entre internos y vigilantes.

En personal civil, los promedios se invierten, ya que las concesionadas tienen un número menor de funcionarios por reo, haciendo que el promedio sea de 53 reos por personal civil contra 37 de las no Concesionadas. En todo caso, este número promedio de internos por funcionarios civiles en las unidades penales concesionadas debiera ser mayor a lo pesquisado en los informes, ya que no se dispuso del dato de la jornada de horas profesionales total en estas unidades penales, por lo que estas diferencias debieran aproximarse. Debido a esta consideración sobre los datos, se concluye que no hay diferencias significativas entre el personal civil entre una u otra modalidad.

³⁵⁹ Según selección de unidades penales indicada en Cuadro N° 122

³⁶⁰ Las unidades penales concesionadas tienen establecidas en sus bases de licitación, el personal uniformado de GENCHI asignado a cada unidad. En efecto, el grupo 1 considera 255 funcionarios en cada unidad penal, y el grupo 3 considera 180 funcionarios en cada unidad penal concesionada.

9.3 Análisis comparado de Costos

No fue posible realizar un análisis comparativo de costos por productos estratégicos debido a que no existe información disponible con esa desagregación y no es factible construirla en el marco de este estudio.

Antes de proceder a la comparación de costos es importante recordar que las cárceles del sistema concesionado utilizan un modelo penitenciario diferente del que impera en las cárceles tradicionales, cuya principal diferencia radica en el nivel de segregación de la población de internos. Mientras en las cárceles concesionadas cada celda alberga a uno o dos internos, y cada celda cuenta con un baño propio, en las cárceles tradicionales, incluyendo aquellas seleccionadas en la muestra que se utiliza en esta sección para efectos de comparación con las cárceles concesionadas, las celdas son colectivas y albergan a grupos masivos de internos de no menos de 30 personas. Las condiciones de infraestructura son, consecuentemente, muy disímiles entre las cárceles de ambos sistemas. Además, mientras las cárceles concesionadas tienen en promedio un nivel de sobrepoblación negativo, es decir, mantienen capacidad ociosa respecto de su capacidad según diseño, las cárceles tradicionales presentan altos niveles de sobrepoblación. Así por ejemplo, mientras en las cárceles concesionadas este indicador pasó de un -13 a un -10% entre los años 2006 y 2008, en las cárceles tradicionales pasó de un 57% a un 43% en el mismo período (ver Cuadro N° 137). Por último, otra diferencia radica en que en las cárceles concesionadas una parte importante de la operación del establecimiento es realizada por empresas privadas, mientras que en las tradicionales es casi exclusivamente realizada por GENCHI. Por lo tanto, no es posible atribuir a la condición de concesionada o no concesionada la causa de las eventuales diferencias de costos que puedan detectarse en esta comparación, ya que no se trata de dos grupos de establecimientos similares en todo lo demás y sólo diferentes en la condición de ser operadas por una empresa concesionaria o no. Para ello sería necesario seleccionar cárceles tradicionales con condiciones similares a las de las concesionadas (con uno o dos internos por celda), y sin sobrepoblación permanente, o viceversa, lo que no es posible³⁶¹. Luego, no es pertinente realizar juicios evaluativos acerca de la eficiencia comparada de ambos sistemas, puesto que, como se ha dicho, ambos tipos de cárceles entregan servicios con estándares que no son comparables, en contextos que no son comparables y con modos de operación diferentes. En esta sección se presentará una comparación de los costos promedios por interno en cada tipo de cárcel, cuyos resultados no permiten concluir acerca de la eficiencia comparada, pero complementa el análisis comparado de resultados.

La contabilidad de las cárceles concesionadas utiliza planes de cuentas diferentes al clasificador presupuestario utilizado por Gendarmería de Chile para realizar la contabilidad de los establecimientos tradicionales. Por lo tanto, la información de costos no es directamente comparable entre ambos tipos de establecimientos. Al respecto, Gendarmería y la Subsecretaría de Justicia han desarrollado una metodología para estimar el gasto diario directo por internos para un grupo de 33 cárceles tradicionales³⁶²

³⁶¹ Para ilustrar este punto considérese que este acápite ("Comparación Concesionadas vs Tradicionales") bien podría intitularse, casi con igual propiedad y similares limitaciones, "Comparación modelo segregado vs No segregado", o incluso "Efecto de la sobrepoblación en los costos de operación de las cárceles".

³⁶² Se seleccionó un grupo de Establecimientos Penales del Sistema Cerrado, se escogieron aquellas unidades penales que poseen mayor cantidad de población penal, según el compendio estadístico del año 2008, elaborado por Control Penitenciario y en total representan al 72% de la población reclusa en el sistema tradicional no concesionado. (No se incluye Colina I).

y para los grupos 1 y 3 de las cárceles concesionadas, para el año 2009. El gasto directo total mensual ha sido calculado para las cárceles tradicionales, como la suma del gasto en bienes y servicios anual ejecutados por las unidades, más el gasto en personal asociado a ellas, dividido por doce. Para las cárceles concesionadas se suma además los montos correspondientes a Subsidio fijo de operación (SFO), Pago variable por interno (PVI) y Pagos adicionales (PA)³⁶³. El gasto directo promedio por interno se calcula, dividiendo por la población penal promedio. La descripción de la metodología y su aplicación se encuentra en un documento interno³⁶⁴, no publicado, de GENCHI, incorporado en el Anexo N° 12.

El resultado de la estimación indica que el gasto directo mensual por interno en sistema tradicional, de las 33 unidades en estudio, es en promedio \$ 182.013.- mientras que en las cárceles concesionadas el promedio asciende a \$ 362.470.-, tal como puede observarse en el Cuadro N° 125.

Cuadro N° 125:
Costos directos por Interno en Sistemas Tradicional y Concesionado, 2009.
Miles de pesos de 2010 (M\$)

Unidades Penales Tradicionales Seleccionadas	Gastos Remuneraciones ^B	Otros Gastos Operacionales ^c	Total Gastos	Población Penal Promedio	Gasto Directo Mensual por Interno
Totales	50.560.337	18.858.668	69.419.005	31.783	182.013

Unidades Penales Concesionadas	Total Gasto de Gendarmería	Gasto Concesiones ^a	Total Gastos	Población Penal Promedio	Gasto Directo Mensual por Interno
Grupos 1 y 3	20.041.523	27.152.093	47.193.617	10.850	362.470

Notas:

- Corresponde al pago de diversos gastos de Bienes y Servicios de Consumo (Subtítulo 22) en que incurre Gendarmería de Chile en el funcionamiento de las Unidades Penales (por su monto, los ítems más relevantes son: Alimentos y Bebidas, Combustibles y Lubricantes, Materiales de Uso y Consumo Servicios Básicos) así como Adquisición de Activos No Financieros (del Subtítulo 29) que comprende recursos destinados a la reposición del equipamiento mobiliario, máquinas y equipos necesarios para mantener el funcionamiento de las Unidades Penales.
- Corresponde al pago de remuneraciones y otros ítems del gasto del personal (subtítulo 21) que se desempeña en los establecimientos penitenciarios.
- SFO+NPI+PA+CSP

Fuente: GENCHI, "Gasto diario por interno año 2009 en el sistema tradicional y concesionado" (Documento interno para análisis).

Como parte de esta evaluación se ha decidido realizar una comparación de cinco cárceles concesionadas³⁶⁵ versus cuatro cárceles tradicionales³⁶⁶, consideradas las más homologables a los

³⁶³ No se han incluido los pagos por Compensación por sobre población, ya que el único penal que ha incurrido en esta situación es Santiago I, que ha sido excluido de este análisis comparativo, en otras palabras, ninguno de los recintos concesionados en el periodo de evaluación 2006-2009 ha recibido pago por concepto de compensación por sobrepoblación, con la única excepción del Centro de Detención Preventiva, CDP, Santiago I. Para una explicación de cada uno de estos pagos, remitirse al punto 3.5 del Capítulo I "Descripción".

³⁶⁴ GENCHI, Dpto. de Planificación. GASTO DIARIO POR INTERNO AÑO 2009 EN EL SISTEMA TRADICIONAL Y CONCESIONADO (Documento preliminar para análisis)

³⁶⁵ Rancagua, La Serena, Alto Hospicio, Puerto Montt y Valdivia.

³⁶⁶ Arica, Valparaíso, Punta arenas y Colina I.

establecimientos concesionados en tamaño e infraestructura. DESUC ha seguido la metodología y la información sistematizada por Gendarmería y la Subsecretaría de Justicia para extender la comparación al período 2006-2009 y limitarla a las cárceles seleccionadas para comparación, antes señaladas³⁶⁷.

Cuadro N° 126:
Costos directos por Interno en Sistema Tradicional, 2009. Miles de pesos de 2010

Unidades Penales Sistema Tradicional	Gastos Remuneraciones	Otros Gastos Operacionales	Total de Gastos	Población Penal Promedio 2009	Gasto Mensual Promedio por Interno
CP Arica	5.169.224	1.233.009	6.402.232	2.239	238,284
CP Valparaíso	3.753.329	2.189.338	5.942.667	3.246	152,564
CCP Punta Arenas	1.479.475	456.196	1.935.672	336	480,078
CPF Santiago	2.733.985	1.013.160	3.747.145	2.045	152,696
CCP Colina II	2.437.634	1.105.608	3.543.242	1.872	157,730
Totales	15.573.647	5.997.310	21.570.958	9.738	184,594

Nota: En este Cuadro se ha reemplazado la CP Colina I por Colina II, debido a que no está incluida en las 33 cárceles del estudio comparativo de GENCHI- Subsecretaría de Justicia. En las estimaciones siguientes para el período 2006-2009 se ha usado Colina I
Fuente: Elaboración propia con información de GENCHI, Dpto. de Planificación. GASTO DIARIO POR INTERNO AÑO 2009 EN EL SISTEMA TRADICIONAL Y CONCESIONADO (Documento preliminar para análisis)

Con la información disponible se ha realizado un ejercicio procurando seguir en la metodología de GENCHI, que permite comparar costos promedio en ambos tipos de cárceles para los años 2006 a 2009. El resultado del ejercicio señala que el costo promedio mensual por interno en las cárceles concesionadas es aproximadamente el doble que en las cárceles tradicionales, como puede observarse en el Cuadro N° 127. Por lo tanto, desde el punto de vista de los costos, las cárceles concesionadas han tenido la desventaja de resultar mucho más caras para el Estado que las cárceles del sistema no concesionado.

³⁶⁷ Al limitar el cálculo comparativo realizado por GENCHI para el año 2009 a sólo las cárceles tradicionales definidas en esta evaluación para efectos de comparación, el gasto directo mensual por interno para ese año es de \$181.866.-, en lugar de \$182.013.- (cuadro N° 125), con lo que la diferencia respecto de las concesionadas prácticamente no varía.

Cuadro N° 127:
Gasto promedio mensual por Interno en Sistemas Tradicional y Concesionado 2006-2009. Pesos de 2010

UNIDADES PENALES	2006	2007	2008	2009	Variación (%) 2006-2009
No concesionadas					
CP ARICA	223.190	241.229	190.439	224.474	1%
CP VALPARAISO	196.135	193.294	177.870	159.318	-19%
CP PUNTA ARENAS	423.093	526.299	502.746	514.052	21%
CCP COLINA I	176.093	204.160	171.024	181.219	3%
Concesionadas					
CP DE ALTO HOSPICIO	296.897	424.217	418.597	419.720	41%
CP DE LA SERENA	793.620	493.845	459.447	452.540	-43%
CP RANCAGUA	324.237	370.006	294.978	243.992	-25%
CP PUERTO MONTT	0	0	550.295	379.775	
CP VALDIVIA	0	1.055.683	528.988	539.140	
No concesionadas (1)	210.208	226.776	195.421	178.808	-15%
Concesionadas (2)	413.371	579.430	423.850	391.362	-5%
Porcentaje (1)/(2)	51%	39%	46%	46%	

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por GENCHI y MINJU

- El gasto directo total mensual ha sido calculado para las cárceles tradicionales, como la suma del gasto anual en personal y bienes y servicios ejecutados por las unidades penales (subtítulo 21 y 22), dividido por doce.
- Para las cárceles concesionadas se suma además los montos correspondientes a Subsidio fijo de operación, Pago variable por interno, y Pagos adicionales (asociados a obras adicionales a las estipuladas en el contrato y solicitadas al concesionario por parte del Ministerio).

No existe un benchmark adecuado para evaluar si el costo promedio por interno es alto o bajo para este tipo de servicios³⁶⁸. Sin embargo, se puede decir que el costo financiero para el país es muy elevado. A modo de referencia, el año 2008 el gasto público por alumno de educación superior fue de \$56 mil mensuales (pesos de 2010)³⁶⁹. Es decir, el Estado gasta en un interno en una cárcel tradicional el equivalente al gasto que realiza en 3,5 estudiantes de educación superior. Si tomamos a un interno en una cárcel concesionada, el gasto equivale al gasto público en 7,6 estudiantes de educación superior. Por otra parte, el gasto total por alumno (incluyendo el gasto público y el privado) de educación superior fue de \$216 mil mensuales en 2008, lo que significa que el gasto que el Estado realiza por interno en una cárcel tradicional es equivalente al 90% del gasto total por alumno de educación superior. En el caso de un interno de una cárcel concesionada, el gasto por interno equivale al doble del gasto total promedio de un estudiante de educación superior, incluyendo el financiamiento público y el privado. En resumen, con lo

³⁶⁸ Por ejemplo, los gastos promedio mensual por interno en ambos grupos de cárceles resultan bajos en comparación con el costo mensual promedio por interno en el Estado de Florida (USA), que el año 2009 era de US\$ 1.675,7 equivalentes a aproximadamente a \$ 951.805 (pesos de 2010), pero no es claro que los estándares de Florida sean comparables a los de Chile. (Datos del costo promedio por interno de Florida en <http://www.dc.state.fl.us/pub/statsbrief/costi.html>. Tipo de cambio promedio de 2009 según datos del Banco Central: 559,61 Ch\$/US\$).

³⁶⁹ Indicadores de la Educación en Chile 2007-2008. Departamento de Estudios y Desarrollo de la División de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación de Chile. Cifras en pesos corrientes, actualizadas por DESUC.

que el Estado gasta por cada interno en una cárcel concesionada se podría, en promedio, financiar completamente la educación superior de dos personas.

Sin embargo, cabe destacar que en el período evaluado el costo promedio por interno se ha reducido en ambos sistemas. La disminución ha sido más importante en las cárceles no concesionadas, que han reducido el costo mensual por interno en un 15%, ascendiendo el 2009 a \$178.808.-, mientras que en el caso de las cárceles concesionadas la caída ha sido de un 5% ascendiendo el 2009 a \$391.362. Se evalúa positivamente la reducción del gasto promedio por interno en ambos tipos de cárceles. Desde el punto de vista exclusivamente de los costos, el desempeño durante el período evaluado ha sido mejor en las cárceles del sistema tradicional que en las cárceles concesionadas, ya que aun partiendo desde un nivel inferior, han reducido en forma más sustantiva sus costos promedio tanto en términos absolutos como porcentuales.

Por otra parte, se destaca una gran variabilidad en la evolución de los gastos promedio, al interior de ambos grupos de cárceles, pero más acentuada en las cárceles concesionadas. Así, entre estas últimas tenemos un aumento de en un 41% en Alto Hospicio, en contraste con una reducción de un 43% en La Serena³⁷⁰. Entre las cárceles no concesionadas también se dan estas diferencias pero no tan marcadas. El hecho de que las cárceles concesionadas hayan iniciado su operación de manera relativamente reciente es un elemento a considerar al explicar esta alta variabilidad. Sería de esperar que a medida que, por un lado, el nivel de utilización se estabilice en torno a la capacidad según diseño de todas las cárceles, y por otro, se vayan incorporando los aprendizajes producto de la operación de los establecimientos, esta variabilidad se vaya reduciendo.

Cabe destacar que considerando sólo los gastos financiados por GENCHI (gastos de remuneraciones y otros gastos operacionales), sin incluir los montos pagados a las empresas concesionarias por el MINJU por concepto de SFO, PVI y PA³⁷¹, el gasto promedio mensual por interno no es considerablemente menor en las cárceles concesionadas que en las tradicionales, lo que se evalúa negativamente ya que sería esperable que el gasto por interno, financiado por Gendarmería, se reduzca en una proporción similar a la que representan los servicios provistos por las concesionarias sobre el gasto total.

Se evalúa positivamente que GENCHI ha ido mejorando año a año en la reducción del costo por interno en todas las unidades penales concesionadas de la muestra, ya que luego de un aumento en el año 2007, en el que incluso resultaron en promedio más costosos los internos en las cárceles concesionadas (el gasto promedio por interno en las cárceles tradicionales fue el 90% del correspondiente a las cárceles concesionadas), el gasto promedio por interno en las cárceles concesionadas fue el que experimentó la mayor reducción en el período 2006-2009 llegando a un -26% (ver cuadro N° 128).

³⁷⁰ DESUC no ha tenido acceso a información detallada de costos de las sociedades concesionarias. Las sociedades concesionarias son empresas privadas que, naturalmente, basan en parte sus ventajas competitivas en evitar que eventuales competidores tengan acceso a las formas en las que ellos logran reducir sus costos.

³⁷¹ Las siglas corresponden a: Subsidio fijo de operación (SFO), Pago variable por interno (PVI) y Pagos adicionales (PA)

Cuadro N° 128:
Gasto mensual de GENCHI por Interno en Sistemas Tradicional y Concesionado 2006-2009.
Pesos de 2010

UNIDADES PENALES	2006	2007	2008	2009	Variación (%) 2006-2009
No concesionadas					
CP ARICA	223.190	241.229	190.439	224.474	1%
CP VALPARAISO	196.135	193.294	177.870	159.318	-19%
CP PUNTA ARENAS	423.093	526.299	502.746	514.052	21%
CCP COLINA I	176.093	204.160	171.024	181.219	3%
Concesionadas					
CP DE ALTO HOSPICIO	37.354	191.518	194.261	194.459	421%
CP DE LA SERENA	468.471	218.151	204.478	203.944	-56%
CP RANCAGUA	162.072	138.661	76.865	32.480	-80%
CP PUERTO MONTT	0	0	145.783	58.474	
CP VALDIVIA	0	446.050	193.050	235.864	
	0	0	0	0	
No concesionadas (1)	210.208	226.776	195.421	178.808	-15%
Concesionadas (2)	190.177	252.991	159.238	141.183	-26%
Porcentaje (1)/(2)	111%	90%	123%	127%	

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por GENCHI y MINJU.

El hecho de que a GENCHI no le resulte menos costoso un interno en las cárceles concesionadas, en las que parte de la provisión de los productos estratégicos ha sido externalizada con cargo a recursos ajenos a su presupuesto, que en las cárceles tradicionales en las que financia la totalidad de la provisión de éstos, no tiene una explicación clara. Entre las hipótesis más aceptadas se menciona en primer lugar, que las cárceles tradicionales están sobrepobladas (43% el año 2008; ver Cuadro N°137), lo que baja el costo promedio por interno mientras que las concesionadas tienen capacidad ociosa (-10% de sobrepoblación, el año 2008; ver Cuadro N°137). En segundo lugar, los mayores estándares de las cárceles concesionadas se asocian a mayores gastos por consumos básicos que también afectan a Gendarmería, lo que se vería agravado si los pagos variables por consumos básicos que las empresas concesionarias deben cancelar a GENCHI (ver punto 3.5 del capítulo I Descripción), no son cancelados oportunamente, como sugiere un informe de auditoría de la CGR, emitido en marzo de 2010.

La estimación presentada aquí es consistente con comparaciones anteriores de los costos promedio de ambos sistemas, en cuanto a que el costo promedio por interno es mucho mayor en las cárceles concesionadas que en las tradicionales. Según Dammert y Díaz (2005)³⁷², el año 2004 el costo por interno en las cárceles concesionadas superaba 2,3 veces al de las tradicionales. En nuestra estimación el costo promedio por interno sólo es el doble que el de las cárceles tradicionales

³⁷² "...mientras en el sistema público el costo por interno duplicaba el sueldo mínimo³⁷², con el sistema de concesiones se estarán gastando más de 4 sueldos mínimos en mantener a una persona privada de libertad". Dammert, Lucía y Javiera Díaz (2005): "El costo de encarcelar". FLACSO-Chile, Observatorio N° 9, Nov. 2005.

Cuadro N° 129: Estimación costos por Interno en Sistema Público y en concesionado, año 2004

Sistema/Costo	Anual	Mensual	Diario	Diario en dólares*
Sistema Público	\$2.959.109	\$246.592	\$8.216	US\$11
Sistema de Concesiones	\$6.764.016	\$563.668	\$18.778	US\$35

Fuente: Dammert y Díaz, "El Costo de Encarcelar". FLACSO Chile, Observatorio N°9, noviembre 2005.

* Dólar calculado en \$531 pesos chilenos.

En definitiva, en el período evaluado las cárceles del sistema tradicional han presentado una importante ventaja en términos de costos, en relación a las del sistema concesionado. Los costos promedio de las primeras son considerablemente menores que los de las segundas y la evolución de los costos sugiere que esta diferencia no se reducirá en el corto plazo.

9.4 Análisis de Resultados.

El análisis comparativo de los resultados de las cárceles concesionadas y tradicionales se realizó utilizando los resultados obtenidos con base a la información de los indicadores disponibles. De esta manera, se utilizarán los resultados promedios para ambos tipos de unidades penales indicadas, considerando una muestra de unidades tradicionales (CP de Arica, CP de Valparaíso, CP de Punta Arenas y CCP de Colina – Colina I) y las unidades concesionadas del Grupo 1 (CP de Alto Hospicio, CP de la Serena y CP de Rancagua), y los resultados del año 2008 en el caso de las concesionadas del Grupo 3 (CP de Valdivia y CP de Puerto Montt), debido a que éstas empezaron su puesta en marcha los meses de marzo, julio y octubre de 2007.

