

Resumen Ejecutivo - Evaluación Comprehensiva del Gasto Gendarmería de Chile (GENCHI)

Periodo de Evaluación: 2003-2008

Presupuesto Institución año 2010: \$220.938 MILLONES

I. DESCRIPCIÓN

1 Definiciones Estratégicas Gendarmería de Chile

1.1 Misión Institucional

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

1.2. Objetivos Estratégicos

Los objetivos estratégicos de Gendarmería de Chile son:

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

1.3 Productos Estratégicos

Los productos estratégicos y su desagregación, así como su relación con los objetivos estratégicos son los siguientes:

Cuadro N° 1 Nómina de Productos, Subproductos Estratégicos y Productos Específicos y Objetivo relacionado

Producto	Subproducto	Producto específico	Objetivo Relacionado
1. Vigilancia	1.1. Cumplimiento de la reclusión.	1.1.1 - Control perimetral	i
		1.1.2 - Control de desplazamientos internos	i, ii
		1.1.3 - Control de ingresos y egresos de bienes y personas	i, ii
	1.2. Seguridad física y personal de la población penal y de los funcionarios.	1.2.1 - Segregación	i, ii, iii
		1.2.2 - Control de eventos críticos	i, ii
	1.3. Traslados de la población penal.	1.3.1 - A tribunales	i, ii
		1.3.2 - A hospitales y otros	i, ii
	1.4. Control y seguimiento de los beneficios	1.4.1 - Control y seguimiento de la salida controlada al medio libre	i, ii
		1.4.2 - Control y seguimiento de la salida dominical	i, ii
		1.4.3 - Control y seguimiento a libertad condicional	i, ii

Producto	Subproducto	Producto específico	Objetivo Relacionado
	1.5. Control y seguimiento de penas alternativas a la reclusión	1.5.1 - Control administrativo a la Reclusión Nocturna	i, ii
		1.5.2 - Control administrativo a la Remisión Condicional de la Pena	i, ii
		1.5.3 - Seguimiento a libertad vigilada	i, ii
2. Atención	2.1. Prestaciones básicas	2.1.1 - Alimentación	ii
		2.1.2 - Alojamiento	ii
		2.1.3 - Atención primaria de Salud	ii
		2.1.4 - Aseo ambiental y control de plagas	ii
		2.1.5 - Atención social	ii
	2.2. Condiciones para el ejercicio de derechos	2.2.1 - Acceso a la familia	ii, iii
		2.2.2 - Acceso al trabajo	ii, iii
		2.2.3 - Acceso a la educación	ii, iii
		2.2.4 - Acceso al deporte y recreación	ii, iii
		2.2.5 - Acceso a la información	ii, iii
		2.2.6 - Acceso a la práctica de credo	ii, iii
		2.2.7 - Acceso a la cultura	ii, iii
		2.2.8 - Acceso a la asistencia judicial	ii, iii
3. Asistencia	3.1. Estímulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades	3.1.1 - Apoyo psicológico	ii, iii
		3.1.2 - Tratamiento de adicciones	ii, iii
		3.1.3 - Capacitación	ii, iii
		3.1.4 - Trabajo productivo	ii, iii
	3.2. Beneficios de salida al medio libre	3.2.1 - Salida Dominical	ii, iii
		3.2.2 - Salida de Fin de Semana	ii, iii
		3.2.3 - Salida controlada al Medio Libre	ii, iii
		3.2.4 - Postulación a la Libertad Condicional	ii, iii
	3.3. Apoyo a la reinserción post-penitenciaria	3.3.1 - Control del proceso de Eliminación de Antecedentes Penales	iii
		3.3.2 - Reinserción Laboral a personas con beneficios y/o egresados del sistema penitenciario	iii

1.4 Sistema Penitenciario Nacional

La gestión que realiza Gendarmería subdivide al sistema penitenciario nacional en cuatro subsistemas, que se diferencian entre sí, según la fase del proceso judicial en que se encuentra la población atendida y/o tipo de condena de la que es objeto, a saber:

a) Subsistema Cerrado

Está dirigido a personas privadas de libertad. Ellas se pueden clasificar según su situación con respecto al procesamiento: (i) Detenidos: Son personas que aun no han sido puestas a disposición de algún juez. (ii) Imputados o Procesados: Son personas acusadas de un delito, que tienen un proceso en curso y los jueces que corresponde han decidido mantenerlos en prisión preventiva. El término Procesado se utiliza en personas cuyos delitos fueron cometidos mientras regían las normas previas a la Reforma Procesal Penal, mientras que Imputado corresponde al actual sistema procesal. (iii) Condenados: Se trata de individuos cuya culpabilidad en un delito ha sido demostrada por un tribunal y éste ha determinado una pena de prisión efectiva.

La atención del Subsistema Cerrado se realiza en establecimientos penitenciarios denominados unidades penales. Cada uno de ellos está a cargo de una autoridad unipersonal, denominada Alcaide, que siempre es un funcionario de Gendarmería. Los subproductos que se prestan en el subsistema cerrado son los siguientes: 1.1. Cumplimiento de la reclusión, 1.2. Seguridad física y personal de la población penal y de los funcionarios, 1.3. Traslados de la población penal, 1.4. Control y seguimiento de los beneficios (exceptuando el producto específico 1.4.3 - Control y seguimiento a libertad condicional), 2.1. Prestaciones básicas, 2.2. Condiciones para el ejercicio de derechos, 3.1. Estímulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades y 3.2. Beneficios de salida al medio libre.

Aproximadamente la mitad de los condenados del país se encuentran reclusos en unidades penales (49,11 % del total de la población de condenados, lo que corresponde a 53.153 personas)¹.

Cada unidad penal es operada bajo uno de dos modelos alternativos de gestión: Tradicional o Concesionado. Ellos se diferencian según lo indicado en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 2 Diferencias entre Modelo Tradicional y Concesionado de gestión de Unidades Penales

Concepto		Modalidad de Gestión	
		Tradicional	Concesionada
Propiedad de la infraestructura		Estatal	Estatal
Responsable de mantener la Infraestructura		Gendarmería	Concesionario
Financiamiento inicial de la construcción		Estatal	Concesionario. Salvo en el Grupo II, que la asumió el Estado, a causa de contingencias.
Diseño de la construcción		Estatal	Ha ido evolucionando. Inicialmente lo hacía la empresa concesionaria y actualmente el diseño lo realiza el Estado.
Responsabilidad por la construcción de la infraestructura		Estatal	Concesionario. Salvo una excepción, en el Grupo II, que la asumió el Estado, a causa de contingencias
Dirección y responsabilidad de la operación del establecimiento		Gendarmería (Específicamente, el Alcaide de la unidad penal).	
Responsable de proveer Subproductos asociados a Vigilancia	Subproducto 1.1. Cumplimiento de la reclusión.	Gendarmería	
	Subproducto 1.2. Seguridad física y personal de la población penal y de los funcionarios.	Gendarmería	
	Subproducto 1.3. Traslados de la población penal.	Gendarmería	
	Subproducto 1.4. Control y seguimiento de los beneficios	Gendarmería	
Responsable de proveer Subproductos asociados a Atención	Subproducto 2.1. Prestaciones básicas	Gendarmería	Concesionario
	Subproducto 2.2. Condiciones para el ejercicio de derechos	No se trata de un servicio o producto que se entregue, sino que se trata de un atributo de otros. Por ello, no es posible asociar un responsable de la provisión.	
Responsable de proveer Subproductos asociados a Asistencia	Subproducto 3.1. Estímulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades	Gendarmería	Concesionario
	Subproducto 3.2. Beneficios de salida al medio libre	Gendarmería	Concesionario
Financiamiento de mantención de infraestructura y provisión de productos específicos 2.1 (Prestaciones básicas), 3.1 (Estímulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades) y 3.2 (Beneficios de salida al medio libre).		Presupuesto anual	Contrato a 20 años firmado por el estado.

Fuente: Elaboración propia

¹ Fuente: Subdepartamento de Estadística y Control Penitenciario, Gendarmería de Chile, octubre de 2010

La población promedio atendida el año 2009 ascendió a 52.248² personas, en las 94 unidades penales que conforman el subsistema cerrado. El 21 % de la población penal se atiende en las 6 unidades penales administradas bajo la modalidad de concesiones.

b) Subsistema semi-abierto

Está constituido por establecimientos penitenciarios denominados Centros de Educación y Trabajo Semi-Abiertos (CET Semi-Abiertos), donde se atiende a personas que tienen la calidad procesal de condenados a penas privativas de libertad. Son establecimientos independientes del subsistema cerrado, ya que físicamente se encuentran separados de cualquier unidad penal y cuentan con una dirección propia y autónoma con respecto a otro establecimiento. La operación de los CET Semi-Abiertos es responsabilidad de Gendarmería y se carece de la participación de algún concesionario.

Se prestan los mismos productos específicos que en el subsistema cerrado (1.1. Cumplimiento de la reclusión, 1.2. Seguridad física y personal de la población penal y de los funcionarios, 1.3. Traslados de la población penal, 1.4. Control y seguimiento de los beneficios, 2.1. Prestaciones básicas, 2.2. Condiciones para el ejercicio de derechos, 3.1. Estímulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades y 3.2. Beneficios de salida al medio libre.).

A pesar de prestarse los mismos productos que en el subsistema cerrado, se producen diferencias en cuanto a la forma en que éstos se generan. En cuanto a Vigilancia, en los CET Semi-Abiertos no existen medidas coercitivas, tales como gendarmes armados o rejas. El cumplimiento de la reclusión depende de la autodisciplina y fuerza de voluntad de los condenados. En estos establecimientos, a diferencia del subsistema cerrado, existe una orientación hacia el desarrollo de los subproductos 2.2. Condiciones para el ejercicio de derechos y 3.1. Estímulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades, ya que las actividades diarias de los internos giran en torno a realizar un trabajo con resultados productivos.

Al año 2009, existen 20 Centros de Educación y Trabajo Semi-Abiertos, los cuales albergan en promedio a 494 personas.

c) Subsistema abierto

Este subsistema atiende a personas condenadas a penas alternativas a la reclusión. Los subproductos entregados son 1.5. Control y seguimiento de penas alternativas a la reclusión, que se subdivide en tres productos específicos: 1.5.1 - Control administrativo a la Reclusión Nocturna, 1.5.2 - Control administrativo a la Remisión Condicional de la Pena y 1.5.3 - Seguimiento a libertad vigilada. También se presta el subproducto 3.1. Estímulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades, que se subdivide en los productos específicos 3.1.1 - Apoyo psicológico, 3.1.2 - Tratamiento de adicciones, 3.1.3 - Capacitación y 3.1.4 - Trabajo productivo.

Las actividades que realiza Gendarmería, en relación al producto 1.5. Control y seguimiento de penas alternativas a la reclusión se caracterizan a continuación, según producto específico:

- Producto específico 1.5.1: **Control administrativo de la Reclusión nocturna:** Personal de Gendarmería recibe a las personas condenadas a ese tipo de pena, controla que su libertad quede restringida durante la noche y las libera al amanecer.
- Producto específico 1.5.2: **Control administrativo de la Remisión condicional:** Personal de Gendarmería recibe, mensualmente a las personas condenadas, en esa situación, verifica su identidad y les proporciona un libro para que firmen.
- Producto específico 1.5.3: **Control administrativo de la Libertad Vigilada:** Un profesional de Gendarmería apoya y controla a los individuos que han sido condenados, a los cuales se les otorga la libertad, pero bajo la obligación

² Fuente: Base de datos GENCHI, 2010

de cumplir con determinadas condiciones impuestas por el tribunal, de tipo educacional, laboral, habitacional y/o de comportamiento.

Todos los productos específicos indicados son entregados por personal de Gendarmería.

Las actividades que realiza Gendarmería, en relación al producto 3.1. Estímulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades se materializan en la forma de programas de apoyo para completar estudios, orientación para utilizar las redes asistenciales que provee el estado a la comunidad y apoyo a la inserción laboral, mediante capacitación y acompañamiento en el proceso de inserción laboral. Ello es realizado por personal de Gendarmería, con apoyo de instituciones de capacitación contratada o perteneciente al sistema estatal.

La atención de la población se realiza en alguno de los 32 establecimientos penitenciarios de Gendarmería denominados centros de reinserción Social (CRS), que son unidades de Gendarmería dedicadas a atender condenados a penas alternativas a la reclusión. Son establecimientos independientes del subsistema cerrado, ya que físicamente se encuentran separados de cualquier unidad penal y cuentan con una dirección propia y autónoma con respecto a otro establecimiento. También se cuenta con los Centros Abiertos (CA), que son 16 establecimientos penitenciarios destinados a la custodia y control de población condenada a reclusión nocturna, población con arresto nocturno y, eventualmente, condenados a medidas de reclusión que se encuentran beneficiados con salida controlada al medio libre.

No obstante ser los Centros de Reinserción Social los establecimientos de Gendarmería que les corresponde materializar las penas alternativas a la reclusión, el 34,0% de la reclusión nocturna y el 22,5% del control a la remisión condicional de la pena, se realiza en unidades penales del subsistema cerrado.

La población atendida por penas alternativas a la reclusión fueron 52.429, en promedio, el año 2009, pudiéndose desagregar esa cifra en 35.882 por remisión condicional de la pena, 11.450 por reclusión nocturna y 5.097 por libertad vigilada.

d) **Subsistema post-penitenciario**

Le corresponde la provisión de los Subproductos 1.4.3 - Control y seguimiento a libertad condicional, 3.3.1 - Control del proceso de Eliminación de Antecedentes Penales y 3.3.2 - Reinserción Laboral a personas con beneficios y/o egresados del sistema penitenciario.

- Subproducto 1.4.3 - **Control y seguimiento a libertad condicional**: Consiste en atender a los condenados a penas de reclusión que han recibido el beneficio de cumplir el saldo de su condena en el medio libre, sobre la base de un decreto del Ministerio de Justicia. Esas personas deben acudir, semanalmente, a una dependencia de Gendarmería a firmar.
- Subproducto 1.4.3 - **Control del Proceso de Eliminación de antecedentes penales**: Se trata de atender a personas que han cumplido condenas, privativas de libertad o alternativas a la reclusión, que se encuentran tramitando el beneficio legal de eliminar sus antecedentes penales. Deben acudir a firmar, con una frecuencia mensual, a un recinto de Gendarmería, durante un plazo que fluctúa entre dos y cinco años, dependiendo de si ha sido condenado una vez o si ha sido reincidente.
- Subproducto 3.3.2 - **Reinserción Laboral a personas con beneficios y/o egresados del sistema penitenciario**: se materializan en la forma de programas de apoyo para completar estudios y apoyo a la inserción laboral, mediante capacitación y acompañamiento en el proceso de inserción laboral. Ello es realizado por personal de Gendarmería, con apoyo de instituciones de capacitación contratada o perteneciente al sistema estatal.

Los productos indicados son entregados por Gendarmería en alguno de los 9 establecimientos, denominados Patronatos Locales de Reos, que son independientes del subsistema cerrado, ya que físicamente se encuentran separados de cualquier unidad penal y cuentan con una dirección propia y autónoma con respecto a otro establecimiento. El proceso de control de firma, tanto para efectos de control de libertad condicional como para eliminación de antecedentes penales se

puede realizar, también, en los Centros de Reinserción Social (Subsistema abierto) o en las unidades penales (Subsistema cerrado).

En el año 2009 existían 548 personas bajo control por libertad condicional. El 43,1% de ellas se atiende en un Patronato Local y el 56,9% en unidades penales (subsistema cerrado). Al año 2008³ existían 19.434 personas tramitando eliminación de antecedentes penales.

2 Estructura Organizacional y Mecanismos de Gestión

2.1. Estructura Organizacional

La Subsecretaría de Justicia se relaciona con GENCHI a través del Subsecretario(a), la Oficina de Planificación y Presupuesto y la Unidad de Finanzas. Por parte de Gendarmería las interrelaciones ocurren, principalmente, con el Director, el Departamento de Planificación, la Subdirección Administrativa y la Unidad de Concesiones. La relación principal es la formulación y seguimiento del Plan de Acción Institucional, preparado por Gendarmería, bajo las orientaciones que entrega la Subsecretaría, basadas en prioridades del Ministerio de Justicia y otros requerimientos gubernamentales, tales como Ley de nuevo trato, Programas de mejoramiento de Gestión, Programación gubernamental y Metas Congreso. Se realizan seguimientos en base a informes de frecuencia trimestral, preparados en formatos preestablecidos. Otro vínculo es la formulación presupuestaria de Gendarmería, la cual es dirigida por la Subsecretaría de Justicia.

El nivel central de Gendarmería participa como apoyo en la provisión de todos los productos estratégicos, vinculándose indirectamente en su provisión mediante acciones de control y planificación. En el nivel operativo, Gendarmería opera autónomamente, en el sentido que cada establecimiento penitenciario⁴ cuenta con una Jefatura, presupuesto y personal propio. Es en estos establecimientos donde se realiza la provisión de los productos estratégicos

En cuanto a estructura organizacional, en el nivel jerárquico más alto se encuentra la Dirección Nacional, de la cual dependen los quince Directores Regionales⁵, quienes tienen tuición sobre todos los establecimientos penitenciarios ubicados dentro de los límites geográficos de una Región, tanto en los subsistemas cerrado, semi-abierto, abierto y post-penitenciario. De la Dirección Nacional, aparte de los Directores Regionales dependen tres subdirecciones. La Subdirección Operativa, que realiza las definiciones técnicas relacionadas con seguridad y que posee un rol normativo y de control funcional en la provisión del producto estratégico Vigilancia. La Subdirección Técnica posee un rol similar, pero en relación a los sub-productos 2.2-Condiciones para el ejercicio de derechos, 3.1-Estímulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades y 3.2-Beneficios de salida al medio libre. La Subdirección Administrativa es la encargada de velar por la eficaz, eficiente y oportuna gestión de los recursos humanos, financieros y materiales de Gendarmería de Chile.

De la Dirección nacional depende también la Escuela institucional, encargada de formar a los funcionarios especializados en Vigilancia y el Patronato Nacional de Reos, que posee un rol normativo y de control en la prestación del subproducto 3.3. Apoyo a la reinserción post-penitenciaria y el producto específico 1.4.3 - Control y seguimiento a libertad condicional. Además de las unidades de Staff de Planificación, Auditoría, Comunicaciones y Gabinete y Ayudantía, existe otra, denominada Unidad de Concesiones. Sus funciones son apoyar el proceso de desarrollo y operación de las unidades penales que funcionan bajo la modalidad de concesiones, mediante acciones de estudio, planificación, seguimiento y asesoría. Los productos estratégicos con los que se relaciona son todos aquellos que se prestan en el subsistema cerrado.

³ Última información recibida oficialmente.

⁴ Los establecimientos penitenciarios se denominan Unidad Penal en el subsistema cerrado; Centro de Educación y Trabajo Semi-Abierto, en el subsistema semi-abierto; Centro de Reinserción Social y Centro Abierto, en el subsistema abierto, y Patronato Local, en el subsistema post-penitenciario.

