



**GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS**

**PROGRAMA DE SEGMENTACIÓN
PENITENCIARIA
(S. PENITENCIARIA)**

**GENDARMERÍA DE CHILE
MINISTERIO DE JUSTICIA**

JUNIO 2003

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

PROGRAMA DE SEGMENTACIÓN PENITENCIARIA

**PANELISTAS:
JUAN ESTEBAN DOÑA N. (COORDINADOR)
MAURICIO CULAGOVSKI D.
CLAUDIO MARTÍNEZ C.**

JUNIO 2003

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

**EVALUACION DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
PROCESO DE EVALUACION 2003**

**PROGRAMA
SEGMENTACION PENITENCIARIA**

MINISTERIO DE JUSTICIA

INFORME FINAL

**Panel: Claudio Martínez
Mauricio Culagovski
Juan Esteban Doña
(Coordinador)**

junio, 2003

INFORME FINAL

NOMBRE PROGRAMA: SEGMENTACION PENITENCIARIA
AÑO DE INICIO: 1999 como línea de acción, 2001 como programa con presupuesto específico
MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE JUSTICIA
SERVICIO RESPONSABLE: GENDARMERIA DE CHILE
UNIDAD RESPONSABLE: DPTO. DE READAPTACIÓN y SUBDPTO. DE INFRAESTRUCTURA

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción

La segmentación de reclusos consiste en la separación física de personas según sus características, y es un procedimiento de gestión de establecimientos penitenciarios que se aplica en diversos grados en todas las unidades de Gendarmería de Chile. Así, por ejemplo, existe completa segmentación entre hombres y mujeres, y entre adultos y menores, en todas las unidades del país. En su alcance general, entonces, la segmentación es un procedimiento que es aplicado por la institución, en mayor o menor grado e intensidad, en los distintos ámbitos en que actúa, de acuerdo con las prioridades existentes y los recursos disponibles.

El ámbito de la presente evaluación es la segmentación en lo que se refiere al programa específico que se evalúa, que está orientado a separar físicamente grupos de reclusos que presentan distintos niveles de compromiso delictual y condición procesal, en unidades que se definen explícitamente.

El alcance de los análisis, evaluaciones, conclusiones y recomendaciones que se presentan en el informe corresponde a las acciones que se aplican como parte integral del programa evaluado, sin abordar acciones complementarias que pueda desarrollar la institución sin formar parte o sin contar con coordinación explícita con el programa

Es conveniente destacar, para la correcta interpretación del informe, que la distinción que se hizo entre la segmentación aplicada a través del programa y las acciones complementarias en segmentación que se desarrollan como parte de la gestión corriente de la institución, en la práctica no es simple de precisar y delimitar. El programa no cuenta con una formulación explícita de mediano y largo plazo, sino que se formula anualmente, en distinta forma, como parte del plan de acción de Gendarmería.

Tal como lo plantea la Institución, sus acciones están condicionadas por los siguientes criterios y factores principales¹:

- La administración penitenciaria prioriza el objetivo de mantener el orden al interior de los establecimientos, como condición necesaria y básica para el desarrollo de cualquier otro objetivo,
- Los recursos de infraestructura, personal administrativo y profesional son precarios, y faltan recursos para implementar programas de reinserción social,
- Existe un déficit histórico de personal uniformado de vigilancia, y,
- Existen diversos instrumentos para el control de la población penal y áreas que requieren inversión

En consecuencia, el alcance de las acciones en segmentación que desarrolla Gendarmería en forma complementaria al programa, están sujetas al criterio general enfatizado por la institución, que "la prioridad y base de la administración penitenciaria debe ser la de mantener el orden"².

¹ Fuente: Extractado de observaciones presentadas por Gendarmería a este Panel

² Fuente: Observaciones presentada por Gendarmería a este Panel.

1 Descripción del Programa

1.1 Fin

Contribuir a la reinserción social de las personas reclusas

1.2 Propósito

Fortalecer la integridad física, psicológica y sociocultural de la población penal reclusa en recintos penales que no estaban segmentados al iniciarse el programa en 1999³.

A través de la separación física de grupos de reclusos que presentan distintos niveles de compromiso delictual y condición procesal (segmentos), el programa genera las siguientes condiciones principales: resguarda física y psicológicamente a los grupos más vulnerables, reduce el contagio criminológico, favorece la aplicación de programas de readaptación y facilita mantener el orden al interior del recinto.

1.3 Población Objetivo

La población objetivo, para efectos del presente análisis, corresponde a la población penal reclusa en recintos penales sin segmentación, esto es, la población de 83 unidades, de las 97 con que cuenta Gendarmería, y coincide con la población potencial.

Para efectos del programa interesa especialmente la condición procesal y el compromiso delictual de los reclusos.

La condición procesal corresponde a las categorías de detenidos (que no han sido procesados o imputados), imputados (acusados de delitos, de acuerdo con el nuevo procedimiento penal), procesados (personas a las que se les ha iniciado un proceso penal en su contra, de acuerdo con el antiguo procedimiento penal) y condenado (personas que cumplen sentencia de privación de libertad)

El compromiso delictual se clasifica en cuatro categorías, de acuerdo con los procedimientos que establece el Manual de Clasificación y Segmentación de Gendarmería.

A diciembre de 2002 la población objetivo alcanzaba a 19.672 reclusos, equivalentes al 53,2% de la población total⁴.

De acuerdo con la información disponible, que no es completa ni consistente⁵, la población objetivo se compone de un 90,7% de hombres y un 9,3% de mujeres. En términos de edad, el 98,4% son adultos y el 1,6% son menores.

³ El Servicio entregó una nómina de 14 recintos que fueron excluidos, por haber sido construidos con un diseño de segmentación incorporado, o porque son destinadas a alguna población penal específica.

⁴ Los 14 recintos excluidos tenían una población total de 17.325 reclusos a diciembre de 2002

⁵ La información proviene de una Base Access, entregada por Gendarmería al panel, que incluye antecedentes del total de recintos del país, principalmente de diciembre de 2002. De los 19.672 reclusos en los recintos no excluidos del programa, 17.832 estaban ingresados al sistema y 1.840 no lo estaban, por lo que es incompleta. Pero además los totales de detenidos más procesados, imputados y condenados (cada recluso debiera estar clasificado en una sola categoría, si bien puede pertenecer a más de una, por ejemplo, condenados por un delito que son procesados por otra causa), suman 18.575, esto es 743 más que los que se declaran ingresados al sistema, y la suma de reclusos por compromiso delictual, incluyendo detenidos primerizos y reincidentes, alcanza a 18.586, por lo que la base es también inconsistente entre campos. La base de datos es auxiliar y de apoyo al Departamento de Readaptación, área de Clasificación y Segmentación, y no corresponde (ni coincide) con las Estadísticas Oficiales del Servicio

Según condición procesal, el 3,5% son detenidos, el 31,1% son procesados/imputados, y el 65,4% son condenados.

De acuerdo con el compromiso delictual, un 40,8% de los detenidos son primerizos, y el resto son reincidentes. De los procesados, imputados y condenados, un 12,4% son de bajo compromiso, un 21,9% de mediano bajo, un 23,6% de mediano alto y un 38,0% de alto compromiso delictual; el resto, un 4,1%, estaba sin clasificar a fines de 2002.

Además, para efectos de asignación de espacios, se distinguen poblaciones especiales que conviene separar, como reclusos por ley de drogas, delitos sexuales, portadores de VIH+, homosexuales, insanos, discapacitados, adulto mayor, extranjeros, etc., que en conjunto representan un 27,4% de la población objetivo

1.4 Población Beneficiaria

La población beneficiaria ha aumentado con la incorporación de nuevos recintos al programa y ha variado con la evolución de la población en los recintos existentes. Los beneficiarios han sido los siguientes en cada año desde el inicio del programa en 1999:

Cuadro N° 1.

Beneficiarios Años 1999 – 2002, población promedio año (población acumulada)

	1999	2000	2001	2002
Población beneficiaria	1.690	5.635	8.707	10.757
Variación anual		140%	55%	24%

Fuente: Antecedentes entregados por Gendarmería al panel

Nota: Las cifras incluyen a detenidos, procesados/imputados, condenados adultos (hombres y mujeres), menores (hombres y mujeres), Reclusión Nocturna, Salida Controlada al Medio Libre y Arrestos Nocturnos existentes en cada Establecimiento Penitenciario

El año 1999 no incluye el CCP Talca, que estaba incluido en el programa anual, pero que se incendió y fue excluido posteriormente de la meta. La reconstrucción del recinto fue bajo condiciones que permiten la segmentación, por lo que a contar del 2000, el CCP Talca y su población se ha considerado como segmentada.

El año 2002 excluye Colina I, que no alcanzó a ser entregada dentro del año

Las características de los beneficiarios son las mismas que la de la población objetivo, y su composición es similar.

1.5 Descripción General del Diseño del Programa

El propósito se logra a través de un único componente, que consiste en separar físicamente los distintos grupos (segmentos) de la población reclusa en los recintos carcelarios, de acuerdo con sus características, especialmente compromiso delictual y condición procesal.

Para que sea factible la segmentación es necesario que la infraestructura cuente con espacios separados, por lo que en el caso de los recintos que no cuentan con adecuada distribución espacial, es necesario readecuar la infraestructura a través de un proyecto arquitectónico. La intervención arquitectónica da la oportunidad de racionalizar la infraestructura, especialmente la más antigua, lo que ha permitido que el programa genere además, como subproducto, un aumento de plazas, que contribuye a disminuir el hacinamiento generalizado que presentan las unidades carcelarias.

Para cada recinto que se incorpora al programa, se pueden distinguir dos etapas: en la primera, que tiene un plazo de alrededor de un año, se diseña y ejecutan las readequaciones de infraestructura y se clasifican los internos. La segunda es permanente y corresponde a la operación del sistema de segmentación de reclusos.

Dependiendo de las condiciones de los recintos existentes y del proyecto de readequación que se implemente, se pueden lograr distintos niveles de segmentación en cuanto a la homogeneidad de los grupos que conviven en espacios comunes. Por ejemplo, si se separan reclusos sólo por condición procesal (lo que constituye una exigencia del Nuevo Código Procesal Penal -ley 19.696 del 2000-), si se separan reclusos por compromiso delictual, si los reclusos con bajo compromiso delictual están o no separados de los de compromiso mediano bajo, etc. Además existen diferentes coberturas temporales: separación durante las 24 horas (separación de celdas/colectivos y de patios) o sólo nocturna (separación sólo de celdas/colectivos).

El proceso de producción del componente presenta la siguiente secuencia:

- 1) Se definen las unidades carcelarias que se incorporarán al programa de segmentación
- 2) El Subdepartamento de Infraestructura elabora los proyectos de arquitectura necesarios para separar los distintos segmentos de internos entre sí, y se efectúan las licitaciones y posterior ejecución de las obras por empresas constructoras externas al servicio.
- 3) La población penal es clasificada por personal de cada unidad, en paralelo con la actividad anterior
- 4) Cada unidad define los segmentos que estarán separados entre sí y distribuye la población en los espacios existentes según segmentos
- 5) Las unidades habilitadas operan bajo el esquema de segmentación, clasificando la población que ingresa, ajustando los segmentos según composición de la población y realizando las tareas de mantención que sean necesarias

En recintos con alto número de celdas, para implementar segmentación nocturna no se requiere de una adecuación significativa de infraestructura, pero hasta el momento todas las intervenciones que ha realizado el programa han involucrado inversiones en infraestructura.

Las unidades responsables son el Departamento de Readaptación, y el Sub Departamento de Infraestructura, a cargo de la adecuación de la infraestructura. De manera más general participa el Departamento de Planificación, que se relaciona con los organismos externos al servicio (DIPRES y Ministerio de Justicia)

Para efectos de la programación futura, en cuanto a las unidades que se incorporarán al programa, se coordinan los Departamentos de Infraestructura, Readaptación, Planificación y Seguridad

En la etapa de instalación los Departamentos de Infraestructura y Readaptación se coordinan para el Diagnóstico de la segmentación en cada unidad a intervenir y para la Visita en terreno de cada unidad, oportunidad en que a su vez se coordinan con la jefatura de la unidad.

En la clasificación y plan de segmentación de las unidades, las Oficinas de clasificación, dependientes de las jefaturas de las unidades, se coordinan funcionalmente con los Coordinadores Regionales de Segmentación, dependientes de las Direcciones Regionales, que a su vez se coordinan funcionalmente con el Departamento de Readaptación.

Una vez que se entrega la unidad readeuada, la gestión queda en manos del jefe de unidad y del personal de vigilancia, con el apoyo de las Oficinas de clasificación.

1.6 Antecedentes de Gasto

El programa utiliza tanto recursos asignados específicamente en el presupuesto, como recursos del presupuesto general de Gendarmería. Para efectos de hacer comparable los valores presupuestados para 2003, se separaron ambos tipos de recursos.

Cuadro N° 2.
Evolución del Gasto (miles de \$ año 2003)

AÑO	1999	2000	2001	2002 ⁽¹⁾
Costos de producción financiados con presupuesto del programa	53.122	152.452	747.104	868.646
Costo de Personal financiado con presupuesto general de Gendarmería	68.825	84.070	140.021	167.071
Total Gasto Efectivo del Programa	121.947	236.522	887.125	1.035.717

Fuente: Antecedentes entregados por Gendarmería al panel

Notas:

- (1) Excluye Colina I que no se entregó en el 2002, pero se terminará dentro de la primera mitad del 2003
- (2) Como referencia, el Presupuesto 2003, que no incluye Colina I, alcanza a 597.908 miles en la parte financiados con presupuesto del programa

2 Resultados de la Evaluación

2.1 Diseño

El Programa se orienta a solucionar un problema crítico para el sistema penitenciario: al interior de los penales, la convivencia en común de reclusos de muy diversas características y condiciones, representa un alto riesgo para la integridad física y psicológica de los internos y dificulta gravemente la posibilidad de que logren reinserirse en la sociedad, en especial para los individuos más vulnerables y de menor compromiso delictual

La segmentación, que constituye la separación física de grupos de internos según características comunes, especialmente según compromiso delictual y condición procesal, resguarda la integridad física y psicológica, reduce el contagio criminógeno y facilita el apoyo para la readaptación. La conveniencia de la segmentación tiene su reconocimiento en disposiciones legales y en acuerdos internacionales firmados por Chile, que la hacen exigible

Además, el programa genera como subproducto un aumento de plazas que reduce el hacinamiento generalizado que presentan los recintos carcelarios y que contribuye directamente al objetivo de asegurar la integridad física y psicológica de los reclusos

Si bien el diagnóstico del problema y el tipo de solución es el adecuado, el diseño del programa se basa en consideraciones generales respecto de las ventajas de la segmentación, careciendo de un análisis de detalle, que precise el alcance de los problemas, identifique los grupos más vulnerables y establezca condiciones mínimas para lograr determinados efectos.

El programa se centra en la inversión en infraestructura y equipamiento y en la clasificación inicial de los reclusos, y no aborda los recursos y procedimientos necesarios para la gestión de recintos segmentados y para las acciones complementarias que se facilitan con la segmentación, como la aplicación de programas de readaptación y otras medidas. Para efectos prácticos, la intervención del programa en cada unidad termina una vez que se la entrega reacondicionada y habilitada. Dichas actividades se realizan como parte de las funciones normales de Institución, pero su desarrollo es al margen del programa

Se estima que es inadecuado que no estén incorporadas al programa las unidades que originalmente fueron diseñadas con segmentación, porque comparten los principales problemas y soluciones que involucra la gestión corriente de unidades con segmentación.

Este panel estima inconveniente la práctica de aplicar el programa sólo en unidades que requieren de inversión en infraestructura. Al respecto, la institución entregó una nómina de 34 unidades en que se podría realizar segmentación nocturna sin inversión adicional en infraestructura, si bien requerirían un aumento de personal, especialmente en Guardia Interna. La nómina no es exhaustiva, porque al menos no incluye el CCP Rancagua, que también puede segmentarse.

Falta un análisis de calidad para el aumento de plazas por racionalización de la infraestructura. Este panel no contó con información de estándares respecto de espacios por recluso en dormitorios, comedores, talleres, baños, patios, etc. A modo de ejemplo, según la información disponible, el CCP Copiapó aumentó su capacidad de 122 plazas a 435 plazas, sólo con inversión en baños (141 m²) y en pavimentación de patios (600 m²); se puede presumir que la calidad de las 122 plazas originales no es equivalente a la de las 435 finales.

En general faltan indicadores asociados con la gestión de las unidades segmentadas.

2.2 Organización y Gestión

El programa no cuenta con una estructura organizacional propia. En su desarrollo participan distintos estamentos de Gendarmería, que se involucran en el programa según las necesidades específicas que se presenten en cada momento. Los diversos estamentos no están relacionados entre sí para efectos del Programa, ni jerárquica ni funcionalmente, y tienen distintas dependencias. Su participación es estrictamente desde la posición que tienen en la estructura organizacional del servicio.

Tampoco existe una instancia que participe en el programa que tenga facultades sobre todos los involucrados. Incluso, la responsabilidad es compartida entre un departamento (Readaptación) y un subdepartamento (Infraestructura) que dependen de distintas subdirecciones.

Como consecuencia, el programa depende críticamente de que exista coordinación. Sin embargo, tampoco existen mecanismos claramente definidos. A vía de ejemplo, el Departamento de Seguridad ha entregado sólo parte de la información que dispone, que se le ha solicitado para construir indicadores de propósito⁶.

En definitiva, los mecanismos de coordinación se reducen a asegurar la inversión en los plazos comprometidos y la clasificación inicial de la población penal.

El programa opera en forma centralizada y poco participativa en su etapa de diseño, en cambio, su gestión permanente es totalmente descentralizada.

La carencia de una estructura organizacional propia dificulta que el programa asuma un rol relevante en la gestión del esquema de segmentación, porque las entidades de nivel central que lo desarrollan, no cuentan con facultades para establecer procedimientos ni fiscalizar a las unidades operativas.

Se observa un débil compromiso institucional con el desarrollo del programa. La responsabilidad está radicada en el Jefe del Dpto. de Readaptación y el Jefe del Subdpto. de Infraestructura, con el Coordinador Nacional de Clasificación, como responsable del Programa de Segmentación a nivel nacional. Es decir, el programa está encabezado por funcionarios de rango intermedio, que no tienen tuición jerárquica ni administrativa sobre las diferentes áreas que participan en el programa.

La conclusión general es que la estructura organizacional jerarquizada y centralizada para los efectos del diseño del programa y los mecanismos de coordinación existentes son inadecuados para un programa que requiere involucrar todos los ámbitos de acción de la institución.

2.3 Eficacia y Calidad

A nivel de componente (segmentación de población penal reclusa), el programa se ha desarrollado cumpliendo en un 100% las metas propuestas respecto de la incorporación anual de recintos, excepto en 2002, en que la meta se cumplió en un 91% (10 de 11), por retraso en la entrega de Colina I. A fines de 2002, estaban incorporadas al programa un 34% de las unidades elegibles (todas con readecuación de infraestructura⁷), representando un 55% de la población objetivo (y potencial).

⁶ El Departamento de Seguridad entregó estadísticas de fugas, pero no de muertes y de faltas graves, con las que cuenta. Tampoco entregó estadísticas de riñas, lesiones y otros eventos, e incluso se ignora si las lleva en forma regular o no.

⁷ A su vez, toda readecuación de infraestructura dentro del ámbito del programa involucra generar condiciones para una mayor segmentación.

En el caso del subproducto (aumento de plazas), el programa superó ampliamente la meta en 2001 (cumplimiento del 303% de la meta) , pero no la alcanzó el 2002, por retraso en Colina I (44% de cumplimiento de meta)

El programa no cuenta con indicadores operativos de calidad ni metas al respecto. Como se ha indicado, una segmentación sólo nocturna permite acciones, y por lo tanto resultados, más limitados que una segmentación total (durante las 24 horas). Asimismo es distinto una segmentación sólo por condición procesal de otra que además incorpore compromiso delictual. Respecto de la infraestructura no existe una calificación de las plazas que se crean, ni comparación con estándares mínimos y metas.

Para efectos de la presente evaluación, este panel solicitó a Gendarmería una calificación de la calidad de la segmentación de las unidades intervenidas entre 1999 y 2002, antes y después de ser incorporadas. La conclusión fue que en una escala de 0 a 4 (donde 0 es sin segmentación y 4 es excelente, al nivel diseñado para las cárceles concesionadas), el efecto promedio ha sido incrementar la calidad en 2,2 y el nivel promedio alcanzado es de 2,8 de un máximo de 4⁸, con una condición de base (antes del programa) de 0,5.

En términos de seguridad, se observa un decrecimiento general de las fugas en el sistema penitenciario, pero en mayor grado en las unidades segmentadas. Así, las 28 unidades que a diciembre de 2002 estaban segmentadas, presentaron en 1999 (cuando sólo 4 de los recintos estaban segmentados) un total de 45 fugas que equivalió al 41% de todas las fugas ocurridas en el sistema de Gendarmería en ese año, y en cambio, en 2001 presentaron 13 fugas, que equivalió a un 31% del total de fugas en el sistema en el mismo año. Por lo tanto, se puede concluir que la segmentación, tal como se desarrolla, puede tener un efecto relevante respecto de las fugas⁹

No existen indicadores operativos respecto del propósito ni análisis de impacto.

Se estima que existe escaso nivel de análisis respecto de los beneficios específicos y del impacto esperado con distintas opciones de diseño. Por ejemplo, riesgo físico al que están expuestos reclusos de bajo compromiso delictual al convivir con reclusos de mediano-bajo, mediano-alto o alto compromiso delictual, y disminución del riesgo al segmentarlos respecto de los mediano-alto y alto pero no de los mediano-bajo, o en forma nocturna, pero no total, etc.

El programa está incompleto por carecer de actividades asociadas a la gestión de las unidades segmentadas, como evaluar los recursos necesarios para la operación, definir procedimientos, planificar la aplicación de programas de readaptación y establecer procedimientos de monitoreo, fiscalización y apoyo a las unidades. Se debe aclarar que la organización operativa de Gendarmería enfrenta dichos aspectos, pero sin una relación orgánica y explícita con el programa. El efecto de que el programa no incorpore la fase de operación es que presumiblemente el diseño es subóptimo, que la forma de operación práctica difiere de la esperada, y que no se materializan todos los resultados posibles de la segmentación. La afirmación es presuntiva porque no se ha realizado un análisis en profundidad que compare el desempeño actual con el que se esperaría en una condición de plena coordinación.

Consecuentemente, el programa no cuenta con metas respecto de la gestión de los recintos segmentados una vez que han sido entregadas las obras.

⁸ Corresponde a indicadores proxy, estimados en forma ad-hoc, pero falta una formulación operativa, calibrada, con las metas correspondientes, que se aplique en la gestión del programa

⁹ Elaboración propia a partir de información entregada por la institución. En 2002 se produjo una fuga numerosa en el CDP Calama, que sería un evento singular, que no fue considerado para no distorsionar la comparación

El programa como tal carece de una programación en el mediano y largo plazo que involucre actividades de readaptación y de vigilancia que garantice su sustentabilidad. La actividad que al respecto desarrolla la institución no tiene una relación orgánica con el programa.