De esta manera, en las siguientes secciones se realizará una comparación de una muestra del sistema tradicional respecto al concesionado, por lo que no es válido ni representativo para todo el sistema tradicional.

La comparación se realizó a partir de la cuantificación de los mismos indicadores de gestión definidos durante esta evaluación para los Productos Estratégicos Vigilancia, Atención y Asistencia y que se utilizaron en la sección 8 de evaluación de resultados.

La información utilizada fue procesada por los propios consultores a partir de las Bases de Datos (Excel) del Sistema de Información para la Gestión (SIG) para los años 2006, 2007 y 2008 provista por GENCHI. Esta fue la única fuente de información disponible con los datos a nivel individual de centros penitenciarios, por lo cual, solamente fue posible de calcular los datos para esta comparación de los indicadores que se encontraban en el SIG institucional. De esta manera, los indicadores que se pudieron cuantificar en esta sección son menos de los que fueron posibles de calcular en la sección 8 de resultados de este informe, pues en esta última sección además se utilizaron otras fuentes de información para calcular los indicadores, como los Compendios Estadísticos, las matrices de marco lógico de los Programas de Reinserción Social, los Balances de Gestión Integral, etc. Estas fuentes presentan la información solamente a nivel institucional y no desagregado por centro penitenciario.

La falta de información se debió a que los consultores debieron levantar y procesar toda la información, para lo cual GENCHI puso a disposición sólo la información contenida en el SIG institucional y los informes institucionales. De éstos sólo el SIG institucional contaba con la información desagregada por centro penitenciario, y por lo tanto, permitía la comparación entre las unidades penales clasificadas por sistema tradicional o concesionado, información que sólo fue entregada y estuvo disponible hasta el año 2008. De esta manera, no fue posible contar con información para todos los años y para todos los indicadores que fueron diseñados para los fines de esta evaluación (ver sección 8 de este informe). Considerando lo anterior, a continuación se presentará el análisis comparativo considerando sólo la información disponible a nivel de centros penitenciarios.

Producto Estratégico 1: Vigilancia

- Subproducto 1.1: Cumplimiento de la reclusión

El cumplimiento a la reclusión no muestra diferencias reales entre las cárceles concesionadas y la muestra de las tradicionales, pues en el periodo estudiado hubo sólo una fuga desde cada uno de los tipos de cárcel (Rancagua en el 2007 y Valparaíso en el 2008).

Cuadro N° 130: Porcentaje de internos fugados desde el interior de unidades penales respecto al promedio mensual de condenados, procesados, imputados y detenidos al término de cada periodo			
Eficacia / Resultado			
(N° de fugas efectivas desde el interior* año t / promedio mensual de condenados, procesados imputados y detenidos al término del año t) * 100			
	2006	2007	2008
Tradicionales	0,00%	0,00%	0,01%
C.P. Arica	0%	0%	0%
C.P. Valparaíso	0%	0%	0,04%
C.P. Punta Arenas	0%	0%	0%
C.C.P. Colina I	0%	0%	0%
Concesionadas	0,00%	0,02%	0,00%
C.P. Alto Hospicio	0%	0%	0%
C.P. La Serena	0%	0%	0%
C.P. Rancagua	0%	0,06%	0%
C.P. Puerto Montt	0%	0%	0%
C.P. Valdivia	0%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos SIG años 2006, 2007 y 2008.

(*) Fuga interna: evasión de un recluso bajo la custodia de Gendarmería desde el interior de los establecimientos del subsistema cerrado.

No obstante, el indicador promedio de internos por funcionarios de vigilancia muestra una mayor eficiencia para el sistema tradicional, cuya muestra de centros presenta valores de 13, 13 y 15 internos por guardia para los años 2006, 2007 y 2008, en comparación con las concesionadas con valores promedio de 8, 11 y 9 internos por funcionario para los mismos años.

Si bien un valor mayor de este indicador muestra una mayor eficiencia, en términos de la calidad del servicio de vigilancia es deseable un número menor de internos por funcionario, por lo que se evalúa existe una mejor situación en el sistema concesionado.

	Cuadro N° 131: Promedio de internos por funcionarios de vigilancia		
	Eficiencia		
	(Población penal promedio de condenados, procesados, imputados y detenidos al término de cada año) / (Dotación de funcionarios de la Guardia Interna al término de cada año).		
	2006	2007	2008
Tradicionales	12,7	13,1	15,1
C.P. Arica	12,8	12,5	12,9
C.P. Valparaíso	14,1	17,5	22,1
C.P. Punta Arenas	6,3	7,4	7,8
C.C.P. Colina I	13,2	10,9	13,0
Concesionadas	7,5	10,5	9,4
C.P. Alto Hospicio	8,1	13,3	9,6
C.P. La Serena	6,2	10,0	10,5
C.P. Rancagua	8,1	8,9	9,2
C.P. Puerto Montt	-	-	7,0
C.P. Valdivia	-	-	10,3

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos SIG años 2006, 2007 y 2008.

- **Subproducto 1.2: Seguridad Física y personal de la población penal y de los funcionarios**

La seguridad física y personal de los internos presenta mejores resultados en las cárceles concesionadas, pues los indicadores "porcentaje de defunciones por riñas y agresiones respecto del total de defunciones en los establecimientos penales" y el "porcentaje de agresiones respecto al promedio de condenados", presenta promedios para los tres años menores en las cárceles concesionadas (23% promedio en las tradicionales versus 8% en las concesionadas para el primer indicador; y 7% en las tradicionales versus 6% en las concesionadas para el segundo). De esta forma, es posible comprobar la mejor situación respecto a la seguridad física y personal en las concesionadas.

	Cuadro N° 132: Tasa de decesos por riñas y agresiones al interior de los establecimientos penales respecto al total de defunciones en los establecimientos penales del Subsistema Cerrado.		
	Eficacia / Resultado		
	$(N^{\circ} \text{ de decesos por riñas y agresiones}^* \text{ año } i / \text{total de defunciones en los establecimientos penales año } i) * 100$		
	2006	2007	2008
Tradicionales	36,4%	23,8%	10,0%
C.P. Arica	0%	16,7%	50%
C.P. Valparaíso	50%	44,4%	0%
C.P. Punta Arenas	0%	0%	0%
C.C..P. Colina I	100%	0%	0%
Concesionadas	0%	0%	23,5%
C.P. Alto Hospicio	0%	0%	0%
C.P. La Serena	0%	0%	50%
C.P. Rancagua	0%	0%	25%
C.P. Puerto Montt	-	-	25%
C.P. Valdivia	-	-	0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos SIG años 2006, 2007 y 2008.

(*) Agresión: riñas entre internos con o sin armas de cualquier tipo, agresiones a internos o funcionarios con o sin armas de cualquier tipo y autoagresiones con o sin armas de cualquier tipo.

	Cuadro N° 133: Porcentaje de agresiones en los establecimientos penales, respecto al promedio mensual de condenados, procesados, imputados y detenidos al término de cada periodo.		
	Eficacia / Resultado		
	(Número de agresiones registradas en el periodo / Población penal promedio de condenados, procesados, imputados y detenidos al término de cada periodo)*100.		
	2006	2007	2008
Tradicional	6,6%	4,7%	10,0%
C.P. Arica	5,2%	3,9%	2,4%
C.P. Valparaíso	10,6%	7,0%	18,1%
C.P. Punta Arenas	0%	2,7%	0,3%
C.C.P. Colina I	4,2%	2,4%	6,1%
Concesionadas	5,0%	7,8%	5,3%
C.P. Alto Hospicio	9,2%	7,7%	5,3%
C.P. La Serena	6,4%	14,2%	5,8%
C.P. Rancagua	0,1%	2,4%	2,5%
C.P. Puerto Montt	-	-	0,1%
C.P. Valdivia	-	-	13,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos SIG años 2006, 2007 y 2008.

La situación de los suicidios es opuesta a la de las agresiones entre internos, encontrándose mayores tasas en las cárceles concesionadas para todos los años respecto a las tradicionales, con un promedio para los tres años de 13% en las tradicionales versus un 37% en las concesionadas. Si bien esta situación no dice relación con un ambiente de inseguridad entre internos sí demuestra una mayor inseguridad física para los internos, sin motivos aparentemente conocidos y demostrables en GENCHI.

En los tres años con información, se aprecia una disminución en la tasa de suicidios tanto en las concesionadas como en las tradicionales, disminución que se evalúa positivamente, pero que no es posible de explicar científicamente, ni asociar a algún plan en GENCHI para lograrlo, pues no se ha desarrollado una política para enfrentar este problema.

	Cuadro N° 134: Tasa de Suicidios al interior de los establecimientos penales respecto al total de defunciones en los establecimientos penales.		
	Eficacia / Resultado		
	(N° de suicidios* año t / total de defunciones en los establecimientos penales año t) * 100		
	2006	2007	2008
Tradicional	9,1%	9,5%	0,0%
C.P. Arica	0%	0%	0%
C.P. Valparaíso	0%	0%	0%
C.P. Punta Arenas	100%	33,3%	0%
C.C.P. Colina I	0%	0%	0%
Concesionadas	64,3%	28,6%	17,7%
C.P. Alto Hospicio	0%	0%	0%
C.P. La Serena	75%	50%	0%
C.P. Rancagua	60%	60%	0%
C.P. Puerto Montt	-	-	25%
C.P. Valdivia	-	-	50%

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos SIG años 2006, 2007 y 2008.

(*): Suicidio: muerte de una persona ocurrida producto de una autoagresión.

Respecto al porcentaje de defunciones en los establecimientos según la población penal, no se aprecian diferencias notables entre ambos tipos de establecimientos, con un promedio para la muestra del sistema tradicional de 0,22% y un promedio de las concesionadas de un 0,28%, tal como se aprecia en la siguiente tabla.

En los tres años con información, se aprecia una leve disminución para este indicador, disminución que se evalúa positivamente, pero que no es posible de explicar científicamente, ni asociar a algún plan en GENCHI para lograrlo, pues no se ha desarrollado una política para enfrentar este problema.

Cuadro N° 135: Porcentaje de defunciones en los establecimientos penales del Subsistema Cerrado, respecto al promedio de la población penal.			
Eficacia / Resultado			
$\frac{[(\text{N}^\circ \text{ de decesos por enfermedades}) + (\text{N}^\circ \text{ de decesos por suicidio}) + (\text{N}^\circ \text{ de decesos por accidentes}^{373}) + (\text{N}^\circ \text{ de decesos por homicidio}^{374}) + (\text{N}^\circ \text{ de decesos por otras causas}^{375})] / (\text{Población penal promedio de condenados, procesados, imputados y detenidos al término de cada periodo}) * 100}{}$			
	2006	2007	2008
Tradicional	0,18%	0,33%	0,15%
C.P. Arica	0,21%	0,3%	0,1%
C.P. Valparaíso	0,18%	0,4%	0,2%
C.P. Punta Arenas	0,31%	2,0%	0%
C.C.P. Colina I	0,11%	0%	0,1%
Concesionadas	0,32%	0,28%	0,25%
C.P. Alto Hospicio	0%	0,4%	0,1%
C.P. La Serena	0,34%	0,1%	0,3%
C.P. Rancagua	0,61%	0,3%	0,2%
C.P. Puerto Montt	-	-	0,6%
C.P. Valdivia	-	-	0,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos SIG años 2006, 2007 y 2008.

- **Subproducto 1.3: Traslado de la población penal**

El traslado de la población penal no presenta diferencias considerables entre ambos tipos de cárceles, pues es posible de encontrar fugas desde el exterior para los dos tipos de cárceles sin mayores distinciones y en casi todos los años, sólo con un dato considerable para el año 2006 en la cárcel de Valparaíso, que significó un valor para el indicador analizado de 0,6%. Para el resto de los años las tradicionales tienen un Porcentaje de fugas desde el exterior de establecimientos penales respecto al total de reclusos de 0,01% y las concesionadas de un 0,03%, tal como se aprecia en la siguiente tabla.

³⁷³ Accidente: acción accidental en el interior de los establecimientos penales.

³⁷⁴ Homicidio: acción mediante la cual una persona pierde la vida producto de la intervención de terceros. Incluye las categorías de dolosos, involuntarios, preintencionales, simples y calificados.

³⁷⁵ Otras Causas: no se ajustan a las causas de fallecimiento antes definidas.

Cuadro N° 136: Porcentaje de fugas desde el exterior de establecimientos penales del SSC, respecto al total de reclusos del SSC trasladados al exterior.			
Eficacia / Resultado			
(N° de fugas efectivas desde el exterior* en el periodo / total de reclusos trasladados al exterior (tribunales y hospitales) en el periodo) * 100.			
	2006	2007	2008
Tradicionales	0,27%	0,01%	0,01%
C.P. Arica	0%	0%	0,0002%
C.P. Valparaíso	0,6%	0,02%	0,0001%
C.P. Punta Arenas	0%	0%	0%
C.C.P. Colina I	0%	0%	0%
Concesionadas	0,00%	0,03%	0,02%
C.P. Alto Hospicio	0%	0%	0%
C.P. La Serena	0%	0%	0,001%
C.P. Rancagua	0%	0,07%	0%
C.P. Puerto Montt	-	-	0%
C.P. Valdivia	-	-	0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos SIG años 2006, 2007 y 2008.

(*): Fuga externa: evasión de un recluso bajo custodia de Gendarmería durante el traslado o permanencia del recluso en tribunales, hospitales u otros lugares distintos al de la reclusión.

- **Subproducto 1.4: Control y Seguimiento de Beneficios**

Para este subproducto Control y Seguimiento de los beneficios no se contó con información desagregada por centro penitenciario, que permitiera realizar una comparación entre los sistemas tradicionales y concesionados.

- **Subproducto 1.5: Control y Seguimiento de las penas alternativas a la reclusión**

Este subproducto no es ejecutado por los centros penitenciarios analizados, por cuanto no se ejecuta en subsistemas cerrados, en donde es posible comparar los sistemas tradicionales y concesionados.

Producto Estratégico 2: Atención

- **Subproducto 2.1: Prestaciones Básicas**

El resultado final de las prestaciones básicas entregadas por GENCHI (alimentación, alojamiento, atención de salud, aseo ambiental, etc.) es posible de ser medido según la prevalencia de enfermedades infecciosas entre las poblaciones penales en forma diferenciada entre las cárceles tradicionales y concesionadas, que permita comparar los resultados del producto Atención. No obstante, GENCHI no maneja esta información en sus sistemas de información.

El indicador de sobrepoblación penal presenta resultados decisivos respecto a la situación entre las cárceles concesionadas y las tradicionales, pues claramente las cárceles manejadas por el sector privado no tienen sobrepoblación en ningún año analizado, e incluso tienen valores de ocupación menores a la capacidad según diseño, lo que indica el aporte de esta modalidad de prestación del servicio penitenciario al sistema nacional.

Las cárceles concesionadas presentan en promedio para los años 2006, 2007 y 2008 valores de -13,1%, 0,4% y -10,0% respectivamente, no demostrando problemas de sobrepoblación. Por otra parte, los centros penitenciarios tradicionales muestran niveles altos de sobrepoblación, con promedios de 57,2%, 30,2% y 43,1% para los años 2006, 2007 y 2008 respectivamente, que dan cuenta de un crecimiento de la población penal.

La existencia de valores de ocupación menores en las concesionadas frente a sobrepoblación de las tradicionales, es posible de explicar por las razones siguientes:

- La imposibilidad de GENCHI de trasladar condenados de una región a otra, sin que un juez de garantía lo mandate, velando por el acceso a la familia de los condenados.
- El cumplimiento de la segregación³⁷⁶ en las cárceles concesionadas, hace que los cupos disponibles estén "segmentados" y por lo tanto no son de libre disponibilidad para cualquier tipo de condenado, lo que reduce las posibilidades de traslado de otras unidades penales tradicionales si no cumplen con los perfiles de segregación (por ej.: tipo de condena, nivel de compromiso delictual)
- La existencia del pago de multas por parte del Estado hacia las concesionarias, en el caso de sobrepasar la capacidad de diseño de las unidades penales concesionadas (sobrepoblación), actúa como un desincentivo para el traslado o ingreso de población penal en los casos de acercarse al límite de dicha capacidad.

Cuadro N° 137: Porcentaje de Sobrepoblación penal en establecimientos penitenciarios del SSC, respecto a la capacidad según diseño			
Eficacia / Producto			
(Población penal promedio mensual que pernocta en el establecimiento SSC – capacidad según diseño del establecimiento / Capacidad según diseño del establecimiento) * 100.			
	2006	2007	2008
Tradicionales	57,2%	30,2%	43,1%
C.P. Arica	75,8%	79,2%	90,9%
C.P. Valparaíso	73,2%	94,2%	142,5%
C.P. Punta Arenas	-4,2%	-10,5%	0%
C.C.P. Colina I	41,3%	-27,6%	-28,6%
Concesionadas	-13,1%	0,4%	-10,0%
C.P. Alto Hospicio	-7,9%	5,5%	4,5%
C.P. La Serena	-28,3%	-9,9%	-6,3%
C.P. Rancagua	-3,3%	5,4%	2,7%
C.P. Puerto Montt	-	-	-42,5%
C.P. Valdivia	-	-	-20,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos SIG años 2006, 2007 y 2008.

Respecto a las prestaciones de asistencia social, ambos tipos de cárceles presentan buenos resultados del indicador, pues en ambos casos el 100% de la población penal ha recibido este tipo de atención. No

³⁷⁶ El objetivo de la segregación es reducir las posibilidades de riñas y agresiones entre internos y evitar el contagio de la cultura delictual. Se realiza distribuyendo, en lugares diferentes, sin posibilidad de contacto, a grupos de reclusos que resulta conveniente mantener separados, para cumplir el objetivo indicado.

obstante, el sistema concesionado presenta mejores niveles, con la entrega de prácticamente 50% más de prestaciones por penado (152%).

	Cuadro N° 138: Porcentaje de la población penal condenada, procesada e imputada que recibieron a lo menos una prestación de asistencia social completa en el año t respecto al promedio de la población penal condenada, procesada e imputada en el año.		
	Eficacia / Producto		
	(Número de internos condenados, procesados e imputados que recibieron a lo menos una prestación de asistencia social completa por asistente social en el año t / Población penal promedio de condenados, procesados e imputados al termino de cada periodo) * 100.		
	2006	2007	2008
Tradicional	-	-	104,8%
C.P. Arica	-	-	93,6%
C.P. Valparaíso	-	-	95,7%
C.P. Punta Arenas	-	-	131,4%
C.C.P. Colina I	-	-	131,1%
Concesionadas	-	-	152,2%
C.P. Alto Hospicio	-	-	115,0%
C.P. La Serena	-	-	250,3%
C.P. Rancagua	-	-	95,7%
C.P. Puerto Montt	-	-	153,9%
C.P. Valdivia	-	-	175,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos SIG año 2008. Este indicador no estaba en el SIG los años anteriores, por lo que no fue posible su cálculo.

- **Subproducto 2.2: Condiciones para el ejercicio de derechos**

El resultado final del ejercicio de los derechos de los reclusos (acceso a la familia, al trabajo, al deporte, etc.), es posible de ser medido según la prevalencia de enfermedades de salud mental entre las poblaciones penales en forma diferenciada entre las cárceles tradicionales y concesionadas, que permita comparar los resultados del producto Atención a nivel de resultados.

Para el subproducto "Condiciones para el ejercicio de derechos", no se contó con información desagregada por unidad penal, que permita realizar una comparación entre los sistemas tradicionales y concesionados, debido a que GENCHI no registra ni cuantifica esta información en sus sistemas de información.

Adicionalmente, en las cárceles concesionadas no se cuantifican indicadores asociados a respuesta a reclamos como se hace en las tradicionales, lo que se evalúa negativamente, pues no permite analizar comparativamente este aspecto.

Producto Estratégico 3: Asistencia

- **Subproducto 3.1: Estímulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades**

No se cuenta con información respecto a la reincidencia de la población penal egresada, desagregada por centro penitenciario, que permita comparar las cárceles tradicionales y concesionadas a nivel de resultados. Los estudios al respecto realizados por GENCHI no se han ejecutado desagregadamente, sino que según tipo de programa de reinserción a nivel global.

En cuanto a la asistencia de atención psicológica de la población penal, se aprecia una mejor gestión de las cárceles concesionadas en desmedro de las tradicionales para todos los años estudiados, que se refleja en un promedio anual del porcentaje de condenados que reciben atención psicológica respecto al total de la población penal (85% en el caso de las concesionadas y de un 66% en las tradicionales), El porcentaje de cobertura de las unidades tradicionales, sin ser bajo es bastante menor al del sistema concesionado, debiéndose esperar en ambos sistemas un porcentaje cercano al 100%, estimándose que la totalidad de condenados necesitan este tipo de asistencia.

	Cuadro Nº 139: Porcentaje de condenados, procesados e imputados que reciben atención psicológica respecto al total de procesados, imputados y condenados al termino de cada periodo.		
	Eficacia / Producto		
	(Número de condenados, procesados e imputados que recibieron atención psicológica en el periodo / promedio mensual de condenados, procesados e imputados al termino de cada periodo) * 100		
	2006	2007	2008
Tradicionales	56,5%	65,1%	75,3%
C.P. Arica	32,0%	36,1%	47,7%
C.P. Valparaíso	62,8%	82,7%	76,0%
C.P. Punta Arenas	95,8%	124,5%	110,4%
C.C.P. Colina I	67,8%	62,7%	104,2%
Concesionadas	74,4%	80,3%	90,3%
C.P. Alto Hospicio	62,7%	93,6%	82,6%
C.P. La Serena	66,7%	64,0%	103,0%
C.P. Rancagua	91,0%	80,3%	78,8%
C.P. Puerto Montt	-	-	115,4%
C.P. Valdivia	-	-	35,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos SIG años 2006, 2007 y 2008.