⁵ La orgánica de Gendarmería queda establecida en virtud del D.L. N° 2.859, promulgado el 12 de septiembre de 1.979.

2.2. Recursos Humanos e Infraestructura

Gendarmería de Chile⁶, al 31 de diciembre del año 2009 contaba con una dotación de 13.652 funcionarios en el país, de los cuales 10.678 (78%) es personal uniformado y 2.974 (22%) es personal civil. En el período 2003 – 2009 el número total de funcionarios creció 43%, aumentando los uniformados en 49% y los civiles un 26%.

Para el año 2009 es en la Dirección Nacional donde proporcionalmente existe una menor presencia de uniformados respecto de las regiones con un 66%. Dentro de esta Dirección, más del 95% de las plantas uniformadas se concentra en la Subdirección Operativa y en la Escuela Institucional. En cambio los funcionarios civiles están distribuidos fundamentalmente en la Subdirección Administrativa (57%), en la Escuela Institucional (14%) y en la Dirección Nacional (12%). En la distribución por sexo las mujeres son ampliamente minoritarias en la planta uniformada ya que las Oficiales mujeres fluctúan en el período de evaluación – 2003 - 2009 entre un 13% y 16% y en las Vigilantes estos guarismos fluctúan entre un 11% y 13%. En cambio, en los estamentos civiles la distribución es más igualitaria. Así, en el nivel profesional y técnico las mujeres en todos los años están en torno al 55%.

La mayor parte del personal está adscrito al producto Vigilancia (72,16 %). Por el contrario, el personal en Asistencia, es decir, lo que atañe a rehabilitación y reinserción social es menos del 8%.

Para ingresar a la planta 1 de Oficiales y planta 2 de Vigilantes es indispensable haber aprobado los Cursos de Formación de Aspirante a Oficial (4 semestres) o Vigilante-Alumno (2 semestres), según corresponda, en la Escuela de Gendarmería de Chile⁷. En el período 2003 al 2009 se formaron 5.575 alumnos Vigilantes lo que equivale a un promedio de 796 egresados por año. En el caso de los oficiales, el total formado para el mismo período fue de 312 con un promedio de 44 alumnos egresados por año.

En cuanto a infraestructura, a diciembre de 2009, existen en Chile un total de 171 establecimientos penitenciarios. A nivel de subsistemas, se aprecia que una mayoría de establecimientos, 54,9% del total (94 de un total de 171), corresponde a establecimientos penitenciarios denominados unidades penales del subsistema cerrado y, entre éstas, el 92,6 % son de tipo tradicional (87 de un total 94) y el 6,4 % de tipo concesionado (6 de un total de 94). En tanto, corresponden al subsistema abierto el 28,1 % de los establecimientos penitenciarios (48 de 171). Las unidades penales pertenecientes al subsistema semiabierto son el 11,7 del total (20 de 171), mientras que corresponden a establecimientos del subsistema postpenitenciario sólo el 5,2% (9 de 171).

2.3 Mecanismos de asignación y transferencia de recursos, modalidades de pago.

La distribución de recursos entre las diferentes unidades y productos estratégicos de la institución y entre las regiones, responde principalmente a una distribución histórica determinada por la continuidad de las operaciones de año en año para los gastos en personal y bienes y servicios de consumo, que en conjunto representan el 97% de los gastos de la Institución⁸, y de acuerdo a la cobertura proyectada para los gastos de los programas asociados al Producto Estratégico N°3, "Asistencia". Una parte del presupuesto total (9,4% el año 20089) es asignado conforme a las metas establecidas para el año en el Plan de Acción Institucional¹⁰ (PAI). La asignación responde a un proceso de planificación liderado por el

⁶ Las plantas del personal de GENCHI están fijadas por D.F.L. N° 1.791 del 31 de Diciembre de 1979, por la Ley 19.851 del 30 enero 2003 y la Ley 20.426 del 10 de marzo 2010. Esta legislación indica que el personal de Gendarmería se agrupa en planta 1(Oficiales), 2 (Vigilantes) y 3 (Civiles) y dentro de éstas en los escalafones y subescalafones con el número de plazas por cada una de ellas, los grados, remuneraciones, asignaciones y los requisitos para ser ocupadas.

⁷ D.F.L. N° 1.791 Fija estatuto del personal de Gendarmería de Chile. Santiago, 31 de Diciembre de 1979 Artículo 14 y ss°-

⁸ El presupuesto de gastos en personal y bienes y servicios de consumo no está desglosado por producto estratégico.

⁹ Al momento del cierre de la recepción de información para esta evaluación no se disponía del PAI 2009.

¹⁰ El Plan de Acción Institucional es presentado por la máxima autoridad de Gendarmería y constituye una herramienta de gestión básica para todos los funcionarios que cumplen funciones directivas, de jefaturas de unidades y profesionales o asesoras en el Servicio de Gendarmería. El PAI presenta el conjunto de metas que debe desarrollar Gendarmería para cumplir con su Misión. En él se recogen las

Departamento de Planificación, que incluye la estimación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las metas definidas en el proceso de preparación del PAI, a nivel de subtítulos, ítems y asignaciones presupuestarias. En este proceso se incorporan diferentes tipos de metas, tanto las derivadas de compromisos con el Gobierno, tales como las asociadas a PMG, los compromisos derivados de la Evaluación de Programas Gubernamentales y las metas Congreso Nacional, como las generadas por iniciativa de la propia institución.

Los montos asignados regionalmente son transferidos de acuerdo a la programación del gasto mensual que cada región entrega al Departamento de Contabilidad y Presupuesto el año anterior y que es actualizada mensualmente el mes anterior al de ejecución. A solicitud de las regiones, y por causas justificadas, el presupuesto regional puede ser modificado en un determinado período.

Las Direcciones Regionales distribuyen el presupuesto principalmente sobre la base de un criterio histórico para cada programa presupuestario¹¹ y cada establecimiento penitenciario. Esta distribución básica es ajustada por el resultado del proceso de planificación que significa la preparación del presupuesto exploratorio. Las principales desviaciones respecto del criterio histórico provienen de proyectos de mantenimiento de infraestructura o de reparación de ésta por eventos de emergencia.

2.4 Mecanismos de Auditoría, Rendición de Cuentas y Transparencia en el Uso de los Recursos

Las Unidades de Auditoría Central y Regionales del Servicio, realizan el mismo tipo de auditorías referidas a materias administrativas contables, financieras contables, administrativas, de procesos, de estados financieros, de procedimientos, de administración de los recursos, y de cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias. Mientras la Unidad de Auditoría Central, además de auditar a unidades de este nivel, se desplaza al resto del país para realizar auditorías a los establecimientos penitenciarios, incluyendo las unidades penales tradicionales y concesionadas y a los establecimientos penitenciarios del subsistema abierto (Centros Abiertos y Centros de Reinserción Social). Los responsables regionales solo auditan las unidades penales tradicionales y concesionadas.

2.5 Actividades e Instrumentos de Fiscalización, Seguimiento y Evaluación

El Sistema de Información para la Gestión (SIG) que se inscribe en el marco del Sistema de Planificación y Control de Gestión del PMG, comprende un conjunto de indicadores de desempeño para medir la gestión del Servicio que contribuya a los procesos de toma de decisiones y la cuenta pública de sus resultados. Las entidades que generan información son los **Centros de Responsabilidad**, unidades organizacionales que generan productos o servicios y que están a cargo de un responsable. Estos Centros de Responsabilidad se subdividen en dos categorías: Centros de Responsabilidad Territoriales (CRT) y Centros de Responsabilidad Funcionales (CRF). Los CRT son aquellos cuya operación se circunscribe a un territorio determinado. En esta categoría se encuentran las Direcciones Regionales y los Establecimientos Penitenciarios. Los Establecimientos Penitenciarios comprenden: Unidades Penales del Subsistema Cerrado; Centros de Educación y Trabajo (CET) del Subsistema Semiabierto; Centros de Reinserción Social (CRS) y Centros Abiertos (CA) del Subsistema Abierto; y Patronatos Locales de Reos (PLR) del Subsistema Post Penitenciario.

directrices estratégicas definidas por el Supremo Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, para ser desarrolladas por el Servicio de Gendarmería; se incorporan además las metas específicas definidas para el año en el Plan Estratégico Institucional y se integran las metas asociadas a la Modernización del Estado y Mejoramiento de la Gestión, entre ellos los Sistemas del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y las Metas de Incentivo Colectivo, además de las metas impulsadas por diferentes instancias del Gobierno y el Congreso.

¹¹ GENCHI tiene su presupuesto dividido en dos programas presupuestarios: El Programa 01 para financiar la operación habitual de la institución y el Programa 02 para el financiamiento de programas de reinserción.

Las Direcciones Regionales, en general comparten similares funciones y tienen la responsabilidad de revisar, validar y enviar a las áreas funcionales del nivel central según su competencia técnica, la información de los productos, bienes o servicios estratégicos entregados por los establecimientos penitenciarios. Adicionalmente son responsables de informar los datos de variables asociadas a los productos de gestión interna. Por su parte los CRF son aquellos cuya actividad principal consiste en la definición, en sus áreas de competencia, de los estándares técnicos de funcionamiento de los Centros de Responsabilidad territoriales, así como la revisión, validación y consolidación de los datos recibidos desde las Direcciones Regionales. En esta categoría se encuentran las Áreas Funcionales de la Dirección Nacional. De este modo, la red de Centros de Responsabilidad de Gendarmería queda conformada de la siguiente manera:

- i) Establecimientos Penitenciarios, los cuales son Centros de Responsabilidad asociados principalmente a la creación de productos y servicios estratégicos.
- ii) Áreas Funcionales de la Dirección Nacional y Direcciones Regionales, Centros de Responsabilidad Mixtos asociados tanto a la creación de productos y servicios estratégicos como a los productos y servicios de gestión interna.

Para cada Centro de Responsabilidad se ha definido los productos estratégicos (subproductos, productos específicos) y/o productos de gestión interna, los indicadores con que se medirán y los medios de verificación correspondientes. A partir de la información recogida por cada Centro de Responsabilidad se envía a las Direcciones Regionales para su revisión, validación y despacho a las áreas funcionales correspondientes, y luego por éstas al Departamento de Planificación, se realizan reportes trimestrales de evaluación de la gestión institucional a cargo del Departamento de Planificación. Estos reportes¹² constituyen un resumen ejecutivo del Sistema de Información para la Gestión (SIG). Su objetivo es servir de base para evaluar periódicamente la gestión institucional por producto estratégico a partir de la información de los indicadores seleccionados.

Para el caso de las Unidades Penales del Subsistema Cerrado Concesionado entregan la misma información y a través de los mismos conductos que cualquier otra Unidad Penal del subsistema Cerrado. Ahora bien, en el origen de la información está establecida en las bases de las licitaciones en que la Sociedad Concesionaria entrega la información al Inspector Fiscal, funcionario dependiente del MOP. De este modo, el Concesionario entrega semestralmente (a más tardar el día 31 de Julio y el día 31 de Enero de cada año), al Inspector Fiscal un informe que contiene los siguientes temas: Situaciones de emergencia diarias, indicando causas, fecha, hora y solución adoptada; cumplimiento del cronograma de mantención de la infraestructura; número y monto de las multas en el período; descripción de los problemas y medidas correctivas adoptadas; cumplimiento de los programas de Servicios Penitenciarios, indicando los cálculos de los indicadores y análisis de resultados. Este informe es entregado en forma escrita y en un medio magnético.

La Inspección Fiscal entrega copia de estos informes al Alcaide quien es el responsable de la administración técnica y administrativa del Establecimiento Penal y le corresponde la planificación, control y supervisión de todas las actividades en el recinto. Esta información suministra los datos requeridos a las Direcciones Regionales por GENCHI y continúa el circuito más arriba detallado. Por otra parte, la Sociedad Concesionaria informa mensualmente al Inspector Fiscal de los reclamos presentados por GENCHI y de visitas que concurran al establecimiento Penitenciario. Además, la sociedad concesionaria debe tener toda la información disponible que se requiera y afecte la provisión de los servicios penitenciarios y la gestión del mismo. Por último, el concesionario mantiene un registro actualizado respecto del número total de internos, su composición, distribución y ubicación de los mismos. Para estos efectos, la Administración Penitenciaria debe entregar, a requerimiento del concesionario, la información respectiva.

¹² Para el año 2009 la Dirección Institucional definió cuatro tipos de Reportes para evaluar la gestión institucional. Estos son:

- a) Reportes para la Alta Dirección, orientados a evaluar la gestión global, con una periodicidad trimestral.
- b) Reportes para las jefaturas de la Dirección Nacional, orientados a evaluar la gestión de los productos estratégicos que son de responsabilidad técnica de las Áreas Funcionales, con una periodicidad trimestral.
- c) Reportes para los Directores Regionales, orientados a evaluar la gestión regional, con una periodicidad semestral.
- d) Reportes de estado de avance de los Indicadores de Desempeño, orientados a evaluar el estado de cumplimiento de las metas comprometidas para los indicadores del Formulario H, con una periodicidad trimestral.

3. Antecedentes Presupuestarios

Gendarmería de Chile se financia casi exclusivamente con fondos asignados a través del presupuesto del Ministerio de Justicia y financiados con Aporte Fiscal. Al respecto, en la Ley de Presupuestos del año 2009, el aporte fiscal representaba el 99% de los ingresos de Gendarmería. El 1% restante corresponde principalmente a recuperación y reembolsos de licencias médicas. Esta situación es representativa de todo el período analizado.

El presupuesto anual (final) de GENCHI entre 2003-2009 se ha incrementado en 56%, alcanzando a los \$201.153 millones de pesos en 2009, lo que representa un 31% del presupuesto total (final) del Ministerio de Justicia.

El gasto por su parte alcanza los \$199.921 millones de pesos en 2009, lo que equivale a un aumento del 59% respecto del año 2003, lo cual se explica principalmente por el aumento de los gastos en personal derivados de la necesidad de responder al crecimiento de la población penal (creció en un 58% entre los años 2003 y 2009, alcanzando a 106.796 personas este último año), asociada a la implementación de la Reforma Procesal Penal¹³.

El presupuesto de la Subsecretaría de Justicia para concesiones¹⁴ aumentó un 69% durante el período 2006-2009, alcanzando este último año un monto de \$ 60.694 millones de pesos. El monto total del período fue de \$ 192.799 millones de pesos, lo que representa un 9,8% del presupuesto total del Ministerio de Justicia en el mismo período. Por su parte, el gasto de la Subsecretaría de Justicia en el sistema de concesiones aumentó en un 163% entre los años 2006 y 2009, llegando este último año a un monto de \$ 52.791 millones de pesos. El gasto total en el período fue de \$ 164.800 millones de pesos.

4. Evaluación

4.1 Diseño Institucional

Los objetivos estratégicos de GENCHI presentan consistencia con los objetivos estratégicos de la Subsecretaría de Justicia. Entre las principales vinculaciones específicas se pueden mencionar las siguientes:

El objetivo N°1 de GENCHI, sobre garantizar el cumplimiento eficaz de la detención preventiva y las condenas que los Tribunales determinen, se relaciona directamente con los objetivos estratégicos de la Subsecretaría, N° 1 sobre estudios y propuestas y N° 3 sobre la ejecución de planes y programas, ambos apuntando a fortalecer y modernizar el sistema de administración de justicia del país.

El objetivo N° 2 de GENCHI, sobre otorgar un trato digno a la población bajo custodia de Gendarmería y facilitar el ejercicio de los derechos no restringidos por la reclusión, es consistente con el objetivo estratégico N° 3 de la Subsecretaría sobre la ejecución de planes y programas, porque el trato digno y el respeto de derechos de la población penal planteada por el Servicio forman una parte de la modernización del sistema judicial, el que se aborda por medio de la implementación de planes y programa de mejoramiento de la Subsecretaría, lo que además, se inscribe en la lógica de responder a los compromisos internacionales que el país ha suscrito al respecto. También, se observa consistencia con el objetivo N° 6 de la Subsecretaría, sobre la calidad y oportunidad del servicio a los clientes/usuarios/beneficiarios, porque la calidad de las prestaciones se relaciona directamente con el trato digno de la población bajo responsabilidad de Gendarmería.

Por último, el objetivo N° 3 de GENCHI, sobre la Reinserción Social de la población penal, se vincula y es consistente con los objetivos estratégicos N° 1, N° 3 y N° 6 de la Subsecretaría de Justicia. En efecto, el objetivo N° 1 de la Subsecretaría, estudiar, proponer e impulsar reformas de modernización, menciona expresamente el sistema penitenciario, lo que atañe a

¹³ La Reforma Procesal Penal se expresa en el nuevo Código Procesal Penal publicado el 12 de octubre de año 2000. Su aplicación fue gradual, comenzando el año 2000 con las regiones IV y IX; el 2001 siguieron las regiones II, III y VII; el 2002 fue el turno de las regiones I, XI y XII; y el 2003 llegó a las regiones V, VI, VIII y X, y concluyó el 16 de junio de 2005 cuando entró en vigencia en la Región Metropolitana.

¹⁴ Para financiar las transferencias a las sociedades concesionarias, tanto por concepto de devolución de IVA como de los subsidios establecidos en las bases de las licitaciones.

GENCHI como Servicio Público responsable del mismo, y su función de fomentar la reinserción social de la población a su cargo. En el caso del de los objetivos de la Subsecretaría N° 3 sobre la ejecución de planes y programas y N° 6 sobre la calidad y oportunidad del servicio a los clientes/usuarios/beneficiarios, el alineamiento también ocurre en lo que respecta a la modernización del Estado y la calidad del servicio a los usuarios, en este caso a los usuarios del sistema de justicia. Por lo tanto, se evalúa positivamente que los objetivos estratégicos de GENCHI estén alineados y presenten consistencia lógica con los objetivos estratégicos N° 1, N° 3 y N° 6 de la Subsecretaría de Justicia.

También es bien evaluada la consistencia lógica entre los objetivos estratégicos de GENCHI con las prioridades gubernamentales 2006–2010. Así, el objetivo estratégico N° 1 de GENCHI relativo a garantizar el cumplimiento eficaz de detención preventiva y de las condenas de los Tribunales, es coherente con la prioridad gubernamental de modernizar el sistema judicial y con una justicia más expedita. El objetivo N° 2 de GENCHI de proporcionar una atención y un trato digno a la población puesta bajo la custodia del Servicio, está en sintonía con la prioridad gubernamental de fortalecer el Sistema Penitenciario en tres ámbitos: a) La reinserción social de las personas privadas de libertad y el mejoramiento progresivo y global del estándar penitenciario; b) La implementación y cumplimiento de la justicia penal adolescente, que involucra diferenciar este grupo etario del resto de la población penal; y, c) El mejoramiento en la calidad del los servicios en relación al fortalecimiento de los Derechos Humanos.