En general, el programa no cuenta con indicadores operativos que permitan evaluar y monitorear en forma relevante su desempeño en términos de eficacia y calidad

2.4 Eficiencia y Economía (desempeño financiero)

La información respecto del producto (población penal segmentada) y subproducto (aumento de plazas) no consideran calidad y por lo tanto no pueden homologarse entre distintas intervenciones.

El costo de incorporación (inversiones en infraestructura, gastos en bienes y servicios de consumo asociados con equipamiento de los recintos y personal asociado con la inversión e instalación inicial) tuvo un salto el 2001 (de \$59,2 mil por interno en el 2000 a \$ 237 mil el 2001), cuando se incorporaron recursos externos (fondos concursables) y se establecieron en forma explícita metas relativas a aumento de plazas. Sin embargo, la información no permite concluir que la eficiencia haya disminuido o no, porque no se cuenta con la condición antes de la intervención ni con la calidad del resultado alcanzado

Los costos de la fase de operación (costos de personal regional directo, incluyendo sociólogos y vigilantes) ha decrecido en términos unitarios (de \$23,9 mil por interno al año en 1999, \$ 11,1 mil en 2002), lo que razonablemente responde a economías de escala, esto es, un aumento permanente de eficiencia por razones de escala.

Si bien la institución entregó montos de gastos administrativos, éstos se componen únicamente de costos de personal que participa directamente en la producción del componente. Es decir, en su diseño actual, sin planificación ni seguimiento operativo como parte del programa, éste no generaría gastos administrativos de acuerdo con la información entregada por la institución.

La ejecución presupuestaria ha sido del 100% en todos los años, excepto en 2002, en que fue del 81% por el retraso en la entrega de Colina l¹⁰

La institución entregó una nómina de 34 unidades en que se podría realizar segmentación nocturna sin inversión adicional en infraestructura, con mayor eficiencia respecto de inversiones. Sin embargo, para aplicar segmentación en dichos recintos se requeriría un aumento de personal, especialmente en Guardia Interna. La nómina en todo caso no es exhaustiva, porque al menos no incluye el CCP Rancagua, que también puede segmentarse sin inversión en infraestructura.

2.5 Principales Conclusiones

Las siguientes conclusiones se refieren a la segmentación que se aplica en las intervenciones del programa evaluado y no a las actividades corrientes asociadas también con segmentación que desarrollan los distintos estamentos de Gendarmería. Dichas actividades están sujetas a decisiones de priorización y asignación generales de recursos y esfuerzos, bajo las restricciones que supone operar con recursos que históricamente han sido deficitarios, en un ámbito especialmente conflictivo. La institución y el programa presentan la particularidad que ningún beneficiario lo es por voluntad propia.

¹⁰ En 1999 la ejecución fue del 104%, por transferencias internas mayores que lo programado,. En todo caso, en 1999 y 2000, el programa operaba con recursos generales de Gendarmería

1. El Programa se justifica porque aborda un grave problema del sistema penitenciario: la indefensión que genera la convivencia de reclusos de muy diversas características y condiciones, en un medio en que la cultura interna es definida y dominada por los individuos más fuertes y con mayor compromiso delictual. Ello se traduce en contagio criminógeno que dificulta una posterior reinserción social, contribuyendo más bien a una inserción delictual. Los más afectados por el sistema son los individuos más vulnerables y de menor compromiso delictual
2. La separación física de los segmentos contribuye a la reinserción social de las personas reclusas porque genera las siguientes condiciones principales: facilita mantener el orden al interior del recinto, resguarda física y psicológicamente a los grupos más vulnerables, reduce el contagio criminógeno y favorece la aplicación de programas de readaptación.
3. En los casos en que se requiere readecuar la infraestructura de una unidad para aplicar la segmentación, el programa genera como subproducto un aumento de plazas por racionalización de espacios, especialmente en edificaciones antiguas. Ello reduce el hacinamiento generalizado que presentan los recintos carcelarios y contribuye directamente al objetivo de asegurar la integridad física y psicológica de los reclusos
4. El programa se centra en la readecuación de infraestructura y equipamiento, y en general, en la etapa de incorporación de una unidad al programa, sin considerar la gestión de recintos segmentados. Falta incorporar como parte del programa actividades que involucren evaluar los recursos necesarios para la operación, definir procedimientos, planificar la aplicación de programas de readaptación y establecer procedimientos de monitoreo, fiscalización y apoyo a las unidades. Si bien dichas actividades se realizan como parte de las funciones normales de Institución, su desarrollo es al margen del programa, lo que presumiblemente genera ineficiencias en el diseño, diseño incompleto (por ejemplo, no se considera como parte del programa una dotación de vehículos que asegure un traslado segmentado de los reclusos a los tribunales) y menor captura de resultados que lo que sería posible con una programación integrada.
5. El programa como tal carece de una programación en el mediano y largo plazo que involucre actividades de readaptación y de vigilancia que garantice su sustentabilidad. Dichas actividades se desarrollan al margen del programa, con participación de algunos de sus actores pero sin coordinación formal.
6. El nivel de análisis es insuficiente; falta un desarrollo de detalle, que precise el alcance de los problemas, identifique los grupos más vulnerables, califique fundamentadamente la calidad de las soluciones y establezca condiciones mínimas para lograr determinados efectos o cumplir con disposiciones actuales y futuras. El análisis permitiría elaborar indicadores representativos. Los indicadores actuales no permiten evaluar el programa integralmente. La incorporación que se ha realizado de profesionales especializados en el área a nivel regional permite esperar un aumento en la cantidad y calidad de los análisis a nivel de base.
7. El programa no cuenta con una estructura organizacional propia (lo que se ve limitado por la ley orgánica institucional), y tampoco cuenta con un responsable que sea superior jerárquico de los diversos estamentos que están o debieran estar involucrados en su diseño y gestión. Participan en él diferentes áreas, con distintas dependencias, que no están relacionados entre sí, ni jerárquica ni funcionalmente. La responsabilidad es compartida entre un departamento (Readaptación) y un subdepartamento (Infraestructura) que dependen de distintas subdirecciones. Los estamentos responsables de la gestión de las unidades, y que son en definitiva los que deciden la segmentación que se aplica en cada caso, se relacionan con las Direcciones Regionales y a través de ellas, funcionalmente con las Subdirecciones Técnica y Administrativa, sin relación directa con los responsables del programa. No existe una instancia que participe directamente en el programa que tenga facultades sobre todos los involucrados.

8. Se observa un corte entre la etapa de incorporación de una unidad al programa y su posterior gestión, porque el programa opera en forma centralizada y poco participativa en su etapa de diseño, y en cambio, su gestión permanente es totalmente descentralizada. La relación entre ambas instancias se establece al margen del programa, sin asegurar una consistencia entre los planes y la práctica
9. La carencia de una estructura organizacional propia o de un responsable de suficiente nivel jerárquico, dificulta que el programa asuma un rol relevante en la gestión del esquema de segmentación, porque las entidades de nivel central que lo desarrollan, no cuentan con facultades para establecer procedimientos ni fiscalizar a las unidades operativas. Las relaciones se establecen en términos indirectos. Una ilustración clara del insuficiente nivel jerárquico de los responsables del programa es que el Departamento de Seguridad no entrega información con la que cuenta, que serviría para elaborar indicadores del programa¹¹.
10. Se observa un débil compromiso institucional con el desarrollo del programa. La responsabilidad está formalmente radicada en funcionarios de rango intermedio, que no tienen tuición jerárquica ni administrativa sobre las diferentes áreas que participan en el programa..
11. El programa no cuenta con indicadores operativos que permitan evaluar en forma relevante su desempeño. La falta de indicadores se relaciona con el insuficiente nivel del análisis que respalda el programa, que no permite abordar integralmente aspectos de calidad, efectos esperados, y por lo tanto las distintas intervenciones (proyectadas y realizadas) no pueden homologarse entre si.
12. Los indicadores permiten concluir que el costo unitario asociado a la incorporación aumentó drásticamente al incluir el objetivo de amentar las plazas. Asimismo, se observa una reducción en los costos unitarios de operación, probablemente atribuibles a economías de escala
13. La institución entregó una nómina de 34 recintos en que podría aplicarse segmentación nocturna sin requerir de inversión relevante en infraestructura, con mayor eficiencia. Sin embargo, para aplicar segmentación en dichos recintos se requeriría un aumento de personal, especialmente en Guardia Interna. Además debe agregarse a la nómina el CCP Rancagua, que también puede segmentarse sin inversión en infraestructura

2.6 Principales Recomendaciones Priorizadas

1. Dotar al programa de una formulación explícita, completa, que establezca planes y metas respecto de segmentación, que estén proporcionadas a los recursos que dispone la institución, dentro de las prioridades que tienen las distintas acciones que debe desarrollar Gendarmería
2. Habida cuenta que Gendarmería de Chile es una institución jerarquizada, con una estructura organizacional establecida en su ley orgánica, la responsabilidad formal del programa debiera residir en un cargo que fuera superior jerárquico de todas las áreas que deben participar en el diseño y gestión.
3. Dotar al programa de una orgánica con responsabilidades claramente definidas, que cuente con las facultades necesarias y con mecanismos de coordinación precisos y eficaces, dentro del marco que establece la Ley Orgánica del Servicio. Es imprescindible que participen formalmente las unidades penales, porque son en definitiva los que operan el programa.
4. El programa debe incorporar actividades asociadas con la gestión de los recintos segmentados, que son necesarias para que efectivamente opere la segmentación y que no impliquen riesgos para la seguridad de los penales. En especial las siguientes:

¹¹ Durante el desarrollo de la presente evaluación, este panel solicitó en forma reiterada estadísticas que tiene el Departamento de Seguridad, sin lograr que fueran entregadas

- a. Determinación y provisión de los recursos operacionales para operar los recintos segmentados, especialmente personal de vigilancia, incluyendo reformulación de la organización de la unidad penal
- b. Definición de procedimientos y estándares operacionales, incluyendo un plan de transición
- c. Plan de aplicación de programas de readaptación focalizados para el corto, mediano y largo plazo
- d. Procedimientos de monitoreo, fiscalización y apoyo a las unidades

Dichas actividades deben ser formuladas de manera consistente con una adecuada asignación de los recursos disponibles entre las diversas funciones y objetivos que deben satisfacer los establecimientos penitenciarios.

5. Desarrollar un análisis detallado del programa que precise el alcance de los problemas, identifique la exposición de los grupos más vulnerables, califique la calidad de las soluciones y establezca condiciones mínimas para lograr determinados efectos o cumplir con disposiciones actuales y futuras.
6. Se debe desarrollar un estudio para diseñar indicadores que sean significativos y relevantes para monitorear la gestión de los distintos aspectos involucrados. Debido a que las unidades penales presentan una amplia diversidad de condiciones de origen y de operación, se debe desarrollar algún sistema adecuado de homologación una a una o de definición de tipos representativos que a su vez deben homologarse entre sí. Como las condiciones son complejas, y la construcción de indicadores generales requiere de simplificaciones, es preciso que el análisis incluya una calibración de los criterios y parámetros que se utilicen y una verificación de la validez y representatividad de sus resultados. Asimismo, es necesario asegurar que los indicadores que se apliquen para evaluar el desempeño no introduzcan incentivos perversos, que tiendan a distorsionar las decisiones. Por ejemplo, el utilizar el número de unidades penales genera un incentivo a priorizar las unidades menores, de escaso impacto, para lograr buenos indicadores. En el marco de la presente evaluación se han planteado algunos indicadores proxy, para contar con valores referenciales, pero no constituyen los indicadores necesarios para un monitoreo adecuado del programa
7. Diseñar un estudio proxy de impacto del Programa. Dado que un estudio de impacto requiere de tiempos y presupuestos extensos, se propone la realización de un estudio sociológico en la población penal que considere actitudes y valores en diferentes tiempos de la reclusión (al inicio, después de un periodo significativo, a su salida). Si bien este estudio es solamente un proxy para evaluar el cambio de conductas objetivo del Programa, es válido en sí y se puede realizar con los recursos humanos actual (o próximamente) disponibles en todas las Direcciones Regionales de Gendarmería.
8. Elaborar un plan de gestión para cada unidad segmentada, que de cuenta de la nueva realidad y que considere metas a corto, mediano y largo plazo en temas de readaptación y seguridad
9. Realizar una clasificación de las unidades penales posibles de segmentar, distinguiendo las que necesitan inversión y aquellas posibles con mayores recursos operacionales (especialmente personal) y una reformulación de la gestión, de modo de establecer metas globales para todo el servicio en esta materia. Se deben priorizar las unidades con mayor número de reclusos y que no requieran de inversión para segmentación nocturna.
10. Vincular el programa de segmentación con los procedimientos de transporte de internos a los tribunales y con las citaciones de los tribunales, de modo que estos procedimientos mantengan la segmentación.. Se requerirían recursos adicionales en vehículos, conductores y personal de vigilancia.

1 ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

Introducción

La segmentación de reclusos consiste en la separación física de personas según sus características, y es un procedimiento de gestión de establecimientos penitenciarios que se aplica en diversos grados en todas las unidades de Gendarmería de Chile. Así, por ejemplo, existe completa segmentación entre hombres y mujeres, y entre adultos y menores, en todas las unidades del país. En su alcance general, entonces, la segmentación es un procedimiento que es aplicado por la institución, en mayor o menor grado e intensidad, en los distintos ámbitos en que actúa, de acuerdo con las prioridades existentes y los recursos disponibles.

El ámbito de la presente evaluación es la segmentación en lo que se refiere al programa específico que se evalúa, que está orientado a separar físicamente grupos de reclusos que presentan distintos niveles de compromiso delictual y condición procesal, en unidades que se definen explícitamente.

El alcance de los análisis, evaluaciones, conclusiones y recomendaciones que se presentan en el informe corresponde a las acciones que se aplican como parte integral del programa evaluado, sin abordar acciones complementarias que pueda desarrollar la institución sin formar parte o sin contar con coordinación explícita con el programa

Es conveniente destacar, para la correcta interpretación del informe, que la distinción que se hizo entre la segmentación aplicada a través del programa y las acciones complementarias en segmentación que se desarrollan como parte de la gestión corriente de la institución, en la práctica no es simple de precisar y delimitar. El programa no cuenta con una formulación explícita de mediano y largo plazo, sino que se formula anualmente, en distinta forma, como parte del plan de acción de Gendarmería.

Tal como lo plantea la Institución, sus acciones están condicionadas por los siguientes criterios y factores principales¹²:

- La administración penitenciaria prioriza el objetivo de mantener el orden al interior de los establecimientos, como condición necesaria y básica para el desarrollo de cualquier otro objetivo,
- Los recursos de infraestructura, personal administrativo y profesional son precarios, y faltan recursos para implementar programas de reinserción social,
- Existe un déficit histórico de personal uniformado de vigilancia, y,
- Existen diversos instrumentos para el control de la población penal y áreas que requieren inversión

En consecuencia, el alcance de las acciones en segmentación que desarrolla Gendarmería en forma complementaria al programa, están sujetas al criterio general enfatizado por la institución, que "la prioridad y base de la administración penitenciaria debe ser la de mantener el orden"¹³.

¹² Fuente: Extraído de observaciones presentadas por Gendarmería a este Panel

¹³ Fuente: Observaciones presentada por Gendarmería a este Panel.

1.1 Descripción General del programa

El Programa de Segmentación Penitenciaria consiste en separar físicamente los distintos grupos (segmentos) de la población reclusa en los recintos carcelarios, de acuerdo con sus características (género, edad, compromiso delictual, condición procesal, etc.).

El efecto buscado con la separación es resguardar física y psicológicamente a los grupos más vulnerables, reducir el contagio criminógeno, favorecer la aplicación de programas de readaptación y facilitar la mantención del orden al interior del recinto. La conveniencia e importancia de la segmentación tiene su reconocimiento en disposiciones legales y en acuerdos internacionales firmados por Chile.

El programa implica clasificar la población reclusa para agruparla en segmentos, y requiere que los recintos cuenten con las condiciones físicas para mantener una separación de los distintos grupos.

El programa abarca los establecimientos penitenciarios que a la fecha de inicio del Programa no estaban segmentados en términos de compromiso delictual y condición procesal (la segmentación por género y de menores se aplica en todos los recintos del país)

El programa se orienta a los reclusos, pero su número y composición es variable en el tiempo, e impredecible en forma exacta para Gendarmería, porque depende de factores que no controla. Por lo tanto, el texto en general se refiere a recintos penitenciarios, en el entendido que su objeto y materia es la totalidad de los reclusos que residen en cada unidad en cualquier momento del tiempo.

El programa excluye 14 establecimientos de un total de 97 unidades a nivel nacional; es decir, la población potencial está constituida por los reclusos de 83 unidades. Los 14 recintos fueron excluidos porque se construyeron con un diseño de segmentación incorporado o son destinados a alguna población penal específica. En el mediano plazo, parte de las unidades no excluidas serán reemplazadas por nuevas instalaciones, especialmente mediante el sistema de concesiones a privados, las que por lo tanto quedarán excluidas del programa por participar de la condición de ser originalmente diseñadas con segmentación.

La ejecución del programa es de responsabilidad exclusiva del Servicio de Gendarmería de Chile y abarca la totalidad del territorio nacional.

El Programa se inicia el año 1999 y no tiene fecha definida de término. Hasta fines del 2002 se habían incorporado 28 unidades.

1.2 Justificación del programa

Gendarmería de Chile define como su objetivo básico la custodia y rehabilitación de los internos en los establecimientos penitenciarios a su cargo. Tanto la "custodia" como la "rehabilitación" de los reclusos se ve afectada negativamente al juntar individuos con diferentes características personales, en números muchas veces muy elevados (por ejemplo, el CCP Rancagua reúne a 700 reclusos en un mismo espacio común)

En general, mientras más amplio sea el grupo que convive junto, mayores son las posibilidades de que se imponga una cultura interna definida y dominada por los individuos más fuertes y con mayor compromiso delictual, con riesgo físico y psicológico para las personas más vulnerables, exposición a contagio criminógeno, dificultad de aplicar programas de readaptación focalizados y condiciones propicias para organizar incidentes que alteren el orden interno

Se debe considerar, sin embargo, que en todas las unidades del país opera una segmentación parcial de los reclusos, al menos por sexo y edad, y normalmente con separación de grupos especialmente vulnerables o peligrosos (delitos sexuales, VIH+, etc.)

El Programa se justifica en la necesidad de habilitar un sistema de segmentación en las unidades que originalmente no fueron diseñadas con segmentación.

El Programa, a contar del 2001, incorpora explícitamente en su formulación anual, el objetivo de ampliar la capacidad de los recintos que se intervienen, lo que se justifica por el alto hacinamiento que prevalece en la mayoría de las unidades y porque en general los recintos admiten una racionalización de espacios, especialmente los de mayor antigüedad.

Tomando como base la población reclusa a diciembre de 2002, se puede establecer que la población total en recintos penitenciarios alcanza a 36.997 internos¹⁴. En términos de Propósito, esto es, excluyendo los 14 recintos mencionados, la población potencial del Programa ascendería a 19.672 internos en todo el país (53,2% de la población reclusa total)

1.3 Objetivos del programa a nivel de fin y propósito

Fin: Contribuir a la reinserción social de las personas reclusas

Propósito: Fortalecer la integridad física, psicológica y sociocultural¹⁵ de la población penal reclusa en recintos penales sin segmentación

1.4 Política global y/o sectorial a que pertenece el programa

El Programa se vincula con los lineamientos estratégicos del Sector Justicia del Gobierno de Chile: "Superar el déficit penitenciario" y "Modernización de los servicios del sector justicia".

El Programa se enmarca en el "Reglamento de Establecimientos Penitenciarios", aprobado por Decreto N° 518, del Ministerio de Justicia, del 22 de mayo de 1998, conforme al Decreto Supremo N° 1.771 del 9 de febrero de 1993.

El Nuevo Código Procesal Penal (ley 19.696 del 2000) plantea en el Art. N°150, Ejecución de la medida de prisión preventiva, que "la prisión preventiva se ejecutará en establecimientos especiales diferentes de los que utilizaren para los condenados, o a lo menos, en lugares absolutamente separados de los destinados para estos últimos"... "El tribunal deberá adoptar y disponer las medidas necesarias para la protección de la integridad física del imputado, en especial aquellas destinadas a la separación de los jóvenes y no reincidentes respecto de la población penitenciaria de mayor peligrosidad"

El Artículo 4° del- Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, establece que "La actividad penitenciaria se desarrollará con las garantías y dentro de los límites establecidos por los tratados internacionales ratificados por Chile y vigentes". Este panel solicitó pero no obtuvo copia de los tratados vigentes aplicables.

El programa se vincula en calidad de instrumento, con los siguientes objetivos estratégicos de la institución:

¹⁴ Las cifras se obtuvieron principalmente de la base de datos Access entregada por la institución, en que los datos están referidos en su amplia mayoría a diciembre de 2002. Sin embargo la base está incompleta, por lo que fue necesario complementar con datos entregados por la institución respecto de las unidades excluidas (población a junio de 2002) y de un documento del 2000.

¹⁵ El contagio criminógeno se encuentra asociado al deterioro psicosocial y sociocultural de las personas reclusas

- Gendarmería de Chile contará con Sistemas de Seguridad acordes a las diversas áreas del servicio, los que permitirán prevenir conductas y situaciones que puedan atentar contra el cumplimiento de la misión institucional y restaurar la normalidad en el más breve plazo cuando ésta haya sido alterada.
- Gendarmería de Chile proporcionará una atención y un trato digno a la población penal puesta a su disposición, basados en el reconocimiento y respeto a los derechos inalienables de las personas.

1.5 Descripción y cuantificación de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa.

El programa de segmentación penitenciaria ha tenido distintas formulaciones dentro de los planes de acción de Gendarmería de Chile, durante el período 1999 – 2002. Las distintas formulaciones se citan textualmente a continuación. Las cifras están en la moneda utilizada en cada caso.

1. El plan de acción 1999 incorporó la meta N° 4, denominada: "Segmentar a la población penal recluida según su calidad procesal y compromiso delictual, en 5 establecimientos". Fondos destinados. M\$ 64.487. Incluyó la creación de Oficinas de clasificación¹⁶
2. Plan de acción 2000, Meta N° 4. "Mejorar las condiciones de seguridad de cinco nuevos establecimientos, segmentando a la población, según calidad procesal y compromiso delictual" Fondos destinados M\$ 163.985
3. Plan de acción 2001, Meta N° 2: "Aplicar en 9 Establecimientos Penitenciarios Cerrados el Programa de Segmentación con lo cual se aumentará la capacidad de albergue de la población penal en aproximadamente 652 plazas, fortaleciendo la seguridad y facilitando el tratamiento diferenciando, medidas que beneficiaran a 3.539 reclusos aproximadamente". Fondos destinados. M\$ 609.624
4. Plan de acción 2002, Meta N° 1: "Aplicar en 11 establecimientos penales Cerrados el Programa de segmentación" Fondos destinados. M\$ 918.164

Los objetivos específicos que se indican en documentos de Gendarmería son los siguientes¹⁷:

1. Evitar o prevenir la contaminación criminógena
2. Evitar la desadaptación social
3. Favorecer la ejecución de los programas de intervención
4. Evitar conflictos socio culturales
5. Colaborar con la Seguridad Interna
6. Aumentar la Capacidad (de los recintos)
7. Identificación clara y oportuna de los Internos
8. Evitar la violencia

En definitiva el programa consta de un solo componente, que corresponde a "Población penal segmentada", y que consiste en segmentar la población penal de acuerdo a parámetros de clasificación que la institución maneja. Estos incluyen sexo, edad, condición procesal (detenidos,

¹⁶ Originalmente la meta consideró 5 recintos, incluyendo el CCP Talca, el que posteriormente fue excluido, por haberse producido un incendio. El recinto fue reconstruido, en un esquema con segmentación.