- **Subproducto 3.3: Apoyo a la reinserción post-penitenciaria**

Este subproducto no es ejecutado por los centros penitenciarios analizados, por cuanto no se ejecuta en subsistemas cerrados.

9.5 Análisis Conceptual del modelo de Concesiones de Infraestructura Carcelaria

A continuación, se realiza un análisis que abarca elementos a considerar sobre la conveniencia del sistema de concesiones e identificar aquellos aspectos de éste que resulte conveniente aplicar en el sistema tradicional y viceversa.

A continuación, se realiza un análisis que abarca elementos a considerar sobre la conveniencia del sistema de concesiones e identificar aquellos aspectos de éste que resulte conveniente aplicar en el sistema tradicional y viceversa.

a) Concesionario presta tres servicios diferentes

El modelo de concesiones se basa en que es una misma empresa³⁷⁷ quien se responsabiliza por prestar tres servicios que son conceptualmente diferentes:

- **Financiamiento:** Consiste en proveer los recursos financieros para financiar la construcción del establecimiento.
- **Construcción:** Consiste en materializar la construcción del establecimiento, pudiendo incluir el diseño, o recibirlo como input.
- **Operación:** Consiste en realizar la mantención de la infraestructura y la prestación de los servicios penitenciarios (alimentación, alojamiento, lavandería, atención médica, capacitación, etc.), en base a un contrato que establece los estándares de operación que deben ser cumplidos.

A continuación, se evalúa la conveniencia de que sea un mismo ente quien preste combinaciones de esos servicios.

a.1) Construcción y operación

Cuando es un mismo ente quien presta los servicios de construcción y operación, posee incentivos para realizar la construcción de modo que su diseño y calidad constructiva aporte a una operación eficiente. Este incentivo no existe cuando el constructor en nada se relaciona con la operación posterior.

Se considera que la ventaja indicada es de relevancia menor, ya que el Estado cuenta con experiencia en diseño y construcción de establecimientos penitenciarios (el segundo grupo) y con especialistas en control de contratos de construcción (Ministerio de Obras Públicas). Por otra parte, los espacios para modificar la construcción son mínimos para el concesionario, considerando que se especifican los parámetros técnicos más importantes. El contar con un diseño adecuado y efectuar los controles pertinentes durante la fase de construcción debiera minimizar el riesgo de costos mayores, cuando el ente que construye es diferente al que opera. Existe una probabilidad que el incentivo sea mermado, pero este queda relativamente bien manejado con algún instrumento financiero como una Boleta de Garantía para disminuir este riesgo

³⁷⁷ No obstante, en uno de los proyectos, el Grupo 3, que consideraba unidades penales en Concepción y Antofagasta, debido a conflictos entre la empresa y el Estado, este último debió asumir una parte de la fase de construcción.

a.2) Financiamiento y operación

Cuando es un mismo ente quien presta los servicios de financiamiento y operación se producen economías, en el sentido que los proveedores finales del financiamiento³⁷⁸ cobrarán tasas bajas, debido al menor riesgo que conlleva efectuar un préstamo a una empresa cuyos ingresos futuros se derivarán de un contrato de largo plazo que ella tiene con el Estado.

No obstante lo anterior, nada indica que la tasa a la que el concesionario pueda acceder sea menor que la que podría lograr el Estado, emitiendo bonos directamente o recurriendo a préstamos a instituciones financieras internacionales. Debe tenerse en consideración, además, que el cobro que realice el concesionario deberá cubrir el interés al que obtuvo los fondos, más un margen de utilidad y riesgo de su operación.

El costo del endeudamiento necesariamente es superior para un privado, ya que los inversionistas agregan un spread por riesgo, cuando se trata de un bono corporativo (deuda emitida por un privado) a la tasa de los bonos emitidos por el estado, los cuales se consideran libres de riesgo. Contribuye a reafirmar las altas perspectivas de obtener un costo de endeudamiento bajo de parte del Estado debido al mínimo nivel de riesgo país que ostenta Chile (132 puntos, al 6 de mayo de 2010, lo que lo sitúa en el primer lugar de Latinoamérica y tercero a nivel mundial, entre las economías emergentes). Por otra parte, la clasificación de riesgo de bonos emitidos por empresas comparables a los concesionarios de cárceles (concesionarias de autopistas) la clasificación de riesgo que se observa es AA- para Autopista Central y A- para Vespucio Norte, según la clasificadora Feller-Rate, al 5 de mayo de 2010, lo que sitúa a esos instrumentos lejos de la clasificación más alta, que es AAA y, por ende, significa un costo de endeudamiento más alto.

Para ilustrar cuantitativamente lo indicado en el párrafo precedente, en la tabla siguiente se muestran diferentes tasas de endeudamiento para privados y el Estado de Chile.

Tabla N° 6: Costo de endeudamiento de empresas privadas y del Estado de Chile.

Emisor	Fecha	Moneda	Monto	Tasa Anual	Plazo (Años)
Concesionaria Autopista Central	dic-03	UF	13.500.000	5,30%	23
Concesionaria Autopista Central	dic-03	USD	250.000.000	6,20%	23
Concesionaria Vespucio Sur	nov-04	UF	5.000.000	4,59%	23
Concesionaria Melipilla	jul-03	UF	660.000	6,49%	21
Concesionaria Vespucio Norte Express	jul-04	UF	16.000.000	5,25%	24,5
Estado de Chile	jul-10	USD	1.000.000.000	3,89%	10

Fuentes: Hechos Esenciales, publicados en el sitio Web de la Superintendencia de Valores y Seguros, (Concesionarias) y sitio Web Ministerio de Hacienda (Estado de Chile)

³⁷⁸ Se asume que en proyectos de este tipo, el financiamiento con recursos propios, es decir del concesionario es mínimo y que éste recurrirá a terceros (préstamos bancarios y emisión de bonos) para obtener los recursos necesarios para financiar la construcción.

Se consideraron de todas las sociedades concesionarias de infraestructura en las que aparecían detalles de monto emitido y tasa. Para la emisión estatal se consideró la última emisión de bono soberano chileno, en dólares, para el año 2010. Se escogieron sólo sociedades concesionarias de infraestructura por tratarse, bajo la perspectiva de un inversionista, de empresas de riesgo similar al que presentaría una empresa que construye y opera infraestructura amparado en un contrato con el Estado de Chile.

Al analizar la situación del Estado con el Bono en Dólares de la Autopista Central, que representa la situación más comparable, por tratarse de una misma moneda, el estado presenta una tasa de 3,89% y el privado 6,2%.

No obstante lo anterior, debe tenerse en consideración, al realizar una comparación, que existen dos factores adicionales a considerar:

- El plazo del bono soberano chileno es más corto, lo cual es, en general, más valorado por los inversionistas, traduciéndose consecuentemente en tasas más bajas
- Los bonos de las empresas privadas cuentan con seguros que garantizan los pagos a los inversionistas, lo cual provoca menor riesgo de incumplimiento y, consecuentemente, tasas más bajas.

a.3) **Financiamiento y construcción**

Cuando es un mismo ente quien presta los servicios de financiamiento y construcción puede producirse un manejo financiero más coordinado, en el sentido de mantener menos recursos ociosos, obteniendo los flujos en el momento preciso en que se requieren. Ello sería válido como ventaja si se acepta que la capacidad del Estado para realizar esa función es menor que la privada. Si el Estado actúa con voluntad política y disciplina financiera debiera tener un desempeño similar al privado en este aspecto

b) **Flexibilidad para gestionar unidades penales**

En el sistema concesionado existe menor flexibilidad para que el Estado ajuste el funcionamiento de los recintos concesionados, sometiéndolos a sobrepoblación o redefiniendo el destino de los espacios. Ello porque el contrato de concesiones limita la intervención del Estado, quien debe pagar multas, a favor del concesionario, en caso de sobrepoblación.

La situación indicada merece los siguientes comentarios:

- El pago adicional por sobrepoblación genera un alto costo, en caso que se requiera resolver crisis de sobrepoblación redistribuyendo población penal a establecimientos concesionados, más allá de su capacidad. Ello resta flexibilidad al Estado, quien, con el sistema de concesiones, se autoimpone un castigo económico si necesita sobrepoblar los establecimientos que operan bajo esa modalidad. Si bien ello puede ser beneficioso para el largo plazo, porque permite mantener los recintos en buenas condiciones, podrían existir urgencias de corto plazo, que justifiquen, bajo una evaluación social, someter los establecimientos concesionados a sobrepoblación, considerando como costo el perjuicio en sus condiciones. Un ejemplo reciente de ello fue el terremoto del 27 de febrero de 2010, que obligó a redistribuir internos entre penales

- El costo indicado puede significar que las crisis de sobrepoblación sean resueltas distribuyendo la sobrepoblación mayoritariamente a establecimientos del sistema tradicional, lo que genera inequidad en cuanto a las condiciones de vida de los internos en uno y otro sistema. Ello ocurre así por el incentivo que existe para evitar sobrepoblar las unidades concesionadas, para evitar las multas

c) Estándares definidos que se cumplen

El sistema de concesiones se basa en un contrato de largo plazo, lo cual ha tenido los siguientes efectos positivos:

- Ha obligado al Estado a definir normas y estándares de servicio que se estiman adecuados para los servicios penitenciarios (mantención de la infraestructura, mantención del equipamiento estándar, mantención del equipamiento y sistemas de seguridad, alimentación, lavandería, aseo y control de plagas, salud, reinserción social y economato) Se es³⁷⁹. Ello se ha hecho por la necesidad de licitar y contratar servicios precisos, de modo que los privados puedan cotizar sin ambigüedades.
- Ha obligado a los concesionarios a cumplir con los estándares, ante la amenaza de recibir multas si no lo hacen. Se ha verificado, mediante entrevistas y revisión de información escrita que dichos estándares se cumplen, lo que se verifica en los reportes semestrales que emiten las empresas concesionarias sobre los resultados de su gestión.
- Ha obligado al Estado a establecer mecanismos de inspección y control que le permitan evaluar el cumplimiento de los servicios involucrados en el contrato de concesiones.
- Ha obligado al Estado a comprometer recursos presupuestarios, los cuales permiten la operación de los establecimientos penitenciarios concesionados, cumpliendo estándares de servicio que se estiman adecuados. En la parte de presupuesto se mencionan estos recursos.
- El Estado ha transferido los riesgos asociados a fluctuaciones de egresos por mantención al sector privado (el costo de reparaciones de elementos que se descomponen aleatoriamente y que significan un desembolso sorpresivo no planificado), haciéndose cargo de flujos conocidos (la cuota que paga al concesionario es conocida de antemano y se puede presupuestar el monto con certeza)

Todos los puntos mencionados son ventajas que se han obtenido al concesionar unidades penales. No obstante, no corresponde a virtudes que se deriven del sistema de concesiones, ya que los efectos mencionados son posibles de obtener con provisión directa o con externalización de servicios otorgada directamente por Gendarmería con voluntad para asignar recursos suficientes y para implantar adecuados sistemas de gestión, control y mecanismos de transferencia de riesgos a terceros.

d) Costo de Contrato y Reinserción

Uno de los argumentos que se utiliza para justificar la no conveniencia de utilizar un tercero para realizar un servicio es el costo del contrato, es decir, los costos en que debe incurrir el contratante para verificar si el contratista desarrolló bien su trabajo. En el caso de los servicios penitenciarios, con excepción de la reinserción, resulta de bajo costo verificar la calidad del servicio, por lo que se trata de una actividad cuya privatización se justifica. Ello porque basta una inspección visual, carente de complejidad técnica para comprobar la calidad del servicio.

³⁷⁹ Ver Anexo N° 4, sobre contrato de concesiones

En el caso de la reinserción, deben destinarse importantes recursos para verificar la calidad de servicios que presta el contratista, en servicios como la atención psicológica, educación y capacitación. Cuando es directamente Gendarmería quien realiza esta función, dicho costo es menor, puesto que, al ser los prestadores del servicio sus propios empleados, posee mayor control, al poder administrar los mecanismos de selección, capacitación, evaluación y compensaciones de sus empleados. Ello ocurre porque son servicios cuya calidad es comprobable sólo realizando nuevamente el trabajo de evaluación psicológica o social, o bien sometiendo a la persona capacitada a evaluaciones.

Por otra parte, Gendarmería debe procurar un control riguroso de la calidad del trabajo de las personas que realizan actividades del área técnica (evaluaciones psicológicas y sociales), incrementándose los costos de contrato, debido a que los informes preparados en esa área fundamentan decisiones trascendentes, relacionadas con el otorgamiento de beneficios intrapenitenciarios. Si bien la decisión final es responsabilidad del Consejo Técnico, integrado exclusivamente por personal de Gendarmería, el insumo principal son los informes que, en el caso de los establecimientos concesionados lo preparan empleados del concesionario.

e) Economías en servicios penitenciarios entregados por terceros

Los servicios de mantención de la infraestructura, mantención del equipamiento estándar, mantención del equipamiento y sistemas de seguridad, alimentación, lavandería, aseo y control de plagas, salud y economato son convenientes de subcontratar en el sector privado. Ello porque éste puede obtener economías de escala, mayores a las que puede lograr el Estado, al poder prestar servicios similares a instituciones diversas, aparte de las del rubro carcelario. Se carece de cifras al respecto, pero la realidad demuestra que existen empresas privadas de alto volumen especializadas en los rubros mencionados.

Las actividades de reinserción social son intensivas en mano de obra, lo que determina que existan escasas posibilidades de tener costos diferentes entre el Estado y un privado³⁸⁰. En este sentido las ventajas las tiene el Estado, que puede pagar remuneraciones menores³⁸¹.

f) Comparación de servicios concesionados Autopistas – Unidades penales

Resulta pertinente realizar un análisis comparado entre un sistema reconocidamente exitoso de concesiones, el de autopistas, con el de unidades penales.

En el caso de las autopistas existe un conjunto de personas (privados, particulares con automóviles o empresas de transporte), dispuestas a pagar por disponer de carreteras de buena calidad. Por otra parte

³⁸⁰ Las bases para tener costos menores son, normalmente las economías de escala, las cuales no pueden darse en una empresa, ya que no puede desempeñar la actividad en otra organización que no sea Gendarmería, al tener ella la exclusividad en el país, de tratar con personas privadas de libertad.

³⁸¹ El promedio de renta mensual de 112 psicólogos a honorarios del año 2008, jornada completa, por Gendarmería asciende a \$ 633.192. Comparando ese valor con la renta bruta promedio mensual del cargo "psicólogo de selección II" en la encuesta de Pricewaterhouse de marzo de 2010, es de \$ 945.465. Para los 147 asistentes sociales a jornada completa contratados a honorarios por Gendarmería resulta un promedio de renta mensual de 612.791. En la encuesta referida, la renta promedio para "Asistente Social III" es de \$ 614.674 y para "asistente social II" el promedio asciende a \$ 878.756. Debe considerarse que, en el sector privado deben asumirse, adicionalmente, costos de indemnización, colación, vacaciones y otros que no poseen los contratados a honorarios.

existen inversionistas dispuestos a invertir en carreteras, para satisfacer esa necesidad. En ese caso se justifica la intervención del Estado, que mediante una regulación estructure el mercado de la construcción de autopistas y lo hace mediante la legislación de concesiones. En este caso el Estado intervino para que dos actores privados puedan ponerse de acuerdo.

En el caso de las unidades penales no existen dos privados dispuestos a crear un mercado, existe el Estado que requiere unidades penales y privados dispuestos a construirlas. En ese caso, al Estado le conviene contratar directamente y buscando la fórmula más ventajosa para él. Ciertamente no es firmando un contrato de largo plazo, imponiéndose castigos económicos en la eventualidad del sobreuso y financiando intereses de un endeudamiento privado que es más alto que el de la deuda pública.

g) Conceptos sobre seguros

Podría pensarse que estando la infraestructura concesionada bajo la responsabilidad de un privado, ella estaría mejor resguardada ante siniestros, por la eventual existencia de seguros. Al respecto, debe considerarse que el costo de la prima de los seguro debe ser recuperado por el concesionario y, consecuentemente, será financiada, en último término, por el Estado.

Por otra parte, bajo la perspectiva del Estado, el aseguramiento de sus bienes inmuebles resulta una decisión económicamente inconveniente. Ello porque, cuando se es propietario de un gran número de inmuebles, distribuidos a lo largo del país, el hecho que se produzcan siniestros en una fracción de los bienes es un hecho cierto, es decir no aleatorio. Si el Estado asegurara la totalidad de sus bienes la prima a pagar resultará superior al costo de los siniestros, porque los aseguradores, cobran una prima total que tiene que ser similar al costo de los siniestros (el cual es un dato cierto cuando el número de objetos asegurados es alto) más sus costos administrativos y comerciales.

El único beneficio que se puede obtener, mediante el mecanismo de aseguramiento, es una mayor estabilidad de los flujos, pagando una prima fija y conocida, sin egresos sorpresivos, aunque económicamente el mismo efecto se puede lograr mediante disciplina fiscal, reservando, en algún fondo, el equivalente a la prima que se pagaría y utilizando ese fondo en caso de siniestros.

h) Resumen

Resumiendo lo indicado anteriormente, la decisión de optar por construir bajo la modalidad de concesiones o mediante el Estado, debe tener en consideración los siguientes elementos:

- El menor costo del endeudamiento que posee el Estado con respecto a un privado, para financiar la construcción de la infraestructura.
- La carencia de ventajas objetivas asociadas a construir amparado en un contrato de concesiones como los utilizados en las unidades penales que operan en la actualidad.
- La pérdida de flexibilidad que enfrenta el Estado, para administrar la infraestructura penitenciaria, bajo un contrato como los actuales, donde existen multas por sobreutilización de infraestructura

- La conveniencia económica, fundamentada en la especialización y el costo de contrato, de la prestación de los servicios penitenciarios, con excepción de la reinserción social. Este último por el alto costo de contrato.
- El incentivo para que existan estándares que se miden y cumplen, en la modalidad de operación bajo la modalidad de concesiones.

9.6 Experiencias replicables (Buenas Prácticas)

Considerando lo expuesto, y no obstante no registrarse diferencias importantes entre los resultados obtenidos por las unidades penales tradicionales y concesionadas de la muestra seleccionada, es posible identificar aspectos de gestión que se pueden conceptualizar como buenas experiencias o buenas prácticas, susceptibles de replicar:

- Establecer un sistema de indicadores de gestión en el sistema tradicional, similar al concesionado, puesto que permitiría contar con información pertinente y oportuna que facilitaría la toma de decisiones y el monitoreo de aspectos como por ejemplo, el control que se considera adecuado sobre la calidad de los servicios penitenciarios, o evaluar sobre una base homogénea, la calidad entre establecimientos penitenciarios.
- Procurar disponer, para todo el sistema penitenciario, infraestructura similar a la que existe en el sistema concesionado, por las condiciones superiores en el nivel de vida que ella representa para los internos.
- Identificar y definir estándares para la construcción y operación de unidades penales modernas. Esta es una práctica posible de extender a toda la nueva infraestructura penitenciaria que se construya en Chile, independiente si la forma de provisión sea por concesiones.

CAPITULO III CONCLUSIONES

10. Conclusiones sobre el Diseño

Los objetivos estratégicos de GENCHI presentan consistencia con los objetivos estratégicos de la Subsecretaría de Justicia. Entre las principales vinculaciones específicas se pueden mencionar las siguientes:

El objetivo N°1 de GENCHI, sobre garantizar el cumplimiento eficaz de la detención preventiva y las condenas que los Tribunales determinen, se relaciona directamente con los objetivos estratégicos de la Subsecretaría, N° 1 sobre estudios y propuestas y N° 3 sobre la ejecución de planes y programas, ambos apuntando a fortalecer y modernizar el sistema de administración de justicia del país.

El objetivo N° 2 de GENCHI, sobre otorgar un trato digno a la población bajo custodia de Gendarmería y facilitar el ejercicio de los derechos no restringidos por la reclusión, es consistente con el objetivo estratégico N° 3 de la Subsecretaría sobre la ejecución de planes y programas, porque el trato digno y el respeto de derechos de la población penal planteada por el Servicio forman una parte de la modernización del sistema judicial, el que se aborda por medio de la implementación de planes y programa de mejoramiento de la Subsecretaría, lo que además, se inscribe en la lógica de responder a los compromisos internacionales que el país ha suscrito al respecto. También, se observa consistencia con el objetivo N° 6 de la Subsecretaría, sobre la calidad y oportunidad del servicio a los clientes/usuarios/beneficiarios, porque la calidad de las prestaciones se relaciona directamente con el trato digno de la población bajo responsabilidad de Gendarmería.

Por último, el objetivo N° 3 de GENCHI, sobre la Reinserción Social de la población penal, se vincula y es consistente con los objetivos estratégicos N° 1, N° 3 y N° 6 de la Subsecretaría de Justicia. En efecto, el objetivo N° 1 de la Subsecretaría, estudiar, proponer e impulsar reformas de modernización, menciona expresamente el sistema penitenciario, lo que atañe a GENCHI como Servicio Público responsable del mismo, y su función de fomentar la reinserción social de la población a su cargo. En el caso del de los objetivos de la Subsecretaría N° 3 sobre la ejecución de planes y programas y N° 6 sobre la calidad y oportunidad del servicio a los clientes/usuarios/beneficiarios, el alineamiento también ocurre en lo que respecta a la modernización del Estado y la calidad del servicio a los usuarios, en este caso a los usuarios del sistema de justicia. Por lo tanto, se evalúa positivamente que los objetivos estratégicos de GENCHI estén alineados y presenten consistencia lógica con los objetivos estratégicos N° 1, N° 3 y N° 6 de la Subsecretaría de Justicia.