Por último, el objetivo N° 3 de GENCHI de fomentar conductas, habilidades, destrezas y capacidades que incrementen las probabilidades de reinserción social de la población penal, es consistente con las prioridades gubernamentales del fortalecimiento del Sistema Penitenciario respecto de la reinserción social de las personas condenadas; y con la Nueva Institucionalidad de Infancia y Adolescencia, que permita a estos jóvenes alejarse de nuevas situaciones delictivas y reinsertarse socialmente.

A su vez, los objetivos estratégicos de GENCHI son coherentes y consistentes entre sí y abarcan los requerimientos básicos para el logro de la misión de la Institución. Sin embargo, se evalúa negativamente que no se haya establecido un objetivo estratégico que responda al requerimiento de difundir la labor de GENCHI¹⁵, que estaría en consonancia con el objetivo N° 4 del Ministerio de Justicia, que plantea “Promover instancias de información y difusión hacia la comunidad, para dar a conocer la modernización de la justicia y las líneas de acción ministeriales.” En efecto, relevar el tema de la difusión a nivel de objetivo estratégico se justifica por las siguientes razones:

i) Dar a conocer a la opinión pública el rol de GENCHI en el proceso de modernización de la justicia y de la reforma procesal penal. Por ejemplo, en aspectos tales como la entrega de servicios de traslado y custodia de los imputados privados de libertad que concurren a Tribunales de Garantía y a Tribunales Orales en lo Penal, o la vigilancia de las Secciones Juveniles de establecimientos penitenciarios donde cumplen excepcionalmente su condena de internamiento en régimen cerrado los adolescentes que ya han cumplido 18 años.

ii) Difundir el principio de que las personas condenadas tienen derechos que deben ser respetados y que está en sintonía con los derechos humanos a nivel internacional suscritos por Chile. Es evidente que esto va en contraposición a la tendencia imperante en la opinión pública¹⁶ sobre que la población penal prácticamente no tiene derechos, a lo que GENCHI puede hacer un aporte pedagógico significativo en esta nueva mirada en la que el Servicio se encuentra comprometido.

iii) Por último, se requiere difundir adecuadamente las acciones que GENCHI realiza en el campo de la rehabilitación y reinserción social de la población penal, en las que también se requiere el concurso de la comunidad en general.

¹⁵ Un tipo de objetivo parecido referido a mejorar el posicionamiento de GENCHI y difundir su labor aparece en el Plan Estratégico institucional 2007 – 2010, pero en la Ficha de identificación de las Definiciones Estratégicas de GENCHI año 2010 de la Institución y que aparece en la pág. WEB de la DIPRES no se registra como tal.

¹⁶ Se constata en los noticiarios y en la exposición pública de los imputados en los medios televisivos

No se observa duplicidad de funciones entre GENCHI y otras instituciones. No se identifican en la institución productos ausentes.

GENCHI presentó para esta evaluación una Matriz de Evaluación Comprehensiva del Gasto, compuesta por 12 indicadores para evaluar los tres Productos Estratégicos, de la cual se consideraron pertinentes sólo 5 de ellos para los fines de esta evaluación, debido a que el resto no se consideraron relevantes, o porque eran posibles de reemplazar por otro que entrega mejor información sobre el tema. Ante esta situación, DESUC realizó una redefinición de indicadores, buscando contar con indicadores para evaluar el desempeño de cada uno de los productos y subproductos de GENCHI, abarcando todas las dimensiones y ámbitos de control; lo que permitió definir 15 indicadores para el Producto Vigilancia, 16 indicadores para el Producto Atención y 37 indicadores para el Producto Asistencia. Estas modificaciones permitieron un mejoramiento en la matriz finalmente elaborada, pues los indicadores incorporados en la misma, son relevantes y pertinentes para medir los objetivos de la Institución y de sus productos estratégicos.

No obstante lo anterior, la definición de nuevos indicadores significó que un número importante de ellos (31, que equivale al 46% del total), no pudieron ser cuantificados para el periodo estudiado, pues no se contó con los medios de verificación que lo permitieran, ni con una fuente de información disponible para aquello, debido principalmente a que se refieren a información que no estaba considerada en los sistemas de información con que cuenta GENCHI para medir el desempeño de sus productos estratégicos (SIG), y por lo tanto es información que no ha sido levantada en las Unidades Penales, ni sistematizada a nivel central.

4.2 Capacidad Institucional y Mecanismos de Gestión

4.2.1 Estructura Organizacional, Distribución de Funciones y Mecanismos de Coordinación

Se observa una diferencia en las cargas de responsabilidades de los Directores Regionales del Servicio. En efecto, ellos son responsables desde un 0,47% de la población penal del país (Región de Aysén), hasta un 38,7% de ella (Región Metropolitana). Es poco deseable que un mismo cargo (Director Regional), posea funciones y cargas de trabajo tan diferentes para rentas similares, puesto que ello atenta contra la satisfacción laboral. La situación indicada provoca un funcionamiento diferente entre regiones, en cuanto a qué funciones asume el Director y cuáles delega, lo cual incrementa el tiempo que requiere una autoridad para desempeñar sus funciones en plenitud, al tener que aprender las particularidades de la región a la que se incorpora.

Tres unidades penales, de la Región Metropolitana (Cordillera, Punta Peuco y ex CAS), dependen del Departamento de Seguridad, perteneciente a la Subdirección de Operaciones, en el Nivel Central. Considerando que todas las demás unidades penales del país dependen de una Dirección Regional, la situación indicada constituye un riesgo de incumplimiento de normas legales, al desarrollar, un Jefe de Departamento, funciones que corresponden a un Director Regional.

Las poblaciones del subsistema abierto y del subsistema post penitenciario son atendidas en locales diferentes: Centros de Reinserción Social y Patronatos Locales, respectivamente. Ello podría implicar una ineficiencia en el uso de recursos al duplicar locales y costos fijos de infraestructura, lo que es evaluado negativamente.

En la actualidad existe una unidad funcional denominada Unidad de Concesiones, con dependencia directa de la Dirección Nacional de GENCHI, que cuenta con una dotación de veinte personas, cuya existencia y posición en la estructura organizacional del Servicio podría justificarse mientras se iniciaba el sistema de concesiones en el país, dado que el Director Nacional debía resolver oportunamente los desafíos asociados a un proyecto novedoso, de envergadura financiera, significativa para la Institución y de alta visibilidad pública. Se observa que los objetivos de la Unidad de Concesiones son los mismos que los de las Subdirecciones Técnica y Administrativa, produciéndose una duplicidad de funciones. Adicionalmente, pueden existir ineficiencias por tener especialistas de los mismos campos tanto en la Unidad de Concesiones como en las Subdirecciones Administrativa y Técnica.

El hecho de que la Inspección Técnica de los contratos de las unidades penales concesionadas, en el subsistema cerrado, sea responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas, se explica porque el marco normativo de la ley de concesiones (DFL MOP N° 164 de 1991), así lo condicionó. No obstante, resulta ineficiente que dicho conocimiento especializado deba ser desarrollado en dos entidades diferentes, Gendarmería y el Ministerio de Obras Públicas, en el contexto que es Gendarmería de Chile, el servicio público responsable del sistema penitenciario del país.

GENCHI no cuenta con mediciones de la calidad de los servicios de atención prestados para cumplir con el objetivo estratégico de Proporcionar Atención y Trato digno a la Población Penal en las unidades penales tradicionales del subsistema cerrado. Ello se ve agravado por la inexistencia de una unidad organizacional en Gendarmería, cuya misión u objetivo primordial sea explícitamente la preocupación por la atención y el trato a la población penal, aspecto evaluado negativamente.

Las Direcciones Regionales de Gendarmería son responsables de atender a poblaciones que poseen necesidades de atención y características diferentes. En primer lugar, se encuentran los reclusos en los sistemas cerrado y semi-abierto, que son atendidos por gendarmes que manejan armamento, poseen una responsabilidad integral sobre la vida de los custodiados y exige competencias con énfasis en la seguridad. Por otra parte, la población perteneciente a los sistemas abierto y post-penitenciario se encuentra en libertad, y demanda de Gendarmería una atención principalmente administrativa (control de firmas y verificación del cumplimiento de normas establecidas en virtud del régimen de Libertad Vigilada), y asistencia psicosocial. Para ello, se requieren competencias en el ámbito de la administración, psicología, asistencia social y ocupacional. Lo anterior significa que las Direcciones Regionales de Gendarmería se hacen cargo de dos servicios diferentes, lo que obliga a éstas, a dominar un amplio espectro de temas y especialidades. Por lo tanto, no se está cumpliendo el principio administrativo de la especialización de funciones, en que las unidades organizacionales abarquen un espectro acotado de temas, provocando una mayor eficiencia, dada por la especialización y focalización de los esfuerzos en objetivos acotados, lo que es evaluado negativamente.

La coordinación de GENCHI con la Subsecretaría de Justicia se materializa mediante informes, principalmente de tipo trimestral o anual, con formatos preestablecidos, que Gendarmería entrega. Estos antecedentes permiten que las acciones y planes ejecutados por esa institución sean controlados por la Subsecretaría. Gendarmería cuenta con recursos y autonomía para tomar todas sus decisiones operacionales. Ello significa que no se requiere comunicación frecuente o urgente con la Subsecretaría de Justicia, salvo en situaciones de emergencia o manejo de crisis. Se considera que la coordinación entre Gendarmería y la Subsecretaría de Justicia opera adecuadamente, debido a la formalidad que presenta la documentación que rige la relación.

La relación de las unidades penales con las Direcciones Regionales y de éstas con el nivel central, opera sobre la base formal principalmente de envío y recepción de información, cumpliendo normas establecidas, lo cual permite evaluar los mecanismos de coordinación como adecuados.

4.3 Recursos Humanos e Infraestructura

Ha habido un crecimiento de personal que está asociado al aumento de la población penal en el período 2003–2009. En efecto, los reclusos aumentaron en un 58,5% y los funcionarios incorporados crecieron en un 43,1% en el mismo período. Es la planta uniformada de GENCHI la que tiene un mayor crecimiento (49%), lo que está justificado por el crecimiento de la población penal y la recarga de tareas que ha significado la Reforma Procesal Penal¹⁷ para GENCHI. Es lo que ocurre, por ejemplo, con el traslado diario de los imputados a los Tribunales de Garantía (no pueden pasar más de 24 horas sin que un

¹⁷ La aplicación de la reforma procesal penal fue gradual incrementando su cobertura regional año en año. La secuencia fue la siguiente: año 2000 regiones IV y IX; el 2001 regiones II, III y VII; el 2002 regiones I, XI y XII; 2003 regiones V, VI, VIII y X, y concluyó el 16 de junio de 2005 con la Región Metropolitana.

imputado privado de libertad sea presentado a un juez de garantía)¹⁸ y la vigilancia de recintos especiales para los imputados o condenados adolescentes¹⁹. Por su parte, el personal civil de GENCHI creció un 26% en el mismo período.

Se evalúa negativamente que no haya aumentado, de la misma manera, el personal civil de GENCHI que está asociado al Producto Atención y, sobre todo, al Producto Asistencia. Otro aspecto que se evalúa negativamente es que el 10% del personal uniformado aparece adscrito al área administrativa (Por ej. en las unidades penales: Unidad de Estadísticas, Unidad de Clasificación, Secretaría del Alcalde), cuando una argumentación central para aumentar personal uniformado es la seguridad en los establecimientos penitenciarios.

La ampliación de la planta uniformada contemplada en la Ley N° 20.426 del 10 marzo 2010, estableció un aumento de personal, que pasará de los actuales 10.663 funcionarios a 16.128 en el año 2015. Esta dotación se definió bajo una proyección de la evolución de la población penal en el mismo período²⁰. En el año 2009 el promedio de población penal por funcionario (subsistemas abierto y cerrado), fue de 9,9. Los promedios esperados como efecto de dicha ley, son los siguientes: año 2013 = 9,2 personas reclusas por funcionario; año 2015 = 8,8 personas reclusas por funcionario. Por lo tanto, en términos numéricos, con los nuevos funcionarios incorporados se detendrá la tendencia de que en cada año había un número superior de población penal por uniformado, lo que es evaluado como positivo, debido a que el aumento de la dotación uniformada era necesario para abordar adecuadamente el producto vigilancia ante el crecimiento constante de la población penal. Se evalúa negativamente que la ley indicada no aborde la ampliación de la planta de personal civil del Servicio (Planta 3), contemplando solamente un incremento de 100 cupos a contrata de personal civil para el apoyo del Producto Estratégico Asistencia. Esta nueva dotación se desempeñará en labores permanentes en la Institución mediante una adscripción a cargos de carácter transitorio, sin acceso a la carrera funcionaria²¹.

Otro aspecto relevante es la capacidad que tiene GENCHI a través de su Escuela de formar en los próximos años la nueva planta de uniformados aprobada por la reciente legislación. En el caso, de los Oficiales Penitenciarios en el período 2003 – 2009 se formaron en promedio 44,6 oficiales, cifra bastante inferior a los 106 que se requiere formar anualmente entre el período 2012 – 2015. Sin embargo, en el año 2007 egresaron 115 oficiales. Por lo tanto, la Escuela de Gendarmería tiene la capacidad de egresar algo más de un centenar de oficiales al año, lo que es evaluado como positivo.

Para el caso de los Vigilantes Penitenciarios en el período 2003 – 2009 se formó un promedio anual 796, siendo el año 2003 en el que hubo una mayor cantidad de egresos con 819 funcionarios formados. Lo que se requeriría para el período 2012 – 2015 es de 1.117 nuevos Vigilantes anuales. En este caso, la situación es más estrecha para que dicha Escuela alcance la meta requerida. En resumen, las cifras constituyen un desafío institucional pero son alcanzables para obtener el logro de las metas de formación que se requieren para el período 2012 – 2015, lo que es evaluado positivamente.

Los temas predominantes en la capacitación para el año 2008, son los de administración y gestión interna con un 69 % del total de cursos y un 82% de las horas totales. Esto se considera inconveniente, porque los temas que dicen relación con la entrega de los productos estratégicos (20% de los cursos y 14% de las horas) y los temas éticos –valóricos (2% de los cursos y 1% de las horas) aparecen disminuidos.

¹⁸ No se dispone de información desagregada de los recursos humanos destinadas a estas labores. En el caso específico del personal uniformado aparece destinado a Centros Penitenciarios.

¹⁹ La Ley N° 20.084, publicada el 7 de Diciembre del año 2005 establece la vigilancia externa es de responsabilidad de GENCHI en estos recintos administrados por el SENAME

²⁰ Se supusieron dos estimaciones, la realizada por GENCHI, suponiendo un crecimiento de un 5% por año y de Paz Ciudadana que tiene una proyección hasta el año 2012, suponiendo un crecimiento anual que fluctúa entre un 1,18% el 2007 hasta un 0,25% el año 2012..

²¹ En la dotación de personal civil de GENCHI, el 75% de los profesionales, el 62% de los técnicos y el 59% de los administrativos está a Contrata. En cambio, el personal uniformado estaba en un 23% en dicha situación, lo que con la ampliación de las plantas para este sector (Plantas 1 y 2), la dotación a contrata se reducirá de forma importante (Fuente: GENCHI 2009).

Respecto de la postulación a la Escuela de Gendarmería, se valora positivamente el alto interés que han tenido los jóvenes para ingresar a la misma. Entre los años 2005 y 2008 hubo un número promedio mayor a 5 postulantes por cada vacante. Se tiene reparos sobre los bajos requisitos educacionales exigidos – 2º medio para los Vigilantes y 4º medio para los Oficiales considerando que en instituciones semejantes Escuela de Suboficiales del Ejército de Chile y Carabineros exige a sus postulantes 4º medio y, a nivel de oficiales en Carabineros de Chile, Investigaciones y Ejército se requiere 4º medio y PSU rendida. Además, debe considerarse que los estudios de los alumnos Vigilantes no están reconocidos por el Ministerio de Educación como equivalente a algún nivel de enseñanza media.

En el currículum académico tanto de los Oficiales Penitenciarios como de los Vigilantes Penitenciarios durante el período 2003–2008 no aparece reflejado el objetivo estratégico número 3 de la Institución, referido a la Rehabilitación y Reinserción Social de la Población Penal, ni tampoco algún ramo o unidad que vincule el Sistema Penitenciario con la Reforma Procesal Penal que reorienta la forma de aplicar la justicia Penal chilena. La Escuela de Gendarmería en su proceso de reestructuración curricular centrado en las competencias laborales ha comenzado desde el año 2009 a abordar las carencias temáticas señaladas anteriormente, los que es evaluado positivamente.

El proceso de formación proporcionado por la Escuela de Gendarmería, no considera adecuadamente, en opinión de los evaluadores, una formación continua de mayor especialización técnica y profesional asociada al ascenso y al desempeño de nuevas responsabilidades operativas a lo largo de la carrera funcionaria (Por ej.: ser Alcalde o Director Regional o desempeñarse en unidades penales con mayores niveles de seguridad o complejidad), que se exprese en horas de formación y, sobre todo, que lleve a los funcionarios uniformados a exámenes habilitantes que certifiquen las competencias necesarias para cada caso. Esta especialización se necesita dado que los desafíos técnicos y profesionales después de 5 ó 10 años de carrera no son los mismos que se requirieron cuando se ingresó al servicio²². En la nueva legislación (Ley N° 20.426), se avanza en esta materia al establecer que aparte de los requisitos que se tenían para ascender (existencia del grado al cual se ascenderá; estar clasificado en Lista N° 1 o N° 2; cumplir el requisito del tiempo mínimo en el grado), se agrega “haber aprobado los cursos de perfeccionamiento y los exámenes habilitantes”, lo que se considera un positivo avance, desde la normativa, para que a futuro se pueda medir objetivamente los logros alcanzados en la formación realizada.

Se evalúa negativamente la alta tasa de ausentismo laboral de la Institución (un promedio de 3,6 días por funcionario en el año 2008, incluidas las licencias por maternidad), que son muy superiores al resto de la administración pública (2,3 días, incluidas las licencias por maternidad)²³, situación preocupante, puesto que GENCHI no cuenta con información que explique estas cifras.

La meta de inversión en nueva infraestructura penitenciaria para el sexenio 2000-2006 que contemplaba 10 cárceles concesionadas con una capacidad superior a las 16.000 plazas para reclusos, se cumplió parcialmente. En efecto, a la fecha (2010), sólo se cuenta con seis nuevas unidades penales con una capacidad en torno a las 10.000 plazas. Por lo tanto, dado el déficit histórico²⁴ de establecimientos penitenciarios en el país y al aumento permanente de la población reclusa “intra muros” 58% de crecimiento en el decenio 2000-2009, pasando de 33.050 a 52.248 personas reclusas el último año, se espera que el déficit de capacidad del subsistema cerrado se mantenga en el tiempo, y que probablemente se vea agravado dado el no cumplimiento integral de los plazos en la construcción de las nuevas unidades penales concesionadas planificadas para el período 2000-2006, y dado los daños ocasionados por el sismo del 27 de febrero pasado en las unidades penales, que implicó la reubicación de cerca de 1.700 internos en otras unidades penales del

²² La Escuela de Suboficiales de Carabinero tiene por ejemplo el grado Suboficial Graduado Técnico de Nivel Superior en Prevención e Investigación Policial al que se accede después de ingresar a la institución.