¹⁷ Fuente: documento "Programa de Segmentación Penitenciaria", Presentación del Programa, Gendarmería de Chile, 2002

procesados o inculcados y condenados), peligrosidad o compromiso delictual (Baja, media-baja, media-alta y alta peligrosidad¹⁸), tipos de delitos y casos especiales (homosexuales, etnias, VIH positivo, etc.). Con ello se espera conseguir condiciones de mayor seguridad del recinto y los internos, de menor contagio criminológico y de mejores condiciones para desarrollar programas de intervención que propenden a la reinserción social.

La formulación del componente no incluye el efecto que tiene el programa en aumentar la capacidad de los recintos, disminuyendo el hacinamiento existente. Sin embargo, la disminución del hacinamiento, por aumento de plazas, contribuye al propósito, afecta en forma determinante los recursos requeridos por el programa y constituye un factor importante en las decisiones de diseño. Por lo tanto, para efectos de la presente evaluación, este panel decidió considerar el aumento de plazas como un subproducto que debe analizarse en forma específica, y que corresponde a disminuir el hacinamiento mediante un aumento de plazas.

A continuación se presenta un cuadro con los bienes y servicios entregados y las metas correspondientes, para el período 1999-2003.

¹⁸ El manual entregado a este panel establece las categorías baja, media y alta, pero la práctica actual separa la media en mediano-baja y mediano-alta

Cuadro N° 3.

Bienes y servicios entregados, y metas correspondientes

año	1999	2000	2001	2002 ⁽³⁾	1999-2002	2003
Indicadores						
Componente:						
• Establecimientos segmentados	4	5	9	10	28	
• Población incorporada en el año ⁽¹⁾	1.690	3.058	3.306	2.037	10.223	982
• Población beneficiaria (acumulada)	1.690	5.635	8.707	10.757		
Subproducto (aumento plazas)						
• Capacidad anterior	1.039	2.205	1.977	2.541	7.762	885
• Incremento capacidad	926	1.626	1.974	392	4.918	
• % Incremento capacidad	89%	74%	100%	15%	63%	
Metas						
Componente:						
• Establecimientos	4 ⁽²⁾	5	9	11	29	7
Subproducto (aumento plazas)						
• Incremento capacidad			652	900	1.552 ⁽⁴⁾	283
• % Incremento capacidad			33%	35%	34%	32%
Cumplimiento Metas						
Componente:						
• Establecimientos	100%	100%	100%	91%	97%	
Subproducto (aumento plazas)						
• Incremento capacidad			303%	44%	152%	

Fuente: Antecedentes entregados por Gendarmería al panel

Notas

- (1) La población incorporada en el año está referida al promedio en el año de incorporación de cada recinto. La población beneficiaria que fue la información entregada por la Institución. No se contó con la evolución de la población a lo largo del tiempo. En la población beneficiaria de 2000 en adelante se incluye la población del CCP Talca, que opera con segmentación. La población incorporada no coincide con la acumulada porque esta última incluye las variaciones observadas en los recintos ya incorporados y al CCP Talca.
- (2) El CCP Talca fue excluido de la meta por incendio en 1999, pero opera con segmentación
- (3) Excluye Colina I que no se alcanzó a entregar el 2002, estimándose que estará completado a principios del 2003
- (4) Las metas para el subproducto sólo fueron establecidas a contar de 2001, por lo tanto el cumplimiento se determinó según el efectivo 2001-2002

Como se puede observar, los bienes y servicios entregados se refieren a los recintos incorporados al programa en cada año, y no a la población que está segmentada por efectos del programa. Ello sigue la práctica de la institución, que, a nivel del programa, no realiza un seguimiento de la evolución posterior de las unidades que han sido segmentadas por el programa.

1.6 Procesos de producción de los componentes

El proceso de producción del único componente presenta la siguiente secuencia:

- 1) Se definen las unidades que se incorporarán al programa de segmentación
- 2) El Departamento de Infraestructura elabora los proyectos de arquitectura necesarios para separar los distintos segmentos de internos entre sí, y se efectúan las licitaciones y posterior ejecución de las obras por empresas constructoras externas al servicio.
- 3) Una vez ejecutadas las obras, la población penal es clasificada por personal capacitado de cada unidad
- 4) El jefe de cada unidad define los segmentos que estarán separados entre sí, y se ubica la población por segmentos
- 5) Las unidades habilitadas se operan bajo el esquema de segmentación por las respectivas jefaturas, clasificando la población que ingrese, ajustando los segmentos según composición de la población y realizando las tareas de mantención que sean necesarias

El proceso de producción se desarrolla en tres fases:

1. Programación de las intervenciones
2. Instalación, en la que una unidad se incorpora al programa, que abarca alrededor de un año, y que concentra la mayor parte de los gastos, en especial, las inversiones de adecuación y habilitación de los recintos.
3. Gestión, que corresponde a la operación del recinto bajo un esquema de segmentación

Las actividades involucradas en las fases de instalación y gestión pueden agruparse en dos áreas principales:

1. Adecuación y/o construcción de infraestructura.
2. Clasificación y segmentación de la población penal.

Cabe destacar que las actividades de adecuación de infraestructura no son necesarias en todos los casos, si bien todas las intervenciones que hasta el momento ha realizado el programa han involucrado inversiones en infraestructura.

A continuación se describe el proceso de producción de la programación, y de las áreas de infraestructura y de Clasificación y segmentación

1.6.1 Programación de las intervenciones

La definición de las unidades que se incorporarán anualmente al programa se definen en forma centralizada, con la participación de los Departamentos de Planificación, Readaptación e Infraestructura. El proceso de decisión del listado de establecimientos a segmentar en general presenta las siguientes instancias:

1. El listado preliminar y su presupuesto estimado son propuestos por los Departamentos de Readaptación, Seguridad, Infraestructura y Planificación al momento de la elaboración del presupuesto exploratorio en abril del año anterior al de ejecución.
2. El monto global anual y consecuentemente el listado suele ser ajustado por el Ministerio de Justicia y Gendarmería antes de ser presentado al Ministerio de Hacienda, atendiendo a que este programa compite con otros objetivos del Servicio y con otros Servicios. (Específicamente, el año 2003 el Servicio optó por reducir en MM\$ 300 el monto del Programa a cambio de destinar esa cantidad a renovar parte del parque vehicular destinado al traslado de internos a los tribunales)

3. El monto global suele ser ajustado por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Justicia antes de ser enviado al Congreso.
4. Una vez aprobada la ley de presupuesto, el listado suele ser nuevamente revisado por los Departamentos mencionados, en Diciembre del año anterior al de ejecución, con el fin de incorporar antecedentes de última hora.

Con relación a los criterios de elección de las Unidades Penales a incorporar en el Programa de Segmentación, se indican las siguientes variables, en orden decreciente de importancia:

- 1) Compromiso delictual de la población penal. Mientras más "complicada" es la población, mayor probabilidad de elección.
- 2) Condiciones de seguridad de la infraestructura y del equipo electrónico. A mayor vulnerabilidad, mayor probabilidad de elección.
- 3) Factibilidad técnica. Es decir la existencia de espacios y estructuras factibles de aprovechar.
- 4) Diversificación. Los establecimientos ya intervenidos tienen muy poca probabilidad de serlo nuevamente.
- 5) Hacinamiento. A mayor hacinamiento mayor necesidad de generar plazas.
- 6) Rentabilidad económica. Se intenta minimizar el costo por interno "segmentado".
- 7) Proyecto de reemplazo del establecimiento. A mayor probabilidad de reemplazo, menor probabilidad de elección.
- 8) Existencia de espacios segmentados. La segmentación previa disminuye las probabilidades de elección.

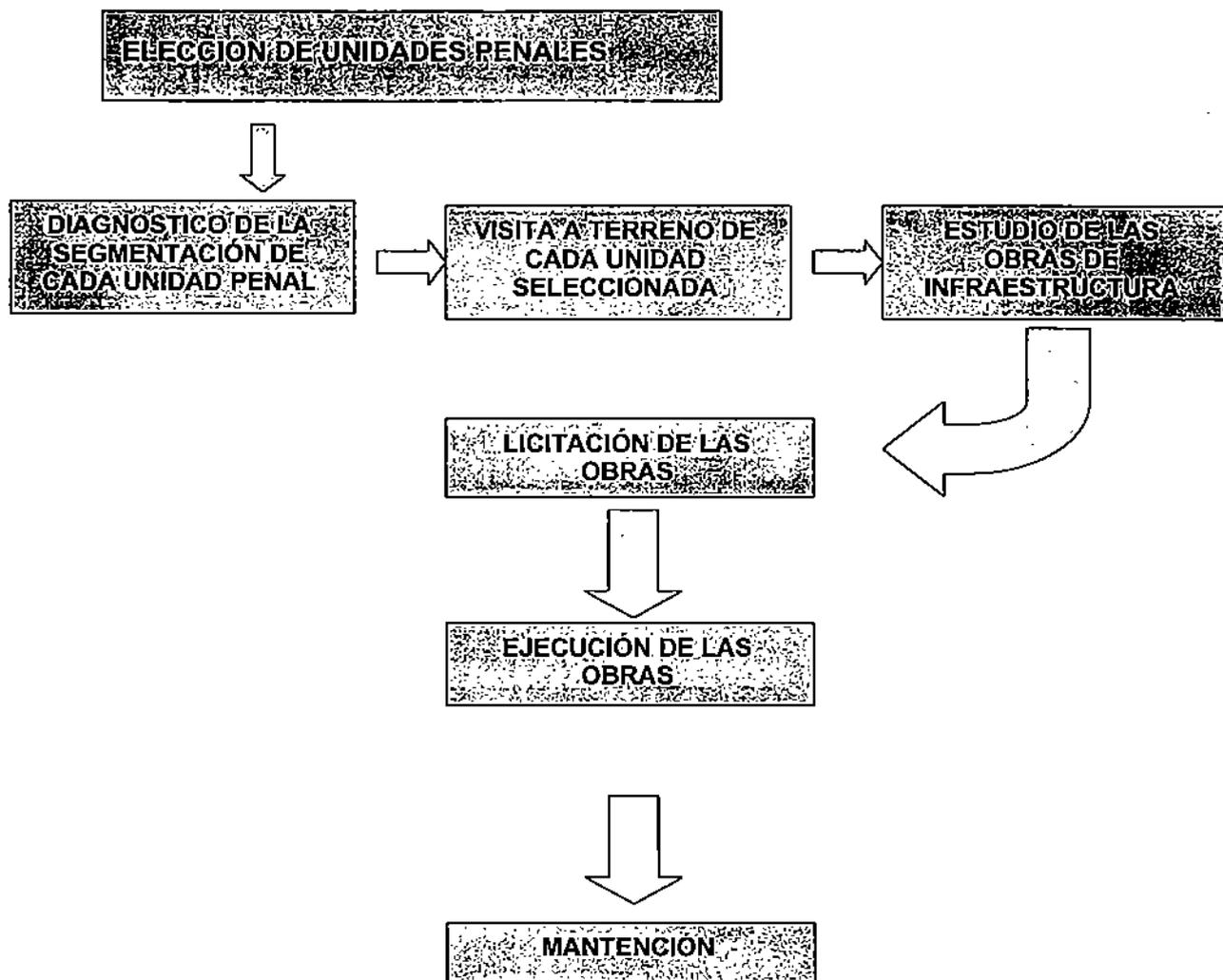
En la práctica, hasta el momento (2003), se han priorizado unidades que requieren de inversión en infraestructura. Así, el programa no ha incorporado unidades en que se podría aplicar segmentación, al menos nocturna, sin necesidad de inversión. Por ejemplo, el CCP Rancagua tiene una estructura física que permitiría realizar una completa segmentación nocturna sin necesidad de desarrollar ninguna modificación de la infraestructura (cuenta con alrededor de 120 celdas distintas).¹⁹

1.6.2 Readequación de la infraestructura

La segmentación requiere que sea factible separar físicamente entre sí los distintos grupos de internos, al interior de cada unidad. En todos los casos de unidades que han sido intervenidas por el programa, se ha requerido una readequación de su infraestructura para generar un mayor número de espacios diurnos y/o nocturnos separados. La readequación de una unidad, a su vez, constituye una oportunidad para racionalizar el uso de los espacios disponibles, lo que ha generado el efecto de lograr aumentos significativos de plazas dentro de las unidades intervenidas.

El flujograma de actividades asociadas al área de infraestructura es el siguiente:

¹⁹ La institución indicó en el caso de Rancagua, que no se contempla incorporarlo al programa porque la unidad será reemplazada por una nueva, bajo el esquema de concesión. Sin embargo, podría haber sido incorporada hace ya 4 años, al inicio del programa, sin necesidad de invertir en infraestructura. Más aún, en el caso específico de Rancagua, en que virtualmente no se requiere inversión, el desarrollo del programa antes de la entrega del recinto concesionado no genera costos hundidos que se pierdan.



Cuadro Nº 4.

Adecuación y / o construcción de la infraestructura

Actividad	Responsable	Fase	Comentarios
Diagnóstico de la segmentación en cada unidad a intervenir	Readaptación e Infraestructura	Instalación	Durante el año 1999 se operó con recursos del Item 14
Visita a terreno de cada unidad seleccionada	Readaptación e Infraestructura	Instalación	
Estudio de las obras de infraestructura	Infraestructura	Instalación	
Licitación de las obras	Infraestructura	Instalación	
Ejecución de las obras	Infraestructura	Instalación	La adecuación de Colina I se terminará en el 2003
Entrega de las obras	Infraestructura	Instalación	

Fuente: Elaboración propia.

1.6.3 Clasificación de la población penal

La clasificación es una etapa previa y necesaria para poder segmentar la población penal. Este trabajo es realizado por las oficinas de clasificación compuesta por profesionales y funcionarios especializados y capacitados para dichas tareas. La clasificación se realiza según categorías:

- Sexo: hombres y mujeres
- Edad: menores, adultos y adultos mayores
- Calidad procesal: detenidos, imputados, procesados, condenados
- Compromiso delictual: bajo, mediano-bajo, mediano-alto y alto. Se aplica a imputados, procesados y condenados. En el caso de detenidos, se diferencia entre primerizos y reincidentes
- Condiciones especiales: Homosexuales y lesbianas, VIH positivo, Insanos, etc.
- Tipos de delitos: Sexuales, faltas, Infracciones a la ley de drogas
- Conductuales: Aislados y líderes
- Participantes en Centros de Estudio y Trabajo (CET)
- Enfermos
- Beneficios: Reclusión nocturna, Salida Diaria

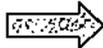
El nivel de compromiso delictual se determina según el Manual de Clasificación y Segmentación elaborado por el Departamento de Readaptación

El flujograma de actividades asociadas al área de clasificación es el siguiente:

ELECCION DE UNIDADES PENALES



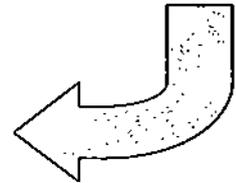
CONTRATACION DE PROFESIONALES A CARGO DE LA ACTIVIDAD



CAPACITACION DE PROFESIONALES Y UNIFORMADOS



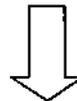
HABILITACION DE OFICINAS DE CLASIFICACION



CLASIFICACION DE LOS INTERNOS



SEGMENTACION DE LOS INTERNOS



SEGUIMIENTO Y READECUACION

Cuadro N° 5.

Clasificación y segmentación de la población penal

Actividad	Responsable	Fase	Comentarios
Contratación de profesionales a cargo de la actividad	Readaptación	Instalación	Durante el año 1999 no se contrataron profesionales para esta actividad
Capacitación a los funcionarios profesionales y uniformados	Readaptación	Instalación	Durante el año 1999 la clasificación se realizó con profesionales antiguos en la Institución
Habilitación oficinas de clasificación	Readaptación	Instalación	De manera explícita solo se señala la creación de oficinas de clasificación en las metas 1999
Clasificación de internos	Oficinas de clasificación	Instalación	
Plan de Segmentación	Oficinas de clasificación	Instalación	
Derivación física de los internos	Jefe de unidad	Gestión	

Fuente: Elaboración propia.

1.6.4 Cronograma

La incorporación de nuevas unidades al programa, con inversión en infraestructura, como ha sido siempre el caso, se desarrolla dentro un año calendario, siguiendo a partir del año 2000, la secuencia que se presenta a continuación.

Cuadro N° 6.

Cronograma tipo para la incorporación de unidades el programa de Segmentación

Actividad	En.	Feb.	Mar.	Abril	May.	Jun.	Jul.	Ag.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
Contratación de profesionales	■											
Encuesta de clasificación y segmentación	■											
Capacitación en segmentación y computación			■									
Estudio de obras a ejecutar	■	■										
Licitación de las obras				■								
Clasificación de internos				■	■	■	■	■	■	■	■	
Adquisición de equipamiento									■	■	■	
Ejecución de las obras							■	■	■	■	■	
Derivación final de los internos											■	

Fuente: Elaboración propia.

1.6.5 Responsabilidades, asignación y manejo de recursos

Las responsabilidades de la programación recaen en los Departamentos de Infraestructura y Readaptación, con participación de Seguridad, que informa respecto de las condiciones de seguridad de la infraestructura y del equipo electrónico de las unidades elegibles (2ª variable de elección).

Las responsabilidades de la fase de instalación son asumidas de manera integral por los Departamentos de Infraestructura y Readaptación

Las responsabilidades de la gestión son asumidas por cada unidad, que a su vez responden a las Direcciones Regionales.

Las obras diseñadas por el Departamento de infraestructura son ejecutadas por entidades privadas.

La contratación de obras de infraestructura con constructores privados se verifica mediante licitaciones, las cuales se contratan por la modalidad de suma alzada sin reajustes, con pagos contra estados de pagos presentados por los contratistas y certificados por la ITO, que es un profesional asignado por el Departamento de Infraestructura para tal efecto. En los 29 recintos intervenidos por el programa (incluyendo Colina I), se han realizado 33 contratos de obras, de los cuales 13 fueron adjudicados mediante licitación pública, 19 mediante licitación privada y 1 por trato directo.

La programación y la gestión del programa utilizan recursos generales de Gendarmería, sin considerar fondos específicos

La instalación es la única fase del programa que cuenta con recursos presupuestarios específicos. Los mecanismos de transferencia de recursos son a través de la asignación presupuestaria para el financiamiento del programa, y luego mediante la licitación de las obras de infraestructura a contratistas privados.

No existe un criterio de distribución regional de recursos, sino que ésta resulta de la selección de unidades para ser incorporadas al programa

1.7 Caracterización y número de beneficiarios objetivo

La población objetivo, para efectos del presente análisis, corresponde a la población penal reclusa en recintos penales sin segmentación, esto es, la población de 83 unidades, de las 97 con que cuenta Gendarmería. El programa excluye 14 establecimientos que se construyeron con un diseño de segmentación incorporado o son destinados a alguna población penal específica.

Cabe señalar que la institución no entregó una proyección futura de población penal por recintos. La población objetivo total que se considera es la reclusa en los recintos a fines de 2002, pero complementada con información de 2000 para algunas unidades sin información actualizada

La fuente para la clasificación es una base de datos en programa Access, entregada por Gendarmería al panel. Dicha base no está completa para todas las unidades ni ingresa a todos los reclusos de cada unidad. Así, de los 19.672 reclusos en los recintos no excluidos del programa, 17.832 estaban ingresados al sistema, faltando 1.840. Además, los totales de detenidos más procesados, imputados y condenados²⁰, suman 18.575, esto es 743 más que los que se declaran

²⁰ Las categorías no son excluyentes entre sí, porque un condenado puede también estar procesado en otra causa, pero la entrada debe ser única por recluso, y corresponder a la categoría mayor

ingresados al sistema. Por otro lado, la suma de reclusos por compromiso delictual, incluyendo detenidos primerizos y reincidentes, alcanza a 18.586. Así, la base presenta inconsistencias entre campos.

A continuación se presentan cuadros con la composición de los beneficiarios objetivo. Los totales de los cuadros no corresponden a los totales indicados para la población objetivo, debido a que la base de datos a partir de la cual fueron construidos, presenta los problemas de faltantes e inconsistencias que se han descrito. Así, los totales por condición procesal de los cuadros 11 y 12 no coinciden con los totales por condición procesal del cuadro 9. Los reclusos del cuadro 10 están incorporados en los restantes cuadros.

Cuadro N° 7.

Reclusos por sexo, edad y condición procesal, en recintos no excluidos, a diciembre 2002

	Adultos			Menores			Total	
	hombres	mujeres	subtotal	hombres	mujeres	subtotal		
Detenidos	437	113	550	93	1	94	644	3,5%
Procesados	3.673	645	4.318	131	11	142	4.460	24,0%
Imputados	1.208	73	1.281	47	0	47	1.328	7,1%
Condenados	11.251	875	12.126	16	1	17	12.143	65,4%
Total	16.569	1.706	18.275	287	13	300	18.575	100,0%
	89,2%	9,2%	98,4%	1,5%	0,1%	1,6%	100,0%	

Fuente: Base Access, entregada por Gendarmería al panel

Nota: La base es incompleta e inconsistente

Cuadro N° 8.

Poblaciones especiales, en recintos no excluidos, a diciembre 2002

ley de drogas:	2.666
delitos sexuales:	1.602
VIH+	52
homosexuales	188
insanos	64
discapacitados	32
adulto mayor	288
extranjeros:	203
Total	5.095
% sobre población total	27,4%

Fuente: Base Access, entregada por Gendarmería al panel

Nota: La base es incompleta e inconsistente

Cuadro N° 9.

Detenidos por sexo, edad y prontuario, en recintos no excluidos, a diciembre 2002

	hombres	mujeres	Total	comp..
Primarios	290	43	333	40,8%
Reincidentes	448	36	484	59,2%
Total	738	79	817	100,0%
Composición	90,3%	9,7%	100,0%	

Fuente: Base Access, entregada por Gendarmería al panel

Nota: La base es incompleta e inconsistente

Cuadro N° 10.

Imputados, procesados y condenados por sexo y compromiso delictual, en recintos no excluidos, población a diciembre 2002

	hombres		mujeres		Total	
	Imp./Proces	Condenados	Imp./Proces	Condenados		
Bajo	679	1.039	205	282	2.205	12,4%
Mediano Bajo	1.286	2.150	214	242	3.892	21,9%
Mediano Alto	1.406	2.491	132	161	4.190	23,6%
Alto	1.792	4.645	146	173	6.756	38,0%
Sin clasificar	398	300	20	8	726	4,1%
Total	5.561	10.625	717	866	17.769	100,0%
	31,3%	59,8%	4,0%	4,9%	100,0%	

Fuente: Base Access, entregada por Gendarmería al panel

Nota: La base es incompleta e inconsistente

1.8 Período de ejecución del programa

El programa se inició en el año 1999 con recursos propios de Gendarmería.