También es bien evaluada la consistencia lógica entre los objetivos estratégicos de GENCHI con las prioridades gubernamentales 2006–2010. Así, el objetivo estratégico N° 1 de GENCHI relativo a garantizar el cumplimiento eficaz de detención preventiva y de las condenas de los Tribunales, es coherente con la prioridad gubernamental de modernizar el sistema judicial y con una justicia más expedita. El objetivo N° 2 de GENCHI de proporcionar una atención y un trato digno a la población puesta bajo la custodia del Servicio, está en sintonía con la prioridad gubernamental de fortalecer el Sistema Penitenciario en tres ámbitos: a) La reinserción social de las personas privadas de libertad y el mejoramiento progresivo y global del estándar penitenciario; b) La implementación y cumplimiento de la justicia penal adolescente, que involucra diferenciar este grupo etario del resto de la población penal; y, c) El mejoramiento en la calidad

del los servicios en relación al fortalecimiento de los Derechos Humanos.

Por último, el objetivo N° 3 de GENCHI de fomentar conductas, habilidades, destrezas y capacidades que incrementen las probabilidades de reinserción social de la población penal, es consistente con las prioridades gubernamentales del fortalecimiento del Sistema Penitenciario respecto de la reinserción social de las personas condenadas; y con la Nueva Institucionalidad de Infancia y Adolescencia, que permita a estos jóvenes alejarse de nuevas situaciones delictivas y reinsertarse socialmente.

A su vez, los objetivos estratégicos de GENCHI son coherentes y consistentes entre sí y abarcan los requerimientos básicos para el logro de la misión de la Institución.

No se observa duplicidad de funciones entre GENCHI y otras instituciones. No se identifican en la Institución productos ausentes.

GENCHI presentó para esta evaluación una Matriz de Evaluación Comprehensiva del Gasto, compuesta por 12 indicadores para evaluar los tres Productos Estratégicos, de la cual se consideraron pertinentes sólo 5 de ellos para los fines de esta evaluación, debido a que el resto no se consideraron relevantes, o porque eran posibles de reemplazar por otro que entrega mejor información sobre el tema. Ante esta situación, DESUC realizó una redefinición de indicadores, buscando contar con indicadores para evaluar el desempeño de cada uno de los productos y subproductos de GENCHI, abarcando todas las dimensiones y ámbitos de control; lo que permitió definir un total de 68 indicadores distribuidos en 15 indicadores para el Producto Vigilancia, 16 indicadores para el Producto Atención y 37 indicadores para el Producto Asistencia.

El juicio general de los evaluadores respecto al diseño de la Matriz de Evaluación Comprehensiva del Gasto es que las modificaciones realizadas permiten un mejoramiento sustancial de la lógica horizontal respecto a la versión inicial presentada por GENCHI, pues la cuantificación de sus indicadores permite evaluar la gestión de los productos de GENCHI, concluyéndose que existe una adecuada lógica horizontal en la matriz elaborada, pues los indicadores finalmente incorporados en la Matriz, son relevantes y pertinentes para medir los objetivos de la Institución y de sus productos estratégicos.

No obstante lo anterior, la definición de nuevos indicadores significó que 31 indicadores de un total de 68 (que equivale al 45,6% del total) no pudieron ser cuantificados para el periodo estudiado, pues no se contó con los medios de verificación ni con fuentes de información disponibles para aquello, debido principalmente a que se refieren a información que no estaba considerada en los sistemas de información que cuenta GENCHI para medir el desempeño de sus productos estratégicos (SIG), y por lo tanto es información que no ha sido levantada en las Unidades Penales, ni sistematizada a nivel central.

La forma en que están definidos los productos estratégicos, subproductos y productos específicos presenta las siguientes deficiencias:

- El Subproducto Acceso al Ejercicio de Derechos, no obstante estar definido como subproducto, corresponde más bien a requisitos y condiciones que deben tenerse en cuenta al gestionar la vigilancia, en lo referido a control de desplazamientos internos, control de eventos críticos, traslados, otorgamiento de beneficios intrapenitenciarios y control de ingreso y egreso de bienes y personas. Ello determina una redundancia, evaluada como negativa, en el sentido que, un mismo producto se

encuentra mencionado dos veces, una como la actividad en sí y otra vez en la forma de requisitos que ella debe cumplir.

- El Producto Vigilancia abarca una gama de actividades muy amplia, considerando que se refiere al control tanto de las personas reclusas, condenadas a penas alternativas a la reclusión y beneficiados con libertad condicional. Tal amplitud de usuarios, es evaluada como negativa, por cuanto dificulta asignar la responsabilidad integral del producto a una sola unidad organizacional, lo que resultaría más adecuado para efectos de asignar responsabilidades por el desarrollo de productos estratégicos a unidades organizacionales únicas.
- El Producto Asistencia incluye acciones que se realizan a personas reclusas que se encuentran en el medio cerrado, condenados a penas alternativas a la reclusión y egresados del sistema penitenciario. Esa definición hace difícil responsabilizar a una unidad organizacional por el producto, lo cual resulta deseable para efectos de dirección y control del proceso de provisión de los productos.
- Una actividad relevante que realiza Gendarmería se relaciona con proveer información: estadísticas para que otras entidades realicen estudios, información de apoyo a la persecución de delitos (personas liberadas, quebrantamientos de condenas, informes de apoyo a los procesos (informes presentenciales), e informes de conducta para decisiones de indultos, rebajas de condena y libertad condicional. No obstante la importancia de la función de generar información, ella no se encuentra definida explícitamente como algún o parte de un producto estratégico, lo que es evaluado negativamente.
- El Producto Asistencia presenta ambigüedades en cuanto a que se entremezcla con el producto Atención. En efecto, en ambos productos se prestan servicios relacionados con capacitación y trabajo, lo que no es bien evaluado porque podría implicar duplicidad a nivel de diseño.

Chile carece de una Política Integral de Rehabilitación y Reinserción Social para la población penal y postpenitenciaria. En el periodo bajo evaluación, y también en la evaluación realizada en el año 2005³⁸², se constata que el país no cuenta con una política de Estado al respecto. No obstante, se registran diversas propuestas en la materia³⁸³, con un diagnóstico compartido sobre su relevancia y urgencia. Sin embargo, esta política no se ha formalizado ni operacionalizado oficialmente como parte de la gestión pública en este ámbito, aspecto evaluado negativamente.

11. Conclusiones sobre la Organización y Mecanismos de Gestión

Se observa una diferencia en las cargas de responsabilidades de los Directores Regionales del Servicio. En efecto, ellos son responsables desde un 0,47% de la población penal del país (Región de Aysén), hasta un 38,7% de ella (Región Metropolitana). Es poco deseable que un mismo cargo (Director Regional), posea funciones y cargas de trabajo tan diferentes para rentas similares, puesto que ello atenta contra la

³⁸² DIPRES, "Evaluación de Programas de Rehabilitación y Reinserción Social de Gendarmería de Chile", Evaluación de Programas Gubernamentales, 2005

³⁸³ Williamson, Bernardita. "Políticas y Programas de Rehabilitación y Reinserción de Reclusos: experiencia comparada y propuestas para Chile" Fundación Paz Ciudadana-Minera Escondida, 2004. También cabe mencionar aquí las recientes propuestas en la materia del Consejo para la Reforma Penitenciaria en su Informe "Recomendaciones para una Nueva Política Penitenciaria" de marzo de 2010, y el documento "Una mesa para todos en el Bicentenario" de la Iglesia Católica de julio de 2010, que incluye propuestas para el mejoramiento de las condiciones carcelarias y en materias de rehabilitación y reinserción social de la población penal.

satisfacción laboral. La situación indicada provoca un funcionamiento diferente entre regiones, en cuanto a qué funciones asume el Director y cuáles delega, lo cual incrementa el tiempo que requiere una autoridad para desempeñar sus funciones en plenitud, al tener que aprender las particularidades de la región a la que se incorpora.

Tres unidades penales, de la Región Metropolitana (Cordillera, Punta Peuco y ex CAS), dependen del Departamento de Seguridad, perteneciente a la Subdirección de Operaciones, en el Nivel Central. Considerando que todas las demás unidades penales del país dependen de una Dirección Regional, la situación indicada constituye un riesgo de incumplimiento de normas legales, al desarrollar, un Jefe de Departamento, funciones que corresponden a un Director Regional.

Las poblaciones del subsistema abierto y del subsistema post penitenciario son atendidas en locales diferentes: Centros de Reinserción Social y Patronatos Locales, respectivamente. Ello podría implicar una ineficiencia en el uso de recursos al duplicar locales y costos fijos de infraestructura, lo que es evaluado negativamente. En efecto, no se aprecia justificación para que sean unidades organizacionales diferentes, de Gendarmería, las que realicen esas funciones, puesto que sus objetivos, programas y acciones son similares en lo siguiente:

- Los usuarios acuden principalmente a realizar actividades administrativas (firmas) o a recibir asistencia (programas de reinserción laboral, capacitación o apoyo psicosocial).
- Ambos grupos de usuarios han sido condenados a penas aflictivas, con la única diferencia que unos ya completaron sus condenas y los otros las están cumpliendo en el medio libre. Ambos poseen buen comportamiento, lo que es un requisito para mantenerse en el medio libre.
- En ambas unidades se desempeñan profesionales de formación similar, de las áreas de la Psicología, Asistencia Social, Terapia Ocupacional y Administración.
- Ya existen experiencias de intercambio de funciones, puesto que en los lugares donde no existen Patronatos Locales, las personas acuden a los CRS.
- La existencia de instituciones diferentes se justificaba anteriormente, cuando el Patronato de Reos era una institución diferente, en cuanto a que realizaba acciones productivas, las cuales ha abandonado desde el año 1985 a la fecha³⁸⁴,
- La diferencia de instituciones se justificaba cuando el Patronato operaba como una corporación propiamente tal, con personal y presupuesto propio y tomaba decisiones autónomas sobre el destino de sus recursos. Ello no ocurre en la actualidad, ya que el Patronato opera como una unidad de Gendarmería, en el sentido que no administra recursos propios, los recursos financieros que maneja son parte del presupuesto de Gendarmería. Además, la totalidad del personal que opera en el Patronato tiene vínculo contractual con Gendarmería, lo que no ocurría hace tres años, en que el Patronato, en su calidad de Persona Jurídica independiente, contrataba personal por su cuenta. Los controles a los que debe someterse el Patronato, en la actualidad, son los mismos que cualquier dependencia de Gendarmería.

En un escenario de fusión de ambos establecimientos podrían obtenerse las siguientes ventajas:

³⁸⁴ Las cuales ahora ejecutan los Centros de Educación y Trabajo CET.

- Economías de operación, fusionando CRS y PLR que funcionan en una misma localidad, por los menores costos fijos de infraestructura³⁸⁵.
- Economías de escala al contar con mayor cantidad de usuarios en el local.
- Economías de ámbito al poder desarrollar el personal de apoyo (contabilidad, atención telefónica, contratación de servicios, etc.), funciones tanto en el ámbito de los PLR como de los CRS.
- Mayor cobertura con el mismo costo, por la posibilidad de abrir centros de atención en localidades que en la actualidad carecen de PLR y CRS, que se financiarían con los establecimientos que se cierran en localidades donde existen ambos tipos de establecimiento. En ocho regiones existen ambos tipos de establecimientos: Tarapacá, Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins, Maule, Bío-Bío, Los Ríos y Metropolitana

En la actualidad existe una unidad funcional denominada Unidad de Concesiones, con dependencia directa de la Dirección Nacional de GENCHI, que cuenta con una dotación de veinte personas, cuya existencia y posición en la estructura organizacional del Servicio podría justificarse mientras se iniciaba el sistema de concesiones en el país, dado que el Director Nacional debía resolver oportunamente los desafíos asociados a un proyecto novedoso, de envergadura financiera, significativa para la Institución y de alta visibilidad pública. Se observa que los objetivos de la Unidad de Concesiones son los mismos que los de las Subdirecciones Técnica y Administrativa, produciéndose una duplicidad de funciones. Adicionalmente, pueden existir ineficiencias por tener especialistas de los mismos campos tanto en la Unidad de Concesiones como en las Subdirecciones Administrativa y Técnica.

El hecho de que la Inspección Técnica de los contratos de las unidades penales concesionadas, en el subsistema cerrado, sea responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas, se explica porque el marco normativo de la ley de concesiones (DFL MOP N° 164 de 1991), así lo condicionó. No obstante, resulta ineficiente que dicho conocimiento especializado deba ser desarrollado en dos entidades diferentes, Gendarmería y el Ministerio de Obras Públicas, en el contexto que es Gendarmería de Chile, el servicio público responsable del sistema penitenciario del país.

GENGHI no cuenta con mediciones de la calidad de los servicios de atención prestados para cumplir con el objetivo estratégico de Proporcionar Atención y Trato digno a la Población Penal en las unidades penales tradicionales del subsistema cerrado. Ello se ve agravado por la inexistencia de una unidad organizacional en Gendarmería, cuya misión u objetivo primordial sea explícitamente la preocupación por la atención y el trato a la población penal, aspecto evaluado negativamente. Por otra parte, el indicador de calidad "Tiempo promedio de respuesta a los reclamos de la población penal atendida" si bien está definido en términos de diseño, no se cuenta con información para su evaluación. En este tema es importante mencionar que para que estos indicadores sean pertinentes debe existir una correcta difusión y sistema de recepción de reclamos que asegure que los internos conozcan su derecho a reclamar y que puedan hacerlo de una manera expedita.

Las Direcciones Regionales de Gendarmería son responsables de atender a poblaciones que poseen necesidades de atención y características diferentes. En primer lugar, se encuentran los reclusos en los sistemas cerrado y semi-abierto, que son atendidos por gendarmes que manejan armamento, poseen una responsabilidad integral sobre la vida de los custodiados y exige competencias con énfasis en la seguridad.

³⁸⁵ Los consultores se abstienen de estimar eventuales ahorros de costo por carecer de antecedentes objetivos para ello.

Por otra parte, la población perteneciente a los sistemas abierto y post-penitenciario se encuentra en libertad, y demanda de Gendarmería una atención principalmente administrativa (control de firmas y verificación del cumplimiento de normas establecidas en virtud del régimen de Libertad Vigilada), y asistencia psicosocial. Para ello, se requieren competencias en el ámbito de la administración, psicología, asistencia social y ocupacional. Lo anterior significa que las Direcciones Regionales de Gendarmería se hacen cargo de dos servicios diferentes, lo que obliga a éstas, a dominar un amplio espectro de temas y especialidades. Por lo tanto, no se está cumpliendo el principio administrativo de la especialización de funciones, en que las unidades organizacionales abarquen un espectro acotado de temas, provocando una mayor eficiencia, dada por la especialización y focalización de los esfuerzos en objetivos acotados, lo que es evaluado negativamente.

La coordinación de GENCHI con la Subsecretaría de Justicia se materializa mediante informes, principalmente de tipo trimestral o anual, con formatos preestablecidos, que Gendarmería entrega. Estos antecedentes permiten que las acciones y planes ejecutados por esa Institución sean controlados por la Subsecretaría. Gendarmería cuenta con recursos y autonomía para tomar todas sus decisiones operacionales. Ello significa que no se requiere comunicación frecuente o urgente con la Subsecretaría de Justicia, salvo en situaciones de emergencia o manejo de crisis. Se considera que la coordinación entre Gendarmería y la Subsecretaría de Justicia opera adecuadamente, debido a la formalidad que presenta la documentación que rige la relación.

La relación de las unidades penales con las Direcciones Regionales y de éstas con el nivel central, opera sobre la base formal principalmente de envío y recepción de información, cumpliendo normas establecidas, lo cual permite evaluar los mecanismos de coordinación como adecuados.

Recursos Humanos

Ha habido un crecimiento de personal que está asociado al aumento de la población penal en el período 2003–2009. En efecto, los reclusos aumentaron en un 58,5% y los funcionarios incorporados crecieron en un 43,1% en el mismo período. Es la planta uniformada de GENCHI la que tiene un mayor crecimiento (49%), lo que está justificado por el crecimiento de la población penal y la recarga de tareas que ha significado la Reforma Procesal Penal³⁸⁶ para GENCHI. Es lo que ocurre, por ejemplo, con el traslado diario de los imputados a los Tribunales de Garantía (no pueden pasar más de 24 horas sin que un imputado privado de libertad sea presentado a un juez de garantía)³⁸⁷ y la vigilancia de recintos especiales para los imputados o condenados adolescentes³⁸⁸. Por su parte, el personal civil de GENCHI creció un 26% en el mismo período.

Se evalúa negativamente que no haya aumentado, de la misma manera, el personal civil de GENCHI que está asociado al Producto Atención y, sobre todo, al Producto Asistencia. Otro aspecto que se evalúa

³⁸⁶ La aplicación de la reforma procesal penal fue gradual incrementando su cobertura regional año en año. La secuencia fue la siguiente: año 2000 regiones IV y IX; el 2001 regiones II, III y VII; el 2002 regiones I, XI y XII; 2003 regiones V, VI, VIII y X, y concluyó el 16 de junio de 2005 con la Región Metropolitana.

³⁸⁷ No se dispone de información desagregada de los recursos humanos destinadas a estas labores. En el caso específico del personal uniformado aparece destinado a Centros Penitenciarios.

³⁸⁸ La Ley N° 20.084, publicada el 7 de Diciembre del año 2005 establece la vigilancia externa es de responsabilidad de GENCHI en estos recintos administrados por el SENAME

negativamente es que el 10% del personal uniformado aparece adscrito al área administrativa³⁸⁹. (Por ej. en las unidades penales: Unidad de Estadísticas, Unidad de Clasificación, Secretaría del Alcaide), cuando una argumentación central para aumentar personal uniformado es la seguridad en los establecimientos penitenciarios.

La ampliación de la planta uniformada contemplada en la Ley N° 20.426 del 10 marzo 2010, estableció un aumento de personal, que pasará de los actuales 10.663 funcionarios a 16.128 en el año 2015. Esta dotación se definió bajo una proyección de la evolución de la población penal en el mismo período³⁹⁰. En el año 2009 el promedio de población penal por funcionario (subsistemas abierto y cerrado), fue de 9,9. Los promedios esperados como efecto de dicha ley, son los siguientes: año 2013 = 9,2 personas reclusas por funcionario; año 2015 = 8,8 personas reclusas por funcionario. Por lo tanto, en términos numéricos, con los nuevos funcionarios incorporados se detendrá la tendencia de que en cada año había un número superior de población penal por uniformado, lo que es evaluado como positivo, debido a que el aumento de la dotación uniformada era necesario para abordar adecuadamente el producto vigilancia ante el crecimiento constante de la población penal. Se evalúa negativamente que la ley indicada no aborde adecuadamente la ampliación de la planta de personal civil del Servicio (Planta 3), contemplando solamente un incremento de 100 cupos a contrata de personal civil para el apoyo del Producto Estratégico Asistencia, esto se considera insuficiente debido a las bajas coberturas registradas en el periodo evaluado. Esta nueva dotación se desempeñará en labores permanentes en la Institución mediante una adscripción a cargos de carácter transitorio, sin acceso a la carrera funcionaria³⁹¹.

Otro aspecto relevante es la capacidad que tiene GENCHI a través de su Escuela de formar en los próximos años la nueva planta de uniformados aprobada por la reciente legislación. En el caso, de los Oficiales Penitenciarios en el período 2003 – 2009 se formaron en promedio 44,6 oficiales, cifra bastante inferior a los 106 que se requiere formar anualmente entre el período 2012 – 2015. Sin embargo, en el año 2007 egresaron 115 oficiales. Por lo tanto, la Escuela de Gendarmería tiene la capacidad de egresar algo más de un centenar de oficiales al año, lo que es evaluado como positivo.

Para el caso de los Vigilantes Penitenciarios en el período 2003 – 2009 se formó un promedio anual 796, siendo el año 2003 en el que hubo una mayor cantidad de egresos con 819 funcionarios formados. Lo que se requeriría para el período 2012 – 2015 es de 1.117 nuevos Vigilantes anuales. En este caso, la situación es más estrecha para que dicha Escuela alcance la meta requerida. En resumen, las cifras constituyen un desafío institucional pero son alcanzables para obtener el logro de las metas de formación que se requieren para el período 2012 – 2015, lo que es evaluado positivamente.

La Institución ha incrementado la capacitación de sus funcionarios. Es así como en los años 2007 y 2008, más del 50% de los funcionarios participó en un evento de Capacitación. Sin embargo, sigue siendo insuficiente ya que en términos absolutos el número de horas promedio por funcionario aparece bajo,

³⁸⁹ Ver cuadro N° 71

³⁹⁰ Se supusieron dos estimaciones, la realizada por GENCHI, suponiendo un crecimiento de un 5% por año y de Paz Ciudadana que tiene una proyección hasta el año 2012, suponiendo un crecimiento anual que fluctúa entre un 1,18% el 2007 hasta un 0,25% el año 2012..

³⁹¹ En la dotación de personal civil de GENCHI, el 75% de los profesionales, el 62% de los técnicos y el 59% de los administrativos está a Contrata. En cambio, el personal uniformado estaba en un 23% en dicha situación, lo que con la ampliación de las plantas para este sector (Plantas 1 y 2), la dotación a contrata se reducirá de forma importante (Fuente: GENCHI 2009).

siendo de 1,2 horas por funcionario en el año 2007 y de 1,3 horas en el año 2008³⁹².