²³ No se tiene el dato al respecto de Carabineros de Chile e Investigaciones

²⁴ El déficit carcelario existente en el país (estimado en 1996), más el inicio de la reforma procesal penal evidenció que era necesario incorporar del orden de 16 mil nuevas plazas al sistema carcelario, lo cual significaba, a la fecha en que se realizaron esas estimaciones (1996), la incorporación de casi el 50% de la disponibilidad vigente (Fuente: Cámara Chilena de la Construcción, “Balance de la Infraestructura en Chile”, 2010).

país²⁵, aumentando la sobrepoblación en unidades penales tradicionales que siguieron operando y ocupando cupos disponibles en unidades penales concesionadas.

Cabe señalar que la situación de sobrepoblación que presenta la mayoría de los establecimientos penitenciarios del subsistema cerrado²⁶ persistirá en el tiempo de no mediar medidas correctivas, aún si se contase oportunamente con la nueva infraestructura planificada para el periodo 2010-2015, esto es:

Cuadro N° 3 Nueva Infraestructura Penitenciaria 2010-2015

Nueva Obra	Ubicación	Número de plazas
Unidades pendientes del Primer Programa de Concesiones	Concepción,	1.190
	Antofagasta	1.160
	Talca	1.880(*)
	Santiago 2	2.500(**)
Unidades Segundo Programa de Concesiones	Calama	850
	Copiapó	800
	Temuco	1.500
	Bío Bío	1.500
	Valparaíso	1.500
Plan Ministerio de Justicia: Ampliaciones de complejos actuales y construcción de unidad de Arica	Arica, Iquique, Quillota, Rengo, Cauquenes, Los Ángeles, Puerto Aysén y Colina 1 en la Región Metropolitana.	2.928
TOTAL		15.808

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción, "Balance de Infraestructura en Chile", 2010; y Subsecretaría de Justicia, 2010

(*): Se está realizando un rediseño que podría aumentar la capacidad a 3000 cupos (Fuente: Subsecretaría de Justicia I, 2010)

(**): Se está realizando un rediseño que podría aumentar la capacidad indicada (Fuente: Subsecretaría de Justicia I, 2010)

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, se proyecta tener 15.808 nuevas plazas entre los años 2010 y 2015. No obstante, se estima en más de 23.000 las plazas faltantes al año 2008, cifra que debería incrementarse de acuerdo a la Tasa de Variación de la Población Penal atendida por el Subsistema Cerrado, indicador que presenta un crecimiento sostenido en el periodo bajo evaluación (2003-2008), llegando a un 11,9 % de incremento el año 2008 con respecto al año 2007, pasando de 43.602 a 48.826 personas reclusas respectivamente. La Tasa de variación del año 2009 con respecto al año 2008 fue de 7 %, pasando de 48.826 a 52.248 reclusos "intra muros".

Por lo tanto, se evalúa negativamente el hecho de que Gendarmería no pueda contar con la infraestructura carcelaria acorde a la demanda presentada por el crecimiento de la población penitenciaria que registra el país

4.4 Mecanismos de Asignación y Transferencia de Recursos

La Institución utiliza una batería importante de instrumentos de planificación y gestión, tanto estratégica como operativa, orientados a optimizar el proceso de asignación de recursos: Plan de Acción Institucional (PAI), Presupuesto Exploratorio, Plan Anual de Compras. El diseño de estas herramientas es adecuado y permite coordinar la asignación de recursos con la planificación estratégica: objetivos estratégicos y el cumplimiento de las metas y compromisos adoptados por la institución. La aplicación de estos instrumentos es adecuada, con un exhaustivo análisis y justificación de los requerimientos de recursos adicionales, basada en una planificación detallada de las acciones tendientes a lograr las metas institucionales y

²⁵ La reubicación de 1700 internos corresponde a cupos que se perdieron de Establecimientos Penitenciarios afectados por el sismo del 27 de febrero de 2010, que actualmente están cerrados con daños totales no recuperables en infraestructura: CCP MOLINA, CCP SAN JAVIER, CDP CONSTITUCION, CDP CUREPTO, CDP LOS ANGELES (sólo sección masculina), CPF CHILLAN y CCP BUIN (Fuente GENCHI, 2010 y Cámara Chilena de la Construcción, "Balance de la Infraestructura en Chile", 2010).

²⁶ Durante el período 2006-2008, el 67% de las unidades penitenciarias del subsistema cerrado tradicional han operado en condiciones de sobrepoblación. El porcentaje de sobrepoblación promedio pasó de un 36% el año 2003 a un 47% el año 2008, tras alcanzar un máximo de 51% el año 2006 (Fuente: indicadores elaboración propia con datos GENCHI)

en la estimación objetiva de requerimientos en aspectos claves de los productos estratégicos, tales como alimentación y servicios básicos. Sin embargo, los recursos asociados a metas representan sólo una pequeña parte del presupuesto total, siendo la mayor parte asignado de manera mucho más asociada a los presupuestos históricos. La principal limitación para extender y potenciar el uso de los instrumentos de planificación radica en que en las regiones no están asignados los recursos humanos suficientes para servir de contraparte al Departamento de Planificación y velar por el cumplimiento de las instrucciones y orientaciones emanadas desde éste.

4.5 Mecanismos de Auditoría, Rendición de Cuentas y Transparencia en el Uso de los Recursos

Los mecanismos institucionales de auditoría, rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos, son pertinentes y cumplen satisfactoriamente su finalidad de fiscalización, cuenta pública y transparencia para la probidad en el uso de los recursos que le corresponde, tal como se puede apreciar en la descripción de su diseño y principales características desde la perspectiva de “mecanismos de control”, y que posibilita concluir que GENCHI cuenta con un adecuado conjunto de mecanismos que le permiten cumplir con las funciones necesarias en las materias indicadas. No obstante, estos instrumentos, al no ser planificados, organizados ni aplicados desde la perspectiva de productos y subproductos estratégicos, pierden la posibilidad de que sus aportes a la gestión general del Servicio, sirvan más efectivamente para contribuir a una mejor satisfacción de clientes, usuarios o beneficiarios. Por ejemplo, en los clientes internos de los procesos de gestión vistos desde el enfoque de la calidad total o de los procesos integrales de gestión; los usuarios y beneficiarios de los procesos de transparencia activa y pasiva, entre los cuales destacan los propios condenados; los procesos de eliminación de antecedentes penales; las visitas a los establecimientos penales; el procedimiento de la solicitud de beneficios intrapenitenciarios, etc.

El adecuado uso que GENCHI realiza del instrumental público, constituido por normas, sistemas y procesos, así como la relación técnica y funcional que el servicio mantiene con el conjunto de instituciones que velan por la correcta ejecución de las actividades de análisis y control de gastos y de rendición de cuentas, garantizan la correcta ejecución, seguimiento y control de sus ingresos y gastos.

4.6 Actividades y Mecanismos de Fiscalización, Seguimiento y Evaluación

Con respecto al sistema de Planificación y Control de Gestión establecido en el año 2009 por la Dirección Nacional de GENCHI, debido a su reciente implementación, no es posible evaluar adecuadamente su funcionamiento y resultados. No obstante, si es posible indicar que se evalúa positivamente a los instrumentos generados por este sistema, los que debieran permitir monitorear y evaluar la gestión desde la Dirección Nacional y desde las Unidades Funcionales, puesto que uniforma y consolida la información necesaria para tal efecto²⁷. Contar con este flujo de datos no ocurría anteriormente (antes de 2009).

Con respecto al sistema concesionado de unidades penales, se evalúa positivamente contar con los informes semestrales que entregan las empresas concesionarias sobre indicadores de gestión que permiten monitorear el cumplimiento de los compromisos de producción y cumplimiento de estándares adquiridos en los contratos de licitación, en relación a los servicios penitenciarios²⁸. En efecto, se observó que esa información está considerada en el Sistema de Información y Seguimiento (SIG) de GENCHI. También se evalúa positivamente que estos informes contengan indicadores que permiten medir estándares específicos, por ejemplo, la calidad nutricional de los alimentos²⁹ de los internos, o indicadores de cumplimiento en plazos de 4 años en el campo de la Reinserción Laboral³⁰.

²⁷

²⁸ Los servicios penitenciarios en el sistema concesionado corresponden a: servicios de alimentación, lavandería, aseo y control de plagas, salud a Internos y reinserción social.

²⁹ “Un Test Nutricional semestral a una muestra del 10 % de los internos sanos, sin ningún tipo de patología, deberá presentar para un 80 % de ellos, un estado nutricional normal de acuerdo a las normas FAO OMS”. Ver. Ministerio de Justicia- Ministerio de Obras

Un aspecto evaluado negativamente, es que no se observó sincronía en la disponibilidad de información de las unidades penales concesionadas y las tradicionales. En efecto, por contrato, las empresas concesionarias deben entregar los informes de gestión en forma semestral, mientras en las unidades penales tradicionales, cuando la Dirección Nacional lo disponga. En el año 2009, la entrega de información era trimestral, lo que complejiza la consolidación de la información que se sistematiza a través del SIG institucional³¹.

Se evalúa como inadecuado que la responsabilidad por la fiscalización del cumplimiento de las actividades y estándares técnicos de operación de las unidades penales concesionadas, que cubren fundamentalmente los productos estratégicos Atención y Asistencia, no esté radicada en Gendarmería, que es la Institución responsable de la administración del sistema penitenciario nacional, debilitando su control sobre la asignación de recursos para estos fines en las unidades penales concesionadas.

Por otra parte, no se identificaron mecanismos formales de entrega de los resultados de la Inspección Fiscal del MOP hacia el Ministerio de Justicia o hacia Gendarmería, lo que se evalúa negativamente.

En cuanto, al Sistema de Información y Seguimiento (SIG) de GENCHI, se evalúa negativamente su debilidad por falta de estandarización en la generación de la información que envían las unidades, problema que GENCHI arrastra por muchos años y no obstante haber realizado ingentes esfuerzos por superarla. En efecto, los problemas básicos para alimentar al SIG con datos válidos es que no se cuenta con protocolos adecuados que regulen el proceso de recolección y levantamiento de datos, por lo que este varía según establecimiento penitenciario y según región. Por otra parte, no están definidas las fuentes de información con su respectivo medio de verificación.

Con relación a los sistemas de información (SI), que apoyan las funciones de seguimiento y evaluación de la gestión de GENCHI, podemos indicar lo siguiente:

- Los sistemas de información de Gendarmería basan su arquitectura principalmente en tecnología Web³² y algunos casos son Cliente/Servidor³³. Los sistemas de arquitectura Cliente/Servidor (Sistemas de Medio Libre³⁴ y Sistemas de Visitas³⁵), poseen protocolos informales para actualizar la información en las unidades penales que no tienen centralizada la base de datos, lo que implica baja confiabilidad en la información registrada, lo que es evaluado negativamente.
- El 76,5 % de los sistemas de información informáticos de Gendarmería son de desarrollo interno. En la documentación recibida y en la información que se recopiló en entrevistas, no se pudo constatar una política sistemática de desarrollo de software, en donde se establezcan prioridades y estudios que definan los sistemas a desarrollar. Esta situación es evaluada como negativa, debido a la falta de planificación adecuada frente a la alta

Públicas. Coordinación General de Concesiones. Bases de Licitación. Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria. GRUPO 1. Texto Refundido. Octubre 2001. Santiago. Chile. 2.8.2.4.1 Servicio Penitenciario 1: Alimentación

³⁰ Al menos un 30 % de los internos que trabajan lo hacen bajo la modalidad de trabajo dependiente con contrato legal. Para cada Establecimiento Penitenciario, los resultados anteriores y sus indicadores deberán alcanzarse gradualmente hasta llegar al 100% en un plazo de cuatro años, contados desde la puesta en servicio definitiva de las obras, de acuerdo a los siguientes porcentajes: Primer año: 40%, Segundo año: 60%, Tercer año: 80%, Cuarto año: 100%. Ibid. 2.8.2.4.5.7 Subprograma laboral

³¹ El informe dice al respecto: "...el hecho de que los Establecimientos Penitenciarios Concesionados posean un mayor plazo en la entrega de la información obliga a capturar la información completa de la realidad institucional de manera más tardía que otros indicadores". En GENCHI. 4º Reporte. Indicadores de desempeño. Avance de las metas enero - septiembre 2009. 18 nov. 2009

³² 13 de sus sistemas son de arquitectura Web las tablas o cuadros han de estar numerados, por lo que se debe precisar el número de la tabla para facilitar la búsqueda de la información por parte del lector.

³³ 4 de sus sistemas son arquitectura Cliente /Servidor que tienen el mismo problema mencionado en la nota anterior, es decir, se debe conocer el número de la tabla respectiva. .

³⁴ Sistema de Medio Libre: tiene como objetivo identificar y mantener los procedimientos a los que está sujeto un penado en las medidas alternativas en la Ley 18,216

³⁵ Se nombran estos 2 sistemas, por ser fuentes de información para productos estratégicos.

demanda de desarrollo de software que posee GENCHI, consecuencia de la importancia de las aplicaciones informáticas para el funcionamiento del Servicio y por el grado de actualización (up grade), que requieren las aplicaciones desarrolladas por la Central de Computación e Informática de la Institución.

- Del análisis de las bases de datos de Gendarmería, específicamente las del Sistema de Internos (subsistema cerrado y subsistema semiabierto), y la base de datos del Sistema del Medio Libre (subsistema abierto), se concluyó que tienen una estructura y aplicaciones computacionales diferentes y no comparten información entre sí. Ambas bases de datos no se relacionan en ningún momento, por lo que representan una debilidad evaluada como negativa.
- Desde el punto de vista de la complementariedad de los sistemas, se constata que estos no alertan a los funcionarios sobre medidas que se deberían realizar sobre un interno o producen inconsistencia en decisiones, puesto que un sujeto puede estar vigente en ambas bases de datos, aunque debería estar sólo en una. Al respecto, GENCHI se encuentra actualmente trabajando en la depuración de las bases de datos de ambos sistemas y en la estandarización de las mismas. Por el momento, no fue posible evaluar el resultado de dicha tarea pues se encontraba en proceso.
- Los sistemas, Sistema RECEBRA (propiedad de los concesionarios) en las unidades penales concesionados y Sistema Áreas Técnicas (SAT de GENCHI) en las unidades penales tradicionales, no poseen la capacidad de intercambiar datos que posibiliten la puesta en común de información. Por ello, se ingresan manualmente los datos solicitados de RECEBRA³⁶ a SAT de GENCHI. Esto hace que se considere un periodo de tiempo, que va a ser proporcional a la cantidad de datos que se solicita, para que el usuario final de la información la utilice. Si bien tecnológicamente es posible esta "conversación", no está contemplado dentro del contrato de la concesión.
- Entre los sistemas información, al interior de GENCHI tampoco existe la posibilidad de intercambiar datos, por lo que un sistema no puede "conversar" con otro causando que se deban hacer dobles consultas para obtener información o que se deban migrar manualmente los datos de un sistema a otro. En general, la falta de interoperabilidad de los sistemas es evaluada negativamente puesto que es una característica que resta capacidad al manejo de información de Gendarmería.

4.7 Evaluación de los Resultados

Existen diferentes tipos de unidades penales o cárceles en el país con características propias que influyen en su gestión y resultados. No obstante, en GENCHI no se cuenta con una tipología definida y formal que permita agrupar las unidades penales del subsistema cerrado según características comunes como tipo de recluido, ruralidad, tamaño, etc. La información con la que se contó de los Establecimientos Penitenciarios fue la contenida en el SIG, que sirvió para cuantificar los indicadores. Esta información no presentaba una caracterización de las unidades penales que permitiera construir una tipología.

No existen estándares internacionales que permitan comparar la situación encontrada en GENCHI respecto de sus tres productos estratégicos, por cuanto los indicadores definidos en esta evaluación no son utilizados comúnmente en los demás países latinoamericanos, ni existe un sistema de información internacional respecto a los sistemas penitenciarios respectivos. Los indicadores más usados internacionalmente son la sobrepoblación, el número de vigilantes por condenado, para los cuales se presentaron referencias internacionales.

Producto Estratégico Vigilancia

El Producto Estratégico Vigilancia para el 2009 corresponde al 67% (MM\$115.965) del gasto destinado a los productos estratégicos de GENCHI:

³⁶ Se realizan en las Regiones y de allí es enviada al Departamento de Planificación

Cuadro N° 4 Principales Indicadores del Producto Vigilancia con resultados. Periodo 2003-2008

Indicador	2003	2004	2005	2006	2007	2008
% de internos fugados desde el interior de UP (SSC).	0,12%	0,14%	0,09%	0,07%	0,06%	0,05%
Promedio de internos por funcionarios de vigilancia interna (SSC).	19,6	15,0	16,4	13,8	15,7	14,4
% de decesos por riñas y agresiones al interior de UP respecto al total de defunciones en UP (SSC y SSSA).	S.l.	S.l.	S.l.	36%	21%	39,7%
% de Suicidios al interior de UP c/r al total de defunciones en UP (SSC y SSSA).	S.l.	S.l.	S.l.	16,2%	23,5%	11,6%
Promedio de penados en Libertad Vigilada por Delegado (SSA).	S.l.	46,4	54,9	57,2	76,9	58,7
Costo promedio mensual directo de la vigilancia por interno (SSC y SSSA).	M\$89	M\$95	M\$102	M\$101	M\$92	M\$85

Fuente: Indicadores Matriz Comprehensiva del Gasto GENCHI

Las fugas desde el exterior presentan valores cercanos al 0% en el período 2006-2008, con sólo 11 fugas en el 2008 de un total de 174.235 traslados.

Promedios esperados como efecto de la ampliación de la planta uniformada contemplada en la Ley N° 20.426 del 10 marzo 2010, son los siguientes: año 2013 = 9,2 personas recluidas por funcionario uniformado; año 2015 = 8,8 personas recluidas por funcionario uniformado.

En el periodo 2006 – 2008 el 32% del total de defunciones al interior de los penales se deben a riñas y agresiones; y el 17% son suicidios.

Porcentaje de agresiones registradas en el año, 12% en el 2003 hasta un 8,8% en el 2008.

El promedio de penados en Libertad Vigilada por Delegado aumentó un 27% en el periodo 2004 – 2008, a pesar de que el aumento de los delegados fue de 47% (de 119 delegados en el 2004 a 176 delegados en el 2008), constatándose que GENCHI sobrepasa la normativa de 30 beneficiados por delegado como máximo.