Las intervenciones que realiza el programa en cada unidad tienen dos fases temporales claramente definidas:

- Instalación en cada unidad que se incorpora, que incluye la readecuación de la infraestructura, y que demora aproximadamente un año.
- Gestión, que no tiene plazo definido.

De acuerdo con lo anterior, el programa tiene un horizonte indefinido respecto de la operación, pero un horizonte limitado respecto de la incorporación de nuevos recintos, hasta que se incorporen todos.

1.9 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

El Programa se organiza de manera centralizada en la programación y fase de instalación, y en forma descentralizada en la fase de gestión.

El programa no cuenta con una estructura organizacional propia, sino que opera con funcionarios de Gendarmería que, entre otras funciones, participan en las distintas instancias y acciones del programa.

Es decir, el programa se organiza dentro de la estructura organizacional general de Gendarmería. Incluso, los profesionales que son contratados dentro del ámbito del programa, posteriormente se incorporan a la planta con las dependencias organizacionales generales del servicio.

La estructura organizacional de Gendarmería consta de una Dirección Nacional de la cual dependen las Direcciones Regionales y dos Sub Direcciones, una administrativa, que maneja los recursos humanos y materiales y la Sub-Dirección Técnica que tiene por misión abordar aquellos aspectos técnico penitenciarios.

De la Subdirección Administrativa dependen el subdepartamento de Infraestructura y el departamento de Seguridad. Este último, tiene una relación directa con la Dirección Nacional, a la cual reporta directamente la información que se produce diariamente en las unidades penales. Esta doble dependencia le ha dado un grado de autonomía respecto al programa, lo cual ha tenido como resultado una dificultad real para acceder a la información que posee dicho departamento.

De la Subdirección Técnica dependen los Departamentos de Readaptación y de Planificación. Este Departamento, el de Planificación, tiene además de su dependencia de la Subdirección Técnica, una relación jerárquica informal de la Dirección Nacional a la cuál asesora en los procesos de formulación presupuestaria de toda la institución.

De las Direcciones Regionales dependen las unidades de reclusión y los Coordinadores Regionales de Segmentación, los que a su vez, tienen una relación funcional con el Departamento de Readaptación.

Las unidades de reclusión cuentan con una oficina de clasificación que se relaciona funcionalmente con los Coordinadores Regionales de Segmentación.

Las oficinas de clasificación están constituidas por profesionales especializados (sociólogos y otros) en el caso de las unidades mayores (dos recintos incorporados al programa cuentan con profesionales en las oficinas de clasificación), y por funcionarios uniformados que han sido capacitados.

Las unidades responsables son principalmente el Departamento de Readaptación, y en menor grado el Sub Departamento de Infraestructura, quién es el responsable del cumplimiento de las metas de adecuación de la infraestructura. De manera más general participa el Departamento de Planificación, quién es el que se relaciona con los organismos externos al servicio.(DIPRES y Ministerio de Justicia)

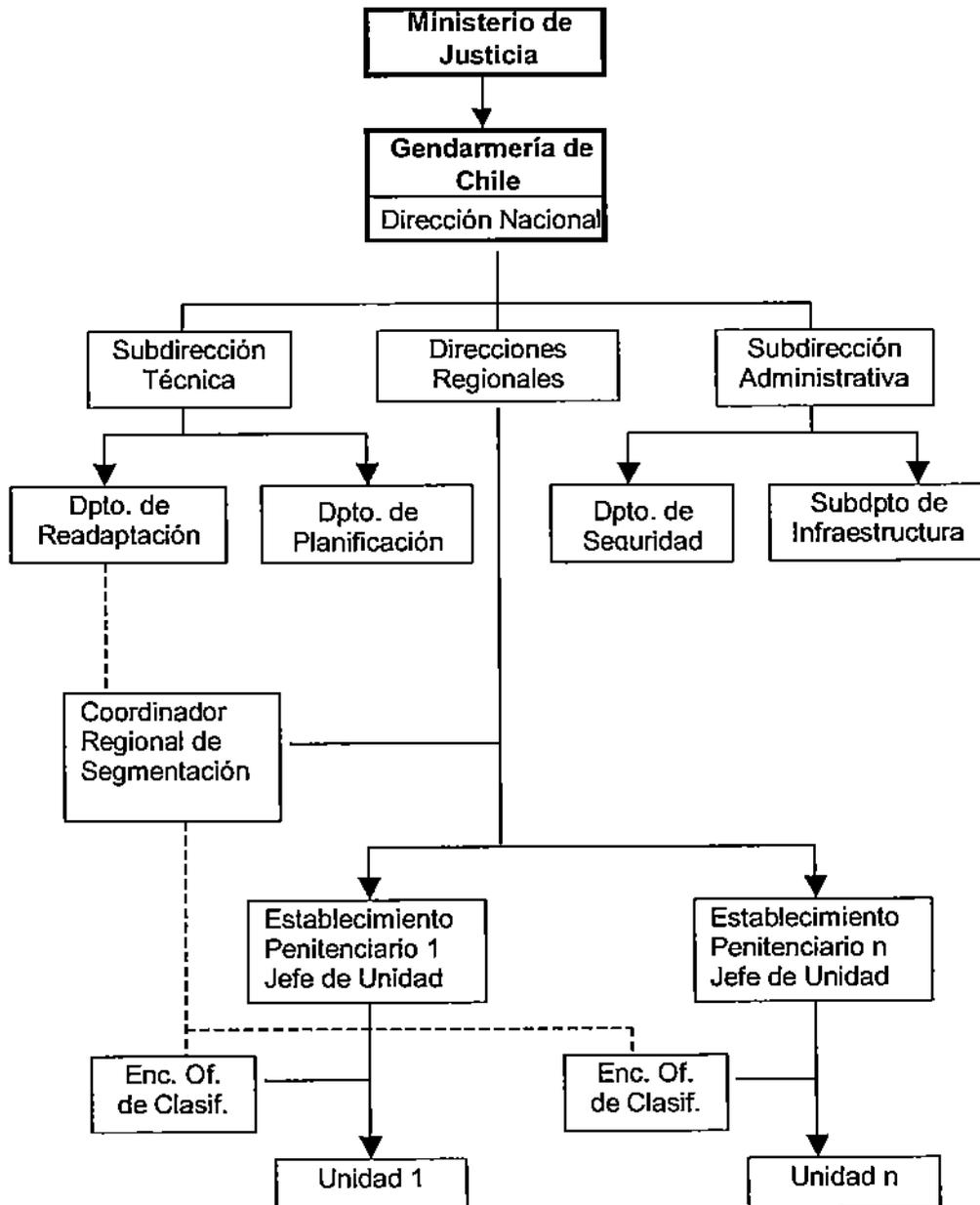
Los mecanismos de coordinación tienen dos etapas:

1. Formulación del programa. Se coordinan en un mismo nivel jerárquico los Departamentos de Planificación, Readaptación e Infraestructura, quienes realizan una propuesta inicial, la cual es consultada a los jefes regionales y de unidades penales y el Departamento de Seguridad, quienes a través del procedimiento de firmar los planos, establecen un compromiso formal con la ejecución del programa
2. A nivel de operación la coordinación esta a cargo de los coordinadores regionales, los cuales están instalados en las direcciones regionales, de acuerdo con el decreto N° 1214, del 17 de Abril del 2003, que aprobó una nueva estructura y organización de las áreas técnicas de las

Direcciones Regionales y de los establecimientos penitenciarios. Este decreto en el Capítulo II, artículo 14, punto 5 señala que la función de la UNIDAD TÉCNICA DEL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO será, entre otras, la de "Colaborar en la implementación de los procesos de segmentación de la población penal del respectivo establecimiento penitenciario" y el punto 6 dice "Asesorar al Jefe de Unidad en materia de cambios de dependencias de internos, en función de los avances del proceso de reinserción".

La dictación de este decreto contribuye a mejorar la estructuración de mecanismos de coordinación efectivos, con mayores facultades, ya que estas Unidades Técnicas, no obstante dependen de la Dirección Regional, deben atenerse a las directrices emanadas de la Sub Dirección Técnica, que tiene tuición técnica sobre el programa de segmentación.

La estructura organizacional en la que se inserta el programa es la siguiente:



Entidad	Tareas	Cargo responsable	Tipo de dedicación
Departamento de Readaptación	Determina las unidades a segmentar, propone la contratación de profesionales, capacita funcionarios y coordina las Oficinas de clasificación.	Jefe de Departamento de Readaptación. Asistente Social Mariela Neira.	Parcial. Directa durante la fase de instalación e indirecta en la gestión
Departamento de infraestructura	Diseño y ejecución de las obras de readecuación de la infraestructura	Jefe Departamento de Infraestructura Arquitecto Cecilia Zuleta	Parcial. Directa durante el período de diseño y construcción de las obras
Oficinas de clasificación.	Clasificación de los internos	Funcionarios capacitados	Parcial, dentro de las tareas propias de sus cargos
Jefes de Unidades Segmentadas.	Distribución física de los internos en los espacios de la unidad		Parcial, dentro de las tareas propias de sus cargos
Profesionales contratados	Realizar la clasificación de la unidad penal, coordinar y monitorear su cumplimiento.	Sociólogos contratados a nivel regional	Parcial, dentro de las tareas propias de sus cargos

Para efectos de la programación, se coordinan los Departamentos de Infraestructura, Readaptación, Planificación y Seguridad.

En la etapa de instalación los Departamentos de Infraestructura y Readaptación se coordinan para el Diagnóstico de la segmentación en cada unidad a intervenir y para la Visita en terreno de cada unidad, oportunidad en que se coordinan a su vez con la jefatura de la unidad.

En la clasificación y plan de segmentación de las unidades, las Oficinas de clasificación, dependientes de las jefaturas de las unidades, se coordinan funcionalmente con los Coordinadores Regionales de Segmentación, dependientes de las Direcciones Regionales, que a su vez se coordinan funcionalmente con el Departamento de Readaptación.

Una vez que se entrega la unidad readecuada, la gestión queda en manos del jefe de unidad y del personal de vigilancia, con el apoyo de las Oficinas de clasificación.

Según información entregada por la institución, existen coordinadores regionales en 11 regiones, y durante 2003 se contempla contratar para las dos regiones faltantes (la XI y XII)

1.10 Antecedentes Presupuestarios

Los años 1999 y 2000, Gendarmería destinó al programa fondos del Item 14. A partir del año 2001 recibió fondos adicionales provenientes de los Fondos concursables del Ministerio de Hacienda.

Cuadro N° 11.

Presupuesto Total del Programa 1999-2003 (miles de \$ año 2003)

Año	Presupuesto Gendarmería	Presupuesto Programa	
		Monto	%
1999	80.193.211	51.242	0,06%
2000	81.880.594	152.452	0,19%
2001	90.586.819	747.104	0,82%
2002	94.348.876	1.065.154	1,13%
2003	87.600.681	597.908	0,68%

Fuente: Cifras entregadas por la Institución, en Anexo N° 2

1.11 Reformulaciones del Programa

El Programa nace sin presupuesto asignado en concreto a él, el año 1999, con el objetivo establecido en una de las metas anuales del Servicio de Gendarmería: "Segmentar a la población penal reclusa según calidad procesal y compromiso delictual, en 5 establecimientos". Al describir esta meta, sólo se hace mención a la operatoria de esta segmentación (clasificación e infraestructura).

En el "Plan de Acción 2000" de Gendarmería de Chile, se agrega el concepto de "seguridad" a la definición del año anterior: "Mejorar las condiciones de seguridad en 5 establecimientos, segmentando a la población, según calidad procesal y compromiso delictual". Al describir esta meta se menciona los conceptos de seguridad, contagio criminológico, condiciones y calidad de vida, tratamiento penitenciario diferenciado y reinserción social.

El año 2001 se agrega un nuevo concepto en la Meta anual del Programa: "Aplicar en 9 Establecimientos Penitenciarios Cerrados el Programa de Segmentación con lo cual se aumentará la capacidad de albergue de la población penal en aproximadamente 652 plazas, fortaleciendo la seguridad y facilitando el tratamiento diferenciado, medidas que beneficiarán a 3.539 reclusos aproximadamente". Al describir esta Meta, se da especial prioridad al aumento de la capacidad de albergue.

Finalmente, en el año 2002, si bien la Meta es presentada con menor detalle ("Aplicar en 11 Establecimientos Penales Cerrados el Programa de Segmentación") en su descripción se sigue los mismos lineamientos del año 2001, con un menor énfasis relativo en el aumento de capacidad.

Si bien estos cambios, o modificaciones parciales, de la Meta del Programa no han significado, estrictamente, rediseños o readecuaciones institucionales, creemos importante representarlos en esta sección por su eventual rol en un aspecto de importancia en el diseño del Programa, como es la selección (y priorización) de los Establecimientos Penales a intervenir.

No existen, actualmente, proyectos de cambio en el Programa.

1.12 Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad responsable

Las principales actividades de monitoreo son las siguientes:

- 1) Seguimiento anual de lo planificado en términos de actividades de incorporación de nuevas unidades al programa, como parte del Plan de Acción Institucional

- 2) El Departamento de auditoría realiza un monitoreo contable y de utilización de recursos físicos y recursos humanos de las actividades de incorporación de nuevas unidades.
- 3) El monitoreo de las actividades de incorporación se realiza trimestralmente a través de informes de avance, elaborados por los encargados de clasificación de cada unidad.
- 4) La clasificación de los reclusos y su distribución en celdas y colectivos tiene un seguimiento a través de una base de datos elaborada y actualizada por el Departamento de Readaptación, el cual cuenta con los Coordinadores regionales de Clasificación, quienes remiten esta información trimestralmente. Esta base está elaborada en MS Access y cuenta con un registro por unidad, compuesto por las siguientes variables:
 - a) unidad, fecha de construcción, capacidad según diseño y población actual
 - b) oficina de clasificación, funcionarios a cargo, equipamiento computacional
 - c) población según sexo y calidad penal
 - d) poblaciones especiales
 - e) población clasificada, distribución según compromiso delictual
 - f) segmentación por dependencias

La base de datos no está completa y en algunos casos presenta inconsistencias entre los distintos campos de una misma unidad

No se ha realizado formalmente una evaluación del programa. No hay instrumentos con los cuales se hayan medido los logros asociados a la meta, sin embargo, la opinión generalizada de los operadores directos de las unidades segmentadas (Jefe de Unidad, Jefes Operativos, etc.) coinciden en afirmar las bondades del modelo de segmentación aplicados en sus establecimientos penitenciarios

1.13 Otros programas relacionados

El único programa relacionado, dirigido a la misma población objetivo y, al menos en parte, con los mismos objetivos del Programa de Segmentación es el Programa de Concesiones Penitenciarias. Es más, para definir, en términos de calidad la segmentación alcanzada en los recintos intervenidos, se señala como "excelente" u "óptimo" el cumplir con los requisitos de segmentación de este último programa.

II. TEMAS DE EVALUACION

1 DISEÑO DEL PROGRAMA

1.1 Análisis de aspectos relacionados con el Diseño del Programa

1.1.1 Diagnóstico de la Situación Inicial

El programa responde a la necesidad de separar físicamente a las personas reclusas en los recintos carcelarios de acuerdo con sus características, para asegurar su integridad física y psicológica, (especialmente la de los más vulnerables), evitar el contagio criminógeno, favorecer la aplicación de programas de readaptación, y preservar la seguridad de los recintos.

Además, la segmentación constituye una exigencia de disposiciones establecidas en el Nuevo Código Procesal Penal y en convenios internacionales.

Sin embargo, el programa restringe su ámbito a recintos que no fueron construidos con un diseño de segmentación incorporado o son destinados a alguna población penal específica. Al respecto, la Institución entregó una nómina de 14 unidades excluidas. Este panel estima que no se justifica la exclusión de las unidades que fueron construidas con un diseño de segmentación incorporado, porque son comunes los objetivos, gestión, acciones complementarias, indicadores y demás aspectos del desarrollo de un esquema de segmentación.

En la práctica, el programa se ha restringido a los recintos que requieren una adecuación de la infraestructura física, excluyendo unidades que cuentan con condiciones físicas para al menos segmentación nocturna.

El programa se centra en la inversión en infraestructura y equipamiento y en la clasificación inicial de los reclusos, y no aborda los recursos y procedimientos necesarios para la gestión de recintos segmentados ni las acciones complementarias que se facilitan con la segmentación, como la aplicación de programas de readaptación, el transporte segmentado de reclusos a los Tribunales, etc. Para efectos prácticos, la intervención del programa en cada unidad termina una vez que se la entrega reacondicionada y habilitada.

Este panel estima que el programa no ha desarrollado un análisis con detenimiento de los efectos de la segmentación para los distintos tipos de individuos que conforman la población reclusa, ni de las acciones y medidas complementarias para asegurar el propósito y contribuir al fin

Así, no se cuenta con una definición precisa de los tipos de personas más vulnerables frente a los distintos problemas que resultan de la convivencia conjunta. A modo de ejemplo, el grupo vulnerable frente a la convivencia con personas VIH+ son todos los no portadores; en cambio, los grupos vulnerables frente a contagio criminógeno son las personas de bajo compromiso delictual.

Tampoco se cuenta con hipótesis ni indicadores respecto de la diferencia entre una segmentación solo nocturna y una segmentación continua. O de no separar individuos de bajo compromiso delictual respecto de otros con compromiso mediano bajo.

Asimismo, no se ha tenido acceso a algún diagnóstico que indique el grado de incumplimiento en que estarían las unidades no incorporadas al programa, frente al Nuevo Código Procesal Penal y/o los convenios internacionales pertinentes. El diagnóstico disponible se refiere a las unidades incorporadas al programa

Lo anterior se expresa en una falta de estándares respecto de niveles mínimos y meta para el programa.

Por otro lado, durante el desarrollo del programa se comprobó que la intervención de la infraestructura permitía racionalizar su uso y aumentar significativamente su capacidad, lo que permite reducir los problemas generalizados de hacinamiento que presentan los recintos carcelarios. La mejoría de las condiciones de hacinamiento contribuye por sí misma al objetivo de asegurar la integridad física y psicológica de los reclusos.

Se estima que la población objetivo que define el programa (que excluye la población de recintos que fueron construidos con un diseño de segmentación incorporado), es inadecuada, porque debiera incluir el total de la población reclusa (excluyendo sólo los que están en recintos para poblaciones homogéneas, como Punta Peuco o Anexo CDP Santiago).

Además, la población objetivo se ha definido sólo en términos globales, faltando una definición más precisa en función de cada uno de los distintos problemas relevantes que genera la convivencia conjunta de grandes números de reclusos.

La imprecisión en el diagnóstico y en la definición de la población beneficiaria se manifiesta en la selección de los penales a intervenir. No existe una formalización de esta materia, los criterios no están objetivados, y en definitiva se depende del juicio del personal a cargo del Programa.

En cuanto al concepto de género, éste está explícitamente incluido en la práctica de segmentación penitenciaria. Dado, sin embargo, el hecho que prácticamente todos los recintos penales del país están (y lo estaban al inicio del Programa) segmentados por sexo, el Programa, como tal, no lo contempla.

Una materia distinta es la segmentación al interior de la Población Penal femenina, que podría requerir categorías distintas a las aplicadas a la población masculina. Estas categorías diferenciales no aparecen en el diseño del Programa, probablemente por el hecho que la población reclusa femenina es una fracción menor de la población penal total.

1.1.2 Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

El cumplimiento del propósito del Programa, en términos lógicos, contribuye al logro de su fin.

El logro del propósito contribuye a "la reinserción social de las personas reclusas", ya que el fortalecimiento de su integridad física, psicológica y sociocultural, evitando el contagio o reforzamiento criminógeno constituye un elemento fundamental para el reintegro a la sociedad de quienes han delinquido, es decir, es causa necesaria si bien no suficiente. Sin embargo, la restricción a recintos penales originalmente diseñados sin segmentación, es inadecuada porque la gestión es común con los recintos que originalmente fueron diseñados con segmentación.

La consecución del logro del componente lleva lógicamente a (es condición suficiente para) la obtención del propósito del Programa: "Fortalecer la integridad física, psicológica y sociocultural de la población penal reclusa en recintos penales sin segmentación"

Sin embargo, el componente genera diferentes efectos sobre distintos segmentos, sin que exista precisión ni de los efectos ni de los beneficiarios. Ello lleva a que la contribución al logro del propósito puede plantearse sólo en términos genéricos, sin un análisis más detallado de los aspectos y grados en que se produce el logro.

A nivel de componente, faltan actividades necesarias para su logro, asociadas con la gestión de los recintos segmentados. Destaca la ausencia de las siguientes actividades:

- Determinación y provisión de los recursos operacionales para operar los recintos segmentados, especialmente personal de vigilancia
- Definición de procedimientos y estándares operacionales

- Plan de aplicación de programas de readaptación focalizados
- Procedimientos de monitoreo, fiscalización y apoyo a las unidades
- Definición de niveles de calidad de la segmentación alcanzada

1.1.3 Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

El diseño de indicadores representativos para el programa es complejo a nivel de propósito y de componente, por la falta de un análisis conceptual más detallado del programa y sus efectos esperados.

A continuación se presenta, para cada objetivo, un análisis específico de aquellos indicadores que merecen observaciones particulares, para luego incluir comentarios generales. No se plantean propuestas detalladas para el ajuste de indicadores o desarrollo de otros complementarios, porque para que sean adecuados se requiere un nivel de recopilación de antecedentes, análisis, diseño y comprobación de desempeño que escapan ampliamente del alcance de la presente evaluación.

Cabe señalar que no se ha concordado con el Servicio Responsable la totalidad de dichos indicadores (aparecen como pendientes en el Marco Lógico), ni se han validado, por tanto, los medios de verificación

Los supuestos a nivel de Propósito son validados por este panel ya que, en todos los casos, se trata de factores externos al Programa (y, por tanto, no controlables por este), cuyo no cumplimiento constituye un riesgo para el logro del propósito o el cumplimiento de las actividades, respectivamente.

Los supuestos a nivel de actividades se estiman no relevantes, porque constituyen eventos sin probabilidad significativa de ocurrencia

Se estima que bajo la formulación existente a nivel de Componente faltan supuestos respecto que las unidades segmentadas cuenten con los recursos y la disposición como para aplicar esquemas de segmentación que maximicen la obtención de resultados dentro de las condiciones que define la infraestructura.