Los temas predominantes en la capacitación para el año 2008, son los de administración y gestión interna con un 69 % del total de cursos y un 82% de las horas totales. Esto se considera inconveniente, porque los temas que dicen relación con la entrega de los productos estratégicos (20% de los cursos y 14% de las horas) y los temas éticos–valóricos (2% de los cursos y 1% de las horas) aparecen disminuidos.

Respecto de la postulación a la Escuela de Gendarmería, se valora positivamente el alto interés que han tenido los jóvenes para ingresar a la misma. Entre los años 2005 y 2008 hubo un número promedio mayor a 5 postulantes por cada vacante. Se tiene reparos sobre los bajos requisitos educacionales exigidos – 2º medio para los Vigilantes y 4º medio para los Oficiales considerando que en instituciones semejantes Escuela de Suboficiales del Ejército de Chile y Carabineros exige a sus postulantes 4º medio y, a nivel de oficiales en Carabineros de Chile, Investigaciones y Ejército se requiere 4º medio y PSU rendida. Además, debe considerarse que los estudios de los alumnos Vigilantes no están reconocidos por el Ministerio de Educación como equivalente a algún nivel de enseñanza media.

En el currículum académico tanto de los Oficiales Penitenciarios como de los Vigilantes Penitenciarios durante el período 2003–2008 no aparece reflejado el objetivo estratégico número 3 de la Institución, referido a la Rehabilitación y Reinserción Social de la Población Penal, ni tampoco algún ramo o unidad que vincule el Sistema Penitenciario con la Reforma Procesal Penal que reorienta la forma de aplicar la justicia Penal chilena. La Escuela de Gendarmería en su proceso de reestructuración curricular centrado en las competencias laborales ha comenzado desde el año 2009 a abordar las carencias temáticas señaladas anteriormente, los que es evaluado positivamente.

El proceso de formación proporcionado por la Escuela de Gendarmería, no considera adecuadamente, en opinión de los evaluadores, una formación continua de mayor especialización técnica y profesional asociada al ascenso y al desempeño de nuevas responsabilidades operativas a lo largo de la carrera funcionaria (Por ej.: ser Alcaide o Director Regional o desempeñarse en unidades penales con mayores niveles de seguridad o complejidad), que se exprese en horas de formación y, sobre todo, que lleve a los funcionarios uniformados a exámenes habilitantes que certifiquen las competencias necesarias para cada caso. Esta especialización se necesita dado que los desafíos técnicos y profesionales después de 5 ó 10 años de carrera no son los mismos que se requirieron cuando se ingresó al Servicio³⁹³. En la nueva legislación (Ley N° 20.426), se avanza en esta materia al establecer que aparte de los requisitos que se tenían para ascender (existencia del grado al cual se ascenderá; estar clasificado en Lista N° 1 o N° 2; cumplir el requisito del tiempo mínimo en el grado), se agrega "haber aprobado los cursos de perfeccionamiento y los exámenes habilitantes", lo que se considera un positivo avance, desde la normativa, para que a futuro se pueda medir objetivamente los logros alcanzados en la formación realizada.

Se evalúa negativamente la alta tasa de ausentismo laboral de la Institución (un promedio de 3,6 días por funcionario en el año 2008, incluidas las licencias por maternidad), que son muy superiores al resto de la

³⁹² No se tienen datos de una Institución equivalente sobre el número de horas de capacitación por funcionario que permitiera hacer una comparación.

³⁹³ La Escuela de Suboficiales de Carabinero tiene por ejemplo el grado Suboficial Graduado Técnico de Nivel Superior en Prevención e Investigación Policial al que se accede después de ingresar a la Institución.

administración pública (2,3 días, incluidas las licencias por maternidad)³⁹⁴, situación preocupante, puesto que GENCHI no cuenta con información que explique estas cifras.

La meta de inversión en nueva infraestructura penitenciaria para el sexenio 2000-2006 que contemplaba 10 cárceles concesionadas con una capacidad superior a las 16.000 plazas para reclusos, se cumplió parcialmente. En efecto, a la fecha (2010), sólo se cuenta con seis nuevas unidades penales con una capacidad en torno a las 10.000 plazas. Por lo tanto, dado el déficit histórico³⁹⁵ de establecimientos penitenciarios en el país y al aumento permanente de la población reclusa "intra muros" 58% de crecimiento en el decenio 2000-2009, pasando de 33.050 a 52.248 personas reclusas el último año, se espera que el déficit de capacidad del subsistema cerrado se mantenga en el tiempo, y que probablemente se vea agravado dado el no cumplimiento integral de los plazos en la construcción de las nuevas unidades penales concesionadas planificadas para el periodo 2000-2006, y dado los daños ocasionados por el sismo del 27 de febrero pasado en las unidades penales, que implicó la reubicación de cerca de 1.700 internos en otras unidades penales del país³⁹⁶, aumentando la sobrepoblación en unidades penales tradicionales que siguieron operando y ocupando cupos disponibles en unidades penales concesionadas.

Cabe señalar que la situación de sobrepoblación que presenta la mayoría de los establecimientos penitenciarios del subsistema cerrado³⁹⁷ persistirá en el tiempo, aún si se contase oportunamente con la nueva infraestructura planificada para el periodo 2010-2015, esto es:

³⁹⁴ No se tiene el dato al respecto de Carabineros de Chile e Investigaciones

³⁹⁵ El déficit carcelario existente en el país (estimado en 1996), más el inicio de la reforma procesal penal evidenció que era necesario incorporar del orden de 16 mil nuevas plazas al sistema carcelario, lo cual significaba, a la fecha en que se realizaron esas estimaciones (1996), la incorporación de casi el 50% de la disponibilidad vigente (Fuente: Cámara Chilena de la Construcción, "Balance de la Infraestructura en Chile", 2010).

³⁹⁶ La reubicación de 1700 internos corresponde a cupos que se perdieron de Establecimientos Penitenciarios afectados por el sismo del 27 de febrero de 2010, que actualmente están cerrados con daños totales no recuperables en infraestructura: CCP MOLINA, CCP SAN JAVIER, CDP CONSTITUCION, CDP CUREPTO, CDP LOS ANGELES (sólo sección masculina), CPF CHILLAN y CCP BUIN (Fuente GENCHI, 2010 y Cámara Chilena de la Construcción, "Balance de la Infraestructura en Chile", 2010).

³⁹⁷ Durante el período 2006-2008, el 67% de las unidades penitenciarias del subsistema cerrado tradicional han operado en condiciones de sobrepoblación. El porcentaje de sobrepoblación promedio pasó de un 36% el año 2003 a un 47% el año 2008, tras alcanzar un máximo de 51% el año 2006 (Fuente: indicadores elaboración propia con datos GENCHI)

Cuadro N° 140
Nueva Infraestructura Penitenciaria 2010-2015

Nueva Obra	Ubicación	Número de plazas
Unidades pendientes del Primer Programa de Concesiones	Concepción,	1.190
	Antofagasta	1.160
	Talca	1.880(*)
	Santiago 2	2.500(**)
Unidades Segundo Programa de Concesiones	Calama	850
	Copiapó	800
	Temuco	1.500
	Bío Bío	1.500
	Valparaíso	1.500
Plan Ministerio de Justicia: Ampliaciones de complejos actuales y construcción de unidad de Arica	Arica, Iquique, Quillota, Rengo, Cauquenes, Los Ángeles, Puerto Aysén y Colina 1 en la Región Metropolitana.	2.928
TOTAL		15.808

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción, "Balance de Infraestructura en Chile", 2010; y Subsecretaría de Justicia, 2010

(*): Se está realizando un rediseño que podría aumentar la capacidad a 3000 cupos (Fuente: Subsecretaría de Justicia I, 2010)

(**): Se está realizando un rediseño que podría aumentar la capacidad indicada (Fuente: Subsecretaría de Justicia I, 2010)10

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, se proyecta tener 15.808 nuevas plazas entre los años 2010 y 2015. No obstante, se estima en más de 23.000 las plazas faltantes al año 2008, cifra que debería incrementarse de acuerdo a la Tasa de Variación de la Población Penal atendida por el Subsistema Cerrado, indicador que presenta un crecimiento sostenido en el periodo bajo evaluación (2003-2008), llegando a un 11,9 % de incremento el año 2008 con respecto al año 2007, pasando de 43.602 a 48.826 personas reclusas respectivamente. La Tasa de variación del año 2009 con respecto al año 2008 fue de 7 %, pasando de 48.826 a 52.248 reclusos "intra muros".

Por lo tanto, se evalúa negativamente el hecho de que Gendarmería no pueda contar con la infraestructura carcelaria acorde a la demanda presentada por el crecimiento de la población penitenciaria que registra el país

Sobre Mecanismos de Auditoría, Rendición de Cuentas y Transparencia en el Uso de los Recursos

Los mecanismos institucionales de auditoría, rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos, son pertinentes y cumplen satisfactoriamente su finalidad de fiscalización, cuenta pública y transparencia para la probidad en el uso de los recursos que le corresponde, tal como se puede apreciar en la descripción de su diseño y principales características desde la perspectiva de "mecanismos de control", y que posibilita concluir que GENCHI cuenta con un adecuado conjunto de mecanismos que le permiten cumplir con las funciones necesarias en las materias indicadas. No obstante, estos instrumentos, al no ser planificados, organizados ni aplicados desde la perspectiva de productos y subproductos

estratégicos, pierden la posibilidad de que sus aportes a la gestión general del Servicio, sirvan más efectivamente para contribuir a una mejor satisfacción de clientes, usuarios o beneficiarios. Por ejemplo, en los clientes internos de los procesos de gestión vistos desde el enfoque de la calidad total o de los procesos integrales de gestión; los usuarios y beneficiarios de los procesos de transparencia activa y pasiva, entre los cuales destacan los propios condenados; los procesos de eliminación de antecedentes penales; las visitas a los establecimientos penales; el procedimiento de la solicitud de beneficios intrapenitenciarios, etc.

El adecuado uso que GENCHI realiza del instrumental público, constituido por normas, sistemas y procesos, así como la relación técnica y funcional que el Servicio mantiene con el conjunto de instituciones que velan por la correcta ejecución de las actividades de análisis y control de gastos y de rendición de cuentas, garantizan la correcta ejecución, seguimiento y control de sus ingresos y gastos.

Sobre Actividades y Mecanismos de Fiscalización, Seguimiento y Evaluación

Con respecto al sistema de Planificación y Control de Gestión establecido en el año 2009 por la Dirección Nacional de GENCHI, debido a su reciente implementación, no es posible evaluar adecuadamente su funcionamiento y resultados. No obstante, si es posible indicar que se evalúa positivamente a los instrumentos generados por este sistema, los que debieran permitir monitorear y evaluar la gestión desde la Dirección Nacional y desde las Unidades Funcionales, puesto que uniforma y consolida la información necesaria para tal efecto. Contar con este flujo de datos no ocurría anteriormente (antes de 2009).

Con respecto al sistema concesionado de unidades penales, se evalúa positivamente contar con los informes semestrales que entregan las empresas concesionarias sobre indicadores de gestión que permiten monitorear el cumplimiento de los compromisos de producción y cumplimiento de estándares adquiridos en los contratos de licitación, en relación a los servicios penitenciarios³⁹⁸. En efecto, se observó que esa información está considerada en el Sistema de Información y Seguimiento (SIG) de GENCHI. También se evalúa positivamente que estos informes contengan indicadores que permiten medir estándares específicos, por ejemplo, la calidad nutricional de los alimentos³⁹⁹ de los internos, o indicadores de cumplimiento en plazos de 4 años en el campo de la Reinserción Laboral⁴⁰⁰.

Un aspecto evaluado negativamente, es que no se observó sincronía en la disponibilidad de información de las unidades penales concesionadas y las tradicionales. En efecto, por contrato, las empresas concesionarias deben entregar los informes de gestión en forma semestral, mientras en las unidades penales tradicionales, cuando la Dirección Nacional lo disponga. En el año 2009, la entrega de información era trimestral, lo que complejiza la consolidación de la información que se sistematiza a través del SIG

³⁹⁸ Los servicios penitenciarios en el sistema concesionado corresponden a: servicios de alimentación, lavandería, aseo y control de plagas, salud a Internos y reinserción social.

³⁹⁹ "Un Test Nutricional semestral a una muestra del 10 % de los internos sanos, sin ningún tipo de patología, deberá presentar para un 80 % de ellos, un estado nutricional normal de acuerdo a las normas FAO OMS". Ver. Ministerio de Justicia- Ministerio de Obras Públicas. Coordinación General de Concesiones. Bases de Licitación. Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria. GRUPO 1. Texto Refundido. Octubre 2001. Santiago. Chile. 2.8.2.4.1 Servicio Penitenciario 1: Alimentación

⁴⁰⁰ Al menos un 30 % de los internos que trabajan lo hacen bajo la modalidad de trabajo dependiente con contrato legal. Para cada Establecimiento Penitenciario, los resultados anteriores y sus indicadores deberán alcanzarse gradualmente hasta llegar al 100% en un plazo de cuatro años, contados desde la puesta en servicio definitiva de las obras, de acuerdo a los siguientes porcentajes: Primer año: 40%, Segundo año: 60%, Tercer año: 80%, Cuarto año: 100%. Ibid. 2.8.2.4.5.7 Subprograma laboral

institucional⁴⁰¹.

Se evalúa como inadecuado que la responsabilidad por la fiscalización del cumplimiento de las actividades y estándares técnicos de operación de las unidades penales concesionadas, que cubren fundamentalmente los productos estratégicos Atención y Asistencia, no esté radicada en Gendarmería, que es la Institución responsable de la administración del sistema penitenciario nacional, debilitando su control sobre la asignación de recursos para estos fines en las unidades penales concesionadas.

Por otra parte, no se identificaron mecanismos formales de entrega de los resultados de la Inspección Fiscal del MOP hacia el Ministerio de Justicia o hacia Gendarmería, lo que se evalúa negativamente.

En cuanto, al Sistema de Información y Seguimiento (SIG) de GENCHI, se evalúa negativamente su debilidad por falta de estandarización en la generación de la información que envían las unidades, problema que GENCHI arrastra por muchos años y no obstante haber realizado ingentes esfuerzos por superarla. En efecto, los problemas básicos para alimentar al SIG con datos válidos es que no se cuenta con protocolos adecuados que regulen el proceso de recolección y levantamiento de datos, por lo que este varía según establecimiento penitenciario y según región. Por otra parte, no están definidas las fuentes de información con su respectivo medio de verificación.

Con relación a los sistemas de información (SI), que apoyan las funciones de seguimiento y evaluación de la gestión de GENCHI, podemos indicar lo siguiente:

- Los sistemas de información de Gendarmería basan su arquitectura principalmente en tecnología Web⁴⁰² y algunos casos son Cliente/Servidor⁴⁰³. Los sistemas de arquitectura Cliente/Servidor (Sistemas de Medio Libre⁴⁰⁴ y Sistemas de Visitas⁴⁰⁵), poseen protocolos informales para actualizar la información en las unidades penales que no tienen centralizada la base de datos, lo que implica baja confiabilidad en la información registrada, lo que es evaluado negativamente.
- El 76,5 % de los sistemas de información informáticos de Gendarmería son de desarrollo interno. En la documentación recibida y en la información que se recopiló en entrevistas, no se pudo constatar una política sistemática de desarrollo de software, en donde se establezcan prioridades y estudios que definan los sistemas a desarrollar. Esta situación es evaluada como negativa, debido a la falta de planificación adecuada frente a la alta demanda de desarrollo de software que posee GENCHI, consecuencia de la importancia de las aplicaciones informáticas para el funcionamiento del Servicio y por el grado de actualización (up grade), que requieren las aplicaciones desarrolladas por la Central de Computación e Informática de la Institución.
- Del análisis de las bases de datos de Gendarmería, específicamente las del Sistema de Internos (subsistema cerrado y subsistema semiabierto), y la base de datos del Sistema del Medio Libre

⁴⁰¹ El informe dice al respecto: "...el hecho de que los Establecimientos Penitenciarios Concesionados posean un mayor plazo en la entrega de la información obliga a capturar la información completa de la realidad institucional de manera más tardía que otros indicadores". En GENCHI. 4º Reporte. Indicadores de desempeño. Avance de las metas enero - septiembre 2009. 18 nov. 2009

⁴⁰² 13 de sus sistemas son de arquitectura Web las tablas o cuadros han de estar numerados, por lo que se debe precisar el número de la tabla para facilitar la búsqueda de la información por parte del lector.

⁴⁰³ 4 de sus sistemas son arquitectura Cliente /Servidor que tienen el mismo problema mencionado en la nota anterior, es decir, se debe conocer el número de la tabla respectiva. .

⁴⁰⁴ Sistema de Medio Libre: tiene como objetivo identificar y mantener los procedimientos a los que está sujeto un penado en las medidas alternativas en la Ley 18,216

⁴⁰⁵ Se nombran estos 2 sistemas, por ser fuentes de información para productos estratégicos.

- (subsistema abierto), se concluyó que tienen una estructura y aplicaciones computacionales diferentes y no comparten información entre sí. Ambas bases de datos no se relacionan en ningún momento, por lo que representan una debilidad evaluada como negativa.
- Desde el punto de vista de la complementariedad de los sistemas, se constata que estos no alertan a los funcionarios sobre medidas que se deberían realizar sobre un interno o producen inconsistencia en decisiones, puesto que un sujeto puede estar vigente en ambas bases de datos, aunque debería estar sólo en una. Al respecto, GENCHI se encuentra actualmente trabajando en la depuración de las bases de datos de ambos sistemas y en la estandarización de las mismas. Por el momento, no fue posible evaluar el resultado de dicha tarea pues se encontraba en proceso.
 - Los sistemas, Sistema RECEBRA (propiedad de los concesionarios) en las unidades penales concesionados y Sistema Áreas Técnicas (SAT de GENCHI) en las unidades penales tradicionales, no poseen la capacidad de intercambiar datos que posibiliten la puesta en común de información. Por ello, se ingresan manualmente los datos solicitados de RECEBRA⁴⁰⁶ a SAT de GENCHI. Esto hace que se considere un periodo de tiempo, que va a ser proporcional a la cantidad de datos que se solicita, para que el usuario final de la información la utilice. Si bien tecnológicamente es posible esta "conversación", no está contemplado dentro del contrato de la concesión.
 - Entre los sistemas información, al interior de GENCHI tampoco existe la posibilidad de intercambiar datos, por lo que un sistema no puede "conversar" con otro causando que se deban hacer dobles consultas para obtener información o que se deban migrar manualmente los datos de un sistema a otro. En general, la falta de interoperabilidad de los sistemas es evaluada negativamente puesto que es una característica que resta capacidad al manejo de información de Gendarmería

Sobre Uso de Recursos

Entre los años 2003 y 2009, en términos reales, tanto el presupuesto del MINJU como el de GENCHI han aumentado de manera importante (85% y 56%, respectivamente), como consecuencia principalmente de la Reforma Procesal Penal con el aumento asociado en la cantidad de internos, y el mayor costo asociado a la operación de las cárceles concesionadas, aspecto evaluado como pertinente.

Para Gendarmería, el producto Vigilancia es el más importante en términos presupuestarios representando un 58% del Presupuesto total el año 2009, seguido por Atención (23%) y Asistencia (5%). Un 14% corresponde a gastos de gestión interna, es decir, para el funcionamiento general de la Institución pero no asociados directamente a ninguno de los productos estratégicos. No se evalúa como adecuada la asimetría presupuestaria que implica que un producto estratégico tan relevante como Asistencia tenga sólo el 5 % del presupuesto anual.

Entre 2003 y 2009 el mayor incremento relativo en términos de gasto lo ha tenido el producto Asistencia, que aumentó un 91%, seguido de Atención con un 69% de aumento y Vigilancia con un 64%. Todos los productos estratégicos han aumentado su gasto proporcionalmente más que el gasto total de la Institución (59%). Por el contrario, el gasto en gestión interna ha tenido un crecimiento proporcionalmente menor (23%). Esto se evalúa positivamente en el sentido que el gasto de gestión interna crece en menor medida con respecto al gasto en los productos estratégicos del Servicio.

⁴⁰⁶ Se realizan en las Regiones y de allí es enviada al Departamento de Planificación

En todo el período evaluado, la ejecución presupuestaria de la Institución ha sido cercana al 100% de su presupuesto final, lo que se evalúa positivamente. Sin embargo, se valúa negativamente que la ejecución presupuestaria ha sido permanentemente superior al 100% del presupuesto inicial, sobrepasando el 110% en los últimos años, hecho que refleja que la Institución todos los años enfrenta déficits presupuestarios que deben ser abordados con nuevas autorizaciones de recursos hacia fin de año. Con todo, Gendarmería no es capaz de cubrir sus gastos anuales, debiendo hacer uso de su presupuesto del año siguiente para pagar deudas pendientes de servicios básicos.

La Institución cuenta con instrumentos adecuados de planificación y gestión, tanto estratégica como operativa, pertinentes para optimizar el proceso de asignación de recursos. La aplicación de estos instrumentos es pertinente, con un exhaustivo análisis y justificación de los requerimientos de recursos adicionales, basada en una planificación detallada de las acciones tendientes a lograr las metas institucionales y en la estimación objetiva de déficit en aspectos claves de los productos estratégicos. Sin embargo, la aplicación de estos instrumentos afecta sólo una pequeña parte del presupuesto total (en el PAI 2008 esta parte alcanza a un 9,8%; en el caso de los Gastos en Personal, que a su vez corresponden a aproximadamente el 70% del presupuesto, alcanza a un 6%), siendo la mayor parte asignado de manera mucho más asociada a los presupuestos históricos.