La evaluación recomienda aumentar la dotación de Delegados de Libertad Vigilada del país para lograr cumplir con la normativa³⁷ que indica que el promedio de penados en Libertad Vigilada por Delegado de Libertad Vigilada no puede ser mayor a 30 beneficiados como máximo.

El costo promedio directo de la vigilancia por interno, con un promedio mensual para el período 2003-2008 de M\$ 93, con poca variación anual.

³⁷ Artículo N° 34 del Decreto N° 1120 del Ministerio de Justicia (1984), modificado por el Decreto N° 270 del Ministerio de Justicia (1991)

Productos Estratégicos Atención

(b) Producto Atención

El Producto Estratégico Atención, para el 2009, corresponde al 27% (MM\$46.299) del gasto destinado a los productos estratégicos de GENCHI:

Cuadro N°5 Principales Indicadores del Producto Atención. Periodo 2003-2008

Indicador	2003	2004	2005	2006	2007	2008
% de Sobrepoblación penal en establecimientos penitenciarios del SSC, respecto a la capacidad según diseño	36%	34,9%	35,4%	51,3%	45,2%	47,6%
% de la población penal que recibió a lo menos una prestación de asistencia social (SSC y SSSA).	54%	77%	82%	88%	76%	101%
% de ocupación de los CET semi abiertos respecto a la capacidad instalada (SSC y SSSA)	S.I.	65,5%	70,0%	62,0%	57,6%	58,3%

Fuente: Indicadores Matriz Comprehensiva del Gasto GENCHI

En el Subsistema Cerrado el 2008, tenemos que un 39% de los establecimientos del subsistema cerrado no presenta sobrepoblación, el 28% presenta sobrepoblación entre 1 y 50%, el 19% presenta sobrepoblación entre 50 a 100%, y un 14% presenta hacinamiento (sobrepoblación superior al 100%). Esta situación afecta directamente la calidad en la entrega del producto estratégico Atención.

Porcentaje de ocupación de los Centros de Educación y Trabajo (CET), Subsistema Semiabierto, 63% para el período 2004-2008 demostrando un desaprovechamiento de infraestructura de una instancia dirigida al mejoramiento de las tasas de reinserción laboral.

La calidad de la atención presenta un porcentaje de respuesta a los reclamos presentados por la población penal, de un 56% en el 2007, valor deficiente, que mejoró notablemente en el año 2008, en el cual se respondieron el 99% de los reclamos, demostrando una mejoramiento de la gestión de GENCHI en este tema. Para este producto además se definió el indicador de calidad grado de satisfacción de beneficiarios para el cual no hay información.

El costo global del Producto Atención (incluyendo los servicios de alojamiento, salud, actividades culturales, etc.) resulta en un promedio por atención por recluso del sistema interno relativamente constante en los años con un promedio mensual al año de M\$ 76, manteniéndose relativamente constante con los años desde M\$67 en el año 2003 alcanzando los M\$73 en el año 2008 (tasa de variación promedio de 9%). El juicio respecto a este valor no es posible de realizar, debido a la falta de estándares o referentes que permitan compararlo.

El valor promedio de fondos externos recaudados por interno en el año 2008 fue de M\$67, considerándose un buen resultado desde el punto de vista del ámbito de economía, considerando que anteriormente no existía aporte de terceros, lo que significa un avance y una muestra de descentralización al ser gestionados a nivel

regional. Estos fondos externos provienen principalmente del Fondo Nacional de Desarrollo Regional FNDR, que consigue GENCHI regional al presentar proyectos a este fondo.

Producto Estratégico Asistencia

El Producto Estratégico Asistencia, para el 2009, corresponde al 6% (MM\$9.866) del gasto destinado a los productos estratégicos. Para el 2008 el porcentaje de reincidencia³⁸ fue de 13,2% en el CET (SSSA), y de 14,2% en el Programa Laboral de Medio Libre (PLML), subsistema abierto. En el caso de post penitenciarios como son el Patronato Nacional de Reos (PANAR) la reincidencia es de un 20,8% y en el Programa Hoy es Mi Tiempo es de 19,2%. Estos valores son menores al indicador de reincidencia a nivel global del sistema penitenciario de Chile que alcanza un 60% y a países como el Reino Unido (59%), EEUU (47%) y Australia (38%)³⁹.

Cuadro N° 6 Principales Indicadores del Producto Asistencia. Periodo 2003-2008

Indicador	2003	2004	2005	2006	2007	2008
% de beneficiarios intervenidos respecto de la población objetivo del Programa PLML.	S.I.	S.I.	9%	10%	9%	7%
% de beneficiarios condenados a Medidas Alternativas a la reclusión que completan capacitación técnica y nivelación escolar en el año respecto al total de los beneficiarios intervenidos en el año (SSA).	S.I.	S.I.	73,1%	73,7%	76,7%	79,1%
Costo promedio por beneficiario capacitado laboralmente PLML (M\$)	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	281	266
Gasto total promedio del Programa CET por interno atendido (M\$)	S.I.	S.I.	4.545	3.772	4.362	1.776
% de ingresos propios generados por el Programa CET	S.I.	S.I.	89,6%	88,9%	88,5%	86,2%
% de solicitudes de eliminación de antecedentes presentadas al SEREMI en relación a los egresados del proceso de eliminación de antecedentes.	S.I.	72,9%	78,9%	100%	80,9%	82%

Fuente: Indicadores Matriz Comprehensiva del Gasto GENCHI

En el periodo 2005 – 2008, el indicador de condenados que completaron la capacitación técnica y se nivelaron escolarmente respecto del total de intervenidos, es de 75%.

La cobertura del PANAR respecto a su población objetivo en el 2008 es de 42%⁴⁰, la participación en este programa es voluntaria. En el 2008 se atendió a 22.854 beneficiarios.

³⁸ Se define reincidencia como "la ejecución de uno o más delitos por un sujeto después de haber sido condenado por sentencia firme por otro u otros delitos". La cuantificación la realizó GENCHI, identificando aquellos beneficiarios de cada uno de los programas de reinserción egresados en el periodo 2006-2008, que reincidieron durante el mismo periodo, esto considerando que después de dos años egresados existe el beneficio de borrar los antecedentes.

³⁹ Se compara con estos países a modo de referencia, que son países con los que se contó con información.

⁴⁰Total de egresados en las 7 regiones donde existía PANAR al 2008.

La cobertura del Programa Hoy es Mi tiempo respecto a su población objetivo (los adscritos al D.L. N° 409⁴¹), es de 1,6% en el 2007 y 1,5% en el 2008. En el año 2008 se atendieron a 350 beneficiarios. El costo promedio por beneficiario del programa es de M\$661 al 2008.

No se contó con información para ninguno de los indicadores de eficiencia y economía diseñados para este producto en forma global, quedando propuestos en su diseño, de manera que permitan posteriormente ser levantados por GENCHI.

En el ámbito de calidad tampoco se contó con información relevante para medir, por ejemplo, la satisfacción de los usuarios participantes de los programas de reinserción, debido a que en estos programas no se ha incorporado ningún instrumento que permita el levantamiento de información relativa a la percepción y satisfacción de los beneficiarios respecto a los servicios recibidos.

No se contó con información de la reincidencia de la población penal del sistema de cárceles concesionadas.

4.8 Uso de Recursos

Entre los años 2003 y 2009, en términos reales, tanto el presupuesto final del MINJU como el de GENCHI han aumentado de manera importante (85% y 56%, respectivamente), como consecuencia principalmente de la Reforma Procesal Penal, con el aumento asociado en la cantidad de internos.

El producto Vigilancia es el más importante en términos presupuestarios representando un 58% del Presupuesto total de Gendarmería en el año 2009, seguido por Atención (23%) y Asistencia (5%). Un 14% corresponde a gastos de gestión interna, es decir, para el funcionamiento general de la institución pero no asociados directamente a ninguno de los productos estratégicos. No se evalúa como adecuada la asimetría presupuestaria que implica que un producto estratégico tan relevante como Asistencia tenga sólo el 5 % del presupuesto anual.

En todo el período evaluado, la ejecución presupuestaria de la institución ha sido cercana al 100% de su presupuesto final, lo que se evalúa positivamente. Sin embargo, se valúa negativamente que la ejecución presupuestaria ha sido permanentemente superior al 100% del presupuesto inicial, sobrepasando el 110% en los últimos años, hecho que refleja que la institución todos los años enfrenta déficits presupuestarios que deben ser abordados con nuevas autorizaciones de recursos hacia fin de año. Con todo, Gendarmería no es capaz de cubrir sus gastos anuales, debiendo hacer uso de su presupuesto del año siguiente para pagar deudas pendientes de servicios básicos.

A pesar de contar con adecuados instrumentos de planificación y asignación de recursos, y de que la institución tiene identificados los ítems y regiones con mayor déficit, tanto el nivel de déficit como las diferencias regionales persisten durante el período de análisis. Por ejemplo, durante el período 2006-2008, el 67% de las unidades penitenciarias del subsistema cerrado han operado en condiciones de sobrepoblación. Por otra parte, el porcentaje de sobrepoblación promedio pasó de un 36% el año 2003 a un 47% el año 2008, tras alcanzar un máximo de 51% el año 2006. Mientras regiones como Coquimbo y Magallanes presentan porcentajes promedio de sobrepoblación negativos en todos los años entre 2006 y 2008, las regiones de Atacama y Valparaíso presentan altos porcentajes de sobrepoblación en el mismo período, que alcanzan el 75% y el 106% respectivamente, el año 2008. También existen diferencias importantes entre unidades, por ejemplo, el año 2008 la unidad más hacinada del país fue el Centro de detención Preventiva (CDP) de Peumo, con un porcentaje de sobrepoblación de (406%), 27 veces el promedio de sobrepoblación de la región (O'Higgins) que ese año fue de 15%. Las diferencias también se dan en la relación internos/vigilantes, por ejemplo, la razón de internos por guardia varía de un mínimo de 4,6 en la Región de Aysén a un máximo de 20,2 en la región de Valparaíso; en el mismo

⁴¹ Egresados de sus condenas con penas cumplidas en cualquiera de los subsistemas cerrado, semiabierto o abierto, que participan del proceso de eliminación de antecedentes.

sentido, el promedio de penados en libertad vigilada por delegado de libertad vigilada va de un mínimo de 47 en la región de Antofagasta a un máximo de 78 en la región de Los Ríos, en el período 2006-2009. Parte de la explicación de esta situación es que a la institución no le han sido asignados en su totalidad los recursos que ha solicitado para eliminar el déficit detectado, lo que explicaría la persistencia del nivel de éstos. Sin embargo, la persistencia de las diferencias entre regiones y entre unidades indica que, además de una cantidad global de recursos insuficiente, las reasignaciones entre ellas de los recursos disponibles, de un período a otro, son escasas, ya que en una medida importante prevalecen criterios inerciales de distribución de recursos basados en los presupuestos históricos.

Por otro lado, la modalidad de los pagos establecida en los contratos de las unidades penales concesionadas, en la forma de un subsidio semestral fijo⁴², con una compensación por sobrepoblación que opera cuando la población atendida supera el 120% de la capacidad de diseño del establecimiento, unido a un pago variable semestral que depende de la cantidad promedio de población interna⁴³, tiene la ventaja de asegurar a las concesionarias un flujo básico de recursos estable para financiar la operación de las unidades, aún cuando éstas eventualmente operen bajo su capacidad de diseño⁴⁴. No obstante, tiene la debilidad que ante una eventual subutilización significativa de los establecimientos y, por lo tanto, un menor nivel de provisión de servicios, los contratos no resguardan al Estado de un pago por servicios que no hayan sido utilizados efectivamente ya que el pago del subsidio fijo debe hacerse efectivo aunque no haya un solo interno en el establecimiento.

El hecho de que la compensación por sobrepoblación establecida en los contratos opere de forma dicotómica, (es decir, tomando sólo dos valores posibles: i) cero, si el número diario de internos es menor o igual al 120% de la capacidad de diseño del establecimiento y ii) 100 UTM por cada día en que el número diario de internos supera el 120% de la capacidad del establecimiento según diseño, presenta al menos tres debilidades importantes: (1) No resguarda al concesionario de una sobredemanda sostenida pero inferior al 120%⁴⁵; (2) No genera incentivos financieros al Estado para esforzarse en lograr reducciones marginales en el nivel de sobrepoblación de los penales, cuando ésta no se encuentra en el entorno del 120%; (3) No resguarda al concesionario de niveles de sobrepoblación muy superiores al 120%. La ausencia de resguardos adecuados ante los posibles escenarios desfavorables ya mencionados, eleva el riesgo asociado a estas operaciones para las empresas concesionarias, lo que finalmente podría traducirse en ofertas económicas por montos más elevados en futuras licitaciones.

Desde la perspectiva de un análisis Agente-Principal de los contratos, se considera positivo que los contratos entre el MINJU y los consorcios concesionarios contemplan mecanismos para alinear el comportamiento de los agentes: "empresas concesionarias", con los objetivos del principal "MINJU"⁴⁶, de manera que los pagos están asociados a la eficacia y calidad en la provisión de los servicios concesionados⁴⁷ y, en algunos casos, al logro de resultados intermedios⁴⁸. Considerando, por una parte, las dificultades de evaluar tanto el logro de resultados finales (en términos de rehabilitación o reinserción social), como el efecto en la eventual reinserción que es atribuible a las acciones realizadas por la concesionaria, y por otro

⁴² Subsidio fijo de Operación (SFO): 211.867 UF para el Grupo 1 y 165.456 UF para el Grupo 2.

⁴³ Equivalente al resultado de la multiplicación del Número Promedio de Internos (NPI) para el semestre calendario anterior por UF 12,5.

⁴⁴ Todas las unidades penales concesionadas han operado, en algún momento, bajo su capacidad según diseño

⁴⁵ Esta situación ha ocurrido en el complejo Santiago I del Grupo 3, el año 2008.

⁴⁶ Los objetivos de diseño, construcción, equipamiento, explotación y mantención de los establecimientos penitenciarios de acuerdo a lo estipulado en las bases de licitación.

⁴⁷ Por ejemplo, la Bases del grupo 3 establecen una multa de 400 UTM por cada vez que ocurra la "No prestación de un servicio básico" y de 100 UTM por cada vez que ocurra la "prestación de un servicio básico con un estándar inferior al exigido en las presentes Bases de Licitación"

⁴⁸ Por ejemplo, para el Grupo 3, las bases de licitación establecen en su punto 2.8.2.4.1 "Un test nutricional semestral a una muestra del 10% de los internos sanos, sin ningún tipo de patología, deberá presentar para un 80% de ellos, un estado nutricional normal de acuerdo a las normas FAO OMS y a las presentadas en las presentes bases de licitación. El incumplimiento de esta exigencia hará incurrir a la sociedad concesionaria en la multa establecida en el artículo 1.8.5.1 de las presentes bases de licitación". La multa establecida es de 150 UTM por cada vez de incumplimiento.

lado, los extensos plazos involucrados⁴⁹ para detectar cambios en el comportamiento de los internos, es adecuado que los pagos no estén asociados a este tipo de resultados.

Se evalúa positivamente que en los últimos años Gendarmería ha fomentado la postulación de proyectos a fondos regionales, pero se evalúa negativamente que no explore otras oportunidades de incrementar su disponibilidad de recursos mediante, por ejemplo mecanismos de recuperación de costos al interior de las unidades penales (al modo de lo que fue la unidad penal de Capuchinos).

5. Análisis comparativo Sistema Concesionado - Sistema Tradicional⁵⁰

Estructura Organizacional y Mecanismos de Gestión

La estructura institucional y la distribución de funciones son similares en ambos sistemas. En todas las unidades penales de la muestra, así como en todos los establecimientos penitenciarios del país, la dirección corresponde al Alcaide, quien es funcionario de Gendarmería, y ostenta la responsabilidad final por el funcionamiento del recinto. En el modelo chileno de concesión de infraestructura penitenciaria, la labor de vigilancia y seguridad radica exclusivamente en Gendarmería, por lo tanto en ambos sistemas (tradicional y concesionado), Gendarmería es quien controla a la población de internos y brinda, además, protección al personal que presta servicios de Atención y Asistencia.

Los procesos de producción son muy similares en ambos sistemas para los productos Atención y Asistencia, o sus equivalentes en el sistema concesionado. En general, las diferencias que existen son producto de las características de la infraestructura de cada unidad penal, de la existencia de estándares y mecanismos de control que el contrato de concesiones establece y obliga a cumplir, en el caso de las unidades concesionadas y de quienes son los proveedores.

Al comparar la planta uniformada de oficiales y vigilantes penitenciarios (que están ligados fundamentalmente al producto estratégico Vigilancia y secundariamente a Atención), los CP Concesionados tienen un número mayor de funcionarios en relación a la población penal, por lo que, el coeficiente de población penal por vigilante es de 6,2 en los CP Concesionados contra un 8,9 reos por Vigilante en los CP tradicionales⁵¹. Ahora bien, como se verá en el capítulo resultados no hay diferencias entre uno y otro tipo de Centro Penitenciario en, por ejemplo, indicadores de fugas, durante el periodo evaluado.

⁴⁹ En los estudios de impacto, se deben realizar las observaciones en plazos que pueden variar de 2 a 4 años después de recibir el beneficio, dependiendo del tipo de metodología de medición a utilizar (Fuente: Navarro, Hugo "Manual para la Evaluación de Impacto de Proyectos y Programas de Lucha contra la Pobreza". Serie Manuales de la CEPAL N° 41). Si sumamos a esto los años de condena durante los cuales los internos fueron "tratados" mediante las acciones desarrolladas por las concesionarias, podemos concluir que los plazos son muy largos como para hacer depender los pagos a las concesionarias de los resultados de tales estudios.

⁵⁰ Se seleccionó unidades penales específicas para realizar las comparaciones. En el caso de las unidades penales concesionadas se seleccionó a todas las en operación, menos el Centro de Detención Preventiva (C.D.P), Santiago 1, debido a que sólo atiende población de imputados, por lo que no desarrolla el producto estratégico 3 Asistencia, quedando la muestra compuesta por: Grupo 1: Complejo Penitenciario de Alto Hospicio (2006), Complejo Penitenciario de la Serena (2006), Complejo Penitenciario de Rancagua (2005); Grupo 3: Complejo Penitenciario de Valdivia (2007) y Complejo Penitenciario de Puerto Montt (2007). Para la muestra de unidades penales tradicionales, se seleccionó unidades según los siguientes criterios: i) unidades penales de menor antigüedad; ii) unidades penales diseñadas con base a criterios técnicos actualizados (infraestructura adecuada para la generación de los tres productos estratégicos de GENCHI). En efecto, se determinó con GENCHI que las unidades seleccionadas poseen una infraestructura adecuada a las necesidades de cumplir con los requerimientos de producción de los tres productos estratégicos del Servicio. Estos aspectos fueron considerados en su momento, en la etapa de diseño (donde participó personal de Gendarmería) y en la etapa de construcción de las unidades penales tradicionales seleccionadas. Las Unidades penales seleccionadas son las siguientes: Complejo Penitenciario de Arica (1999), Complejo Penitenciario de Valparaíso (1999), Complejo Penitenciario de Punta Arenas (1999) y Centro de Cumplimiento Penitenciario de Colina - Colina I (1981). En el Capítulo 9 del Informe Final de la evaluación se presentan en extenso estos análisis.