1.1.3.1 Propósito

a. Análisis y observaciones de indicadores específicos

Enunciado	Forma de cálculo	Análisis/observaciones
Eficacia Indicador que mida la disminución del contagio criminógeno.		Constituye un aspecto complejo, afectado por diversas variables, por lo que requiere de un estudio de base para definir, evaluar y calibrar un indicador representativo
Indicador que mida el fortalecimiento de la seguridad física (disminución de muertes, riñas, agresiones físicas, etc.)	$(\text{número de eventos año } t / \text{número de eventos año } t-1) \times 100.$	El Departamento de Seguridad no ha entregado la información que se le ha solicitado para desarrollar el indicador Como proxy se han considerado las fugas Conviene expresar el indicador en forma relativa al comportamiento en unidades no intervenidas
Calidad Nivel de Calidad de la Segmentación alcanzada, según definición de Gendarmería de Chile	$(\text{número de recintos segmentados calificados como "buenos" o "excelentes"} / \text{total de recintos segmentados}) \times 100$	Este Indicador permitirá, a nivel de propósito, calificar su cumplimiento, más allá de lo formal ("segmentado/no segmentado").
Satisfacción de funcionarios		En la medida en que los funcionarios, especialmente los vigilantes, son directamente afectados por condiciones de inseguridad, correspondería a un indicador proxy de eficacia en la seguridad. Como consulta de opinión, requiere análisis específico para definir preguntas, evaluarlas, establecer muestra y pesos en éstas, etc.
Eficiencia Porcentaje anual de gastos administrativos en relación al gasto total del programa	$(\text{Gastos administrativos año } t / \text{Gasto total del programa año } t) \times 100.$	La información disponible indicaría que bajo el diseño actual no existen gastos administrativos marginales atribuibles al programa.
Costo por interno segmentado	$\text{Total inversión en segmentación por unidad penal} / \text{N}^\circ \text{ internos segmentados por unidad} \times 100$	El indicador requeriría diferenciar entre calidades de segmentación para ser relevante (segmentación sólo nocturna puede tener baja inversión, pero genera menores beneficios que una seg. permanente)
Costo de aumento de plazas	$\text{Gasto en Infraestructura} / \text{N}^\circ \text{ de plazas nuevas} \times 100$	Se requiere poder diferenciar calidades relativas de las plazas

Enunciado	Forma de cálculo	Análisis/observaciones
Economía: Porcentaje anual de ejecución presupuestaria en infraestructura	(Gasto efectivo en infraestructura año t / Presupuesto asignado para infraestructura año t) x 100.	
Porcentaje anual de ejecución presupuestaria del programa	(Presupuesto programa gastado año t / Presupuesto total asignado al programa año t) x 100.	

b. Comentarios

Faltan indicadores operativos de calidad, tanto para la segmentación como para las plazas creadas. Sin dichos indicadores, los restantes, que utilicen beneficiarios por segmentación o por aumento de plazas, no son representativos, porque pueden estar asociados a resultados y costos muy diversos

1.1.3.2 Componente

a. Análisis y observaciones de indicadores específicos

Enunciado	Forma de cálculo	Análisis/observaciones
Eficacia: 1. Porcentaje anual de unidades penales con readecuación de infraestructura en relación al total	(Nº de unidades penales con readecuación de infraestructura año t / Total unidades penales año t) x 100.	Se estima poco relevante porque no considera tamaño/incidencia de la unidad ni la condición de infraestructura de los penales readecuados vs. el resto
2. Porcentaje anual de internos clasificados en relación a la población objetivo	(Nº de internos segmentados año t / Total población objetivo x 100	Debiera incorporar calidad de la segmentación, No se puede considerar como equivalente una segmentación nocturna con otra total.
3. Porcentaje de internos derivados técnicamente ²¹ en relación a la población objetivo	(Nº de internos derivados técnicamente / Total internos población objetivo) x 100.	La derivación técnica informa respecto de la clasificación, pero no de la forma de segmentar los reclusos clasificados. Así, la clasificación puede indicar adecuadamente reclusos de bajo compromiso delictual, pero al momento de decidir los segmentos, agruparlos con otros de compromiso medio

²¹ Derivados técnicamente significa que el recluso que fue clasificado siguiendo los procedimientos establecidos en el Manual de Clasificación y Segmentación, posteriormente fue asignado a una celda/patio según clasificación.

Enunciado	Forma de cálculo	Análisis/observaciones
4. Porcentaje anual de unidades penales con segmentación en relación a las unidades penales potenciales	$(\text{N}^\circ \text{ de unidades penales con segmentación} / \text{Total de unidades penales potenciales}) \times 100$	Se estima poco relevante porque no considera tamaño/incidencia de la unidad ni la condición de infraestructura de los penales readecuados vs. el resto
5. Porcentaje anual de internos segmentados en relación a la población potencial ²²	$(\text{N}^\circ \text{ de internos segmentados año t} / \text{Total población penal potencial}) \times 100.$	El indicador puede fácilmente ser distorsionador en la medida en que no se considere el tipo de solución (diurno/nocturno) y su calidad (segmentos separados entre sí)
6. Porcentaje anual de internos segmentados en relación a la población objetivo	$(\text{N}^\circ \text{ de internos segmentados año t} / \text{Total población penal objetivo}) \times 100$	No es relevante porque la población objetivo coincide con la potencial
7. Porcentaje anual internos en unidades penales del programa con oficinas de clasificación	$(\text{N}^\circ \text{ de internos en unidades penales con oficinas de clasificación funcionando} / \text{Total de internos en unidades penales objetivo}) \times 100.$	Corresponde a un indicador de proceso intermedio: es necesario clasificar para segmentar, pero la clasificación no garantiza segmentación. En el hecho, en Rancagua los reclusos están clasificados pero no existe ninguna segmentación por condición procesal o compromiso delictual. La clasificación en sí no produce resultados; es una suerte de preproceso
8. Porcentaje de unidades penales del programa con al menos 2 funcionarios capacitados en clasificación	$(\text{N}^\circ \text{ de unidades con al menos 2 funcionarios capacitados en clasificación} / \text{Total unidades penales objetivo}) \times 100.$	Se estima poco relevante porque no considera tamaño/incidencia de la unidad ni la condición de infraestructura de los penales readecuados vs. el resto
9. Aumento plazas	Nº de plazas creadas	El indicador requiere ponderarse por la calidad de las plazas creadas
Eficiencia:		
1. Costo total anual por recinto segmentado	$(\text{Gasto total en segmentación año t} / \text{N}^\circ \text{ de recintos segmentados año t})$	Se estima poco relevante porque no considera tamaño/incidencia de la unidad ni la condición de infraestructura de los penales readecuados vs. el resto

²² Población potencial corresponde a todos los internos que se encuentran recluidos en unidades penales construidos sin segmentación

Enunciado	Forma de cálculo	Análisis/observaciones
2. Costo anual por interno segmentado	(Gasto total en segmentación año t / N° de internos segmentados año t)	El indicador puede fácilmente ser distorsionador en la medida en que no se considere el tipo de solución (diurno/nocturno) y su calidad (segmentos separados entre sí)
3. Costo anual aumento de plazas	(Gasto total en infraestructura año t / N° plazas nuevas año t)	Se aplica el comentario anterior
4. Costo total anual de la readecuación de infraestructura por recinto penitenciario	(Gasto total programa en infraestructura año t / N° de recintos penitenciarios con readecuación año t)	Se estima poco relevante porque no considera tamaño/incidencia de la unidad ni la condición de infraestructura de los penales readecuados vs. el resto

b. Comentarios

Los indicadores planteados para el componente presentan problemas generalizados de redundancia (1 con 2 y 4 con 5), de falta de relevancia (por ejemplo, el número de unidades penales no es una medida útil cuando el número de reclusos en ellas puede variar entre 10 para Combarbalá, hasta más de 5.000 para Santiago Sur) y de falla de elaboración, porque tratan como equivalentes condiciones heterogéneas, que deberían producir resultados distintos. Debido a que las unidades penales presentan una amplia diversidad de condiciones de origen y de operación, se debe desarrollar algún sistema adecuado de homologación una a una o de definición de tipos representativos que a su vez deben homologarse entre sí. Como las condiciones son complejas, y la construcción de indicadores generales requiere de simplificaciones, es preciso que el análisis incluya una calibración de los criterios y parámetros que se utilicen y una verificación de la validez y representatividad de sus resultados. Asimismo, es necesario asegurar que los indicadores que se apliquen para evaluar el desempeño no introduzcan incentivos perversos, que tiendan a distorsionar las decisiones. Por ejemplo, el utilizar el número de unidades penales genera un incentivo a priorizar las unidades menores, de escaso impacto, para lograr buenos indicadores

No se han propuesto indicadores relevantes de gestión. El panel considera pertinente incluir indicadores vinculados al desarrollo de intervenciones de reinserción

1.1.4 Reformulaciones del Programa a nivel de Diseño

Como se señaló en el punto 1.11 de la sección I de este Informe, el Programa no fue formulado como tal en sus inicios, constituyendo una línea de acción de Gendarmería con fondos del presupuesto ordinario del Servicio.

La introducción explícita de la meta de aumentar el número de plazas en 2001, parece haber marcado un punto de inflexión, en que el programa pasa a privilegiar la inversión en infraestructura más que la segmentación propiamente tal. Ello se observa en el aumento significativo que tuvo en dicho año el presupuesto de inversión del programa y los costos unitarios por recluso incorporado.

Al privilegiar los proyectos con importante inversión en infraestructura, el programa probablemente reduce su eficacia, porque queda limitado a disponibilidades de presupuesto, y reduce asimismo su eficiencia, porque no aborda unidades que podrían segmentarse, al menos en forma nocturna, con mínima inversión (si bien requieren mayores costos de operación).

1.2 Conclusiones sobre el Diseño

El Programa se orienta a solucionar un problema crítico para el sistema penitenciario: al interior de los penales, los reclusos, en especial los más vulnerables y de menor compromiso delictual, ven afectada su integridad física y psicológica, se exponen a contagio criminológico y reciben menor apoyo para la readaptación, por tener que convivir en un medio en que la cultura interna es definida y dominada por los individuos más fuertes y con mayor compromiso delictual. La conveniencia de la segmentación tiene su reconocimiento en disposiciones legales y en acuerdos internacionales firmados por Chile.

Además, el programa genera como subproducto un aumento de plazas que reduce el hacinamiento generalizado que presentan los recintos carcelarios y que contribuye directamente al objetivo de asegurar la integridad física y psicológica de los reclusos

Sin embargo, el diseño del programa se basa en un diagnóstico y análisis de tipo general, al que le falta un desarrollo de detalle, que precise el alcance de los problemas, que identifique los impactos sobre los grupos más vulnerables, y establezca condiciones mínimas para lograr determinados efectos o cumplir con disposiciones actuales y futuras.

El programa se centra en la readecuación de infraestructura y equipamiento y en general, en la etapa de incorporación de una unidad al programa, descuidando la gestión de recintos segmentados.

Así, falta evaluar los recursos necesarios para la operación, definir procedimientos, planificar la aplicación de programas de readaptación y establecer procedimientos de monitoreo, fiscalización y apoyo a las unidades. Al respecto, este Panel no valida la lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico del Programa, especialmente por la falta de actividades necesarias para la gestión.

Además, se estima inadecuado el diseño de excluir unidades que originalmente fueron diseñadas con segmentación, porque los principales problemas y soluciones para la gestión corriente son comunes, y se estima inadecuada la práctica de no incorporar unidades que no requieren de inversión en infraestructura.

Falta un análisis de calidad tanto para la segmentación como para el aumento de plazas por racionalización de la infraestructura.

La ausencia de criterios de calidad afecta la representatividad de los indicadores, porque si no diferencian entre soluciones con efectos muy distintos (caso de segmentación general vs. sólo nocturna), los resultados pueden ser distorsionadores. Como ejemplo, que este panel tuvo la oportunidad de comprobar en terreno, tanto Curicó como Rengo se registran bajo la misma categoría de unidades segmentadas, pero el alcance y por lo tanto los resultados esperables en uno y otro son muy distintos²³.

En general faltan indicadores asociados con la gestión de las unidades segmentadas.

Asimismo, se estima que la gestión de las unidades segmentadas no está cubierta por el programa con las actividades necesarias, por lo tanto, por consistencia sería necesario incluir la ejecución de dichas actividades en calidad de supuesto, que debería ser satisfecho por las unidades.

En consecuencia este Panel de Evaluación no valida la lógica horizontal del Marco Lógico

²³ Ver descripción en punto 3.1.1 siguiente

2 ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

2.1 *Análisis de aspectos relacionados con la Organización y Gestión del Programa*

2.1.1 Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación al interior de la Institución Responsable y con otras instituciones.

El programa no cuenta con una estructura organizacional propia; las distintas unidades organizacionales de Gendarmería que participan, lo hacen desde su posición en la estructura organizacional general. Tanto así, que no existe una persona o unidad responsable, sino que la responsabilidad es compartida por el departamento y subdepartamento (dependientes de distinta subdirección) que tienen mayor relevancia en la fase de incorporar nuevos recintos al programa.

Además, las unidades organizacionales que deben participar abarcan todas las opciones posibles de dependencia (directa del Director Nacional, de la Sub Dirección Administrativa y de la Sub Dirección Técnica). Por lo tanto, tampoco existe una instancia jerárquica común que tenga facultades sobre todos los involucrados y que en consecuencia coordine y asigne las responsabilidades de acuerdo a las necesidades del programa.

En consecuencia, el programa depende enteramente de la voluntad de coordinación entre las partes, la que en definitiva se logra para la planificación, diseño y ejecución de actividades para incorporar nuevos recintos al programa, que por otro lado, se realizan en forma enteramente centralizada, a excepción de la visita a terreno a las unidades al iniciar la intervención.

La multiplicidad de unidades organizacionales que no tienen relación jerárquica entre sí, establece una relación entre pares, lo que se traduce en un proceso de negociación constante. Por ejemplo, la información solicitada por el panel y que produce el Departamento de Seguridad, simplemente no se entregó. O el Departamento de personal (que no participa en el programa), realiza destinaciones que desarman los equipos formados para la implementación en las unidades penales.

Como antes se indicó, el programa adolece del problema de centrarse en la incorporación de recintos, y no contempla actividades necesarias para asegurar que la gestión se desarrolla dentro de los términos que requiere el programa

Desde el punto de vista de la organización, no existe relación jerárquica entre las unidades organizacionales centrales (que planifican, diseñan y ejecutan las actividades para incorporar nuevos recintos), y las unidades carcelarias que gestionan descentralizadamente el programa.

Así, la clasificación se realiza a través de las oficinas de clasificación creadas en las unidades penales y dirigidas por los profesionales inicialmente contratados y asignados al programa o por personal de Gendarmería capacitados para estas tareas. El proceso de contratación de los profesionales es por vía de la contrata, por lo cual una vez contratados pasan a ser parte de la dotación permanente de Gendarmería, y están sujetos en un futuro a otras destinaciones no necesariamente relacionadas con el programa, como sucede también con los jefes de unidades y personal de vigilancia. Estos a pesar de haber sido capacitados para el proceso de segmentación y desarrollo del programa, son cambiados de unidad o de función dentro de la unidad de acuerdo a las políticas generales de la institución en materia de destinaciones. Este factor representa una debilidad del programa.

La instancia de coordinación entre el Departamento de Readaptación central y las unidades carcelarias y las Direcciones Regionales, de las que aquéllas dependen, es a través de los

Coordinadores Regionales de Segmentación, que dependen administrativamente de las Direcciones Regionales en funciones de apoyo.

La gestión del programa se agota en los departamentos de Readaptación e Infraestructura y en los jefes de unidades, que son los que lo aplican. El resto de los actores tiene una relación temporal y sin mayor compromiso. Especialmente necesaria es la coordinación con las políticas de destinación del Departamento de Personal, y con el Departamento de Seguridad para establecer una base de datos que permita construir indicadores de gestión.

2.1.2 Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

La asignación de los recursos se define en función de las unidades más críticas, desde el punto de vista de la seguridad y también del hacinamiento una vez que se incorporó el aumento de la capacidad de albergue como un subproducto relevante. La asignación entre regiones es una resultante que no cuenta con prioridad en sí.

Los criterios que se aplican en el proceso de toma de decisiones, tanto en la programación de los recintos que se incorporarán al programa como el alcance de la intervención que se define para cada recinto, son de índole referencial, sin que exista un marco predefinido.

De acuerdo con los antecedentes con que cuenta este panel, en la práctica la definición del total de unidades que se pueden incorporar al programa en un determinado año, las unidades específicas que se incorporarán, y el alcance de la intervención que se realice en cada unidad, resultan de un proceso de decisión ad-hoc, que responde a la percepción de los participantes respecto de lo que sería razonablemente viable.

La falta de indicadores y de un marco analítico impide evaluar los criterios que la institución ha establecido en la asignación de recursos entre regiones, entre unidades y entre actividades.

Este panel no realizó un análisis respecto del procedimiento de contratación de obras ni de sus resultados. Entre las posibles observaciones está que la forma predominante es la licitación privada (19 de un total de 33 obras contratadas para el programa). La Ley Orgánica de Gendarmería establece en su artículo 22 que las obras deben adjudicarse mediante licitación pública y sólo a título de emergencia podrán adjudicarse por trato directo o por cotización privada. Como referencia que podrían existir problemas está el retraso en la entrega de las obras de readecuación de Colina I y la información recogida en terreno por el panel, que el contratista de las obras de readecuación del CCP Rengo no cumplió con el contrato (cabe señalar que esta obra se adjudicó por licitación pública).

2.1.3 Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad Responsable

La información generada da cuenta principalmente de la cantidad de unidades segmentadas y de cómo ha sido redistribuida la población penal al interior de esas unidades. No existe un seguimiento y evaluación ex -post, acerca de los beneficios obtenidos por la población en los períodos posteriores a la segmentación.

La base de datos se genera en las unidades penales, elaborada por funcionarios de la unidad penal, en la cual se consigna la ubicación en módulos, de acuerdo a la clasificación consecuente con el grado de compromiso delictual, teniendo como marco las distinciones genéricas que realiza la

institución con anterioridad a la implementación del programa. La base de datos para diciembre 2002 y marzo 2003 está incompleta y presenta inconsistencias entre campos para una misma unidad.

La unidad responsable, Departamento de Readaptación, realiza un seguimiento hasta la primera distribución de los internos de acuerdo a la clasificación; a partir de ese momento cada unidad penal asume la responsabilidad. La inexistencia de programas específicos al interior de las unidades segmentadas tiene como consecuencia que el seguimiento desde las entidades gestoras centrales del programa se limite al año de implementación.

2.1.4 Conclusiones sobre la Organización y Gestión del Programa

El programa no cuenta con una estructura organizacional propia, participan en él diversos estamentos que no están relacionados entre sí, ni jerárquica ni funcionalmente, y que tienen distintas dependencias. No existe una instancia que participe en el programa que tenga facultades jerárquicas sobre todos los involucrados.

Incluso, no existe una persona o unidad responsable, sino que la responsabilidad es compartida entre un departamento (Readaptación) y un subdepartamento (Infraestructura) que dependen de distintas subdirecciones.

Como consecuencia, el programa depende críticamente de los mecanismos de coordinación, pero éstos no están claramente definidos.

Los mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades al interior de la institución, son difusos y más bien responden a mecánicas propias del funcionamiento del servicio que a una asignación de responsabilidades propiamente tal. En la medida que el programa se va relacionando en algunas de sus etapas con distintos departamentos o estamentos institucionales, estos van asumiendo responsabilidades respecto del mismo. No se podría hablar explícitamente de una asignación de responsabilidades, sino que de compromisos derivados de la definición de la meta. Son compromisos estáticos, burocratizados, que no forman parte de un plan global de gestión del programa, lo que le resta dinamismo y proyección al mismo.

Los mecanismos de coordinación se reducen en consecuencia a asegurar la inversión en los plazos comprometidos y la clasificación inicial de la población penal. No existe un mecanismo adecuado que permita una coordinación con todos los involucrados en el proceso, ya sea explícitamente o implícitamente, como son los Departamentos de Seguridad y Personal, y especialmente que contemple la incorporación de las Direcciones Regionales, las que de acuerdo a ley orgánica debieran asumir un rol activo en la gestión del programa. En consecuencia el programa no ha creado una estructura específica que coordinadamente lo implemente y realice los seguimientos necesarios.

La organización y gestión está radicada en la etapa de inicio e implementación en el nivel central, con escasa participación de otros estamentos que vayan más allá de los Departamentos de Readaptación e Infraestructura.

Sin embargo la operación del programa, radicada en las unidades penales es totalmente de gestión local. Esta dicotomía entre quienes conciben el programa y quienes lo gestionan en terreno, representa una debilidad manifiesta. Los gestores finales del programa no participan en la concepción del mismo, lo cual produce una falta de compromiso, información no siempre confiable y una precaria sustentabilidad.

Considerando que la institución es jerarquizada, mayoritariamente uniformada, no se constata una participación relevante de este sector de la institución, faltando coordinación entre las dos culturas

distintas que coexisten en Gendarmería. Por un lado la de los técnicos y profesionales que conciben el programa y por otro lado la jerarquizada y uniformada que lo aplica y le puede dar sustentabilidad en el tiempo.

En el diseño se criticó que el programa no aborda el aspecto de gestión de la segmentación dentro de la operación normal de las unidades carcelarias. Sin embargo, ello puede explicarse en medida importante por su organización, en que las entidades de nivel central que desarrollan el programa no cuentan con facultades para establecer procedimientos ni fiscalizar a las unidades operativas.

Se observa un débil compromiso institucional con el desarrollo del programa. La responsabilidad está radicada en el Jefe del Dpto. de Readaptación y el Jefe del Subdpto. de Infraestructura, con el Coordinador Nacional de Clasificación (dependiente de Readaptación), como responsable del Programa de Segmentación a nivel nacional. Es decir, el programa está encabezado por funcionarios de rango intermedio, que no tienen tuición jerárquica ni administrativa sobre las diferentes áreas que participan en el programa. A modo de ejemplo, el Departamento de Seguridad no entrega información con la que cuenta, que serviría para elaborar indicadores del programa.

La conclusión general es que la estructura organizacional jerarquizada y centralizada para los efectos del diseño del programa y los mecanismos de coordinación son inadecuados para un programa que involucra todos los ámbitos de acción de la institución.

3 EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA

3.1 Análisis de aspectos relacionados con la Eficacia y Calidad del Programa

3.1.1 Desempeño del Programa en cuanto a la Producción de Componentes

El programa cuenta con antecedentes de cantidad y oportunidad para la fase de incorporación de nuevas unidades, tanto para el componente (segmentación de Población Penal Recluida), como para el subproducto (aumento de plazas). El componente cuenta con metas desde el inicio del programa (1999), y el subproducto, a partir de 2001.

El cumplimiento de metas ha alcanzado el 100% para el componente en todos los años, excepto 2002, en que se produjo un retraso en la entrega de un recinto (Colina I). Para el subproducto, el logro efectivo superó ampliamente la meta en 2001 (ver Cuadro N° 3), pero no la alcanzó el 2002 por el atraso en Colina I

Los antecedentes entregados por la unidad responsable a este panel no permiten precisar la relación entre los factores de segmentación y los beneficios esperados, ni relacionar los niveles de segmentación aplicados en la práctica en las distintas unidades, con los beneficios esperados en los distintos tipos de objetivos asociados.

En general se puede considerar que los principales beneficiarios corresponderán a la población más vulnerable en términos de seguridad física, psicológica y sociocultural, especialmente los que presentan escaso compromiso delictual, los que están en proceso de reinserción, los que pertenecen a grupos de mayor debilidad física/psicológica. Falta profundizar el análisis, y definir indicadores que permitan representar los niveles de logro, lo que requiere un desarrollo detallado, que excede el alcance de la presente evaluación

Asimismo se debe evaluar el caso de separación sólo nocturna, en que los efectos se den en menor grado, y que se dificulte la ejecución de los programas de intervención. En todo caso, esta variable ha sido incluida en la calificación de calidad de la segmentación.

A solicitud de este panel, la institución estimó la calidad de la segmentación antes y después de la intervención del programa, en cada unidad. A partir de dicha información se elaboró un indicador proxy que relaciona, porcentualmente, el número de recintos cuya segmentación se describe como "buena" sobre el total de recintos penitenciarios segmentados.

En el cuadro siguiente se presenta, resumida, la información que permite calcular este indicador.

Cuadro N° 12.