No obstante contar con adecuados instrumentos de planificación y asignación de recursos, y de que la Institución tiene identificados los ítems y regiones con mayor déficit, tanto el nivel de déficit como las diferencias regionales persisten durante el período de análisis. Por ejemplo, durante el período 2006-2008, el 67% de las unidades penitenciarias del sistema cerrado han operado en condiciones de sobrepoblación. Por otra parte el porcentaje sobrepoblación promedio pasó de un 36% el año 2003 a un 48% el año 2008, tras alcanzar un máximo de 51% el año 2006. Mientras regiones como Coquimbo y Magallanes presentan porcentajes promedio de sobrepoblación negativos en todos los años entre 2006 y 2008, las regiones de Atacama y Valparaíso presentan altos porcentajes de sobrepoblación en el mismo período, que alcanzan el 75% y el 106% respectivamente, el año 2008. También existen diferencias importantes entre unidades, por ejemplo, el año 2008 la unidad más hacinada del país fue el Centro de detención Preventiva (CDP) de Peumo, con un porcentaje de sobrepoblación de (406%), 27 veces el promedio de sobrepoblación de la región (O'Higgins) que ese año fue de 15%. Las diferencias también se dan en la relación internos/vigilantes, por ejemplo, la razón de internos por guardia varía de un mínimo de 4,6 en la Región de Aysén a un máximo de 20,2 en la región de Valparaíso; en el mismo sentido, el promedio de penados en libertad vigilada por delegado de libertad vigilada va de un mínimo de 47 en la región de Antofagasta a un máximo de 78 en la región de Los Ríos, en el período 2006-2009. Parte de la explicación de esta situación es que a la Institución no le han sido asignados en su totalidad los recursos que ha solicitado para eliminar el déficit detectado, lo que explicaría la persistencia del nivel de éstos. Sin embargo, la persistencia de las diferencias entre regiones y entre unidades indica que, además de una cantidad global de recursos insuficiente, las reasignaciones entre ellas de los recursos disponibles, de un período a otro, son escasas, ya que en una medida importante prevalecen criterios inerciales de distribución de recursos basados en los presupuestos históricos.

Un aspecto positivo de diseño de los mecanismos de transferencia de recursos a las cárceles tradicionales radica en que los eventuales ahorros producto de la racionalización del gasto en consumos básicos pueden ser reasignados en los mismos establecimientos, lo que constituye un incentivo para que las direcciones regionales impulsen medidas en ese sentido. Sin embargo, esto no se detectó en los establecimientos penitenciarios visitados en esta evaluación, donde no se lograba el efecto deseado, esto es, ahorros

producto de la racionalización del gasto en consumos básicos. La razón más probable de por qué el incentivo no opera en la práctica es que las expectativas de los encargados de los establecimientos penitenciarios de liberar recursos para su reasignación por este concepto, parecen nulas, dado el alto nivel y persistencia del déficit, según se desprende de las entrevistas y visitas realizadas en el marco de esta evaluación.

Por otro lado, por simple lógica, en la medida que tanto el gasto histórico como la magnitud del déficit son elementos determinantes de la asignación de fondos (donde a mayor gasto en el período anterior sigue mayor presupuesto en el período presente y a mayor déficit en el período anterior sigue mayor presupuesto en el período presente), la reducción de gastos aparece como un factor de riesgo de recorte presupuestario (o al menos un obstáculo a un aumento del presupuesto asignado), para el año siguiente. De esta manera, para un establecimiento penitenciario cualquier medida de racionalización que resulte efectiva en reducir el gasto en consumos básicos, pero que no alcance a eliminar el déficit, no le reportará la liberación de recursos para ser reasignados y, por lo tanto, es percibido como un esfuerzo con un riesgo claro y con un beneficio muy improbable.

En general, para la contratación de servicios externalizados (como por ejemplo capacitación), la Institución usa los mecanismos contemplados en el Sistema de Compras Públicas, tal como lo establecen las instrucciones gubernamentales sobre estas materias, lo que es positivo, ya que de lo contrario estaría violando las instrucciones gubernamentales a este respecto. Por otra parte, el uso de este sistema obliga a la Institución a operar con plazos y procedimientos definidos que buscan resguardar la igualdad de oportunidades de los proponentes y la transparencia en las adjudicaciones.

El hecho de que la compensación por sobrepoblación establecida en los contratos de cárceles concesionadas opere de forma dicotómica, (es decir, tomando sólo dos valores posibles: (1) cero, si el número diario de internos es menor o igual al 120% de la capacidad de diseño del establecimiento y (2) 100 UTM por cada día en que el número diario de internos supera el 120% de la capacidad del establecimiento según diseño), presenta al menos tres debilidades importantes: (1) No resguarda al concesionario de una sobredemanda sostenida pero inferior al 120%⁴⁰⁷; (2) No genera incentivos financieros al Estado para esforzarse en lograr reducciones marginales en el nivel de sobrepoblación de los penales, cuando ésta no se encuentra en el entorno del 120; (3) No resguarda al concesionario de niveles de sobrepoblación muy superiores al 120%. La ausencia de resguardos adecuados ante los posibles escenarios desfavorables ya mencionados, eleva el riesgo asociado a estas operaciones para las empresas concesionarias, lo que finalmente podría traducirse en ofertas económicas por montos más elevados en futuras licitaciones. (Tratar en un solo lugar el tema de las debilidades del contrato de cárceles concesionadas, se vuelve sobre este tema en página 21, creemos que es mejor allá centrar conclusión al respecto allí).

Desde la perspectiva de un análisis Agente-Principal de los contratos, se considera positivo que los contratos entre el MINJU y los consorcios concesionarios contemplan mecanismos para alinear el comportamiento de los agentes: "empresas concesionarias", con los objetivos del principal "MINJU"⁴⁰⁸, de manera que los pagos están asociados a la eficacia y calidad en la provisión de los servicios

⁴⁰⁷ Esta situación ha ocurrido en el complejo Santiago I del Grupo 3, el año 2008.

⁴⁰⁸ Los objetivos de diseño, construcción, equipamiento, explotación y mantención de los establecimientos penitenciarios de acuerdo a lo estipulado en las bases de licitación.

concesionados⁴⁰⁹ y, en algunos casos, al logro de resultados intermedios⁴¹⁰. Considerando, por una parte, las dificultades de evaluar tanto el logro de resultados finales (en términos de rehabilitación o reinserción social), como el efecto en la eventual reinserción que es atribuible a las acciones realizadas por la concesionaria, y por otro lado, los extensos plazos involucrados⁴¹¹ para detectar cambios en el comportamiento de los internos, es adecuado que los pagos no estén asociados a este tipo de resultados.

Se evalúa positivamente que en los últimos años Gendarmería ha fomentado la postulación de proyectos a fondos regionales, pero se evalúa negativamente que no explore otras oportunidades de incrementar su disponibilidad de recursos mediante, por ejemplo mecanismos de recuperación de costos al interior de las unidades penales (al modo de lo que fue Capuchinos)

12. Conclusiones sobre los Resultados

En este punto, primero se presenta el análisis de información relativa al sistema penitenciario completo (incluyendo el Subsistema Cerrado con cárceles tradicionales + cárceles concesionadas), seguido de las conclusiones del análisis comparado entre cada tipo de cárceles (cárceles tradicionales vs. cárceles concesionadas), en base a una muestra de unidades penales seleccionadas para tal efecto.

Generales

No se contó con un sistema de información que permitiera levantar toda la información referida a los indicadores diseñados para esta evaluación. El SIG institucional existente recoge lo reportado por los distintos penales anualmente. De esta manera, para los indicadores definidos que no estaban en el sistema, DESUC debió levantar la información desde diversas fuentes oficiales, encontrándose en muchos casos diferencias en los datos entre las diferentes fuentes. Lo anterior significó que ciertos indicadores y para algunos años no fueron posibles de cuantificar, y otros no pudieran ser desagregados regionalmente, lo que refleja una debilidad del sistema de información, el cual es evaluada negativamente.

Existen diferentes tipos de cárceles en el país con características propias que influyen en su gestión y resultados. No obstante, en GENCHI no existe una tipología definida que permita agrupar los centros penitenciarios según características comunes como tipo de reclusión, ruralidad, tamaño, etc. La información con la que se contó de los Centros Penitenciarios fue la contenida en el SIG, que sirvió para cuantificar los indicadores. Esta información no presentaba una caracterización de los penales que permitiera construir

⁴⁰⁹ Por ejemplo, la Bases del grupo 3 establecen una multa de 400 UTM por cada vez que ocurra la "No prestación de un servicio básico" y de 100 UTM por cada vez que ocurra la "prestación de un servicio básico con un estándar inferior al exigido en las presentes Bases de Licitación"

⁴¹⁰ Por ejemplo, para el Grupo 3, las bases de licitación establecen en su punto 2.8.2.4.1 "Un test nutricional semestral a una muestra del 10% de los internos sanos, sin ningún tipo de patología, deberá presentar para un 80% de ellos, un estado nutricional normal de acuerdo a las normas FAO OMS y a las presentadas en las presentes bases de licitación. El incumplimiento de esta exigencia hará incurrir a la sociedad concesionaria en la multa establecida en el artículo 1.8.5.1 de las presentes bases de licitación". La multa establecida es de 150 UTM por cada vez de incumplimiento.

⁴¹¹ En los estudios de impacto, se deben realizar las observaciones en plazos que pueden variar de 2 a 4 años después de recibir el beneficio, dependiendo del tipo de metodología de medición a utilizar (Fuente: Navarro, Hugo "Manual para la Evaluación de Impacto de Proyectos y Programas de Lucha contra la Pobreza". Serie Manuales de la CEPAL N° 41). Si sumamos a esto los años de condena durante los cuales los internos fueron "tratados" mediante las acciones desarrolladas por las concesionarias, podemos concluir que los plazos son muy largos como para hacer depender los pagos a las concesionarias de los resultados de tales estudios.

una tipología.

No existen estándares internacionales que permitan comparar la situación encontrada en GENCHI respecto de sus tres productos estratégicos, por cuanto los indicadores definidos en esta evaluación no son utilizados comúnmente en los demás países latinoamericanos, ni existe un sistema de información internacional respecto a los sistemas penitenciarios respectivos. Los únicos indicadores usados internacionalmente son la sobrepoblación y número de vigilantes por condenado, para los cuales se presentaron referencias internacionales.

No se cuenta con información de niveles de reincidencia de la población penal de las cárceles concesionadas.

Producto Estratégico Vigilancia

El Producto Estratégico Vigilancia para el 2009 corresponde al 67% (MM\$115.965) del gasto destinado a los productos estratégicos de GENCHI:

Cuadro N° 141: Principales Indicadores del Producto Vigilancia con resultados. Periodo 2003-2008

Indicador	2003	2004	2005	2006	2007	2008
% de internos fugados desde el interior de UP (SSC).	0,12%	0,14%	0,09%	0,07%	0,06%	0,05%
Promedio de internos por funcionarios de vigilancia interna (SSC).	19,6	15,0	16,4	13,8	15,7	14,4
% de decesos por riñas y agresiones al interior de UP respecto al total de defunciones en UP (SSC y SSSA).	S.I.	S.I.	S.I.	36%	21%	39,7%
% de Suicidios al interior de UP c/r al total de defunciones en UP (SSC y SSSA).	S.I.	S.I.	S.I.	16,2%	23,5%	11,6%
Promedio de penados en Libertad Vigilada por Delegado (SSA).	S.I.	46,4	54,9	57,2	76,9	58,7
Costo promedio mensual directo de la vigilancia por interno (SSC y SSSA).	M\$89	M\$95	M\$102	M\$101	M\$92	M\$85

Fuente: Indicadores Matriz Comprehensiva del Gasto GENCHI

Las fugas desde el exterior presentan valores cercanos al 0% en el período 2006-2008, con sólo 11 fugas en el 2008 de un total de 174.235 traslados.

Promedios esperados como efecto de la ampliación de la planta uniformada contemplada en la Ley N° 20.426 del 10 marzo 2010, son los siguientes: año 2013 = 9,2 personas reclusas por funcionario uniformado; año 2015 = 8,8 personas reclusas por funcionario uniformado.

En el período 2006 – 2008 el 32% del total de defunciones al interior de los penales se deben a riñas y agresiones; y el 17% son suicidios.

Porcentaje de agresiones registradas en el año, 12% en el 2003 hasta un 8,8% en el 2008.

El promedio de penados en Libertad Vigilada por Delegado aumentó un 27% en el periodo 2004 – 2008, a pesar de que el aumento de los delegados fue de 47% (de 119 delegados en el 2004 a 176 delegados en el 2008), constatándose que GENCHI sobrepasa la normativa de 30 beneficiados por delegado como máximo.

La evaluación recomienda aumentar la dotación de Delegados de Libertad Vigilada del país para lograr cumplir con la normativa⁴¹² que indica que el promedio de penados en Libertad Vigilada por Delegado de Libertad Vigilada no puede ser mayor a 30 beneficiados como máximo.

El costo promedio directo de la vigilancia por interno, con un promedio mensual para el período 2003-2008 de M\$ 93, con poca variación anual.

Productos Estratégicos Atención

(b) Producto Atención

El Producto Estratégico Atención, para el 2009, corresponde al 27% (MM\$46.299) del gasto destinado a los productos estratégicos de GENCHI:

Cuadro N° 142: Principales Indicadores del Producto Atención. Periodo 2003-2008

Indicador	2003	2004	2005	2006	2007	2008
% de Sobrepoblación penal en establecimientos penitenciarios del SSC, respecto a la capacidad según diseño	36%	34,9%	35,4%	51,3%	45,2%	47,6%
% de la población penal que recibió a lo menos una prestación de asistencia social (SSC y SSSA).	54%	77%	82%	88%	76%	101%
% de ocupación de los CET semi abiertos respecto a la capacidad instalada (SSC y SSSA)	S.I.	65,5%	70,0%	62,0%	57,6%	58,3%

Fuente: Indicadores Matriz Comprehensiva del Gasto GENCHI

En el Subsistema Cerrado el 2008, tenemos que un 39% de los establecimientos del subsistema cerrado no presenta sobrepoblación, el 28% presenta sobrepoblación entre 1 y 50%, el 19% presenta sobrepoblación entre 50 a 100%, y un 14% presenta hacinamiento (sobrepoblación superior al 100%). Esta situación afecta directamente la calidad en la entrega del producto estratégico Atención.

Porcentaje de ocupación de los Centros de Educación y Trabajo (CET), Subsistema Semiabierto, 63% para el período 2004-2008 demostrando un desaprovechamiento de infraestructura de una instancia dirigida al mejoramiento de las tasas de reinserción laboral.

⁴¹² Artículo N° 34 del Decreto N° 1120 del Ministerio de Justicia (1984), modificado por el Decreto N° 270 del Ministerio de Justicia (1991)

La calidad de la atención presenta un porcentaje de respuesta a los reclamos presentados por la población penal, de un 56% en el 2007, valor deficiente, que mejoró notablemente en el año 2008, en el cual se respondieron el 99% de los reclamos, demostrando una mejoramiento de la gestión de GENCHI en este tema. Para este producto además se definió el indicador de calidad grado de satisfacción de beneficiarios para el cual no hay información.

El costo global del Producto Atención (incluyendo los servicios de alojamiento, salud, actividades culturales, etc.) resulta en un promedio por atención por recluso del sistema interno relativamente constante en los años con un promedio mensual al año de M\$ 76, manteniéndose relativamente constante con los años desde M\$67 en el año 2003 alcanzando los M\$73 en el año 2008 (tasa de variación promedio de 9%). El juicio respecto a este valor no es posible de realizar, debido a la falta de estándares o referentes que permitan compararlo.

El valor promedio de fondos externos recaudados por interno en el año 2008 fue de M\$67, considerándose un buen resultado desde el punto de vista del ámbito de economía, considerando que anteriormente no existía aporte de terceros, lo que significa un avance y una muestra de descentralización al ser gestionados a nivel regional. Estos fondos externos provienen principalmente del Fondo Nacional de Desarrollo Regional FNDR, que consigue GENCHI regional al presentar proyectos a este fondo.

Producto Estratégico Asistencia

El Producto Estratégico Asistencia, para el 2009, corresponde al 6% (MM\$9.866) del gasto destinado a los productos estratégicos. Para el 2008 el porcentaje de reincidencia⁴¹³ fue de 13,2% en el CET (SSSA), y de 14,2% en el Programa Laboral de Medio Libre (PLML), subsistema abierto. En el caso de post penitenciarios como son el Patronato Nacional de Reos (PANAR) la reincidencia es de un 20,8% y en el Programa Hoy es Mi Tiempo es de 19,2%. Estos valores son menores al indicador de reincidencia a nivel global del sistema penitenciario de Chile que alcanza un 60% y a países como el Reino Unido (59%), EEUU (47%) y Australia (38%)⁴¹⁴.

Cuadro N° 143: Principales Indicadores del Producto Asistencia. Periodo 2003-2008

Indicador	2003	2004	2005	2006	2007	2008
% de beneficiarios intervenidos respecto de la población objetivo del Programa PLML.	S.I.	S.I.	9%	10%	9%	7%
% de beneficiarios condenados a Medidas Alternativas a la reclusión que completan capacitación técnica y nivelación escolar en el año respecto al total de los beneficiarios intervenidos en el año (SSA).	S.I.	S.I.	73,1%	73,7%	76,7%	79,1%

⁴¹³ Se define reincidencia como "la ejecución de uno o más delitos por un sujeto después de haber sido condenado por sentencia firme por otro u otros delitos". La cuantificación la realizó GENCHI, identificando aquellos beneficiarios de cada uno de los programas de reinserción egresados en el periodo 2006-2008, que reincidieron durante el mismo periodo, esto considerando que después de dos años egresados existe el beneficio de borrar los antecedentes.

⁴¹⁴ Se compara con estos países a modo de referencia, que son países con los que se contó con información.

Indicador	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Costo promedio por beneficiario capacitado laboralmente PLML (M\$)	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	281	266
Gasto total promedio del Programa CET por interno atendido (M\$)	S.I.	S.I.	4.545	3.772	4.362	1.776
% de ingresos propios generados por el Programa CET	S.I.	S.I.	89,6%	88,9%	88,5%	86,2%
% de solicitudes de eliminación de antecedentes presentadas al SEREMI en relación a los egresados del proceso de eliminación de antecedentes.	S.I.	72,9%	78,9%	100%	80,9%	82%

Fuente: Indicadores Matriz Comprehensiva del Gasto GENCHI

En el periodo 2005 – 2008, el indicador de condenados que completaron la capacitación técnica y se nivelaron escolarmente respecto del total de intervenidos, es de 75%.

La cobertura del PANAR respecto a su población objetivo en el 2008 es de 42%⁴¹⁵, la participación en este programa es voluntaria. En el 2008 se atendió a 22.854 beneficiarios.

La cobertura del Programa Hoy es Mi tiempo respecto a su población objetivo (los adscritos al D.L. N° 409⁴¹⁶), es de 1,6% en el 2007 y 1,5% en el 2008. En el año 2008 se atendieron a 350 beneficiarios. El costo promedio por beneficiario del programa es de M\$661 al 2008.

No se contó con información para ninguno de los indicadores de eficiencia y economía diseñados para este producto en forma global, quedando propuestos en su diseño, de manera que permitan posteriormente ser levantados por GENCHI.

En el ámbito de calidad tampoco se contó con información relevante para medir, por ejemplo, la satisfacción de los usuarios participantes de los programas de reinserción, debido a que en estos programas no se ha incorporado ningún instrumento que permita el levantamiento de información relativa a la percepción y satisfacción de los beneficiarios respecto a los servicios recibidos.

No se contó con información de la reincidencia de la población penal del sistema de cárceles concesionadas.

⁴¹⁵Total de egresados en las 7 regiones donde existía PANAR al 2008.

⁴¹⁶ Egresados de sus condenas con penas cumplidas en cualquiera de los subsistemas cerrado, semiabierto o abierto, que participan del proceso de eliminación de antecedentes.

Conclusiones sobre análisis comparativo Sistema Concesionado - Sistema Tradicional⁴¹⁷

Estructura Organizacional y Mecanismos de Gestión

La estructura institucional y la distribución de funciones son similares en ambos sistemas. En todas las unidades penales de la muestra, así como en todos los establecimientos penitenciarios del país, la dirección corresponde al Alcaide, quien es funcionario de Gendarmería, y ostenta la responsabilidad final por el funcionamiento del recinto. En el modelo chileno de concesión de infraestructura penitenciaria, la labor de vigilancia y seguridad radica exclusivamente en Gendarmería, por lo tanto en ambos sistemas (tradicional y concesionado), Gendarmería es quien controla a la población de internos y brinda, además, protección al personal que presta servicios de Atención y Asistencia.

Los procesos de producción son muy similares en ambos sistemas para los productos Atención y Asistencia, o sus equivalentes en el sistema concesionado. En general, las diferencias que existen son producto de las características de la infraestructura de cada unidad penal, de la existencia de estándares y mecanismos de control que el contrato de concesiones establece y obliga a cumplir, en el caso de las unidades concesionadas y de quienes son los proveedores.