⁵¹ Las unidades penales concesionadas tienen establecidas en sus bases de licitación, el personal uniformado de GENCHI asignado a cada unidad. En efecto, el grupo 1 considera 255 funcionarios en cada unidad penal, y el grupo 3 considera 180 funcionarios en cada unidad penal concesionada.

El juicio evaluativo en términos de un número mayor o menor de vigilantes, dependerá del tipo de establecimiento. En principio, como en los establecimientos tradicionales, no existen prácticamente celdas individuales que es el caso de las Concesionadas, debiera requerirse teóricamente un número mayor de uniformado para vigilar a la población penal. Por lo tanto, el mayor personal uniformado en las unidades penales tradicionales se explica desde esa lógica. No se tiene evidencias nacionales o internacionales de cuál es la relación óptima entre internos y vigilantes.

En personal civil los promedios se invierten, ya que las concesionadas tienen un número menor de funcionarios por reo, haciendo que el promedio sea de 53 reos por personal civil contra 37 de las no Concesionadas. En todo caso, este número promedio de internos por funcionarios civiles en las unidades penales concesionadas debiera ser mayor a lo pesquisado en los informes, ya que no se dispuso del dato de la jornada de horas profesionales total en estas unidades penales, por lo que estas diferencia debieran aproximarse. Debido a esta consideración sobre los datos, se concluye que no hay diferencias significativas entre el personal civil entre una u otra modalidad.

En cuanto al producto estratégico de Asistencia no se tienen antecedentes de resultados, tampoco se conocen evidencias sobre la relación entre interno y personal de apoyo para la reinserción social, lo que naturalmente dependerá de las temáticas a abordar. En este sentido, por ejemplo, rehabilitar a internos drogadictos requiere una dedicación de horas profesionales mayor de internos que no tienen ese problema. Debido a la variedad de situaciones, el no tener antecedentes sobre horas profesionales de los civiles dedicados a Atención y Asistencia en uno y otro modelo y la ausencia de datos de resultados, no es posible emitir un juicio evaluativo al respecto.

En aspectos organizacionales y de gestión, el sistema de concesiones, entendiéndolo como la provisión privada del financiamiento, la construcción y la prestación de los servicios penitenciarios presenta inconvenientes y ventajas en los aspectos que se indican a continuación. En cuanto al financiamiento de la construcción, el sistema de concesiones presenta el riesgo de un mayor costo del endeudamiento. Éste es necesariamente superior para un privado, ya que los inversionistas agregan un spread por riesgo, cuando se trata de un bono corporativo (deuda emitida por un privado) a la tasa de los bonos emitidos por el Estado, los cuales se consideran libres de riesgo. Contribuye a reafirmar las altas perspectivas de obtener un costo de endeudamiento bajo de parte del Estado el mínimo nivel de riesgo país que ostenta Chile (132 puntos, al 6 de mayo de 2010, lo que lo sitúa en el primer lugar de Latinoamérica y tercero a nivel mundial, entre las economías emergentes). Por otra parte, la clasificación de riesgo de bonos emitidos por empresas comparables a los concesionarios de unidades penales (concesionarias de autopistas) la clasificación de riesgo que se observa es AA- para Autopista Central y A- para Vespucio Norte, según la clasificadora Feller-Rate, al 5 de mayo de 2010, lo que sitúa a esos instrumentos lejos de la clasificación más alta, que es AAA y, por ende, significa un costo de endeudamiento más alto. Reafirma lo indicado la última colocación de un bono soberano chileno, a la tasa El bajo costo estatal lo avala la reciente emisión de bonos soberano chileno (Julio de 2010), de US\$ 1.000 millones en un bono en dólares a 10 años al 3,89%, la tasa más baja de su historia desde la primera emisión en 1822. Además, se colocó por primera vez un bono en pesos (también a 10 años) por poco más de US\$ 500 millones a una tasa de 5,5% anual, inferior en cerca de 0,6% a la tasa a la que se transan esos mismos bonos localmente.

Los contratos de concesiones, según como han operado en las experiencias analizadas, restan flexibilidad al Estado para administrar la infraestructura penitenciaria, al imponerse un autocastigo (multas a pagar al concesionario), en caso que se decida sobrepoblar una unidad penal. En cuanto al principio que fundamenta la multa, éste es correcto, ya que su objetivo es compensar el mayor costo de mantenimiento que acusa una infraestructura, utilizada intensivamente debido a la sobrepoblación, el cual debe asumir el concesionario. No obstante, el Estado podría tener prioridades, en el corto plazo, que justifiquen sacrificar el mantenimiento de la infraestructura penitenciaria, para privilegiar otros proyectos socialmente más rentables, decisión que se ve entorpecida por las multas que debe asumir si lo hace.

En lo que se refiere a los servicios penitenciarios, se concluye la conveniencia de privatizarlos, con excepción de la rehabilitación y la reinserción social, por el hecho que los primeros (alimentación, aseo, mantenimiento, economato, lavandería, etc.) poseen un "Costo de Contrato" bajo, ya que basta con inspecciones visuales y revisiones aleatorias para verificar su calidad. En cambio, verificar que actividades como las evaluaciones psicológicas y sociales a los internos, se realizaron adecuadamente obliga a, prácticamente, repetir el servicio. A ello se agrega la importancia de velar por la calidad de los informes sobre los internos, ya que en base a ellos se toman decisiones trascendentes para la seguridad de la comunidad, como es el otorgamiento de los beneficios intrapenitenciarios, los cuales consisten en permitir a los internos acceder al medio libre, antes del término de sus condenas.

Uno de los fundamentos que permite concluir la conveniencia de privatizar un servicio, es la mayor eficiencia que se podría esperar de un actor privado. Los servicios como alimentación, mantenimiento y otros similares, son estandarizados y de características similares en muchas organizaciones, por lo que existen empresas privadas con experiencia y capacidad como para obtener economías, derivadas de la gran escala de sus operaciones y su experiencia en el rubro. En cuanto a la rehabilitación y reinserción social, se trata de servicios altamente especializados, por lo que son de difícil obtención fuera de Gendarmería. Por otra parte, al ser un servicio intensivo en mano de obra y sin alternativas para el proveedor de prestarlo en forma diferente, utilizando menos horas-hombre, resulta indiferente, bajo la perspectiva del costo directo involucrado, si el empleador de los profesionales que prestan los servicios de reinserción es Gendarmería o una empresa privada.

Actividades y mecanismos de Fiscalización, Seguimiento y Evaluación

En el sistema concesionado, la existencia de estándares y el sistema de Inspección Fiscal establecen una diferencia sustancial con el sistema tradicional. En efecto, el sistema concesionado ha definido normas y estándares de servicio en el producto Atención (Alimentación, lavandería, aseo y control de plagas, y salud) y en el producto Asistencia (Reinserción y capacitación laboral). Basado en estos parámetros la Inspección Fiscal del MOP realiza la fiscalización basado en estos indicadores de gestión cuyo cumplimiento es monitoreado y evaluado periódicamente mediante visitas a las unidades penales y mediante la elaboración de los informes de gestión y el cálculo de los indicadores de gestión respectivos. Esto representa un mecanismo de seguimiento y monitoreo que garantiza la medición del cumplimiento de los productos con un nivel de calidad mínimo para los internos, por ejemplo, las calorías en la alimentación, cantidad de prendas en lavandería, horas de capacitación otorgadas interno, etc. Su no cumplimiento, significa que la empresa concesionaria no está cumpliendo con las bases de la licitación y esto se traduce en multas cuyos montos están especificados e incluso, puede llevar a la caducidad del contrato.

En el caso del sistema tradicional no existe un monitoreo, fiscalización y seguimiento pormenorizado como el descrito anteriormente. Además, no se tienen definidos estándares mínimos en los productos otorgados y tampoco existe un sistema centralizado que permita hacer comparaciones entre unidades penales, considerando que existen diferencias de los tipos de servicios otorgados, dependiendo de las capacidades de los recintos. Por ejemplo, la mayoría de las unidades penales no tienen servicio de comedor. En el caso, del producto Asistencia existen unidades penales que contemplan tratamiento de Adicciones, pero no se han definido estándares mínimos como participantes en comunidades terapéuticas o porcentaje mínimo de rehabilitados y otros indicadores similares.

En síntesis, se evalúa positivamente el seguimiento y fiscalización que tiene el sistema Concesionado, para realizar el seguimiento, monitoreo y fiscalización de los productos Atención y Asistencia. Esto no está presente en el sistema tradicional.

Evaluación de Productos Estratégicos:

i) Producto Estratégico Vigilancia:

Para este producto se encontraron ventajas de las unidades penales concesionadas respecto a las tradicionales, relativas a mejores niveles de seguridad interna reflejados en menores tasas de defunciones por riñas y agresiones (23% versus 8% en las concesionadas). Esta situación es coherente con la mejor dotación relativa de guardias en las concesionadas, pues para todos los años del periodo 2006 al 2008, el número de internos por funcionarios de vigilancia es menor en las concesionadas. En promedio para el periodo mencionado las concesionadas presentan 9 internos por funcionario, versus 14 en el sistema tradicional.

No solo la mayor dotación de personal de las unidades penales concesionadas favorece al Producto Estratégico Vigilancia, pues se debe considerar que las condiciones de infraestructura y el diseño de estos permiten un mayor control de la población penal, la existencia de celdas individuales y la disposición en módulos con patios separados evita el contacto entre los internos y la formación de grupos de poder, disminuyendo la probabilidad de ocurrencia de riñas al interior.

El cumplimiento a la reclusión y traslado de la población penal no muestra diferencias reales entre concesionadas y tradicionales, pues se han producido en el periodo fugas internas y desde el exterior, en ambos tipos de unidades penales, con porcentajes promedio muy similares, inferiores al 1%, sin una diferencia significativa. Tampoco hay diferencias considerables entre los dos tipos de unidades penales respecto al porcentaje de defunciones en las unidades penales según la población penal (0,2% en las tradicionales y 0,3% en concesionadas).

En el Producto Vigilancia, un indicador donde se aprecia una ventaja comparativa del sistema tradicional es en la tasa de suicidios, en donde las concesionadas presentan valores mayores para todos los años, con un promedio para los años 2006 al 2008 de 37% versus un 13% en las tradicionales.

ii) Producto Estratégico Atención:

El indicador de sobrepoblación penal es claramente mejor en las unidades penales manejadas por el sector privado, las cuales prácticamente no tienen sobrepoblación, con un promedio de -8% en el periodo 2006 - 2008, en comparación con las tradicionales que presentan niveles importantes de sobrepoblación, con un promedio en el mismo periodo de 44%.

Respecto a las prestaciones de asistencia social, ambos tipos de unidades penales presentan buenos indicadores. El indicador de porcentaje de la población penal que recibió al menos una prestación de asistencia social respecto al promedio de la población penal, para el año 2008 fue de 105% en la muestra de las tradicionales, y de 152% en las concesionadas. Mostrando mejores niveles en el sistema concesionado, con la entrega de prácticamente 50% más de prestaciones por interno.

El derecho de acceso a la familia es entregado por los penales a través de alguno de los programas específicos de acceso a la familia, como son el Programa Conozca a su Hijo, Residencias Transitorias para Niñas/os con sus Madres Privadas de Libertad y Visitas Intimas. Se estableció que estos programas no se desarrollan en la totalidad de los penales del país, no obstante que el indicador que permite apreciar su eficacia, "porcentaje de unidades penales con alguno de los programas de acceso a la familia", no estuvo disponible para esta evaluación.

iii) Producto Estratégico Asistencia:

La asistencia de atención psicológica⁵² de la población penal presenta mejores resultados en las unidades penales concesionadas que en las tradicionales para todos los años estudiados, con un promedio de los años 2006 al 2008 de 85% de los penados atendidos en las concesionadas versus el 66% de las tradicionales.

⁵² Comprende al menos una sesión individual con un psicólogo.

No se contó con información de los indicadores de reincidencia de la población de egresados de las unidades penales tradicionales y concesionadas, que permita comparar a nivel de resultados el producto estratégico asistencia. Tampoco se contó con información de satisfacción de usuarios respecto a los programas incorporados en el producto estratégico asistencia, que permita medir diferencias en las calidades de éstos, según sean entregados por los sistemas tradicionales o concesionados.

Toda esta falta de información se evalúa negativamente, por cuanto muestra que no es un tema que esté incorporado como estratégico en el sistema concesionado, y que permita fundamentar las ventajas de este sistema respecto al tradicional, desde el punto de vista de la rehabilitación y reinserción social.

Desde el punto de vista de la gestión, el Producto Estratégico Asistencia es provisto en forma similar en ambos tipos de unidades penales, tanto concesionadas como tradicionales. En efecto, se entregan servicios similares de Apoyo psicológico, Tratamiento de adicciones, Capacitación y Trabajo productivo, en la forma de atenciones individuales o talleres grupales. La principal diferencia se refiere a las coberturas alcanzadas sobre la población penal. En las unidades concesionadas, por contrato, se debe lograr una cobertura del 100 % al cabo de años de iniciada la operación de la unidad penal respectiva, aspecto registrado en los informes de gestión semestrales emitidos por las concesionarias. En las unidades tradicionales de la muestra, la cobertura está condicionada por los recursos disponibles⁵³, la infraestructura y la disponibilidad de personal profesional para la entrega de los servicios indicados, que en ninguno de los casos de la muestra logró el 100 % de la población penal⁵⁴ en el periodo bajo evaluación según lo registrado en las visitas y entrevistas realizadas. Otro aspecto en que se detectó similitudes entre ambos sistemas, es que no se cuenta con mediciones de calidad de los servicios recibidos, lo que es evaluado negativamente.

Uso de Recursos

En el período evaluado el costo promedio por interno se ha reducido en ambos sistemas⁵⁵. La disminución ha sido más importante en las unidades penales no concesionadas, que han reducido el costo mensual por interno en un 15%, llegando el 2009 a \$178.808 (comparado con el año 2006 con \$ 210.208), mientras que en el caso de las unidades penales concesionadas la caída ha sido de un 5% ascendiendo el 2009 a \$391.362 (comparado con el año 2006 con \$413.371). En general, la diferencia de costos promedios por interno en el periodo evaluado (2006-2009) es cerca del 50 % mayor en el sistema concesionado. No es posible concluir acerca de la eficiencia comparativa de ambos grupos de unidades penales (incluso las seleccionadas para efectos de comparación) debido a que presentan diferencias importantes en el estándar de servicios prestados-, por ejemplo, mientras las unidades penales concesionadas tienen un porcentaje de sobrepoblación negativo (es decir tienen menos población que su capacidad según diseño, -10% el año 2008), las unidades penales tradicionales seleccionadas presentan porcentajes de sobrepoblación promedio elevados (43% el año 2008). Con todo, los gastos promedios mensuales por interno en ambos grupos de unidades penales resultan bajos en comparación, por ejemplo, con el costo mensual promedio por interno en el Estado de Florida (USA), que el año 2009 era de US\$ 1675,7 (aprox. \$ 951.805)⁵⁶.

⁵³ Cabe señalar que el presupuesto destinado al Producto Asistencia corresponde al 5 % del presupuesto total de GENCHI (2009), según la estimación elaborada en la presente evaluación.

⁵⁴ No se cuenta con indicadores de cobertura válidos sobre el producto estratégico, subproductos y productos específicos de Asistencia proporcionados a la población de internos de las unidades penales de la muestra seleccionada.

⁵⁵ Según muestra de unidades penales seleccionadas.

⁵⁶ En pesos de 2010 al tipo de cambio promedio de 2009 según datos del Banco Central (559,61 Ch\$/US\$). Existe muy poca información pública disponible sobre costos promedio por interno. La información de Florida resulta útil pues corresponde a un estándar de atención no tan alejado de lo que sería deseable para el sistema chileno. Datos del costo promedio por interno de Florida en <http://www.dc.state.fl.us/pub/statsbrief/cost.html>.

6. Recomendaciones

1. Modificar la actual estructura organizacional de GENCHI, realizando los siguientes cambios:

Redistribuir las funciones de la Unidad de Concesiones a departamentos dependientes de la Subdirección Administrativa y Técnica, de modo de eliminar las dificultades de control que provoca la existencia de una unidad organizacional de nivel equivalente a las Subdirecciones, facilitar la implementación de políticas comunes en las unidades penales concesionadas y no concesionadas, promover la eficiencia concentrando competencias profesionales en menos unidades organizacionales y contribuyendo al clima laboral, evitando una posible competencia entre unidades organizacionales con objetivos similares.

En el largo plazo, se recomienda que sea un servicio público diferente a Gendarmería el responsable de los servicios que actualmente presta Gendarmería a personas en libertad, es decir los subsistemas abierto y post-penitenciario. Gendarmería se encargaría sólo de la atención del subsistema cerrado y del subsistema semiabierto. Con ello, se lograrían eficiencias y calidad de servicio asociada a responsables expertos en espectros más acotado de competencias profesionales.

Crear una unidad organizacional cuya función sea medir y controlar el cumplimiento del objetivo "Otorgar un trato digno a los internos", la cual estaría encargada de crear indicadores para medir su cumplimiento y mantener un control de la situación en las diferentes unidades penales. La existencia de esa unidad constituye un incentivo para que se entregue mayor énfasis al cumplimiento de ese objetivo.

2. Mejorar el nivel de formación y capacitación institucional considerando las siguientes medidas:

Elevar las exigencias de los postulantes a la escuela. En el corto plazo, que los jóvenes postulantes a Oficiales Penitenciarios tengan una nota promedio mínima en sus estudios de Educación Media y que hayan rendido la PSU. En el mediano plazo, considerar también un puntaje mínimo en dicha prueba. Para los postulantes a suboficiales y gendarmes considerar como requisito haber rendido el 4º medio.

Diseñar e implementar un modelo de formación continua por competencias para el personal civil y uniformado, que contemple la participación de los Comités Bipartitos de Capacitación. La formación continua implica que la Institución deberá contar con una definición de perfiles de competencias para cada cargo y que se deberán dar las condiciones (acceso y financiamiento), para que los funcionarios uniformados y civiles pasen por un proceso de formación y capacitación que los prepare y habilite para su desempeño profesional y/o técnico en la Institución, a lo largo de su vida laboral. De esta manera, deberán existir requisitos de formación para asumir nuevos cargos y/o responsabilidades que estén alineados temáticamente con las funciones y con los productos estratégicos en que se desempeñarán. Por ejemplo, para asumir el cargo de Alcalde de una unidad penal, deberá ser requisito contar con un diplomado o curso de especialización en administración o gestión pública o similar; para asumir el cargo de Jefe Técnico de una unidad penal, deberá ser requisito contar con un diplomado o curso de especialización en intervención social o similar.