Calidad de la segmentación antes y después de la intervención del programa, para incorporaciones período 1999 - 2002

Situación Antes de la Segmentación	Situación Después de la Segmentación			
	Regular/Mala	Regular	Buena	Total
Sin segmentación	1 (3.3%)	5 (16.7%)	15 (50.0%)	21 (70.0%)
Mala	---	4 (13.3%)	3 (10.0%)	7 (23.3%)
Regular	---	---	2 (6.7%)	2 (6.7%)
Total	1 (3.3%)	9 (30.0%)	20 (66.7%)	30 (100.0%)

Fuente: Elaboración propia a partir de antecedentes entregados por la institución

- **Sin Segmentación** : El estado es muy precario o no existe
- **Mala**: Donde no es posible ubicar a un porcentaje de internos en forma diferencial ya que infraestructura, el hacinamiento y los patios no lo permiten
- **Regular**: Internos segmentados pero donde se comparten algunos patios determinados segmentos, celdas colectivas y baños colectivos
- **Buena** :Internos segmentado por compromiso delictual y situación procesal) donde por lo general se respetan las variables establecidas en la segmentación, pero donde comparten celdas nocturnamente y baños
- **Excelente**: Unidades donde la segmentación es total, presentan baños todas las celdas, son individuales y existen tantos espacios como grupos así formados) Situación que se espera en las nuevas cárceles concesionadas y que no se observa en el programa

El indicador planteado tiene el inconveniente de no ponderar por población de cada recinto y no considerar los grados intermedios de segmentación (regular, e incluso mala, que en todo caso puede ser preferible a ninguna). A modo ilustrativo, como tipo de indicador que convendría elaborar en forma detallada, se presenta la evolución de la calidad de segmentación ponderada para los recintos que estaban incorporados al programa en diciembre de 2002. El indicador considera un puntaje desde 0 a 4 para las 5 categorías indicadas en el cuadro N° 12, en términos absolutos y como diferencia respecto de la situación base, ponderados por la población de cada unidad. No se realizó para el conjunto de la población objetivo porque la estimación de calidad se entregó sólo para las unidades incorporadas al programa.

Cuadro N° 13.

Calidad de la segmentación antes y después de la intervención del programa, ponderada por población, para recintos que estaban incorporados en diciembre de 2002

	1999	2000	2001	2002
Situación sin programa	0,54	0,54	0,54	0,54
Con programa	1,11	1,80	2,27	2,76
Mejoría	0,58	1,26	1,73	2,22

Fuente: Elaboración propia a partir de antecedentes entregados por la institución

La conclusión es que de acuerdo con la estimación apreciativa de calidad que entregó la institución, el programa ha aumentado significativamente la calidad de la segmentación en las unidades intervenidas, pero a un nivel que está aún lejano de la meta considerada para los recintos que se concesionarán.

Asimismo, el programa considera un efecto positivo en seguridad. Sobre la base de las estadísticas de fugas, se construyó a modo referencial un indicador que compara las fugas en las unidades que estaban incorporadas al programa en diciembre 2002 con las fugas totales del sistema penitenciario.

Cuadro N° 14.

Fugas desde recintos que estaban incorporados en diciembre de 2002

	1998	1999	2000	2001	2002
28 Unidades inc. al programa a dic 2002	45	40	27	13	53
69 unidades restantes	64	61	44	29	19
Total sistema	109	101	71	42	72
% total	41%	40%	38%	31%	74%

Fuente: Elaboración propia a partir de antecedentes entregados por la institución

Entre 1999 y 2001 se observa una mejoría relativa de las unidades del programa respecto del conjunto, el que es revertido en 2002, por el efecto puntual de una fuga de 29 reclusos desde el CDP Calama

El programa tiene el efecto de aumentar la capacidad de los recintos, disminuyendo el hacinamiento existente, lo que contribuye al propósito, afecta en forma determinante los recursos requeridos por el programa y constituye un factor importante en las decisiones de diseño, por lo que se lo ha considerado como un subproducto.

En el caso del subproducto aumento de plazas, se puede presumir que los beneficiarios corresponden a la totalidad de la población de cada recinto. Sin embargo, tampoco existen antecedentes para calificar la calidad de las plazas resultantes en cada caso, después del aumento que genera la intervención.

La información que entregó la institución respecto del tipo de aumento de capacidad desarrollado (por ejemplo, incorporación de nuevos espacios, habilitación de servicios higiénicos, aumento de camas, etc.) no está relacionada con estándares que permita un análisis

Existe una relación directa entre la generación del componente y el logro del propósito.

Por lo mismo, no se pueden identificar componentes faltantes o prescindibles dentro del ámbito del programa.

Respecto de las actividades, como se señaló en el punto 1.1.2, Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico, claramente faltan actividades asociadas a la gestión de las unidades segmentadas, como evaluar los recursos necesarios para la operación, definir procedimientos, planificar la aplicación de programas de readaptación y establecer procedimientos de monitoreo, fiscalización y apoyo a las unidades

3.1.2 Desempeño del Programa a nivel de Propósito

El propósito no cuenta con indicadores que sean operativos, y tampoco este panel ha tenido referencias de hipótesis respecto de una relación cuantitativa entre la producción del componente (y subproducto) y el propósito.

En consecuencia, el cumplimiento del objetivo a nivel de propósito sólo puede estimarse a nivel de hipótesis general, en que una mayor segmentación, con separación física, nocturna y/o diurna entre grupos heterogéneos, efectivamente fortalece la integridad física, psicológica y sociocultural de la población penal, especialmente de los reclusos pertenecientes a grupos más vulnerables.

Es decir, el desarrollo del programa no ha generado antecedentes adicionales que confirmen o precisen las consideraciones genéricas que se tuvieron presente al momento de iniciar el programa, respecto de los efectos de la segmentación.

(a) Beneficiarios Efectivos del Programa

Como se indicó en el punto 1.7, el programa tiene distintos efectos que alcanzan en grado diferente a los distintos grupos de beneficiarios. Los antecedentes disponibles no permiten estimar los beneficiarios según tipo de objetivo.

A continuación se presenta un resumen de beneficiarios, considerando que el total de la población de los recintos intervenidos resulta beneficiada en mayor o menor grado tanto por la segmentación como por el subproducto de aumento de plazas.

Cuadro N° 15.

N° de Beneficiarios Efectivos Años 1999-2002

	1999	2000	2001	2002	% Variación acumulado 99-2002
Incorporación anual	1.690	3.058	3.306	2.037	
Acumulado	1.690	5.635	8.707	10.757	536%

Fuente: Antecedentes entregados por Gendarmería al panel

Nota: La Incorporación anual corresponde a la población promedio existente en cada recinto al momento de su incorporación. En 1999 no se incluyó el CCP Talca, originalmente considerado para ese año, porque se incendió. La población acumulada es la promedio en cada año de los recintos incorporados hasta ese momento. En la población beneficiaria acumulada de 2000 en adelante se incluye la población del CCP Talca, que fue reconstruido, y opera con segmentación. La población incorporada no coincide con la acumulada porque esta última incluye las variaciones observadas en los recintos ya incorporados y al CCP Talca

El año 2002 excluye Colina I, que no alcanzó a ser entregada dentro del año

(b) Análisis de Cobertura

La población potencial corresponde a la del total de los recintos no excluidos, coincidiendo con la población objetivo, esto es, a diciembre de 2002, 19.672 reclusos.

Cuadro Nº 16.

Cobertura Años 1999 - 2002

Año	Población Potencial/Objetivo	Beneficiarios Efectivos	% beneficiarios acumulados/ pob. objetivo
1999	19.672	1.690	8,59%
2000	19.672	5.635	28,64%
2001	19.672	8.707	44,26%
2002	19.672	10.757	54,68%

Fuente: Antecedentes entregados por Gendarmería al panel

Nota: La población potencial y objetivo corresponde a diciembre 2002. La población beneficiaria es la acumulada promedio en cada año de los recintos incorporados hasta ese momento, más la población del CCP Talca, que opera con segmentación, de 2000 en adelante. El año 2002 excluye Colina I, que no alcanzó a ser entregada dentro del año

Cabe señalar que la población penal total alcanza a 36.997 (a diciembre de 2002). Es decir, la población potencial y objetivo abarca el 53,2% de la población total.

(c) Focalización del Programa (en caso que corresponda)

El programa no tiene una definición explícita de criterios de focalización, pero el énfasis en las distintas formulaciones es mejorar las posibilidades de reinserción social de los reclusos. Dicho aspecto se asocia principalmente con la segmentación según compromiso delictual, minimizando la contaminación criminógena. Sin embargo, la posibilidad de separar grupos de reclusos contribuye también a otros objetivos, en especial la seguridad interna y la seguridad física de los reclusos, y dependiendo de las prioridades que se establezcan, los segmentos que en definitiva se apliquen al interior de los penales pueden favorecer en mayor grado uno u otro objetivo.

Los antecedentes disponibles no permiten formular un juicio evaluativo con suficiente base.

(d) Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

No existen antecedentes al respecto. Dada la condición de dependencia que presentan, es probable que encuestas directas presenten distorsiones. Sin embargo, podría explorarse la posibilidad de encuestar a familiares, por una entidad distinta de Gendarmería. Ello permitiría comprobar adicionalmente aspectos como eventuales contagios criminógenos en visitas

3.1.3 Desempeño del Programa a nivel de Fin

Para evaluar la contribución del programa al logro del fin se requeriría de un estudio de impacto.

3.2 Conclusiones sobre la Eficacia y Calidad del Programa

A nivel de componente (segmentación de población penal recluida), el programa se ha desarrollado cumpliendo las metas propuestas respecto de número anual de recintos incorporados, con su respectiva población.

En el caso del subproducto aumento de plazas, el programa superó ampliamente la meta en 2001 (ver Cuadro N° 3), pero no la alcanzó el 2002 por el atraso en Colina I

En todas las intervenciones realizadas por el programa desde su inicio en 1999, se han mejorado las condiciones de segmentación y se han aumentado las plazas existentes.

El programa no cuenta con indicadores operativos de calidad ni metas al respecto. En el caso de la segmentación, el tipo y grado alcanzado puede ser muy diverso, desde separación sólo nocturna, según condición procesal, hasta separación total incluyendo compromiso delictual²⁴. En el caso de la creación de plazas, no existen antecedentes de espacios/servicios por recluso.

Tampoco existen indicadores operativos respecto del propósito ni análisis de impacto.

Se estima que existe escaso nivel de análisis respecto de los beneficios específicos y del efecto sobre los distintos tipos de beneficiarios del programa.

El programa no cuenta con metas respecto de la gestión de los recintos segmentados en su operación regular. Si bien dichas actividades se realizan como parte de las funciones normales de la Institución, su desarrollo es al margen del programa, lo que presumiblemente genera ineficiencias en el diseño y menor captación de resultados que lo que sería posible con una programación integrada.

El programa está incompleto por carecer de actividades asociadas a la gestión de las unidades segmentadas, como evaluar los recursos necesarios para la operación, definir procedimientos, planificar la aplicación de programas de readaptación y establecer procedimientos de monitoreo, fiscalización y apoyo a las unidades

En términos de los indicadores disponibles, el desempeño del programa ha sido el siguiente:

²⁴ A solicitud de este panel la institución estimó calidades de segmentación originales y finales para las unidades intervenidas, pero corresponde a una apreciación general, no sistematizada ni incorporada a la gestión del programa.

Cuadro N° 17.

Evolución de Indicadores/Información de Eficacia y Calidad

Objetivo	Indicadores	Cuantificación			
	Enunciado	1999	2000	2001	2002
Fin	<i>Eficacia</i>				
	<i>Calidad</i>				
Propósito	<i>Eficacia: indicador proxy de seguridad física: % de Fugas desde recintos que estaban incorporados en diciembre de 2002</i>	40%	38%	31%	74%
	<i>Calidad: estimador de mejoría ponderada de calidad de segmentación respecto de base, en recintos incorporados a dic 2002</i>	0,58	1,26	1,73	2,22
Componente	<i>Eficacia Porcentaje anual de unidades penales con readecuación de infraestructura en relación a las unidades potenciales/objetivo</i>	5%	12%	23%	35%
	<i>Unidades con readecuación anual de infraestructura</i>	4	5	9	10
	<i>Cumplimiento meta unidades con readecuación anual de infraestructura</i>	100%	100%	100%	91%
	<i>Porcentaje anual de internos segmentados en relación a la población potencial/objetivo</i>	8,59%	28,64%	44,26%	54,68%
	<i>Internos clasificados en relación a la población potencial/objetivo</i>	8,59%	28,64%	44,26%	54,68%
	<i>Porcentaje de internos derivados técnicamente en relación a la población potencial/objetivo</i>	8,59%	28,64%	44,26%	54,68%
	<i>Porcentaje de unidades penales con segmentación en relación a las unidades penales potenciales/objetivo</i>	5%	12%	23%	35%
	<i>Unidades incorporadas a segmentación en el año</i>	4	5	9	10
	<i>Cumplimiento meta unidades con segmentación</i>	100%	100%	100%	91%
	<i>Porcentaje anual internos en unidades penales del programa con oficinas de clasificación</i>	100%	100%	100%	100%
	<i>Porcentaje de unidades penales del programa con al menos 2 funcionarios capacitados en clasificación</i>	100%	100%	100%	100%
	<i>Aumento plazas</i>	926	1.626	1.974	392
	<i>Cumplimiento meta aumento plazas</i>			303%	44%

Fuente: Antecedentes entregados por Gendarmería al panel

Nota: El aumento de fugas en 2002 se debió a un evento puntual en el GDP Calama. El incumplimiento de metas del 2002 se debió al retraso de Colina I,

Como se ha indicado, los indicadores presentan problemas generalizados de redundancia, de falta de relevancia y de falta de elaboración, porque tratan como equivalentes condiciones heterogéneas, que deberían producir resultados distintos.

4 EFICIENCIA Y ECONOMÍA DEL PROGRAMA

4.1 Análisis de Fuentes y Uso de Recursos Financieros

Los antecedentes financieros entregados por la institución no incluyen gastos de operación del programa que son financiados con fondos corrientes de Gendarmería

Cuadro N° 18.

Fuentes de Financiamiento del Programa (Miles de \$ 2003)

Fuentes de Financiamiento	1999	2000	2001	2002
1. Aporte Fiscal Directo	51.242	152.452	747.104	1.065.153
2. Transferencias otras instituciones públicas: Gendarmería ⁽¹⁾	1.880	0	0	0
Gendarmería ⁽²⁾	68.825	84.070	140.021	167.071
3 Otras Fuentes (aporte de terceros, aporte de beneficiarios)	--	--	--	--
TOTAL	121.947	236.522	887.121	1.232.224

Fuente: Antecedentes entregados por Gendarmería al panel

Notas: (1) En 1999 Gendarmería realizó aportes adicionales a los inicialmente contemplados para el programa. En todo caso, en 1999 y 2000, el programa se financiaba con el presupuesto de Gendarmería

(2) Estos montos corresponden a una estimación de los fondos del presupuesto general de Gendarmería que financia costos de personal atribuibles al programa.

Pueden existir errores en las cifras, porque los montos de inversión que registra el departamento de infraestructura para los años 1999 y 2000, supera el Financiamiento total informado por la institución.

Cuadro N° 19.

Gasto Efectivo Total del Programa (Miles de \$ 2003)

AÑO	Gasto Efectivo del Presupuesto Asignado	Otros Gastos ⁽²⁾	Total Gasto Efectivo del Programa
1999	53.122	68.825	121.947
2000	152.452	84.070	236.522
2001	747.104	140.021	887.126
2002 ⁽¹⁾	868.646	167.071	1.035.717

Fuente: Antecedentes entregados por Gendarmería al panel

Notas: (1) Excluye \$ 196.507 miles por pagos no realizados a contratistas del CCP Colina I, por demoras en la entrega de las obras

(2) Corresponden a una estimación de los fondos del presupuesto general de Gendarmería que financian costos de personal atribuibles al programa.

Cuadro N° 20.

Desglose del Gasto Efectivo Total en Personal, Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros, incluyendo costos de personal atribuibles (Miles de \$ 2003)

	1999	2000	2001	2002 ⁽¹⁾
1. Personal ⁽²⁾	68.825	91.249	174.120	203.111
2. Bienes y Servicios de Consumo	53.122	137.050	19.258	33.058
3. Inversión	0	8.223	693.748	799.548
Total	121.947	236.522	887.126	1.035.717

Fuente: Antecedentes entregados por Gendarmería al panel

Notas: (1) Excluye \$ 196.507 miles por pagos no realizados a contratistas del CCP Colina I, por demoras en la entrega de las obras

(2) Incluye fondos del presupuesto general de Gendarmería que financian costos de personal atribuibles al programa

Como se puede observar, probablemente existe un error de atribución en los costos de Bienes y Servicios de Consumo de los años 1999 y 2000, que estarían sobrevaluados, en desmedro de los costos de inversión.

A continuación se presenta el costo total del único componente, separado en: a) el costo de inversión, que es por una vez en cada recinto que se incorpora al programa, y b) el costo de operación, que es función de la cantidad de recintos y reclusos que se encuentran segmentados. Se consideró que los únicos costos de la fase de operación son los costos de personal directo regional informados por la institución; el resto de los costos se consideró que corresponden a la fase incorporación, que es la que concentra las tareas a nivel central y utiliza la inversión y los bienes y servicios de consumo asignados al programa.

Cuadro N° 21.

Gasto Componente 1, dividido en fase incorporación y fase operación (Miles de \$ 2003)

	1999	2000	2001	2002 ⁽¹⁾
Componente 1 segmentación				
• Costos fase incorporación ⁽²⁾	81.563	181.179	786.443	916.116
• Costos fase operación ⁽²⁾	40.384	55.344	100.683	119.602
Total	121.947	236.522	887.126	1.035.717

Fuente: Elaboración propia a partir de antecedentes entregados por Gendarmería al panel

Notas:

(1) Excluye \$ 196.507 miles por pagos no realizados a contratistas del CCP Colina I, por demoras en la entrega de las obras

(2) Los Costos fase incorporación son los costos de inversión, de bienes y servicios de consumo asociados con el equipamiento y los costos de personal relacionado con la instalación.

(3) Los costos de la fase de operación corresponde a los costos de personal directo regional (sociólogos y vigilantes), que se financia con presupuesto general de Gendarmería

La inversión en infraestructura es el concepto de gasto más relevante por sus montos.

4.2 Análisis de Eficiencia del Programa

4.2.1 Análisis de eficiencia actividades y/o componentes

A continuación se presenta el costo por unidad de producto, que coincide con el costo por beneficiario, puesto que el producto es segmentar a los reclusos (beneficiarios). Como se indicó anteriormente, no se cuenta con antecedentes para diferenciar entre tipos de beneficiarios según tipo de resultado del programa.

El costo unitario se separó en: a) el costo de inversión, que es por una vez en cada recinto que se incorpora al programa, y que su valor unitario relevante es por recluso incorporado, y b) el costo corriente, que es función de la cantidad de recintos y reclusos que se encuentran segmentados, y que por lo tanto, su valor unitario relevante es por total de beneficiarios

Cuadro N° 22.

Costo Promedio por Unidad de Producto según Beneficiario, según Componente (\$ 2003 por beneficiario)

	1999	2000	2001	2002
Componente 1 segmentación:				
• Fase incorporación	48.262	59.247	237.884	449.738
• Fase operación	23.896	9.821	11.563	11.118
Componente 2				
Componente 3				
Total				

Fuente: Antecedentes entregados por Gendarmería al panel

Nota: El costo de la fase de incorporación se calculó sobre los reclusos que se incorporaron en cada año. El costo de la Fase operación se calculó sobre los beneficiarios existentes (acumulados)

No se presenta un cuadro de Costo Total de Componentes y Total del Programa por beneficiario, porque existe un solo componente, que debe analizarse separado en las fases incorporación (inversión) y operación, para que resulten relevantes, y el programa no declara costos administrativos.

Hasta el 2002 se observa una inversión anual creciente y que en general se incorporan las unidades que presentan los mayores índices de hacinamiento. Dicho patrón cambió para el 2003, en que el presupuesto del programa se reduce en un 44% y se decide incorporar unidades que en conjunto, presentan capacidad sobrante.

El hecho que los costos unitarios aumenten a través del tiempo, no permite, por sí solo, concluir que la eficiencia haya disminuido o no, porque no se cuenta con la condición antes de la intervención ni con la calidad del resultado alcanzado.

Sin embargo, es claro que el costo de incorporación tuvo un salto el 2001, cuando se incorporaron en forma explícita metas relativas a aumento de plazas.

Asimismo, se puede observar que los costos de la fase de operación son decrecientes en términos unitarios, lo que razonablemente responde a economías de escala.

No se calculó el costo unitario por recinto porque es un indicador irrelevante, puesto que naturalmente intervenir un recinto de poca capacidad es más barato que otro con mayor población. Así, no se percibe la conclusión que podría extraerse de conocer por sí solo el dato que la inversión en el CCP San Javier fue de \$ 53 millones en 2002 y en Colina I, de \$ 535 millones en el mismo año. La información adquiere relevancia cuando se une al hecho que en el primer caso la población

promedio en el 2002 fue de 117 reclusos, y en el segundo, de 1.331, pero ello ya está capturado por el costo por beneficiario.

De acuerdo con antecedentes entregados por la institución, existen 34 recintos en que podría aplicarse segmentación nocturna sin requerir de inversión relevante en infraestructura, pero que estimativamente, necesitarían aumentar su planta en 113 funcionarios

Se estima que para el propósito de segmentar la población penal, la incorporación de recintos que no requieren de inversión significativa, sería lo más eficiente

4.2.2 Gastos de Administración

Cuadro N° 23.
Gastos de administración (miles de \$ año 2003)

AÑO	1999	2000	2001	2002
Gastos de Administración	0	0	0	0
Costos de producción de los Componentes	121.947	236.522	887.126	1.035.717
Total Gasto Efectivo del Programa	121.947	236.522	887.126	1.035.717
% gastos adminstr. Sobre costo total	0	0	0	0

Fuente: Antecedentes entregados por Gendarmería al panel

Si bien la institución entregó montos de gastos administrativos, éstos se componen únicamente de costos de personal que participa directamente en la producción del componente. Es decir, en su diseño actual, sin planificación ni seguimiento operativo como parte del programa, éste no generaría gastos administrativos de acuerdo con la información entregada por la institución.

En las condiciones de operación actual del programa, en que su gestión superior está radicada en funcionarios de nivel medio, con dedicación parcial, y con un presupuesto inferior al 1% del presupuesto de la institución, excepto en 2002, que alcanzó a 1,1%, se puede presumir que efectivamente, en términos marginales, el programa no implica gastos administrativos.

4.2.3 Análisis de Otros Indicadores de Eficiencia

No pertinente

4.3 Análisis de Economía

4.3.1 Ejecución presupuestaria del Programa

Cuadro N° 24.