Al comparar la planta uniformada de oficiales y vigilantes penitenciarios (que están ligados fundamentalmente al producto estratégico Vigilancia y secundariamente a Atención), los CP Concesionados tienen un número mayor de funcionarios en relación a la población penal, por lo que, el coeficiente de población penal por vigilante es de 6,2 en los CP Concesionados contra un 8,9 reos por Vigilante en los CP tradicionales⁴¹⁸. Ahora bien, como se verá en el capítulo resultados no hay diferencias entre uno y otro tipo de Centro Penitenciario en, por ejemplo, indicadores de fugas, durante el periodo evaluado. El juicio evaluativo en términos de un número mayor o menor de vigilantes, dependerá del tipo de establecimiento. En principio, como en los establecimientos tradicionales, no existen prácticamente celdas individuales que es el caso de las Concesionadas, debiera requerirse teóricamente un número mayor de uniformado para vigilar a la población penal. Por lo tanto, el mayor personal uniformado en las

⁴¹⁷ Se seleccionó unidades penales específicas para realizar las comparaciones. En el caso de las unidades penales concesionadas se seleccionó a todas las en operación, menos el Centro de Detención Preventiva (C.D.P), Santiago 1, debido a que sólo atiende población de imputados, por lo que no desarrolla el producto estratégico 3 Asistencia, quedando la muestra compuesta por: Grupo 1: Complejo Penitenciario de Alto Hospicio (2006), Complejo Penitenciario de la Serena (2006), Complejo Penitenciario de Rancagua (2005); Grupo 3: Complejo Penitenciario de Valdivia (2007) y Complejo Penitenciario de Puerto Montt (2007). Para la muestra de unidades penales tradicionales, se seleccionó unidades según los siguientes criterios: i) unidades penales de menor antigüedad; ii) unidades penales diseñadas con base a criterios técnicos actualizados (infraestructura adecuada para la generación de los tres productos estratégicos de GENCHI). En efecto, se determinó con GENCHI que las unidades seleccionadas poseen una infraestructura adecuada a las necesidades de cumplir con los requerimientos de producción de los tres productos estratégicos del Servicio. Estos aspectos fueron considerados en su momento, en la etapa de diseño (donde participó personal de Gendarmería) y en la etapa de construcción de las unidades penales tradicionales seleccionadas. Las Unidades penales seleccionadas son las siguientes: Complejo Penitenciario de Arica (1999), Complejo Penitenciario de Valparaíso (1999), Complejo Penitenciario de Punta Arenas (1999) y Centro de Cumplimiento Penitenciario de Colina - Colina I (1981). En el Capítulo 9 del Informe Final de la evaluación se presentan en extenso estos análisis.

⁴¹⁸ Las unidades penales concesionadas tienen establecidas en sus bases de licitación, el personal uniformado de GENCHI asignado a cada unidad. En efecto, el grupo 1 considera 255 funcionarios en cada unidad penal, y el grupo 3 considera 180 funcionarios en cada unidad penal concesionada.

unidades penales tradicionales se explica desde esa lógica. No se tiene evidencias nacionales o internacionales de cuál es la relación óptima entre internos y vigilantes.

En personal civil los promedios se invierten, ya que las concesionadas tienen un número menor de funcionarios por reo, haciendo que el promedio sea de 53 reos por personal civil contra 37 de las no Concesionadas. En todo caso, este número promedio de internos por funcionarios civiles en las unidades penales concesionadas debiera ser mayor a lo pesquisado en los informes, ya que no se dispuso del dato de la jornada de horas profesionales total en estas unidades penales, por lo que estas diferencia debieran aproximarse. Debido a esta consideración sobre los datos, se concluye que no hay diferencias significativas entre el personal civil entre una u otra modalidad.

En cuanto al producto estratégico de Asistencia no se tienen antecedentes de resultados, tampoco se conocen evidencias sobre la relación entre interno y personal de apoyo para la reinserción social, lo que naturalmente dependerá de las temáticas a abordar. En este sentido, por ejemplo, rehabilitar a internos drogadictos requiere una dedicación de horas profesionales mayor de internos que no tienen ese problema. Debido a la variedad de situaciones, el no tener antecedentes sobre horas profesionales de los civiles dedicados a Atención y Asistencia en uno y otro modelo y la ausencia de datos de resultados, no es posible emitir un juicio evaluativo al respecto.

En aspectos organizacionales y de gestión, el sistema de concesiones, entendiéndolo como la provisión privada del financiamiento, la construcción y la prestación de los servicios penitenciarios presenta inconvenientes y ventajas en los aspectos que se indican a continuación. En cuanto al financiamiento de la construcción, el sistema de concesiones presenta el riesgo de un mayor costo del endeudamiento. Éste es necesariamente superior para un privado, ya que los inversionistas agregan un spread por riesgo, cuando se trata de un bono corporativo (deuda emitida por un privado) a la tasa de los bonos emitidos por el Estado, los cuales se consideran libres de riesgo. Contribuye a reafirmar las altas perspectivas de obtener un costo de endeudamiento bajo de parte del Estado el mínimo nivel de riesgo país que ostenta Chile (132 puntos, al 6 de mayo de 2010, lo que lo sitúa en el primer lugar de Latinoamérica y tercero a nivel mundial, entre las economías emergentes). Por otra parte, la clasificación de riesgo de bonos emitidos por empresas comparables a los concesionarios de unidades penales (concesionarias de autopistas) la clasificación de riesgo que se observa es AA- para Autopista Central y A- para Vespucio Norte, según la clasificadora Feller-Rate, al 5 de mayo de 2010, lo que sitúa a esos instrumentos lejos de la clasificación más alta, que es AAA y, por ende, significa un costo de endeudamiento más alto. Reafirma lo indicado la última colocación de un bono soberano chileno, a la tasa El bajo costo estatal lo avala la reciente emisión de bonos soberano chileno (Julio de 2010), de US\$ 1.000 millones en un bono en dólares a 10 años al 3,89%, la tasa más baja de su historia desde la primera emisión en 1822. Además, se colocó por primera vez un bono en pesos (también a 10 años) por poco más de US\$ 500 millones a una tasa de 5,5% anual, inferior en cerca de 0,6% a la tasa a la que se transan esos mismos bonos localmente.

Los contratos de concesiones, según como han operado en las experiencias analizadas, restan flexibilidad al Estado para administrar la infraestructura penitenciaria, al imponerse un autocastigo (multas a pagar al concesionario), en caso que se decida sobrepoblar una unidad penal. En cuanto al principio que fundamenta la multa, éste es correcto, ya que su objetivo es compensar el mayor costo de mantenimiento que acusa una infraestructura, utilizada intensivamente debido a la sobrepoblación, el cual debe asumir el concesionario. No obstante, el Estado podría tener prioridades, en el corto plazo, que justifiquen sacrificar

el mantenimiento de la infraestructura penitenciaria, para privilegiar otros proyectos socialmente más rentables, decisión que se ve entorpecida por las multas que debe asumir si lo hace.

En lo que se refiere a los servicios penitenciarios, se concluye la conveniencia de privatizarlos, con excepción de la rehabilitación y la reinserción social, por el hecho que los primeros (alimentación, aseo, mantenimiento, economato, lavandería, etc.) poseen un "Costo de Contrato" bajo, ya que basta con inspecciones visuales y revisiones aleatorias para verificar su calidad. En cambio, verificar que actividades como las evaluaciones psicológicas y sociales a los internos, se realizaron adecuadamente obliga a, prácticamente, repetir el servicio. A ello se agrega la importancia de velar por la calidad de los informes sobre los internos, ya que en base a ellos se toman decisiones trascendentes para la seguridad de la comunidad, como es el otorgamiento de los beneficios intrapenitenciarios, los cuales consisten en permitir a los internos acceder al medio libre, antes del término de sus condenas.

Uno de los fundamentos que permite concluir la conveniencia de privatizar un servicio, es la mayor eficiencia que se podría esperar de un actor privado. Los servicios como alimentación, mantenimiento y otros similares, son estandarizados y de características similares en muchas organizaciones, por lo que existen empresas privadas con experiencia y capacidad como para obtener economías, derivadas de la gran escala de sus operaciones y su experiencia en el rubro. En cuanto a la rehabilitación y reinserción social, se trata de servicios altamente especializados, por lo que son de difícil obtención fuera de Gendarmería. Por otra parte, al ser un servicio intensivo en mano de obra y sin alternativas para el proveedor de prestarlo en forma diferente, utilizando menos horas-hombre, resulta indiferente, bajo la perspectiva del costo directo involucrado, si el empleador de los profesionales que prestan los servicios de reinserción es Gendarmería o una empresa privada.

El hecho de que la compensación por sobrepoblación establecida en los contratos de cárceles concesionadas opere de forma dicotómica, (es decir, tomando sólo dos valores posibles: (1) cero, si el número diario de internos es menor o igual al 120% de la capacidad de diseño del establecimiento y (2) 100 UTM por cada día en que el número diario de internos supera el 120% de la capacidad del establecimiento según diseño), presenta al menos tres debilidades importantes: (1) No resguarda al concesionario de una sobredemanda sostenida pero inferior al 120%; (2) No genera incentivos financieros al Estado para esforzarse en lograr reducciones marginales en el nivel de sobrepoblación de los penales, cuando ésta no se encuentra en el entorno del 120; (3) No resguarda al concesionario de niveles de sobrepoblación muy superiores al 120%. La ausencia de resguardos adecuados ante los posibles escenarios desfavorables ya mencionados, eleva el riesgo asociado a estas operaciones para las empresas concesionarias, lo que finalmente podría traducirse en ofertas económicas por montos más elevados en futuras licitaciones.

Desde la perspectiva de un análisis Agente-Principal de los contratos, se considera positivo que los contratos entre el MINJU y los consorcios concesionarios contemplan mecanismos para alinear el comportamiento de los agentes: "empresas concesionarias", con los objetivos del principal "MINJU⁴¹⁹", de manera que los pagos están asociados a la eficacia y calidad en la provisión de los servicios

⁴¹⁹ Los objetivos de diseño, construcción, equipamiento, explotación y mantención de los establecimientos penitenciarios de acuerdo a lo estipulado en las bases de licitación.

concesionados⁴²⁰ y, en algunos casos, al logro de resultados intermedios⁴²¹. Considerando, por una parte, las dificultades de evaluar tanto el logro de resultados finales (en términos de rehabilitación o reinserción social), como el efecto en la eventual reinserción que es atribuible a las acciones realizadas por la concesionaria, y por otro lado, los extensos plazos involucrados⁴²² para detectar cambios en el comportamiento de los internos, es adecuado que los pagos no estén asociados a este tipo de resultados.

Actividades y mecanismos de Fiscalización, Seguimiento y Evaluación

En el sistema concesionado, la existencia de estándares y el sistema de Inspección Fiscal establecen una diferencia sustancial con el sistema tradicional. En efecto, el sistema concesionado ha definido normas y estándares de servicio en el producto Atención (Alimentación, lavandería, aseo y control de plagas, y salud) y en el producto Asistencia (Reinserción y capacitación laboral). Basado en estos parámetros la Inspección Fiscal del MOP realiza la fiscalización basado en estos indicadores de gestión cuyo cumplimiento es monitoreado y evaluado periódicamente mediante visitas a las unidades penales y mediante la elaboración de los informes de gestión y el cálculo de los indicadores de gestión respectivos. Esto representa un mecanismo de seguimiento y monitoreo que garantiza la medición del cumplimiento de los productos con un nivel de calidad mínimo para los internos, por ejemplo, las calorías en la alimentación, cantidad de prendas en lavandería, horas de capacitación otorgadas interno, etc. Su no cumplimiento, significa que la empresa concesionaria no está cumpliendo con las bases de la licitación y esto se traduce en multas cuyos montos están especificados e incluso, puede llevar a la caducidad del contrato.

En el caso del sistema tradicional no existe un monitoreo, fiscalización y seguimiento pormenorizado como el descrito anteriormente. Además, no se tienen definidos estándares mínimos en los productos otorgados y tampoco existe un sistema centralizado que permita hacer comparaciones entre unidades penales, considerando que existen diferencias de los tipos de servicios otorgados, dependiendo de las capacidades de los recintos. Por ejemplo, la mayoría de las unidades penales no tienen servicio de comedor. En el caso, del producto Asistencia existen unidades penales que contemplan tratamiento de Adicciones, pero no se han definido estándares mínimos como participantes en comunidades terapéuticas o porcentaje mínimo de rehabilitados y otros indicadores similares.

En síntesis, se evalúa positivamente el seguimiento y fiscalización que tiene el sistema Concesionado, para realizar el seguimiento, monitoreo y fiscalización de los productos Atención y Asistencia. Esto no está

⁴²⁰ Por ejemplo, la Bases del grupo 3 establecen una multa de 400 UTM por cada vez que ocurra la "No prestación de un servicio básico" y de 100 UTM por cada vez que ocurra la "prestación de un servicio básico con un estándar inferior al exigido en las presentes Bases de Licitación"

⁴²¹ Por ejemplo, para el Grupo 3, las bases de licitación establecen en su punto 2.8.2.4.1 "Un test nutricional semestral a una muestra del 10% de los internos sanos, sin ningún tipo de patología, deberá presentar para un 80% de ellos, un estado nutricional normal de acuerdo a las normas FAO OMS y a las presentadas en las presentes bases de licitación. El incumplimiento de esta exigencia hará incurrir a la sociedad concesionaria en la multa establecida en el artículo 1.8.5.1 de las presentes bases de licitación". La multa establecida es de 150 UTM por cada vez de incumplimiento.

⁴²² En los estudios de impacto, se deben realizar las observaciones en plazos que pueden variar de 2 a 4 años después de recibir el beneficio, dependiendo del tipo de metodología de medición a utilizar (Fuente: Navarro, Hugo "Manual para la Evaluación de Impacto de Proyectos y Programas de Lucha contra la Pobreza". Serie Manuales de la CEPAL N° 41). Si sumamos a esto los años de condena durante los cuales los internos fueron "tratados" mediante las acciones desarrolladas por las concesionarias, podemos concluir que los plazos son muy largos como para hacer depender los pagos a las concesionarias de los resultados de tales estudios.

presente en el sistema tradicional.

Análisis comparado de costos

Considerando los gastos directos incurridos por GENCHI y los pagos a las sociedades concesionarias por el MINJU, el gasto directo promedio mensual por interno en las cárceles concesionadas ha sido aproximadamente el doble que en las cárceles tradicionales en el período 2006-2009. Por lo tanto, desde el punto de vista de los costos, las cárceles concesionadas han tenido la desventaja de resultar mucho más caras para el Estado que las cárceles del sistema no concesionado.

Un ejercicio comparativo realizado en el marco de esta evaluación, con datos de cinco cárceles concesionadas de los grupos 1 y 3 (las actualmente en operación menos Santiago I) y cuatro cárceles tradicionales seleccionadas por ser las de mayor similitud con las cárceles concesionadas a juicio de GENCHI, arrojó como resultado un gasto mensual promedio por interno, en las cárceles tradicionales, de \$ 210.208, \$ 226.776, \$ 195.421 y \$ 178.808 (en pesos de 2010), para los años 2006 al 2009, respectivamente. Por su parte, el gasto mensual promedio por interno en las cárceles concesionadas fue de \$ 413.371, \$ 579.430, \$ 423.850 y \$ 391.362 en esos mismos años. No es posible concluir acerca de la eficiencia comparativa de ambos grupos de cárceles (incluso las seleccionadas para efectos de comparación), debido a que presentan diferencias importantes en el estándar de servicios prestados-, por ejemplo, mientras las cárceles concesionadas tienen un porcentaje de sobrepoblación negativo (es decir tienen menos población que su capacidad según diseño, -10% el año 2008), las cárceles tradicionales seleccionadas presentan porcentajes de sobrepoblación promedio elevados (43% el año 2008). Con todo, los gastos promedio mensual por interno en ambos grupos de cárceles resultan bajos en comparación con, por ejemplo, el costo mensual promedio por interno en el Estado de Florida (USA), que el año 2009 era de US\$ 1675,7 (aprox. \$ 951.805)⁴²³.

Considerando sólo los gastos financiados por GENCHI⁴²⁴, sin incluir los montos pagados a las empresas concesionarias por el MINJU, el gasto directo mensual por interno no es considerablemente menor en las cárceles concesionadas que en las tradicionales. Excluyendo los pagos señalados, el gasto mensual promedio por interno de las cárceles tradicionales seleccionadas fue de \$ 190.177, \$ 252.991, \$ 159.238, y \$ 141.183, los años 2006 al 2009, respectivamente. Incluso fue mayor en las cárceles concesionada el año 2007. Las razones que explican esto no son claras pero ciertamente influye el hecho de que las cárceles tradicionales están sobrepobladas y las concesionadas no. También cabe mencionar que los mayores estándares de las cárceles concesionadas se asocian a mayores gastos por consumos básicos que también afectan a Gendarmería, lo que se vería agravado si los pagos variables por consumos básicos que las empresas concesionarias deben cancelar a GENCHI, no son cancelados oportunamente, como sugiere el informe de auditoría de la CGR, emitido en marzo de 2010.

⁴²³ En pesos de 2010 al tipo de cambio promedio de 2009 según datos del Banco Central (559,61 Ch\$/US\$). Datos del costo promedio por interno de Florida en <http://www.dc.state.fl.us/pub/statsbrief/cost.html>.

⁴²⁴ Gastos de remuneraciones y otros gastos operacionales.

Evaluación de Productos Estratégicos:

Producto Estratégico Vigilancia

El cumplimiento a la reclusión no muestra diferencias reales entre las concesionadas y la muestra de las tradicionales consideradas. En el periodo estudiado (2006 al 2008), se han producido fugas en ambos tipos de cárceles, sin una diferencia notable, pues el indicador de porcentaje de fugas desde el interior de los penales respecto al promedio mensual de condenados, procesados imputados y detenidos al término de cada periodo presenta valores de 0% para las tradicionales en los años 2006 y 2007 con sólo un 0,01% en el año 2008, mientras que para las concesionadas este valor es de 0% en los años 2006 y 2008, y un 0,02% en el 2007.

Se aprecia una ventaja de las cárceles concesionadas respecto a las tradicionales, en una mejor dotación relativa de guardias en las concesionadas, pues el promedio de internos por funcionarios de vigilancia presenta menor índice para las concesionadas (9,4) respecto a las tradicionales (15,1) (año 2008), con valores menores en todos los años, con un promedio entre los años 2006 al 2008, de 9 en las concesionadas y de 14 en las tradicionales.

Respecto a la seguridad física, se encontraron ventajas de las cárceles concesionadas respecto a las tradicionales, relativas a mejores niveles de seguridad interna reflejados en menores tasas de defunciones por riñas y agresiones (23% versus 8% en las concesionadas). Esta situación es coherente con la mejor dotación relativa de guardias en las concesionadas, pues para todos los años del periodo 2006 al 2008, el número de internos por funcionarios de vigilancia es menor en las concesionadas. En promedio para el periodo mencionado las concesionadas presentan 9 internos por funcionarios, versus 14 en el sistema tradicional.

No solo la mayor dotación de personal de los establecimientos concesionados favorece al Producto Estratégico Vigilancia, pues se debe considerar que las condiciones de infraestructura y el diseño de estos recintos permiten un mayor control de la población penal, la existencia de celdas individuales y la disposición en módulos con patios separados evita el contacto entre los internos y la formación de grupos de poder, disminuyendo la probabilidad de ocurrencia de riñas al interior.

Respecto al indicador de porcentaje de agresiones en los establecimientos penales respecto al promedio mensual de condenados, no hay diferencias significativas, pues se encuentra un promedio para los años 2006 al 2008 de 7% en la muestra de las tradicionales, versus un 6% en las concesionadas.

En el Producto Vigilancia, el único elemento en donde se aprecia una ventaja comparativa del sistema tradicional es en las tasas de suicidios, en donde las concesionadas presentan valores mayores para todos los años, con un promedio para los años 2006 al 2008 de 37% versus un 13% en las tradicionales.

No hay diferencias considerables entre los dos tipos de centros penitenciarios respecto al porcentaje de defunciones en los establecimientos según la población penal, en donde las tradicionales presentan un promedio para los años 2006 al 2008 de 0,2%, versus un 0,3% en las concesionadas.

El servicio de traslado de la población tampoco muestra diferencias reales entre concesionadas y tradicionales, pues se han producido fugas desde el exterior en ambos tipos de cárceles, sin una diferencia

notable, con un promedio para los años 2006 al 2008 del indicador porcentaje de fugas desde el exterior respecto al total de reclusos trasladados de un 0,09% en la muestra de los centros tradicionales versus un 0,02% en las concesionadas.

Producto Estratégico Atención

El indicador de sobrepoblación penal es claramente mejor en las cárceles manejadas por el sector privado, las cuales prácticamente no tienen sobrepoblación, con un promedio de -8% en el periodo 2006 - 2008, en comparación con las tradicionales que presentan niveles importantes de sobrepoblación, con un promedio en el mismo periodo de 44%.

Respecto a las prestaciones de asistencia social, ambos tipos de cárceles presentan buenos indicadores. El indicador de porcentaje de la población penal que recibió al menos una prestación de asistencia social respecto al promedio de la población penal, para el año 2008 fue de 105% en la muestra de las tradicionales, y de 152% en las concesionadas. Mostrando mejores niveles en el sistema concesionado, con la entrega de prácticamente 50% más de prestaciones por penado.

En el ámbito de los ejercicios de los derechos de los reclusos, como la realización de actividades laborales, la prestación de educación básica y media, la ejecución de actividades deportivas, recreativas y culturales, no se contó con información que permita comparar los centros concesionados y los tradicionales.

Tampoco se cuenta con información que permita comparar la gestión de las cárceles tradicionales y concesionadas, respecto la medición de resultados de la atención, medida según el contagio de enfermedades infecciosas y a la prevalencia de enfermedades de salud mental entre las poblaciones penales de ambos tipos de cárceles.

Producto Estratégico Asistencia

La asistencia de atención psicológica de la población penal presenta mejores resultados en las cárceles concesionadas que en las tradicionales para todos los años estudiados, con un promedio de los años 2006 al 2008 de 85% de los penados atendidos en las concesionadas versus el 66% de las tradicionales.