3. Elaborar un estudio que analice la alta tasa de ausentismo laboral de la Institución. Los temas fundamentales que deben ser abordados son:

- Factores que influyen en dicha tasa diferenciando por establecimientos penitenciarios (incluida las direcciones regionales) y, por perfiles de funcionarios (Estamento, antigüedad, sexo, entre los principales).
- Efectos sobre la gestión y resultados de los productos estratégicos

- Evaluación de las medidas con que se ha enfrentado el problema
- Propuesta de soluciones

4. Mejorar los sistemas de información de GENCHI, considerando:

- Desarrollar la capacidad de interoperar e intercambiar información, como mínimo, entre los sistemas RECEBRA de las unidades concesionadas y el sistema SAT de las unidades penales tradicionales. Para que esto ocurra, es necesario contar con tres elementos básicos:
 - **Capacidad.** Cada instancia debe contar con el o los medios o canales a través de los cuales pueda efectuar este intercambio de información.
 - **Conocimiento.** Esto implica que los departamentos/áreas deben conocer exactamente qué información (de su gestión) puede ser demandada por otras áreas, para alimentar sus procesos; y cuál será requerida por el propio Servicio, como insumo para los suyos.
 - **Acuerdo.** Para poder interoperar es necesario fijar acuerdos que permitan a todas las unidades de GENCHI – y a sus sistemas informáticos – entender de la misma forma la información que se intercambia⁵⁷.

5. Transferir la responsabilidad por la inspección fiscal de la operación de las unidades penales concesionadas desde el MOP a Gendarmería, junto con los recursos y las capacidades asociadas a esta tarea.

6. Con respecto a los indicadores de gestión de GENCHI:

- Incorporar en el Sistema de Información de la Gestión (SIG) los indicadores diseñados en esta evaluación que no estaban considerados anteriormente, de manera de monitorear su desempeño y facilitar las evaluaciones posteriores.
- Capacitar a los encargados regionales y de cada centro penitenciario informante del SIG, sobre la elaboración de indicadores, levantamiento y manejo de información, de manera de mejorar el levantamiento y la calidad de la información.
- Realizar un benchmarking a nivel regional de los principales indicadores cuantificados y diseñados en esta evaluación, de manera de generar comparaciones entre regiones, estableciendo metas de desempeño regionales para la homogenización en la prestación de los servicios, considerando las amplias variaciones encontradas en los diversos indicadores en esta evaluación. Para lo anterior es recomendable desarrollar estándares óptimos o mínimos para cada uno de los subproductos y productos específicos que conforman los productos estratégicos de GENCHI, que permitan comparar la situación encontrada en los tres productos estratégicos de GENCHI.
- Realizar una socialización entre regiones de los avances y buenas prácticas encontradas, respaldada con indicadores, con el fin de ampliarlas y facilitar la cooperación regional (por ej.: obtención de fondos regionales en Atacama, Maule y Antofagasta).

7. Establecer un sistema de reclamos transparente y uniforme, para todo el sistema penitenciario, con protocolos definidos en cuanto al tiempo de respuesta, seguimiento, sistematización e información de los casos. Adicionalmente, se deben ejecutar las acciones de difusión adecuada, que aseguren que los internos conozcan

⁵⁷ En este contexto el D.S. N° 81 establece lineamientos respecto de la interoperabilidad de los Documentos electrónicos al interior del Estado, fijando XML como estándar para su intercambio. Este decreto se sugiere como base para el desarrollo de la interoperabilidad al interior de Gendarmería.

su derecho a reclamar.

8. Definir fundamentadamente estándares respecto a costos unitarios por condenado para los productos Vigilancia, Atención y Asistencia, que permitan evaluar los resultados obtenidos y comparar este resultado entre regiones.

9. Desarrollar y aplicar en ambas modalidades de operación (tradicional y concesionado) sistemas similares de control de cumplimiento de estándares de los servicios penitenciarios en las unidades penales, sobre la base de indicadores que permitan medir objetivamente la calidad de los servicios que reciben los internos, por unidad penal y que genere algún valor único que resuma la situación. Las variables a ser consideradas deben incluir, al menos, elementos tales como metros cuadrados por interno en descanso, frecuencia de las visitas, existencia de comedores, grado de segregación, calidad y cantidad de los baños, privacidad, calidad de los lugares de aislamiento, facilidad para recibir visitas íntimas.

10. Definir un protocolo de acciones para el control y seguimiento de los beneficios intrapenitenciarios; así como para el control y seguimiento de las penas alternativas a la reclusión, que sirva para verificar el cumplimiento de éstas acciones y evaluar la gestión de GENCHI en este aspecto.

11. Aún cuando no es responsabilidad de GENCHI, sino que del Ministerio de Justicia, se debe aumentar la dotación de Delegados de Libertad Vigilada del país para lograr cumplir con la normativa⁵⁸ que indica que el promedio de penados en Libertad Vigilada por Delegado de Libertad Vigilada no puede ser mayor a 30 beneficiados como máximo.

12. Aún cuando no es responsabilidad de GENCHI sino que del Estado Chileno, se debe aumentar la infraestructura de unidades penales para contar con las plazas necesarias y suficientes en la entrega de las prestaciones básicas, por sobre las inversiones proyectadas hasta el año 2015, mediante la construcción de nuevas unidades penales, que permita disminuir la sobrepoblación del sistema penitenciario nacional. El aumento de la capacidad de atención de la población penal debe ser acompañado del aumento proporcional de la dotación necesaria para proveer los servicios de vigilancia, atención y asistencia. Se debe considerar en este punto, el efecto que podría tener la aplicación del proyecto de ley actualmente en trámite legislativo que modificará el sistema las Penas Alternativas y que podría impactar en una eventual descongestión carcelaria⁵⁹.

13. Aún cuando no es responsabilidad de GENCHI sino que del Poder Judicial, se requiere llevar a cabo acciones que apunten a una gestión adecuada en cuanto a distribución de población en las unidades penales del país en busca de disminuir los niveles de hacinamiento de las mismas.

14. Sobre el sistema de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria se recomienda:

Construcción:

Considerar que el financiamiento estatal posee un costo inferior al del privado y que en el caso de la infraestructura penitenciaria, a diferencia de las carreteras y aeropuertos, el cliente es el Estado. Por ello, bajo consideraciones de eficiencia en el uso de los recursos estatales, se recomienda optar por la modalidad tradicional de financiamiento estatal de la construcción de unidades penales, o bien considerar en los contratos

⁵⁸ Artículo N° 34 del Decreto N° 1120 del Ministerio de Justicia (1984), modificado por el Decreto N° 270 del Ministerio de Justicia (1991)

⁵⁹ Ver: <http://web.minjusticia.cl/minjus/comunicadosmodule/view/id/398/src/@random49cdde941585f/> El proyecto de ley considera la implementación de medidas tales como el uso del brazaletes electrónico, mecanismo que permitiría el cumplimiento de condenas en el medio libre, el perfeccionamiento de la Libertad Vigilada, incorporando la libertad vigilada intensiva; la posibilidad de implementar tratamiento de drogas en condenados y la contratación de 250 nuevos delegados de Libertad Vigilada.

de concesiones mecanismos que permitan disminuir los costos por intereses asociados al endeudamiento privado. Asimismo, resulta recomendable incorporar, en futuros contratos de construcción de infraestructura, elementos de regulación, planificación y control, que minimicen las malas experiencias en las primeras experiencias de concesiones de infraestructura penitenciaria, relacionadas con demora en construcción de obras, juicios y costos finales superiores a los planificados.

Operación – servicios básicos

Externalizar, en el sector privado, los servicios básicos de mantención de la infraestructura, mantención del equipamiento estándar, mantención del equipamiento y sistemas de seguridad, alimentación, lavandería, aseo y control de plagas, salud, educación y economato. En el caso del mantenimiento, resulta recomendable evitar la existencia de cláusulas en los contratos, que puedan inhibir decisiones de Gendarmería, que sean adecuadas bajo una perspectiva de evaluación social, ante la amenaza de multas por concepto de sobreutilizar, en el corto plazo, una parte de la infraestructura penitenciaria.

Operación – Rehabilitación y Reinserción Social

Mantener en el sector público los servicios asociados a Rehabilitación y Reinserción Social, por el alto costo de contrato que posee, o bien tomar resguardos para mantener éste en valores mínimos.

15. Aumentar la cobertura de:

- Centros de Educación y Trabajo (CET). En este caso se debe aumentar el nivel de ocupación disponible (capacidad ociosa), para lo cual se debiera mejorar la relación con el sector privado, gestionando la mayor utilización de los CET para el desarrollo de actividades privadas.
- Programas de acceso a la familia, como son el Programa Conozca a su Hijo, Residencias Transitorias para Niñas/os con sus Madres Privadas de Libertad y Visitas Intimas, de manera de asegurar el derecho al acceso a la familia, pues en la actualidad no se entregan en todo el país.
- Programa Hoy es Mi tiempo respecto a su población objetivo (adscritos al D.L. N° 409), considerando la escasa cobertura y los buenos resultados obtenidos en cuanto a reinserción y costo unitario.
- Programa Laboral de Medio Libre, considerando la escasa cobertura y los buenos resultados obtenidos en cuanto a reinserción.

16. Diseñar e implementar una Política Nacional de Rehabilitación y Reinserción Social, que incorpore una definición sobre la institucionalidad pública que deberá hacerse cargo de su implementación, con objetivos de mediano y largo plazo y presupuesto adecuado⁶⁰, aglutinando los programas desarrollados a la fecha.

⁶⁰ Actualmente el presupuesto disponible para el producto Asistencia se estima cercano al 6 % del presupuesto total de Gendarmería, lo que ha sido evaluado como insuficiente, dado las bajas coberturas de los programas de rehabilitación y reinserción social (por ejemplo: 7 % Programa Laboral del Medio Libre; 1,6 % Programa Hoy es Mi Tiempo, ambos datos del 2008)



3709

ORD. N° _____/

ANT.: Ord. N° 0472 de 18 de abril de 2011, de Sra. Directora de Presupuestos.

MAT.: Adjunta información solicitada.

SANTIAGO, 26 MAYO 2011

DE : **MINISTRO DE JUSTICIA**
A : **DIRECTORA DE PRESUPUESTOS**

Como parte de los compromisos que se adquirieron en el Protocolo de Acuerdo del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2009, la Dirección de Presupuestos llevó a cabo la Evaluación Comprehensiva del Gasto de Gendarmería de Chile, que abarcó el período comprendido entre los años 2003 a 2008, cuyo Informe Final se recibió mediante el oficio del antecedente.

Cabe mencionar que la finalidad de dicho estudio fue proporcionar una retroalimentación respecto a diferentes aspectos de Gendarmería de Chile, como la racionalidad de la estructura organizacional, de sus productos y objetivos estratégicos y la distribución de sus funciones, así como también en relación a su eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos institucionales, a objeto de generar recomendaciones que permitan corregir las debilidades detectadas.

Finalmente, y de acuerdo a lo solicitado, se acompaña respuesta institucional a las conclusiones del informe final, elaborada por Gendarmería de Chile.

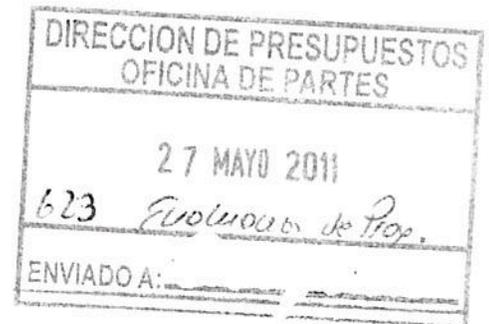
Saluda atentamente a Ud.,


FELIPE BULNES SERRANO
Ministro de Justicia

GSS/GDL:

Distribución:

- Sra. Directora de Presupuestos.
- Sra. Subsecretaria de Justicia
- Gabinete Ministro.
- Gabinete Subsecretaria.
- Sr. Director Nacional, Gendarmería de Chile.
- Auditoría Ministerial.
- Sección Partes, Archivo y Transcripciones.



Matriz de Revisión de Conclusiones ECG – GENCHI

Observación DESUC	Respuesta Gendarmería de Chile
Conclusiones sobre el Diseño	
<p>No obstante lo anterior, la definición de nuevos indicadores significó que 31 indicadores de un total de 68 (que equivale al 45,6% del total) no pudieron ser cuantificados para el periodo estudiado, pues no se contó con los medios de verificación ni con fuentes de información disponibles para aquello, debido principalmente a que se refieren a información que no estaba considerada en los sistemas de información que cuenta GENCHI para medir el desempeño de sus productos estratégicos (SIG), y por lo tanto es información que no ha sido levantada en las Unidades Penales, ni sistematizada a nivel central</p>	<p>Cabe precisar que la Matriz de Evaluación Comprehensiva del Gasto, particularmente en la determinación de los indicadores que se señalan para cada producto estratégico, estos no consensuados con el Servicio.</p> <p>De los 31 indicadores señalados, que no poseen medición para ninguno de los años del período de la evaluación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3 pertenecen al producto estratégico Vigilancia. • 10 pertenecen al producto estratégico de Atención. • 18 pertenecen al producto estratégico de Asistencia. <p>En resumen, de los 31 indicadores mencionados, 23 se consideran pertinentes de medir en el mediano plazo. Sin embargo, es importante destacar que, 4 de ellos cuentan con mediciones en la actualidad, por lo que se desconoce porqué aparecen sin información.</p> <p>Adicionalmente, se solicita la realización de ajustes al nombre y fórmula de cálculo de 3 indicadores dentro de este grupo.</p> <p>El detalle de las observaciones por cada indicador se encuentra en archivo excel "matriz con observaciones Genchi"</p> <p>Sólo 8 indicadores de los 31 propuestos, se consideran no pertinentes de medir por el Servicio.</p>
<p>Una actividad relevante que realiza Gendarmería se relaciona con proveer información: estadísticas para que otras entidades realicen estudios, información de apoyo a la persecución de delitos, quebrantamientos de condenas, informes de apoyo a los procesos, e informes de conducta para decisiones de indultos, rebajas de condena y libertad condicional. No obstante la importancia de la función de generar información, ella no se encuentra definida explícitamente como algún o parte de un producto estratégico.</p>	<p>Cuando se inició el proceso de Evaluación Comprehensiva del Gasto y se analizaron las definiciones estratégicas establecidas por el Servicio, se acotó el cuarto objetivo estratégico de gestión interna, dado que la matriz de evaluación se orientaba a productos estratégicos o del negocio de la institución.</p> <p>Desde esta perspectiva, la provisión de información estadística, informes de apoyo y/o estudios se encuentra en el cuarto objetivo estratégico definido por Gendarmería.</p> <p>Si bien, esta actividad es importante, consideramos que no es estratégica o parte del negocio central que desarrolla la institución. Finalmente, es importante dar a conocer que durante la formulación de definiciones estratégicas para el periodo 2011, el cuarto objetivo estratégico vinculado a este tipo de actividades - soporte o apoyo a la gestión institucional- fue eliminado.</p>

Observación DESUC	Respuesta Gendarmería de Chile
<p>Es poco deseable que un mismo cargo (Director Regional), posea funciones y cargas de trabajo tan diferentes para rentas similares, puesto que ello atenta contra la satisfacción laboral. La situación indicada provoca un funcionamiento diferente entre regiones, en cuanto a qué funciones asume el Director y cuáles delega, lo cual incrementa el tiempo que requiere una autoridad para desempeñar sus funciones en plenitud, al tener que aprender las particularidades de la región a la que se incorpora.</p>	<p>Las rentas percibidas por los Directores Regionales no son similares, estos perciben una asignación denominada función crítica, que es un porcentaje de las remuneraciones brutas. Este porcentaje es diferente por cada región dependiendo de su complejidad.</p>
<p>Tres unidades penales, de la Región Metropolitana (Cordillera, Punta Peuco y ex CAS), dependen del Departamento de Seguridad, perteneciente a la Subdirección de Operaciones, en el Nivel Central. Considerando que todas las demás unidades penales del país dependen de una Dirección Regional, la situación indicada constituye un riesgo de incumplimiento de normas legales, al desarrollar, un Jefe de Departamento, funciones que corresponden a un Director Regional.</p>	<p>Efectivamente, la situación planteada existía en el momento de la evaluación. En el mes de diciembre del año 2010, la Subdirección Operativa remitió al Sr. Director Nacional una propuesta de Resolución, a través de la cual se fija la dependencia de las tres Unidades que señala el informe, en la Dirección Regional Metropolitana. Lo anterior en cumplimiento a lo dispuesto en el D.L 2859, Ley Orgánica de Gendarmería de Chile, artículo 12 letra a). A la fecha, esta materia en conjunto con otras que tienen relación con la organización del Servicio, están siendo estudiadas a la luz de una nueva estructura orgánica por mandato de la ley 20.426 que señala la necesidad de contar con un nuevo reglamento orgánico del Servicio.</p>
<p>Las poblaciones del subsistema abierto y del subsistema post penitenciario son atendidas en locales diferentes: Centros de Reinserción Social y Patronatos Locales, respectivamente. Ello podría implicar una ineficiencia en el uso de recursos al duplicar locales y costos fijos de infraestructura, lo que es evaluado negativamente. En efecto, no se aprecia justificación para que sean unidades organizacionales diferentes, de Gendarmería, las que realicen esas funciones, puesto que sus objetivos, programas y acciones son similares.</p>	<p>El Servicio no está de acuerdo con esta evaluación, dado que son distintas las poblaciones que atienden ambos subsistemas. Los CRS atienden a personas que fueron condenadas a una pena alternativa, sus beneficiarios son penados que cumplen un tipo de condena en el medio libre, ellos están obligados a cumplir la condena impuesta. La población que atiende PANAR en el subsistema post-penitenciario son personas que cumplieron su condena y que en forma voluntaria se acercan a los Patronatos para eliminar antecedentes o participar en algunos de los programas de reinserción ejecutados por ellos. La diferencia principal entre ambos subsistemas es que en el subsistema abierto la población atendida cumple una pena (se les ha restringido un derecho), en cambio, la población del subsistema postpenitenciario no cumple una obligación. Finalmente, la población que cumplió condena y que desea eliminar antecedentes penales no debe relacionarse con el sistema</p>

Observación DESUC	Respuesta Gendarmería de Chile
	penitenciario. PANAR atiende la población compuesta por personas que cumplieron su condena y no los libertos condicionales.
Se observa que los objetivos de la Unidad de Concesiones son los mismos que los de las Subdirecciones Técnica y Administrativa, produciéndose una duplicidad de funciones. Adicionalmente, pueden existir ineficiencias por tener especialistas de los mismos campos tanto en la Unidad de Concesiones como en las Subdirecciones Administrativa y Técnica.	La ley 20.426 tiene dos DFL uno que fija la planta y un segundo que establece las normas de la carrera funcionaria de las plantas de vigilancia. Conjuntamente con lo anterior, dicha ley establece una nueva orgánica de la institución, la que considera la eliminación de la unidad de concesiones. La propuesta de estructura orgánica se encuentra para análisis y aprobación en el Ministerio de Justicia.
GENGHI no cuenta con mediciones de la calidad de los servicios de atención prestados para cumplir con el objetivo estratégico de Proporcionar Atención y Trato digno a la Población Penal en las unidades penales tradicionales del subsistema cerrado.	Efectivamente, en la actualidad el Servicio no cuenta con mediciones de calidad para el producto estratégico de proporcionar atención y trato digno a la población penal. Sólo se ha medido la eficacia en la entrega de los productos específicos en esta materia. DESUC, incorporó sólo un indicador de calidad en la matriz de evaluación, referido a la medición del tiempo promedio de respuesta a los reclamos realizados por parte de la población penal, indicador que no se consideró adecuado y que es necesario modificar. El Servicio reconoce la importancia de comenzar a medir aspectos de calidad en este producto estratégico, por lo cual evaluará a mediano plazo la incorporación de mediciones de calidad de acuerdo a las capacidades y mecanismos definidos.
Se evalúa negativamente que no haya aumentado, de la misma manera, el personal civil de GENCHI que está asociado al Producto Atención y, sobre todo, al Producto Asistencia. Otro aspecto que se evalúa negativamente es que el 10% del personal uniformado aparece adscrito al área administrativa. (Por ej. en las unidades penales: Unidad de Estadísticas, Unidad de Clasificación, Secretaría del Alcaide), cuando una argumentación central para aumentar personal uniformado es la seguridad en los establecimientos penitenciarios.	El Servicio está de acuerdo con esta evaluación, dado que a pesar de incorporar estos requerimientos todos los años al proceso de formulación presupuestaria, los recursos siempre se han priorizado al producto estratégico de vigilancia. El mejor ejemplo de esto es la ley 20.426 en donde sólo se consideró planta I y II, referido solo a personal uniformado. Dado que en la actualidad existe déficit de personal en la planta civil para desempeñarse directamente en post de los objetivos estratégicos de atención y asistencia menor relevancia adquiere la contratación de personal civil para labores administrativas en las unidades penales. El déficit en materia de soporte a la gestión administrativa en las unidades penales es suplido por personal uniformado, lo cual podría disminuir en la medida que ingrese personal civil en apoyo a esta gestión.