Presupuesto del Programa y Gasto Efectivo (Miles de \$ 2003)

	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	%
1999	51.242	53.122	104%
2000	152.452	152.452	100%
2001	747.104	747.104	100%
2002	1.065.154	868.646	81%

Fuente: Antecedentes entregados por Gendarmería al panel

El programa ha presentado una ejecución presupuestaria del 100% en 2000 y 2001. En 2002 fue del 81% por el retraso en la entrega de Colina I²⁵. La ejecución de 104% en 1999 se explica porque Gendarmería realizó aportes adicionales a los inicialmente contemplados para el programa. En todo caso, en 1999 y 2000, el programa se financiaba con el presupuesto general de la institución

4.3.2 Aportes de Terceros

No procede

4.3.3 Recuperación de Costos

No procede

4.4 Conclusiones sobre la Eficiencia y Economía del Programa

La información respecto del producto y subproducto no consideran calidad y por lo tanto no pueden homologarse entre distintas intervenciones.

Tampoco se cuenta con información sobre la condición de base de la intervención. Ambas carencias impiden evaluar eficiencia relativa en forma relevante.

Respecto de la gestión corriente de la segmentación en las unidades readaptadas no se cuenta con información ni de costos ni de resultados.

Los indicadores disponibles son los siguientes:

²⁵ En 1999 la ejecución fue del 104%, por transferencias internas respecto de lo programado. En todo caso, en 1999 y 2000, el programa operaba con recursos generales de Gendarmería

Cuadro N° 25.

Evolución de Indicadores / Información de Eficiencia y Economía

Objetivo	Indicadores	Cuantificación			
	Enunciado	1999	2000	2001	2002
Propósito	<i>Eficiencia Porcentaje anual de gastos administrativos</i>	0%	0%	0%	0%
	<i>Economía: ejecución presupuestaria total programa</i>	104%	100%	100%	81%
	<i>Ejecución presupuestaria infraestructura</i>		100%	100%	80%
Componentes	<i>Eficiencia: Costo total anual por recinto segmentado</i>	20.391	36.236	87.383	91.612
	<i>Costo anual aumento de plazas</i>	57.367	89.344	361.199	2.123.995
	<i>Costo total anual de la readecuación de infraestructura por recinto penitenciario incorporado</i>				
	<i>Costo unitario promedio incorporación por beneficiario adicional</i>	48.262	59.247	237.884	449.738
	<i>Costo unitario promedio operación por beneficiario (acumulado)</i>	23.896	9.821	11.563	11.118
	<i>Economía</i>				

Fuente: Antecedentes entregados por Gendarmería al panel

Nota; La ejecución presupuestaria infraestructura se basa en información presupuestaria entregada por la institución que es inconsistente con información sobre montos de inversiones que también entregó la institución

El costo unitario se separó en: a) el costo de inversión, que es por una vez en cada recinto que se incorpora al programa, y que su valor unitario relevante es por recluso incorporado, y b) el costo corriente, que es función de la cantidad de recintos y reclusos que se encuentran segmentados, y que por lo tanto, su valor unitario relevante es por total de beneficiarios

Los indicadores del Cuadro N° 25 permiten concluir que el costo unitario asociado a la incorporación aumentó drásticamente al incluir el objetivo de amentar las plazas. Asimismo, se observa una cierta reducción en los costos unitarios de operación, probablemente atribuibles a economías de escala.

La Institución entregó una nómina de 34 recintos en que podría aplicarse segmentación nocturna sin requerir de inversión relevante en infraestructura, con mayor eficiencia. A la nómina habría que agregar al menos el CCP Rancagua.

La principal conclusión respecto de la eficiencia y economía del programa es que falta construir indicadores que permitan realizar un seguimiento adecuado.

5 JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

5.1 *Análisis y Conclusiones de Aspectos relacionados con la Justificación de la Continuidad del Programa*

El diagnóstico de la realidad penitenciaria indica que aún existe una cantidad importante de unidades penitenciarias sin segmentar y que presentan altos índices de hacinamiento, no obstante el esfuerzo que se ha realizado entre los años 1999-2002. Aunque no existen indicadores que permitan dimensionar los beneficios respecto a las unidades aún no segmentadas, la comprobación empírica de ambas realidades, indica que la necesidad persiste.

Es el juicio cualitativo de este Panel de Evaluación (formado a través de visitas a 3 establecimientos penitenciarios y las consiguientes reuniones con el personal a cargo de estos recintos), que en las unidades segmentadas los problemas relativos a contagio criminógeno y seguridad se hacen menores que en aquellas unidades sin segmentar y que en aquellas segmentadas los problemas relacionados con la seguridad y las posibilidades de contagio criminógeno, han disminuido.

Desde ese punto de vista se justifica la continuidad del programa, pero a diferencia de su ejecución actual, se requiere incorporar explícitamente la gestión de las unidades una vez que han sido readecuadas. Para ello se requieren mayores grados de participación de los estamentos (oficiales y gendarmes) que son mayoritarios en la institución y que son los que en definitiva operan el programa.

La continuidad del programa necesariamente debe contemplar este aspecto, para darle sustentabilidad al mismo.

6 SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

6.1 *Análisis y Conclusiones de Aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa*

Este panel estima que el programa requiere de un mayor análisis, y que se fortalezcan la gestión y la estructura organizacional en beneficio de un desarrollo coordinado de las diversas acciones que inciden en el logro del propósito, y en consecuencia garanticen la sustentabilidad del programa.

Cabe destacar que cualesquiera sean las debilidades del programa de segmentación como actualmente opera, Gendarmería deberá reforzar las acciones de segmentación tanto para cumplir con sus objetivos institucionales (Ley Orgánica, Reglamento, misión y objetivos estratégicos), como para satisfacer exigencias legales específicas (Nuevo Código Procesal que exige la mantención en recintos separados según condición procesal, de detenidos, imputados y condenados, y convenios internacionales firmados por Chile, que establecen exigencias de segmentación para la población reclusa)

La sostenibilidad requiere superar las limitaciones de diseño y organización, y si ello se logra, debe aplicarse a la generalidad de los recintos carcelarios, independientemente de su característica original.

7 ASPECTOS INNOVADORES DEL PROGRAMA

7.1 Análisis y Conclusiones de Aspectos Innovadores del Programa

No se observan aspectos innovadores

III. PRINCIPALES CONCLUSIONES

Las siguientes conclusiones se refieren a la segmentación que se aplica en las intervenciones del programa evaluado y no a las actividades corrientes de segmentación que desarrollan los distintos estamentos de Gendarmería. Dichas actividades están sujetas a decisiones de priorización y asignación generales de recursos y esfuerzos, bajo las restricciones que supone operar con recursos que históricamente han sido deficitarios, en un ámbito especialmente conflictivo. La institución y el programa presentan la particularidad que ningún beneficiario lo es por voluntad propia.

1. El Programa se justifica porque aborda un grave problema del sistema penitenciario: la indefensión que genera la convivencia de reclusos de muy diversas características y condiciones, en un medio en que la cultura interna es definida y dominada por los individuos más fuertes y con mayor compromiso delictual. Ello se traduce en contagio criminógeno que dificulta una posterior reinserción social, contribuyendo más bien a una inserción delictual. Los más afectados por el sistema son los individuos más vulnerables y de menor compromiso delictual
2. La separación física de los segmentos contribuye a la reinserción social de las personas recluidas porque genera las siguientes condiciones principales: facilita mantener el orden al interior del recinto, resguarda física y psicológicamente a los grupos más vulnerables, reduce el contagio criminógeno y favorece la aplicación de programas de readaptación.
3. En los casos en que se requiere readecuar la infraestructura de una unidad para aplicar la segmentación, el programa genera como subproducto un aumento de plazas por racionalización de espacios, especialmente en edificaciones antiguas. Ello reduce el hacinamiento generalizado que presentan los recintos carcelarios y contribuye directamente al objetivo de asegurar la integridad física y psicológica de los reclusos
4. El programa se centra en la readecuación de infraestructura y equipamiento, y en general, en la etapa de incorporación de una unidad al programa, sin considerar la gestión de recintos segmentados. Falta incorporar como parte del programa actividades que involucren evaluar los recursos necesarios para la operación, definir procedimientos, planificar la aplicación de programas de readaptación y establecer procedimientos de monitoreo, fiscalización y apoyo a las unidades. Si bien dichas actividades se realizan como parte de las funciones normales de Institución, su desarrollo es al margen del programa, lo que presumiblemente genera ineficiencias en el diseño y menor captura de resultados que lo que sería posible con una programación integrada.
5. El programa como tal no contempla una programación en el mediano y largo plazo que involucre actividades de readaptación y de vigilancia que garantice su sustentabilidad. Dichas actividades se desarrollan al margen del programa, con participación de algunos de sus actores pero sin coordinación formal.
6. El nivel de análisis es insuficiente; falta un desarrollo de detalle, que precise el alcance de los problemas, identifique los grupos más vulnerables, califique fundamentadamente la calidad de las soluciones y establezca condiciones mínimas para lograr determinados efectos o cumplir con disposiciones actuales y futuras. El análisis permitiría elaborar indicadores representativos. Los indicadores actuales no permiten evaluar el programa integralmente. La incorporación que se ha realizado de profesionales especializados en el área a nivel regional permite esperar un aumento en la cantidad y calidad de los análisis a nivel de base.
7. El programa no cuenta con una estructura organizacional propia (lo que se ve limitado por la ley orgánica institucional), pero tampoco cuenta con un responsable que sea superior jerárquico de los diversos estamentos que están o debieran estar involucrados en su diseño y gestión. Participan en él diferentes áreas, con distintas dependencias, que no están relacionados entre sí, ni jerárquica ni funcionalmente. La responsabilidad es compartida entre un departamento (Readaptación) y un subdepartamento (Infraestructura) que dependen de distintas subdirecciones. Los estamentos

responsables de la gestión de las unidades, y que son en definitiva los que deciden la segmentación que se aplica en cada caso, se relacionan con las Direcciones Regionales y a través de ellas, funcionalmente con las Subdirecciones Técnica y Administrativa, sin relación directa con los responsables del programa. No existe una instancia que participe directamente en el programa que tenga facultades sobre todos los involucrados.

8. Se observa un corte entre la etapa de incorporación de una unidad al programa y su posterior gestión, porque el programa opera en forma centralizada y poco participativa en su etapa de diseño, y en cambio, su gestión permanente es totalmente descentralizada. La relación entre ambas instancias se establece al margen del programa, sin asegurar una consistencia entre los planes y la práctica
9. La carencia de una estructura organizacional propia o de un responsable de suficiente nivel jerárquico, dificulta que el programa asuma un rol relevante en la gestión del esquema de segmentación, porque las entidades de nivel central que lo desarrollan, no cuentan con facultades para establecer procedimientos ni fiscalizar a las unidades operativas. Las relaciones se establecen en términos indirectos. Una ilustración clara del insuficiente nivel jerárquico de los responsables del programa es que el Departamento de Seguridad no entrega información con la que cuenta, que serviría para elaborar indicadores del programa²⁶.
10. Se observa un débil compromiso institucional con el desarrollo del programa. La responsabilidad está formalmente radicada en funcionarios de rango intermedio, que no tienen tuición jerárquica ni administrativa sobre los ejecutores finales del programa.
11. El programa no cuenta con indicadores operativos que permitan evaluar en forma relevante su desempeño. La falta de indicadores se relaciona con el insuficiente nivel del análisis que respalda el programa, que no permite abordar integralmente aspectos de calidad, efectos esperados, y por lo tanto las distintas intervenciones (proyectadas y realizadas) no pueden homologarse entre sí.
12. Los indicadores permiten concluir que el costo unitario asociado a la incorporación aumentó drásticamente al incluir el objetivo de amentar las plazas. Asimismo, se observa una reducción en los costos unitarios de operación, probablemente atribuibles a economías de escala
13. La institución entregó una nómina de 34 recintos en que podría aplicarse segmentación nocturna sin requerir de inversión relevante en infraestructura, con mayor eficiencia. Sin embargo, para aplicar segmentación en dichos recintos se requeriría un aumento de personal, especialmente en Guardia Interna. Además debe agregarse a la nómina el CCP Rancagua, que también puede segmentarse sin inversión en infraestructura

²⁶ Durante el desarrollo de la presente evaluación, este panel solicitó en forma reiterada estadísticas que tiene el Departamento de Seguridad, sin lograr que fueran entregadas

IV. RECOMENDACIONES PRIORIZADAS

1 Recomendaciones que no involucran recursos adicionales

- 1) Dotar al programa de una formulación explícita, completa, que establezca planes y metas respecto de segmentación, que estén proporcionadas a los recursos que dispone la institución, dentro de las prioridades que tienen las distintas acciones que debe desarrollar Gendarmería
- 2) Habida cuenta que Gendarmería de Chile es una institución jerarquizada, con una estructura organizacional establecida en su ley orgánica, la responsabilidad formal del programa debiera residir en un cargo que fuera superior jerárquico de todas las áreas que deben participar en el diseño y gestión.
- 3) Dotar al programa de una orgánica con responsabilidades claramente definidas, que cuente con las facultades necesarias y con mecanismos de coordinación precisos y eficaces, dentro del marco que establece la Ley Orgánica del Servicio. Es imprescindible que participen formalmente las unidades penales, porque son en definitiva los que operan el programa.
- 4) El programa debe incorporar actividades asociadas con la gestión de los recintos segmentados, que son necesarias para que efectivamente opere la segmentación y que no impliquen riesgos para la seguridad de los penales. En especial las siguientes:
 - a) Determinación y provisión de los recursos operacionales para operar los recintos segmentados, especialmente personal de vigilancia, incluyendo reformulación de la organización de la unidad penal
 - b) Definición de procedimientos y estándares operacionales, incluyendo un plan de transición
 - c) Plan de aplicación de programas de readaptación focalizados para el corto, mediano y largo plazo
 - d) Procedimientos de monitoreo, fiscalización y apoyo a las unidadesDichas actividades deben ser formuladas de manera consistente con una adecuada asignación de los recursos disponibles entre las diversas funciones y objetivos que deben satisfacer los establecimientos penitenciarios.
- 5) Desarrollar un análisis detallado del programa que precise el alcance de los problemas, identifique la exposición de los grupos más vulnerables, califique la calidad de las soluciones y establezca condiciones mínimas para lograr determinados efectos o cumplir con disposiciones actuales y futuras.
- 6) Se debe desarrollar un estudio para diseñar indicadores que sean significativos y relevantes para monitorear la gestión de los distintos aspectos involucrados. Debido a que las unidades penales presentan una amplia diversidad de condiciones de origen y de operación, se debe desarrollar algún sistema adecuado de homologación una a una o de definición de tipos representativos que a su vez deben homologarse entre sí. Como las condiciones son complejas, y la construcción de indicadores generales requiere de simplificaciones, es preciso que el análisis incluya una calibración de los criterios y parámetros que se utilicen y una verificación de la validez y representatividad de sus resultados. Asimismo, es necesario asegurar que los indicadores que se apliquen para evaluar el desempeño no introduzcan incentivos perversos, que tiendan a distorsionar las decisiones. Por ejemplo, el utilizar el número de unidades penales genera un incentivo a priorizar las unidades menores, de escaso impacto, para lograr buenos indicadores. En el marco de la presente evaluación se han planteado algunos indicadores proxy, para contar con valores referenciales, pero no constituyen los indicadores necesarios para un monitoreo adecuado del programa
- 7) Diseñar un estudio proxy de impacto del Programa. Dado que un estudio de impacto requiere de tiempos y presupuestos extensos, se propone la realización de un estudio sociológico en la población penal que considere actitudes y valores en diferentes tiempos de la reclusión (al inicio, después de un periodo significativo, a su salida). Si bien este estudio es solamente un proxy para evaluar el cambio de

conductas objetivo del Programa, es válido en sí y se puede realizar con los recursos humanos actual (o próximamente) disponibles en todas las Direcciones Regionales de Gendarmería.

- 8) Elaborar un plan de gestión para cada unidad segmentada, que de cuenta de la nueva realidad y que considere metas a corto, mediano y largo plazo en temas de readaptación y seguridad
- 9) Realizar una clasificación de las unidades penales posibles de segmentar, distinguiendo las que necesitan inversión y aquellas posibles con mayores recursos operacionales (especialmente personal) y una reformulación de la gestión, de modo de establecer metas globales para todo el servicio en esta materia. Se deben priorizar las unidades con mayor número de reclusos y que no requieran de inversión para segmentación nocturna.

2 Recomendaciones que involucran recursos adicionales significativos

- 1) Vincular el programa de segmentación con los procedimientos de transporte de internos a los tribunales y con las citaciones de los tribunales, de modo que estos procedimientos mantengan la segmentación.

V. Referencias

1 Bibliografía

Programa de segmentación penitenciaria, Gendarmería de Chile, sin fecha

Estudio diagnóstico de clasificación y segmentación de la población penal, Gendarmería de Chile, marzo 2000

2 Entrevistas Realizadas

Visitas a las unidades CCP Curicó, CCP Rengo y CCP Rancagua, con entrevista a los funcionarios de las unidades, y en el caso de Curicó, con el Director Regional de la VII Región.

ANEXOS

- ANEXO 1: Matriz de Evaluación del Programa**
- ANEXO 2: Antecedentes Presupuestarios y de costos.**
- ANEXO 3: Matriz de Marco Lógico Propuesta por el panel.**
- ANEXO 4: Cuantificación de indicadores.**

MATRIZ DE MARCO LÓGICO

PROGRAMA DE SEGMENTACIÓN PENITENCIARIA

<p>AÑO INICIO DEL PROGRAMA: 1999 MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE JUSTICIA SERVICIO RESPONSABLE: GENDARMERÍA DE CHILE PRESUPUESTO ASIGNADO 2003: M\$ 597.909.000</p>			
<p>ENUNCIADO DEL OBJETIVO</p>	<p>INDICADORES / INFORMACIÓN</p>		<p>SUPUESTOS</p>
	<p>Enunciado</p>	<p>Forma de Cálculo</p>	
<p>FIN: Contribuir a la reinserción social de las personas reclusas</p>			
<p>PROPOSITO: Fortalecer la integridad física, psicológica y sociocultural²⁷ de la población penal reclusa en recintos penales sin segmentación</p>	<p><u>Eficacia</u> Incorporar indicador que mida la disminución (reducción) del contagio criminógeno. Incorporar indicador que mida el fortalecimiento de la seguridad física (disminución de riñas, disminución de agresiones físicas, etc.)</p>		<p>El inicio de la Reforma Procesal no altera significativamente el número de población penal. Políticas de Seguridad Ciudadana que no impliquen aumentos explosivos de la</p>

²⁷ El contagio criminógeno se encuentra asociado al deterioro psicosocial y sociocultural de las personas reclusas

	<p><u>Calidad:</u> Incorporar indicador de satisfacción de funcionarios</p> <p><u>Eficiencia:</u> Porcentaje anual de gastos administrativos en relación al gasto total del programa.</p> <p>Costo por interno segmentado</p> <p>Costo de aumento de plazas</p> <p><u>Economía:</u> Porcentaje anual de ejecución presupuestaria en infraestructura.</p> <p>Porcentaje anual de ejecución presupuestaria del programa.</p>	<p>Por el momento no existen condiciones para la medición de este indicador</p> <p>$(\text{Gastos administrativos año } t / \text{Gasto total del programa año } t) \times 100.$</p> <p>Total inversión en segmentación por unidad penal / N° internos segmentados por unidad x 100</p> <p>$\text{Gasto en Infraestructura} / \text{N}^\circ \text{ de plazas nuevas} \times 100$</p> <p>$(\text{Gasto efectivo en infraestructura año } t / \text{Presupuesto asignado para infraestructura año } t) \times 100.$</p> <p>$(\text{Presupuesto programa gastado año } t / \text{Presupuesto total asignado al programa año } t) \times 100.$</p>	<p>Informe Subdepto. de Infraestructura.</p> <p>Informe anual de Departamento de Readaptación y Subdepartamento de Infraestructura.</p>	<p>población penal.</p>
--	--	---	---	-------------------------

COMPONENTE:	Eficacia:			
Población penal recluida segmentada	Porcentaje anual de unidades penales con readecuación de infraestructura en relación al total.	(Nº de unidades penales con readecuación de infraestructura año t / Total unidades penales año t) x 100.	Informe trimestral de Clasificación.	
	Porcentaje anual de internos clasificados en relación a la población objetivo ²⁸ .	(Nº internos clasificados / Total población penal de unidades de la meta) x 100.	Informe trimestral de clasificación.	
	Porcentaje de internos derivados técnicamente en relación a la población objetivo	(Nº de internos derivados técnicamente / Total internos población objetivo x 100. (este indicador requiere un estudio a largo plazo)	Compendio anual de Gendarmería.	
	Porcentaje anual de unidades penales con segmentación en relación a las unidades penales potenciales	(Nº de internos segmentados año t / Total población penal potencial x 100.	Informe anual de Segmentación.	
	Porcentaje anual de internos segmentados en relación a la población objetivo	(Nº de internos segmentados año t / Total población penal objetivo) x 100.	Informe anual de Clasificación del Departamento de Readaptación.	

²⁸ Población objetivo corresponde a los Internos recluidos en los establecimientos penales seleccionados por el programa anualmente

²⁹ Población potencial corresponde a todos los internos que se encuentran recluidos en unidades penales consiguientes sin segmentación

<p>ACTIVIDADES :</p> <p>1.- Readecuación de Infraestructura:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico de cada unidad a intervenir 	<p>Porcentaje anual internos en unidades penales del programa con oficinas de clasificación</p> <p>Porcentaje de unidades penales del programa con al menos 2 funcionarios capacitados en clasificación.</p> <p><u>Eficiencia:</u></p> <p>Costo total anual por recinto segmentado.</p> <p>Costo anual por interno segmentado</p> <p>Costo anual aumento de plazas</p> <p>Costo total anual de la readecuación de infraestructura por recinto penitenciario</p>	<p>(N° de internos en unidades penales con oficinas de clasificación funcionando / Total de internos en unidades penales objetivo) x 100.</p> <p>(N° de unidades con al menos 2 funcionarios capacitados en clasificación / Total unidades penales objetivo) x 100.</p> <p>(Gasto total en segmentación año t / N° de recintos segmentados año t)</p> <p>(Gasto total en segmentación año t / N° de internos segmentados año t)</p> <p>(Gasto total en infraestructura año t / N° plazas nuevas año t)</p> <p>(Gasto total programa en infraestructura año t / N° de recintos penitenciarios con readecuación año t)</p>	<p>Informe anual de segmentación.</p> <p>Certificación de Departamento de Personal.</p>	<p>Existen empresas constructoras interesadas en realizar las obras de infraestructura.</p>
---	---	--	---	---

<ul style="list-style-type: none"> • Visita en terreno de cada unidad seleccionada • Estudio y diseño de las obras de Infraestructura. • Licitación de las obras. • Ejecución de las obras • Entrega de las obras 				<p>Existen los permisos oportunos de la Contraloría General de la República para realizar licitaciones.</p>
<p>2.- Clasificación de la población penal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contratación de profesionales a cargo de la actividad. • Capacitación de los funcionarios, tanto profesionales como uniformados. • Habilitación de Oficinas de Clasificación. • Clasificación de los internos. • Plan de Segmentación. 				<p>Existen profesionales interesados en participar en los concursos para la clasificación.</p>
<p>3.- Segmentación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Derivación física de los internos. 				