No se contó con información de los indicadores de reincidencia de la población de egresados de las cárceles tradicionales y concesionadas, que permita comparar a nivel de resultados el producto estratégico asistencia. Tampoco se contó con información de satisfacción de usuarios respecto a los programas incorporados en el producto estratégico asistencia, que permita medir diferencias en las calidades de éstos, según sean entregados por los sistemas tradicionales o concesionados.

Toda esta falta de información se evalúa negativamente, por cuanto muestra que no es un tema que esté incorporado como estratégico en el sistema concesionado, y que permita fundamentar las ventajas de este sistema respecto al tradicional, desde el punto de vista de la reinserción.

Uso de Recursos

En el período evaluado el costo promedio por interno se ha reducido en ambos sistemas⁴²⁵. La disminución ha sido más importante en las unidades penales no concesionadas, que han reducido el costo mensual por interno en un 15%, llegando el 2009 a \$178.808 (comparado con el año 2006 con \$ 210.208), mientras que en el caso de las unidades penales concesionadas la caída ha sido de un 5% ascendiendo el 2009 a \$391.362 (comparado con el año 2006 con \$413.371). En general, la diferencia de costos promedios por interno en el periodo evaluado (2006-2009) es cerca del 50 % mayor en el sistema concesionado. No es posible concluir acerca de la eficiencia comparativa de ambos grupos de unidades penales (incluso las seleccionadas para efectos de comparación) debido a que presentan diferencias importantes en el estándar de servicios prestados-, por ejemplo, mientras las unidades penales concesionadas tienen un porcentaje de sobrepoblación negativo (es decir tienen menos población que su capacidad según diseño, -10% el año 2008)), las unidades penales tradicionales seleccionadas presentan porcentajes de sobrepoblación promedio elevados (43% el año 2008). Con todo, los gastos promedios mensuales por interno en ambos grupos de unidades penales resultan bajos en comparación, por ejemplo, con el costo mensual promedio por interno en el Estado de Florida (USA), que el año 2009 era de US\$ 1675,7 (aprox. \$ 951.805)⁴²⁶.

⁴²⁵ Según muestra de unidades penales seleccionadas.

⁴²⁶ En pesos de 2010 al tipo de cambio promedio de 2009 según datos del Banco Central (559,61 Ch\$/US\$). Existe muy poca información pública disponible sobre costos promedio por interno. La información de Florida resulta útil pues corresponde a un estándar de atención no tan alejado de lo que sería deseable para el sistema chileno. Datos del costo promedio por interno de Florida en <http://www.dc.state.fl.us/pub/statsbrief/cost.html>.

CAPÍTULO IV RECOMENDACIONES

1. Modificar la actual estructura organizacional de GENCHI, realizando los siguientes cambios:

Redistribuir las funciones de la Unidad de Concesiones a departamentos dependientes de la Subdirección Administrativa y Técnica, de modo de eliminar las dificultades de control que provoca la existencia de una unidad organizacional de nivel equivalente a las Subdirecciones, facilitar la implementación de políticas comunes en las unidades penales concesionadas y no concesionadas, promover la eficiencia concentrando competencias profesionales en menos unidades organizacionales y contribuyendo al clima laboral, evitando una posible competencia entre unidades organizacionales con objetivos similares.

En el largo plazo, se recomienda que sea un servicio público diferente a Gendarmería el responsable de los servicios que actualmente presta Gendarmería a personas en libertad, es decir los subsistemas abierto y post-penitenciario. Gendarmería se encargaría sólo de la atención del subsistema cerrado y del subsistema semi-abierto. Con ello, se lograrían eficiencias y calidad de servicio asociada a responsables expertos en espectros más acotado de competencias profesionales.

Crear una unidad organizacional cuya función sea medir y controlar el cumplimiento del objetivo "Otorgar un trato digno a los internos", la cual estaría encargada de crear indicadores para medir su cumplimiento y mantener un control de la situación en las diferentes unidades penales. La existencia de esa unidad constituye un incentivo para que se entregue mayor énfasis al cumplimiento de ese objetivo.

2. Mejorar el nivel de formación y capacitación institucional considerando las siguientes medidas:

Elevar las exigencias de los postulantes a la escuela. En el corto plazo, que los jóvenes postulantes a Oficiales Penitenciarios tengan una nota promedio mínima en sus estudios de Educación Media y que hayan rendido la PSU. En el mediano plazo, considerar también un puntaje mínimo en dicha prueba. Para los postulantes a suboficiales y gendarmes considerar como requisito haber rendido el 4º medio.

Diseñar e implementar un modelo de formación continua por competencias para el personal civil y uniformado, que contemple la participación de los Comités Bipartitos de Capacitación. La formación continua implica que la Institución deberá contar con una definición de perfiles de competencias para cada cargo y que se deberán dar las condiciones (acceso y financiamiento), para que los funcionarios uniformados y civiles pasen por un proceso de formación y capacitación que los prepare y habilite para su desempeño profesional y/o técnico en la Institución, a lo largo de su vida laboral. De esta manera, deberán existir requisitos de formación para asumir nuevos cargos y/o responsabilidades que estén alineados temáticamente con las funciones y con los productos estratégicos en que se desempeñarán. Por ejemplo, para asumir el cargo de Alcaide de una unidad penal, deberá ser requisito contar con un diplomado o curso de especialización en administración o gestión pública o similar; para asumir el cargo de Jefe Técnico de una unidad penal, deberá ser requisito contar con un diplomado o curso de especialización en intervención social o similar.

3. Elaborar un estudio que analice la alta tasa de ausentismo laboral de la Institución. Los temas fundamentales que deben ser abordados son:

- Factores que influyen en dicha tasa diferenciando por establecimientos penitenciarios (incluida las direcciones regionales) y, por perfiles de funcionarios (Estamento, antigüedad, sexo, entre los principales).
- Efectos sobre la gestión y resultados de los productos estratégicos
- Evaluación de las medidas con que se ha enfrentado el problema
- Propuesta de soluciones

4. Mejorar los sistemas de información de GENCHI, considerando:

- Desarrollar la capacidad de interoperar e intercambiar información, como mínimo, entre los sistemas RECEBRA de las unidades concesionadas y el sistema SAT de las unidades penales tradicionales. Para que esto ocurra, es necesario contar con tres elementos básicos:
 - **Capacidad.** Cada instancia debe contar con el o los medios o canales a través de los cuales pueda efectuar este intercambio de información.
 - **Conocimiento.** Esto implica que los departamentos/áreas deben conocer exactamente qué información (de su gestión) puede ser demandada por otras áreas, para alimentar sus procesos; y cuál será requerida por el propio Servicio, como insumo para los suyos.
 - **Acuerdo.** Para poder interoperar es necesario fijar acuerdos que permitan a todas las unidades de GENCHI – y a sus sistemas informáticos – entender de la misma forma la información que se intercambia⁴²⁷.

5. Transferir la responsabilidad por la inspección fiscal de la operación de las unidades penales concesionadas desde el MOP a Gendarmería, junto con los recursos y las capacidades asociadas a esta tarea.

6. Con respecto a los indicadores de gestión de GENCHI:

- Incorporar en el Sistema de Información de la Gestión (SIG) los indicadores diseñados en esta evaluación que no estaban considerados anteriormente, de manera de monitorear su desempeño y facilitar las evaluaciones posteriores.
- Capacitar a los encargados regionales y de cada centro penitenciario informante del SIG, sobre la elaboración de indicadores, levantamiento y manejo de información, de manera de mejorar el levantamiento y la calidad de la información.
- Realizar un benchmarking a nivel regional de los principales indicadores cuantificados y diseñados en esta evaluación, de manera de generar comparaciones entre regiones, estableciendo metas de desempeño regionales para la homogenización en la prestación de los servicios, considerando las amplias variaciones encontradas en los diversos indicadores en esta evaluación. Para lo anterior es recomendable desarrollar estándares óptimos o mínimos para cada uno de los subproductos y productos específicos que conforman los productos estratégicos de GENCHI, que permitan comparar la situación encontrada en los tres productos estratégicos de GENCHI.

⁴²⁷ En este contexto el D.S. N° 81 establece lineamientos respecto de la interoperabilidad de los Documentos electrónicos al interior del Estado, fijando XML como estándar para su intercambio. Este decreto se sugiere como base para el desarrollo de la interoperabilidad al interior de Gendarmería.

- Realizar una socialización entre regiones de los avances y buenas prácticas encontradas, respaldada con indicadores, con el fin de ampliarlas y facilitar la cooperación regional (por ej.: obtención de fondos regionales en Atacama, Maule y Antofagasta).
7. Establecer un sistema de reclamos transparente y uniforme, para todo el sistema penitenciario, con protocolos definidos en cuanto al tiempo de respuesta, seguimiento, sistematización e información de los casos. Adicionalmente, se deben ejecutar las acciones de difusión adecuada, que aseguren que los internos conozcan su derecho a reclamar.
 8. Definir fundamentadamente estándares respecto a costos unitarios por condenado para los productos Vigilancia, Atención y Asistencia, que permitan evaluar los resultados obtenidos y comparar este resultado entre regiones.
 9. Desarrollar y aplicar en ambas modalidades de operación (tradicional y concesionado) sistemas similares de control de cumplimiento de estándares de los servicios penitenciarios en las unidades penales, sobre la base de indicadores que permitan medir objetivamente la calidad de los servicios que reciben los internos, por unidad penal y que genere algún valor único que resuma la situación. Las variables a ser consideradas deben incluir, al menos, elementos tales como metros cuadrados por interno en descanso, frecuencia de las visitas, existencia de comedores, grado de segregación, calidad y cantidad de los baños, privacidad, calidad de los lugares de aislamiento, facilidad para recibir visitas íntimas.
 10. Definir un protocolo de acciones para el control y seguimiento de los beneficios intrapenitenciarios; así como para el control y seguimiento de las penas alternativas a la reclusión, que sirva para verificar el cumplimiento de éstas acciones y evaluar la gestión de GENCHI en este aspecto.
 11. Aún cuando no es responsabilidad de GENCHI, sino que del Ministerio de Justicia, se debe aumentar la dotación de Delegados de Libertad Vigilada del país para lograr cumplir con la normativa⁴²⁸ que indica que el promedio de penados en Libertad Vigilada por Delegado de Libertad Vigilada no puede ser mayor a 30 beneficiados como máximo.
 12. Aún cuando no es responsabilidad de GENCHI sino que del Estado Chileno, se debe aumentar la infraestructura de unidades penales para contar con las plazas necesarias y suficientes en la entrega de las prestaciones básicas, por sobre las inversiones proyectadas hasta el año 2015, mediante la construcción de nuevas unidades penales, que permita disminuir la sobrepoblación del sistema penitenciario nacional. El aumento de la capacidad de atención de la población penal debe ser acompañado del aumento proporcional de la dotación necesaria para proveer los servicios de vigilancia, atención y asistencia. Se debe considerar en este punto, el efecto que podría tener la aplicación del proyecto de ley actualmente en trámite legislativo que modificará el sistema las Penas Alternativas y que podría impactar en una eventual descongestión carcelaria⁴²⁹.

⁴²⁸ Artículo N° 34 del Decreto N° 1120 del Ministerio de Justicia (1984), modificado por el Decreto N° 270 del Ministerio de Justicia (1991)

⁴²⁹ Ver: <http://web.minjusticia.cl/minjus/comunicadosmodule/view/id/398/src/@random49cdde941585f/> El proyecto de ley considera la implementación de medidas tales como el uso del brazalete electrónico, mecanismo que permitiría el cumplimiento de condenas en el medio libre, el perfeccionamiento de la Libertad Vigilada, incorporando la libertad vigilada intensiva; la posibilidad de implementar tratamiento de drogas en condenados y la contratación de 250 nuevos delegados de Libertad Vigilada.

13. Aún cuando no es responsabilidad de GENCHI sino que del Poder Judicial, se requiere llevar a cabo acciones que apunten a una gestión adecuada en cuanto a distribución de población en las unidades penales del país en busca de disminuir los niveles de hacinamiento de las mismas.

14. Sobre el sistema de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria se recomienda:

Construcción:

Considerar que el financiamiento estatal posee un costo inferior al del privado y que en el caso de la infraestructura penitenciaria, a diferencia de las carreteras y aeropuertos, el cliente es el Estado. Por ello, bajo consideraciones de eficiencia en el uso de los recursos estatales, se recomienda optar por la modalidad tradicional de financiamiento estatal de la construcción de unidades penales, o bien considerar en los contratos de concesiones mecanismos que permitan disminuir los costos por intereses asociados al endeudamiento privado.

Asimismo, resulta recomendable incorporar, en futuros contratos de construcción de infraestructura, elementos de regulación, planificación y control, que minimicen las malas experiencias en las primeras experiencias de concesiones de infraestructura penitenciaria, relacionadas con demora en construcción de obras, juicios y costos finales superiores a los planificados.

Operación – servicios básicos

Externalizar, en el sector privado, los servicios básicos de mantención de la infraestructura, mantención del equipamiento estándar, mantención del equipamiento y sistemas de seguridad, alimentación, lavandería, aseo y control de plagas, salud, educación y economato. En el caso del mantenimiento, resulta recomendable evitar la existencia de cláusulas en los contratos, que puedan inhibir decisiones de Gendarmería, que sean adecuadas bajo una perspectiva de evaluación social, ante la amenaza de multas por concepto de sobreutilizar, en el corto plazo, una parte de la infraestructura penitenciaria.

Operación – Rehabilitación y Reinserción Social

Mantener en el sector público los servicios asociados a Rehabilitación y Reinserción Social, por el alto costo de contrato que posee, o bien tomar resguardos para mantener éste en valores mínimos.

15. Aumentar la cobertura de:

- Centros de Educación y Trabajo (CET). En este caso se debe aumentar el nivel de ocupación disponible (capacidad ociosa), para lo cual se debiera mejorar la relación con el sector privado, gestionando la mayor utilización de los CET para el desarrollo de actividades privadas.
- Programas de acceso a la familia, como son el Programa Conozca a su Hijo, Residencias Transitorias para Niñas/os con sus Madres Privadas de Libertad y Visitas Intimas, de manera de asegurar el derecho al acceso a la familia, pues en la actualidad no se entregan en todo el país.
- Programa Hoy es Mi tiempo respecto a su población objetivo (los adscritos al D.L. N° 409), considerando la escasa cobertura y los buenos resultados obtenidos en cuanto a reinserción y costo unitario.

- Programa Laboral de Medio Libre, considerando la escasa cobertura y los buenos resultados obtenidos en cuanto a reinserción.

16. Diseñar e implementar una Política Nacional de Rehabilitación y Reinserción Social, que incorpore una definición sobre la institucionalidad pública que deberá hacerse cargo de su implementación, con objetivos de mediano y largo plazo y presupuesto adecuado⁴³⁰, aglutinando los programas desarrollados a la fecha.

⁴³⁰ Actualmente el presupuesto disponible para el producto Asistencia se estima cercano al 6 % del presupuesto total de Gendarmería, lo que ha sido evaluado como insuficiente, dado las bajas coberturas de los programas de rehabilitación y reinserción social (por ejemplo: 7 % Programa Laboral del Medio Libre; 1,6 % Programa Hoy es Mi Tiempo, ambos datos del 2008)

BIBLIOGRAFÍA

Congreso Nacional. **Tramitación de Proyectos.** <http://sil.senado.cl/pags/index.html>

Defensoría Penal Pública. **Defensa penal juvenil: bases técnicas para garantizar la especialización.** 2007.

Defensoría Penal Pública. **Modelo y sistema de defensa penitenciaria.** Departamento de Estudios y Proyectos. Diciembre 2008.

Defensoría Penal Pública – Facultad de Derecho Universidad Diego Portales. **La perspectiva de género en la defensa de mujeres en el nuevo sistema procesal penal chileno: un estudio exploratorio.** Informe final de resultados. 2004.

DIPRES. **Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público. 1999 – 2008.** Octubre 2009. Santiago. Chile

DIPRES. **Notas Técnicas.** Enero 2008

Escuela de Gendarmería. Secretaría Académica. **Propuesta Final de Perfil de Egreso de AAOO y VVAA. Propuesta Final de Malla Curricular por Competencias para AAOO y VVAA.** Sin año

Fundación Paz Ciudadana. **Estudio de estimación de la población penitenciaria en Chile para el periodo 2008 – 2012.**

GENCHI 4º reporte: **Indicadores de desempeño. Avance de las metas enero - septiembre 2009.** 18 Nov 2009

GENCHI. **Balance de Gestión Integral.** 2003

GENCHI. **Balance de Gestión Integral.** 2004

GENCHI. **Balance de Gestión Integral.** 2005

GENCHI. **Balance de Gestión Integral.** 2006

GENCHI. **Balance de Gestión Integral.** 2007

GENCHI. **Balance de Gestión Integral.** 2008

GENCHI. **Cuenta Pública.** 2008

GENCHI. **Cuenta Pública.** 2009

GENCHI. Dirección Nacional. **Plan de Acción Institucional.** Año 2008

GENCHI. **Diseño del Sistema Planificación Control de Gestión (SGC) 2009 de Gendarmería de Chile.**

GENCHI. Evaluación de la Gestión Institucional por Productos Estratégicos. Segundo Reporte 2009
Áreas funcionales. Mayo 2009

Gendarmería de Chile. Ficha de identificación año 2009. Definiciones estratégicas.
http://www.dipres.cl/574/articles-39371_doc_pdf.pdf

GENCHI. Informe de evaluación de gestión a la admisión y reclutamiento de la escuela 2008. Informe
paa n° 37 / 2008. Santiago, 22 de Octubre de 2008

GENCHI. Minuta: Proyecto de Ley que moderniza GENCHI, incrementando su personal y readecua
las Normas de su carrera funcionaria;

GENCHI. Reglamento de Régimen Interno de la Escuela de Gendarmería de Chile "del Gral.
Manuel Bulnes Prieto". Aprobado por resolución N° 1.487 exenta de fecha 17 de septiembre de 1984

GENCHI. Reglamento de Evaluación de la Escuela de Gendarmería de Chile "del Gral. Manuel
Bulnes Prieto". Aprobado por resolución n° 169 exenta de fecha 19 de enero de 1995

GENCHI. Área de Capacitación. Departamento de Personal. Informe final de gestión de la capacitación
año 2007. Diciembre 2007.

GENCHI. Área de Capacitación. Departamento de Personal. Informe final de gestión de la capacitación
año 2008. Diciembre 2008.

Gobierno de Chile. Mensaje N° 147-357. Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia
un proyecto de ley que moderniza gendarmería de Chile, incrementando su personal y readecuando las
normas de su carrera funcionaria. Santiago, 6 de abril de 2009.

Legislación

Decreto 235. Reglamento de Calificaciones del Personal de Gendarmería de Chile 8 de marzo 1982.

Decreto 819. Aprueba Reglamento Especial de Calificaciones para personal afecto a estatuto
administrativo de GENCHI. 23 de agosto 2001

D.F.L. N° 1.791. Fija estatuto del personal de Gendarmería de Chile. Santiago, 31 de Diciembre de
1979

Ley N° 18.962. Orgánica Constitucional de Enseñanza. 1 de Marzo 1990.

Ley 19.851. Moderniza la gestión y modifica las plantas del personal de Gendarmería de Chile. 30
enero 2003

Mankiw, Gregory. Principios de la Economía, Primera Edición, Mc Graw Hill. 1998

Ministerio de Educación. **Indicadores de la educación en Chile 2007 – 2008.** Documento Preliminar.

Ministerio de Justicia. **Ficha de Identificación 2009.** . http://www.dipres.cl/574/articles-39368_doc_pdf.pdf

Ministerio de Justicia- Ministerio de Obras Públicas. Coordinación General de Concesiones. **Bases de Licitación. Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria. GRUPO 1.** Texto Refundido. Octubre 2001. Santiago. Chile.

Ministerio de Justicia - Ministerio de Obras Públicas. Coordinación General de Concesiones **Bases de Licitación. Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria. GRUPO 3.** Texto refundido Santiago 1, Valdivia, Puerto Montt. Diciembre 2003. Santiago de Chile.

Musgrave, R. y Musgrave, P. **Public Finance in theory and Practice**, 1984 Internacional Student Edition

Nathan, Stephen. **Las mejores prácticas penitenciarias: oportunidades y desafíos**
Página Comisión de derechos humanos del distrito federal.
<http://www.cdhd.org.mx/index.php?id=dfejul08Nathan>. 2008

Nicholson, Walter. **Microeconomía Intermedia y sus aplicaciones**, 2001. Octava Edición. Mc Graw Hill

Savas, E. S..**Privatization and Public – Private Partnerships**. 2000.Chatam House Publisher

Sociedad Concesionaria BAS. SIGES Chile S. A. **Informe de Gestión, Operación y Estadístico Primer Semestre 2009. Establecimiento Penitenciario Alto Hospicio**

Sociedad Concesionaria BAS. SIGES Chile S. A. **Informe de Gestión, Operación y Estadístico Primer Semestre 2009. Establecimiento Penitenciario La Serena.**

Sociedad Concesionaria BAS. SIGES Chile S. A. **Informe de Gestión, Operación y Estadístico Primer Semestre 2009. Establecimiento Penitenciario Rancagua**

Soto, Loreto. **Chile: el país latinoamericano con más presos.**
<http://www.elciudadano.cl/2009/08/03/chile-el-pais-latinoamericano-con-mas-presos/>

Villagra, Carolina .**Se abren las puertas de la primera cárcel concesionada en Santiago.** Página WEB.
Proyecto más comunidad, más prevención. http://www.comunidadyprevencion.org/opinion_02.html.

Williamson, B. **Políticas y Programas de rehabilitación y reinserción de reclusos: Experiencia comparada y propuestas para Chile.** Fundación Paz Ciudadana. Sin año