ANEXO 2: Antecedentes Presupuestarios y de Costos

I. Información de la Institución Responsable del Programa Período 1999-2003 (en miles de pesos de 2003).

1.1. Presupuesto de Gasto de la Institución Responsable del Programa y Gasto Efectivo.

Cuadro N° 1: Presupuesto de Gasto y Gasto Efectivo de la Institución Responsable del Programa En pesos de 2003

AÑO 1999	Presupuesto Asignado (2)	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal (1)	55.645.160.350	55.161.747.140	99%
Bienes y Servicios de Consumo	18.881.243.600	18.843.616.330	100%
Inversión	2.707.704.482	2.433.907.444	90%
Transferencias	2.397.979.220	2.452.861.373	102%
Otros	561.122.893	561.103.015	100%
TOTAL	80.193.210.545	79.453.235.302	99%

AÑO 2000	Presupuesto Asignado (2)	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	56.348.577.860	56.141.042.740	100%
Bienes y Servicios de Consumo	19.982.072.030	20.115.462.270	101%
Inversión	2.613.183.881	2.339.015.771	90%
Transferencias	2.024.834.809	2.005.396.262	99%
Otros	911.925.218	910.945.694	100%
TOTAL	81.880.593.798	81.511.862.737	100%

AÑO 2001	Presupuesto Asignado (2)	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	59.206.954.770	59.007.729.710	100%
Bienes y Servicios de Consumo	21.972.536.120	21.895.666.030	100%
Inversión	6.631.322.020	6.581.596.935	99%
Transferencias	2.419.599.563	2.144.361.959	89%
Otros	356.406.062	290.771.543	82%
TOTAL	90.586.818.535	89.920.126.177	99%

AÑO 2002	Presupuesto Asignado (2)	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	62.544.646.690	62.131.832.170	99%
Bienes y Servicios de Consumo	23.899.818.530	23.773.715.300	99%
Inversión	5.361.483.400	3.802.496.124	71%
Transferencias	2.266.522.555	2.160.522.794	96%
Otros	286.405.175	235.155.748	82%
TOTAL	94.348.876.350	92.103.722.136	98%

AÑO 2003	Presupuesto Asignado (3)
Personal	59.904.108.000
Bienes y Servicios de Consumo	23.485.444.000
Inversión	2.074.495.000
Transferencias	1.786.634.000
Otros	350.000.000
TOTAL	87.600.681.000

(1): Los montos corresponden a los Subtítulos 21 (Personal), 22 (Bienes y Servicios de Consumo), 31 (Inversión Real), 25 – 33 (Transferencias Corrientes y de Capital) y 24 (Prestaciones Provisionales).

(2): Se considera Presupuesto Asignado al Presupuesto Inicial más o menos las variaciones efectuadas en el transcurso del año.

(3): Corresponde al Presupuesto Inicial sin variaciones.

II. Información Específica del Programa, Periodo 1999-2003 (en miles de pesos de 2003).

2.1. Fuentes de Financiamiento del Programa

Cuadro N° 2: Fuentes de Financiamiento del Programa En pesos de 2003

Fuentes de Financiamiento	1999		2000		2001		2002		2003	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1. Aporte Fiscal Directo	51.241.500	100	152.452.227	100	747.104.475	100	1.065.153.845	100	597.908.000	100
2. Transferencias de otras instituciones públicas										
3. Otras fuentes de financiamiento										
Total	51.241.500	100	152.452.227	100	747.104.475	100	1.065.153.845	100	597.908.000	100

2.2. Presupuesto de Gasto y Gasto Efectivo del Programa En pesos de 2003

AÑO 1999 (4)	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo (3)	
		Monto	%
Personal			
Bienes y Servicios de Consumo	51.241.500	53.121.679	104%
Inversión			
Transferencias			
Otros			
TOTAL	51.241.500	53.121.679	104%

AÑO 2000 (5)	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	7.179.227	7.179.227	100%
Bienes y Servicios de Consumo	137.050.000	153.282.327	112%
Inversión	8.223.000	8.223.000	100%
Transferencias			
Otros			
TOTAL	152.452.227	168.684.554	111%

AÑO 2001	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	34.098.610	34.098.610	100%
Bienes y Servicios de Consumo	19.257.753	19.257.753	100%
Inversión	693.748.112	693.748.114	100%
Transferencias			
Otros			
TOTAL	747.104.475	747.104.477	100%

AÑO 2002	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	36.040.445	36.040.445	100%
Bienes y Servicios de Consumo	33.057.553	33.057.553	100%
Inversión	996.055.848	1.050.295.497	105%
Transferencias			
Otros			
TOTAL	1.065.153.846	1.119.393.495	105%

AÑO 2003	Presupuesto Asignado
Personal	46.548.000
Bienes y Servicios de Consumo	11.017.000
Inversión	540.343.000
Transferencias	
Otros	
TOTAL	597.908.000

(4): Durante los años 1999 y 2000, el Programa de Segmentación Penitenciaria fue financiado con recursos de la continuidad del Presupuesto de Gendarmería de Chile, específicamente del ítem de Mantenimiento y Reparación.

(5): Esta columna no incluye los costos de administración del Programa de Segmentación, los que sí se incluyen en el Cuadro N° 6 "Gastos de Administración y Costos de Producción de los Componentes del Programa".

(6) Este monto no contempla la suma de \$ 196.507.465 debido a modificaciones en las obras contratadas y a problemas de seguridad en la ejecución de los trabajos en el CCP Colina I, que han implicado la demora en la entrega de las obras y en los pagos a los contratistas

2.3. Total de Gasto Efectivo del Programa En pesos de 2003

AÑO	Gasto Efectivo del Presupuesto Asignado	Otros Gastos	Total Gasto Efectivo del Programa
1999	53.121.679		53.121.679
2000	152.452.227		152.452.227
2001	747.104.477		747.104.477
2002	868.646.428		868.646.381

2.4. Costo de Producción de los Componentes del Programa. En miles de pesos del 2003

AÑO 1999	III	V	VII	Total
Componente 1*	10.248	21.158	11.261	53.122

AÑO 2000	I	III	VIII	IX	X	Total
Componente 1	36.234	29.055	29.055	29.055	29.055	152.452

AÑO 2001	II	IV	V	VI	VII	VIII	X	Total
Componente 1	138.138	166.184	101.859	38.267	103.897	93.671	105.088	747.104

AÑO 2002	I	II	V	VI	VII	IX	X	XI	RM	Total
Componente 1	33.959	48.753	74.829	55.603	59.096	38.923	56.021	50.293	647.677	1.065.154

* Componente 1: Población Penal reclusa segmentada.

2.5. Costos de Administración y Costos de Producción de los Componentes del Programa En miles de pesos del 2003

Cuadro N° 6: Gastos de Administración y Costos de Producción de los Componentes del Programa En pesos del 2003

AÑO	Gastos de Administración (7)	Costos de producción de los Componentes	Total Gasto Efectivo del Programa
1999	3.187.301	53.121.679	56.308.980
2000	10.121.073	168.684.554	178.805.627
2001	44.826.269	747.104.480	791.930.749
2002	67.163.610	1.065.153.846	1.132.317.456

(7): Los gastos de administración de cada año se calcularon en base a la proporción que representa los costos de personal del Subdepartamento de Infraestructura sobre el presupuesto total administrado por esa Unidad en el año 2002, que equivale a un 6%. El costo de personal del Subdepartamento de Infraestructura usado para el cálculo es preliminar y está sujeto a revisión.

MATRIZ DE MARCO LÓGICO
(PROPOSICION DEL PANEL DE EVALUACION)
PROGRAMA DE SEGMENTACIÓN PENITENCIARIA

AÑO INICIO DEL PROGRAMA: 1999
MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE JUSTICIA
SERVICIO RESPONSABLE: GENDARMERÍA DE CHILE
PRESUPUESTO ASIGNADO 2003: M\$ 597.909.000

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES ³⁰ /INFORMACIÓN Enunciado	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
FIN: Contribuir a la reinserción social de las personas reclusas			

³⁰ Los indicadores actuales no permiten evaluar el programa integralmente, dado el relativamente bajo nivel de análisis al interior del Programa. En el periodo de evaluación, por este Panel, sólo fue posible subsanar parcialmente este problema, con la construcción o modificación de los indicadores propuestos por el Servicio. Estos son los indicadores que se presentan en esta Matriz de Marco Lógico.

PROPÓSITO:	Fortalecer la integridad física, psicológica y sociocultural ³¹ de la población penal reclusa en recintos penales sin segmentación	<u>Eficacia</u>	Fortalecimiento de la seguridad física (disminución de riñas, agresiones físicas, etc.)	Calidad de la Segmentación	(número de eventos año t / número de eventos año t-1) x 100.	Estadísticas Departamento Seguridad Gendarmería	El inicio de la Reforma Procesal no altera significativamente el número de población penal.
		<u>Calidad</u>	de la Segmentación	(número de recintos segmentados calificados como "excelentes" o "buenos" / total de recintos segmentados) *100	Informe Subdepartamento Infraestructura y Departamento Readaptación	Políticas de Seguridad Ciudadana que no impliquen aumentos de la población penal.	
		Satisfacción de funcionarios Gendarmería	de de	(número de funcionarios que se declara "muy satisfecho" o "satisfecho" / total de funcionarios encuestados)*100	Encuesta anual de Satisfacción Laboral		
		<u>Eficiencia:</u>	Porcentaje anual de gastos administrativos en relación al gasto total del programa.	(Gasto administrativo año t / Gasto total del Programa año t)*100	Informe Anual de Gastos de Gendarmería		
		Costo por interno segmentado	interno segmentado	(Gasto total en segmentación año t / total población penal segmentada año t)	Informe Departamento Readaptación Subdepartamento Infraestructura		

³¹ El contagio criminógeno se encuentra asociado al deterioro psicosocial y sociocultural de las personas reclusas

<p><u>COMPONENTE:</u></p> <p>Población penal reclusa segmentada</p>	<p>Costo de aumento de plazas</p> <p><u>Economía:</u></p> <p>Porcentaje anual de ejecución presupuestaria en infraestructura.</p> <p>Porcentaje anual de ejecución presupuestaria del programa.</p> <p><u>Eficacia:</u></p> <p>Porcentaje anual de unidades penales con readecuación de infraestructura en relación al total.</p> <p>Porcentaje anual de internos clasificados en relación a la población objetivo.</p> <p>Porcentaje anual de internos derivados técnicamente en relación a la población objetivo</p>	<p>(Gasto en obras de infraestructura para la creación de nuevas plazas año t/ nuevas plazas creadas año t)</p> <p>(Gasto efectivo en Infraestructura año t / Presupuesto asignado a Infraestructura año t) *100</p> <p>(Gasto efectivo del Programa año t / Presupuesto asignado al Programa año t) *100</p> <p>(Nº de unidades penales con readecuación de infraestructura año t / Total unidades penales año t) x 100.</p> <p>(Nº internos clasificados año t / Total población objetivo año t) * 100.</p> <p>(Nº de internos derivados técnicamente año t/ Total internos población objetivo año t)* 100.</p>	<p>Informe Subdepartamento de Infraestructura</p> <p>Informe Subdepartamento de Infraestructura Anual de</p> <p>Informe anual de Gendarmería</p> <p>Informe Subdepartamento de Infraestructura Anual de</p> <p>Informe trimestral de Clasificación.</p> <p>Informe trimestral de Clasificación.</p>	
--	--	---	---	--

	<p>Porcentaje anual de unidades penales con segmentación en relación a las unidades penales potenciales</p> <p>Porcentaje anual de internos segmentados en relación a la población potencial</p> <p>Porcentaje anual internos en unidades penales del programa con oficinas de clasificación</p> <p>Porcentaje de unidades penales del programa con al menos 2 funcionarios capacitados en clasificación.</p> <p>Porcentaje anual de incremento de plazas, producto del Programa</p>	<p>(N° de unidades penales segmentadas año t / Total de unidades penales potenciales año t) * 100.</p> <p>(N° de internos segmentados año t / Total población penal potencial año t) * 100.</p> <p>(N° de internos en unidades penales con oficinas de clasificación funcionando año t / Total de internos en unidades penales objetivo año t) * 100</p> <p>(N° de unidades con al menos 2 funcionarios capacitados en clasificación / Total unidades penales objetivo) * 100.</p> <p>(N° de plazas creadas producto del Programa año t/ total de plazas del sistema penitenciario año t) * 100</p>	<p>Compendio anual de Gendarmería.</p> <p>Informe anual de Segmentación</p> <p>Informe anual de segmentación.</p> <p>Certificación de Departamento Personal.</p> <p>Informe Subdepartamento Infraestructura</p>	
--	--	---	---	--

	<p><u>Calidad</u></p> <p>Calidad de la segmentación</p> <p>Calidad de las plazas creadas como producto del Programa</p> <p><u>Eficiencia:</u></p> <p>Costo total anual por recinto segmentado</p> <p>Costo anual por interno segmentado</p> <p>Costo anual aumento de plazas</p>	<p>(número de recintos segmentados calificados como "excelentes" o "buenos" año t / total de recintos segmentados año t) *100</p> <p>(Nº de nuevas plazas calificadas como "excelentes" o "buenas" año t / Total de plazas creadas como producto del Programa año t) *100</p> <p>(Gasto total en segmentación año t / Nº de recintos segmentados año t)</p> <p>(Gasto total en segmentación año t / Nº de internos segmentados año t)</p> <p>(Gasto total en infraestructura año t / Nº plazas nuevas año t)</p>	<p>Informe Subdepartamento Infraestructura Departamento Readaptación</p> <p>Informe Subdepartamento Infraestructura</p> <p>Informe Subdepartamento Infraestructura Departamento Readaptación</p> <p>Informe Subdepartamento Infraestructura Departamento Readaptación</p> <p>Informe Subdepartamento Infraestructura</p>	<p>de y de</p> <p>de</p> <p>de y de</p> <p>de y de</p> <p>de</p>
--	--	--	--	--

	Costo total anual de la readecuación de infraestructura por recinto penitenciario	(Gasto total programa en infraestructura año t / N° de recintos penitenciarios con readecuación año t)	Informe Subdepartamento Infraestructura de	
<p><u>ACTIVIDADES :</u></p> <p>1.- Readecuación de Infraestructura:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico de cada unidad a intervenir • Visita en terreno de cada unidad seleccionada • Estudio y diseño de las obras de Infraestructura. • Licitación de las obras. • Ejecución de las obras • Entrega de las obras <p>2.- Clasificación de la población penal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contratación de profesionales a cargo de la actividad. 				<p>Existen empresas constructoras interesadas en realizar las obras de infraestructura.</p> <p>Existen los permisos oportunos de la Contraloría General de la República para realizar licitaciones.</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación de los funcionarios, tanto profesionales como uniformados. • Habilitación de Oficinas de Clasificación. • Clasificación de los internos. • Plan de Segmentación. <p>3.- Segmentación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Derivación física de los internos. <p>4. Reinserción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseño de planes de capacitación focalizados, de apoyo a la reinserción de los reclusos segmentados • Aplicación de estos planes • Evaluación de los planes <p>5. Monitoreo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseño de Instrumentos de Monitoreo y Fiscalización del 			<p>Existen profesionales interesados en participar en los concursos para la clasificación</p>
---	--	--	---

<p>Programa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de los Instrumentos de Monitoreo y Fiscalización • Análisis del Monitoreo y Fiscalización • Corrección de elementos susceptibles de corrección a la luz del análisis del monitoreo y fiscalización. 				
--	--	--	--	--

MATRIZ DE EVALUACION

PROGRAMA DE SEGMENTACIÓN PENITENCIARIA

AÑO INICIO DEL PROGRAMA: 1999 MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE JUSTICIA SERVICIO RESPONSABLE: GENDARMERÍA DE CHILE PRESUPUESTO ASIGNADO 2003: MS 597.909.000			
Objetivos		Indicadores	
	Enunciado	Forma de Cálculo	Valores
FIN: Contribuir a la reinserción social de las personas reclusas			
PROPÓSITO: Fortalecer la integridad física, psicológica y sociocultural ¹ de la población penal reclusa en recintos penales sin segmentación	<u>Eficacia</u> Fortalecimiento de la seguridad física (disminución de riñas, agresiones físicas, etc.)	(número de eventos año t / número de eventos año t -1) * 100.	No se cuenta con datos

¹ El contagio criminógeno se encuentra asociado al deterioro psicosocial y sociocultural de las personas reclusas

Indicadores			
Objetivos	Enunciado	Forma de Cálculo	Valores
	<u>Calidad</u> Calidad de la Segmentación	(número de recintos segmentados calificados como "excelentes" o "buenos"/ total de recintos segmentados) *100	Sólo se cuenta con información al final del periodo 66.7 %
	Satisfacción de funcionarios de Gendarmería	(número de funcionarios que se declara "muy satisfecho" o satisfecho"/ total de funcionarios encuestados)*100	No se cuenta con información, ya que esta encuesta no se ha realizado
	<u>Eficiencia:</u> Porcentaje anual de gastos administrativos en relación al gasto total del programa.	(Gasto administrativo año t/ Gasto total del Programa año t)*100	No se cuenta con información sobre el total de gastos administrativos involucrados en el Programa

Objetivos	Indicadores			
	Enunciado	Forma de Cálculo	Valores	
	Costo por interno segmentado	(Gasto total en segmentación año t/ total población penal segmentada año t)	Año 1999	Costo x Interno \$ 20.391
			2000	\$ 36.236
			2001	\$ 87.383
			2002	\$ 91.612
	Costo de aumento de plazas	(Gasto en obras de infraestructura para la creación de nuevas plazas año t/ nuevas plazas creadas año t)	Año 1999	Costo x Nueva Plaza \$ 48.262
			2000	\$ 59.247
			2001	\$ 237.884
			2002	\$ 449.738
	<u>Economía:</u> Porcentaje anual de ejecución presupuestaria en infraestructura.	(Gasto efectivo en Infraestructura año t / Presupuesto asignado a Infraestructura año t) *100	Año 1999	Ejecución Presupuestaria Sin Presupuesto
			2000	100 %
			2001	100 %
			2002	80 %

Indicadores													
Objetivos	Enunciado	Forma de Cálculo	Valores										
	Porcentaje anual de ejecución presupuestaria del programa.	(Gasto efectivo del Programa año t / Presupuesto asignado al Programa año t) * 100	<table border="0"> <tr> <td style="text-align: center;">Año</td> <td style="text-align: center;">Ejecución Presupuestaria</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">1999</td> <td style="text-align: center;">104 %</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">2000</td> <td style="text-align: center;">100 %</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">2001</td> <td style="text-align: center;">100 %</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">2002</td> <td style="text-align: center;">81 %</td> </tr> </table>	Año	Ejecución Presupuestaria	1999	104 %	2000	100 %	2001	100 %	2002	81 %
Año	Ejecución Presupuestaria												
1999	104 %												
2000	100 %												
2001	100 %												
2002	81 %												
	<u>Eficacia:</u>												
	Porcentaje anual de unidades penales con readecuación de infraestructura en relación al total.	(N° de unidades penales con readecuación de infraestructura año t / Total unidades penales año t) x 100.	<table border="0"> <tr> <td style="text-align: center;">Año</td> <td style="text-align: center;">Porcentaje</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">1999</td> <td style="text-align: center;">5.0 %</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">2000</td> <td style="text-align: center;">12.0 %</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">2001</td> <td style="text-align: center;">23.0 %</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">2002</td> <td style="text-align: center;">35.0 %</td> </tr> </table>	Año	Porcentaje	1999	5.0 %	2000	12.0 %	2001	23.0 %	2002	35.0 %
Año	Porcentaje												
1999	5.0 %												
2000	12.0 %												
2001	23.0 %												
2002	35.0 %												
<u>COMPONENTE</u>													
Población penal reclusa segmentada													

Indicadores			
Objetivos	Enunciado	Forma de Cálculo	Valores
	Porcentaje anual de internos clasificados en relación a la población objetivo.	(N° internos clasificados año t / Total población objetivo año t) * 100.	<p>Año 1999 8.6 %</p> <p>2000 28.7 %</p> <p>2001 44.3 %</p> <p>2002 54.7 %</p>
	Porcentaje anual de internos derivados técnicamente en relación a la población objetivo	(N° de internos derivados técnicamente año t/ Total internos población objetivo año t)* 100.	<p>Año 1999 8.6 %</p> <p>2000 28.7 %</p> <p>2001 44.3 %</p> <p>2002 54.7 %</p>

Indicadores			
Objetivos	Enunciado	Forma de Cálculo	Valores
	Porcentaje anual de unidades penales con segmentación en relación a las unidades penales potenciales	(N° de unidades penales segmentadas año t / Total de unidades penales potenciales año t) * 100.	Año 1999 5.0 % 2000 12.0 % 2001 23.0 % 2002 35.0 %
	Porcentaje anual de internos segmentados en relación a la población potencial	(N° de internos segmentados año t / Total población penal potencial año t) * 100.	1999 8.6 % 2000 28.6 % 2001 44.3 % 2002 54.7 %
	Porcentaje anual internos en unidades penales del programa con oficinas de clasificación	(N° de internos en unidades penales con oficinas de clasificación funcionando año t / Total de internos en unidades penales objetivo año t) * 100	Año 1999 100.0 % 2000 100.0 % 2001 100.0 % 2002 100.0 %

Objetivos	Indicadores		
	Enunciado	Forma de Cálculo	Valores
	<p>Porcentaje de unidades penales del programa con al menos 2 funcionarios capacitados en clasificación.</p> <p>Porcentaje anual de incremento de plazas, producto del Programa</p> <p><u>Calidad</u></p> <p>Calidad de la segmentación</p>	<p>(N° de unidades con al menos 2 funcionarios capacitados en clasificación / Total unidades penales objetivo) * 100.</p> <p>(N° de plazas creadas producto del Programa año t / total de plazas del sistema penitenciario año t) * 100</p> <p>(número de recintos segmentados calificados como "excelentes" o "buenos" año t / total de recintos segmentados año t) * 100</p>	<p>Año</p> <p>1999</p> <p>2000</p> <p>2001</p> <p>2002</p> <p>Porcentaje</p> <p>100.0 %</p> <p>100.0 %</p> <p>100.0 %</p> <p>100.0 %</p>

Indicadores			
Objetivos	Enunciado	Forma de Cálculo	Valores
	Calidad de las plazas creadas como producto del Programa	(N° de nuevas plazas calificadas como "excelentes" o "buenas" año t / Total de plazas creadas como producto del Programa año t) *100	Sin Información
	<u>Eficiencia:</u>		
	Costo total anual por recinto segmentado	(Gasto total en segmentación año t / N° de recintos segmentados año t)	<p style="text-align: right;">Gasto (miles de \$)</p> <p>Año 1999 \$ 30.486</p> <p>2000 \$ 47.304</p> <p>2001 \$ 98.569</p> <p>2002 \$ 102.572</p>
	Costo anual por interno segmentado	(Gasto total en segmentación año t / N° de internos segmentados año t)	<p style="text-align: right;">Gasto (\$)</p> <p>Año 1999 \$ 72.158</p> <p>2000 \$ 69.068</p> <p>2001 \$ 249.447</p> <p>2002 \$ 460.840</p>

Objetivos	Indicadores		
	Enunciado	Forma de Cálculo	Valores
	Costo anual aumento de plazas	(Gasto total en infraestructura año t / N° plazas nuevas año t)	Año 1999 Gasto (\$) \$ 61.951 2000 \$ 54.947 2001 \$ 182.578 2002 \$ 541.835
	Costo total anual de la readecuación de infraestructura por recinto penitenciario	(Gasto total programa en infraestructura año t / N° de recintos penitenciarios con readecuación año t)	Sin Información