Observación DESUC	Respuesta Gendarmería de Chile
<p>Se evalúa negativamente que la ley indicada no aborde adecuadamente la ampliación de la planta de personal civil del Servicio (Planta 3), contemplando solamente un incremento de 100 cupos a contrata de personal civil para el apoyo del Producto Estratégico Asistencia, esto se considera insuficiente debido a las bajas coberturas registradas en el periodo evaluado.</p>	<p>Si bien existe un déficit de personal civil que no fue considerado en la Ley de Planta, esta materia esta siendo abordada por las nuevas autoridades contemplando las restricciones existentes y considerando realizar un análisis del déficit de personal que sin duda como recurso es muy importante para apoyar la gestión institucional conforme a los productos estratégicos de atención y asistencia.</p>
<p>Los temas predominantes en la capacitación para el año 2008, son los de administración y gestión interna con un 69 % del total de cursos y un 82% de las horas totales. Esto se considera inconveniente, porque los temas que dicen relación con la entrega de los productos estratégicos (20% de los cursos y 14% de las horas) y los temas éticos-valóricos (2% de los cursos y 1% de las horas) aparecen disminuidos.</p>	<p>Efectivamente hasta el año 2010, gran cantidad de los recursos de capacitación se han ejecutado en temáticas asociadas a administración y gestión interna, debido a que por instrucciones del organismo validador del Sistema de Capacitación (Servicio Civil), se debía dar prioridad a las capacitaciones que apoyaran el cumplimiento de otros sistemas del PMG que abordaran procesos de soporte institucional. El Servicio se compromete a realizar las gestiones necesarias que permitan orientar las actividades de capacitación a los productos estratégicos del Servicio.</p>
<p>Se tiene reparos sobre los bajos requisitos educacionales exigidos - 2º medio para los Vigilantes y 4º medio para los Oficiales considerando que en instituciones semejantes Escuela de Suboficiales del Ejército de Chile y Carabineros exige a sus postulantes 4º medio y, a nivel de oficiales en Carabineros de Chile, Investigaciones y Ejército se requiere 4º medio y PSU rendida. Además, debe considerarse que los estudios de los alumnos Vigilantes no están reconocidos por el Ministerio de Educación como equivalente a algún nivel de enseñanza media.</p>	<p>Gendarmería solicito el cambio, a través del DFL 1 de la Ley 20.426 considerando los aspectos considerados por la consultora, sin embargo, esto fue rechazado por la Contraloría General de la República, dado que la facultad que el artículo 1º transitorio de la ley 20.426 otorgaba al Presidente de la República era para fijar requisitos específicos y no generales, como lo son los establecidos en el señalado artículo 13º.</p>
<p>Se evalúa negativamente la alta tasa de ausentismo laboral de la Institución (un promedio de 3,6 días por funcionario en el año 2008, incluidas las licencias por maternidad), que son muy superiores al resto de la administración pública (2,3 días, incluidas las licencias por maternidad), situación preocupante, puesto que GENCHI no cuenta con información que explique estas cifras.</p>	<p>La Institución solicita aclarar las variables incorporadas en la medición del ausentismo laboral dado que Gendarmería considera dentro del ausentismo entre otras variables, las licencias maternales y feriados legales el cual hace aumentar el promedio.</p>
<p>Cabe señalar que la situación de sobrepoblación que presenta la mayoría de los establecimientos penitenciarios del subsistema cerrado persistirá en el tiempo, aún si se contase oportunamente con la nueva infraestructura planificada para el periodo 2010-2015. Se evalúa</p>	<p>Si bien la institución no está facultada para crear nuevos establecimientos penales en post de disminuir el sobrepoblación actual, las nuevas autoridades se han preocupado de presentar proyectos al Ministerio de Justicia que van en beneficio de disminuir la sobrepoblación. Estos proyectos se orientan a la ampliación de</p>

Observación DESUC	Respuesta Gendarmería de Chile
negativamente el hecho de que Gendarmería no pueda contar con la infraestructura carcelaria acorde a la demanda presentada por el crecimiento de la población penitenciaria que registra el país.	recintos existentes y la creación de nuevas cárceles contemplados en el Plan Cárceles liderado por el Ministerio de Justicia.
GENCHI cuenta con un adecuado conjunto de mecanismos que le permiten cumplir con las funciones necesarias en las materias indicadas. No obstante, estos instrumentos, al no ser planificados, organizados ni aplicados desde la perspectiva de productos y subproductos estratégicos, pierden la posibilidad de que sus aportes a la gestión general del Servicio, sirvan más efectivamente para contribuir a una mejor satisfacción de clientes, usuarios o beneficiarios.	Corresponde indicar que la Matriz de Riesgo del Servicio se construye en base a los productos estratégicos del Servicio, determinando los riesgos de mayor exposición, los cuales son la base del Plan Anual de Auditoría. Asimismo, los Auditores Regionales realizan funciones de acuerdo a lo establecido en el Plan Anual de Auditoría, no obstante, estos a su vez realizan fiscalizaciones específicas de acuerdo a los requerimientos solicitados por el Director Regional respectivo.
Un aspecto evaluado negativamente, es que no se observó sincronía en la disponibilidad de información de las unidades penales concesionadas y las tradicionales.	Efectivamente, no existe sincronía en la disponibilidad de información en las unidades penales tradicionales y concesionadas, esta situación sólo podría revertirse si se realizan modificaciones a las bases de licitación del contrato concesionado.
Se evalúa como inadecuado que la responsabilidad por la fiscalización del cumplimiento de las actividades y estándares técnicos de operación de las unidades penales concesionadas, que cubren fundamentalmente los productos estratégicos Atención y Asistencia, no esté radicada en Gendarmería, que es la Institución responsable de la administración del sistema penitenciario nacional, debilitando su control sobre la asignación de recursos para estos fines en las unidades penales concesionadas.	Gendarmería está de acuerdo con la observación planteada por Desuc, pero esta situación sigue vigente y no ha cambiado. Para lo anterior, debería existir una adecuación a la Ley de Concesiones en orden a establecer atribuciones de fiscalización para el organismo mandante.
Por otra parte, no se identificaron mecanismos formales de entrega de los resultados de la Inspección Fiscal del MOP hacia el Ministerio de Justicia o hacia Gendarmería, lo que se evalúa negativamente.	Gendarmería de Chile está de acuerdo con esta observación. Se debiera establecer la obligación formal en cuanto que la inspección fiscal debiera enviar los informes de resultados a Genchi, ya que esto en la realidad se da en la práctica sin estar en las bases de licitación
En cuanto, al Sistema de Información y Seguimiento (SIG) de GENCHI, se evalúa negativamente su debilidad por falta de estandarización en la generación de la información que envían las unidades, problema que GENCHI arrastra por muchos años y no obstante haber realizado ingentes esfuerzos por superarla. En efecto, los problemas básicos	Respecto del primer párrafo de la afirmación, si bien no existe una estandarización de las planillas que recolectan la información en los establecimientos penales (unidades penales, CET, CRS y Patronatos Locales de Reos), durante el presente año se ha trabajado en el desarrollo de un sistema web que permita el ingreso de la información desde su fuente, por lo que a mediano plazo se espera

Observación DESUC	Respuesta Gendarmería de Chile
<p>para alimentar al SIG con datos válidos es que no se cuenta con protocolos adecuados que regulen el proceso de recolección y levantamiento de datos, por lo que este varía según establecimiento penitenciario y según región. Por otra parte, no están definidas las fuentes de información con su respectivo medio de verificación.</p>	<p>contar con una estandarización a nivel nacional del proceso de recolección de datos.</p> <p>Por otro lado, en relación al segundo párrafo, es importante precisar que el SIG (sistema de información para la gestión) tiene un proceso de diseño y elaboración estandarizado bajo norma ISO, en donde se distribuyen las orientaciones del Sr. Director Nacional en relación a la implementación del sistema y los mecanismos de recolección de la información vigente para el periodo de medición determinado como año calendario. En este sentido, la difusión se realiza a través del envío de un oficio circular del Director, indicando las responsabilidades de cada uno de los actores del sistema, como también, los plazos en que los centros de responsabilidad deben remitir la información consolidada para cada uno de los periodos de medición determinados en el diseño.</p> <p>Finalmente, la metodología utilizada en la elaboración del Sistema de Información para la Gestión (SIG), contempla desde hace unos años, la inclusión de las fuentes de información (responsables de entregar el dato y que establecimientos lo entregan). Consecuente con lo anterior, la determinación del mecanismo de respaldo de las cifras entregadas por cada una de las Áreas Funcionales responsables de la recolección de la información, es establecida en conjunto, determinando así, que registro es el más representativo a la hora de validar la información contenida en las planillas de recolección, el cual es denominado "medio de verificación".</p>
<p>Los sistemas de información de Gendarmería basan su arquitectura principalmente en tecnología Web y algunos casos son Cliente/Servidor. Los sistemas de arquitectura Cliente/Servidor (Sistemas de Medio Libre y Sistemas de Visitas), poseen protocolos informales para actualizar la información en las unidades penales que no tienen centralizada la base de datos, lo que implica baja confiabilidad en la información registrada, lo que es evaluado negativamente.</p>	<p>Los grandes sistemas con tecnología cliente servidor son 4: Sistema Internos, Medio Libre, Visitas y Personal. De ellos se informa que: Visitas y Personal SOLO funcionan en unidades que tienen centralizada la base de datos. Y en relación a los protocolos de actualización de unidades no centralizadas se indica con certeza que SI existe desde hace un par de años un protocolo conocido por los DBA y los demás participantes de dicho protocolo de actualización de estas bases de datos, que implica entre otras cosas: frecuencia de actualización y formas de envío..</p> <p>El Departamento de Informática se encuentra trabajando desde hace 2 años en la centralización de las bases de datos. Además, la mayoría de las unidades se encuentran centralizadas (+ 90% en Sistema Interno, que representa al 95% de la población penal y en el caso de Mediolibre, + 43% que representa al 50% aprox. de la población con medidas alternativas) y se pretende que este año</p>

Observación DESUC	Respuesta Gendarmería de Chile
	<p>con la nueva infraestructura tecnológica que el departamento está implementando y los enlaces, queden todas las unidades trabajando de forma centralizada. El resto de los sistemas corporativos, operan de forma centralizada.</p>
<p>El 76,5 % de los sistemas de información informáticos de Gendarmería son de desarrollo interno. En la documentación recibida y en la información que se recopiló en entrevistas, no se pudo constatar una política sistemática de desarrollo de software, en donde se establezcan prioridades y estudios que definan los sistemas a desarrollar. Esta situación es evaluada como negativa, debido a la falta de planificación adecuada frente a la alta demanda de desarrollo de software que posee GENCHI, consecuencia de la importancia de las aplicaciones informáticas para el funcionamiento del Servicio y por el grado de actualización (up grade), que requieren las aplicaciones desarrolladas por la Central de Computación e Informática de la Institución.</p>	<p>El Servicio no está de acuerdo con esta afirmación, ya que la política de desarrollo existe, así como la documentación que lo respalda y servidores de tipo Storage para resguardar tanto los códigos fuentes, como las versiones ejecutables y la documentación asociada.</p> <p>Al ser esta una institución jerarquizada, muchos desarrollos son solicitados por la autoridad frente a necesidades detectadas en conjunto con los usuarios finales, por ello, se realiza una planificación de los proyectos el que incluye levantamientos de información y se elaboran prototipos funcionales que deben ser aprobados por el Departamento o Unidad cliente. En otros casos los propios departamentos solicitan los desarrollos o bien informática presenta una propuesta para la automatización de algún proceso. Todo eso conlleva evaluaciones y propuestas que son consensuadas con el cliente final y, si corresponde, con la autoridad que lo solicita. La documentación de esto es almacenada en el citado espacio (storage).</p>
<p>Del análisis de las bases de datos de Gendarmería, específicamente las del Sistema de Internos (subsistema cerrado y subsistema semiabierto), y la base de datos del Sistema del Medio Libre (subsistema abierto), se concluyó que tienen una estructura y aplicaciones computacionales diferentes y no comparten información entre sí. Ambas bases de datos no se relacionan en ningún momento, por lo que representan una debilidad evaluada como negativa.</p>	<p>Si bien las bases de datos no se relacionan, eso no significa que no puedan realizarse cruces de información, esto se hace con frecuencia atendiendo a solicitudes de información de la autoridad como de organismos externos. Como ejemplo concreto: existen procesos como rebaja de condena que si se alimentan de ambos esquemas de datos, pero independiente de eso, que se relacionen o no, va a depender de las funcionalidades que tengan los aplicativos y en el caso de sistema de internos y sistema de medio libre salvo algunos procesos como rebaja de condena son negocios totalmente separados y distintos y es una decisión arquitectural la "ubicación" de sus datos.</p>

Observación DESUC	Respuesta Gendarmería de Chile
<p>Entre los sistemas información, al interior de GENCHI tampoco existe la posibilidad de intercambiar datos, por lo que un sistema no puede "conversar" con otro causando que se deban hacer dobles consultas para obtener información o que se deban migrar manualmente los datos de un sistema a otro. En general, la falta de interoperabilidad de los sistemas es evaluada negativamente puesto que es una característica que resta capacidad al manejo de información de Gendarmería.</p>	<p>La interoperabilidad de sistemas se ve reflejada en algunos ejemplos: validación de usuario con el sistema de personal, internos, visitas, cruces de información de todo tipo. Se debe establecer, que los clientes dueños de la información o clientes de sistemas, no han planteado formalmente la necesidad que los sistemas interactúen entre sí. Sin embargo, como iniciativa propia y en atención a la mejora continua de nuestros propios procesos de desarrollo y mantención se ha incorporado la comunicación entre los sistemas a nivel de seguridad y validaciones operativas.</p> <p>Se insiste en que la decisión de ubicación de Bases de datos es un tema arquitectural que avanza al ritmo de la tecnología y los medios de almacenamiento, considerando los recursos con los que se cuenta para ello. Constantemente el Departamento de Informática hace actualizaciones y mejoras en sus Bases de Datos y en los sistemas nuevos. Pero si bien los sistemas cliente-servidor presentan costos altos de mantención y funcionalidades que han crecido inorgánicamente, en algunos casos, los trabajos de mantención y propuestas constantes de actualización permiten que aquella interoperabilidad exista.</p>
<p>No se evalúa como adecuada la asimetría presupuestaria que implica que un producto estratégico tan relevante como Asistencia tenga sólo el 5 % del presupuesto anual.</p>	<p>La asimetría de los recursos se evidenciaba de mayor forma cuando los recursos de vigilancia, atención y asistencia se enontraban en un solo programa presupuestario.</p> <p>Cuando se crea el programa presupuestario 02 "Programas de Reinserción Social", se da la posibilidad de un crecimiento mayor de los recursos considerados para el producto estratégico de asistencia.</p> <p>Dada la escasez de recursos, el Servicio ha priorizado el garantizar las condiciones básicas y la seguridad de la población penal.</p>
<p>Se evalúa negativamente que la ejecución presupuestaria ha sido permanentemente superior al 100% del presupuesto inicial, sobrepasando el 110% en los últimos años, hecho que refleja que la Institución todos los años enfrenta déficits presupuestarios que deben ser abordados con nuevas autorizaciones de recursos hacia fin de año. Con todo, Gendarmería no es capaz de cubrir sus gastos anuales, debiendo hacer uso de su presupuesto del año siguiente para pagar deudas pendientes de servicios básicos.</p>	<p>Esta situación ha sido planteada al Ministerio de Justicia y al Ministerio de Hacienda, dado el impacto que produce el no poder garantizar las condiciones básicas de vida de la población penal (servicios básicos), para lo cual se ha otorgado recursos adicionales a la base presupuestaria del Servicio.</p> <p>El déficit planteado está asociado a la vida útil y deterioro de las unidades penales, además del sostenido crecimiento de la población penal cada año.</p>

Observación DESUC	Respuesta Gendarmería de Chile
<p>La persistencia de las diferencias entre regiones y entre unidades indica que, además de una cantidad global de recursos insuficiente, las reasignaciones entre ellas de los recursos disponibles, de un período a otro, son escasas, ya que en una medida importante prevalecen criterios inerciales de distribución de recursos basados en los presupuestos históricos.</p>	<p>La distribución del presupuesto institucional la realizan las áreas funcionales de la Dirección Nacional en base a los recursos adicionales obtenidos, a los recursos de continuidad y a compromisos establecidos entre las regiones con las áreas funcionales. Aquí existe un componente de distribución histórico y adicionalmente un componente asociado a los compromisos y necesidades de las Direcciones Regionales.</p>
<p>Se evalúa negativamente que no explore otras oportunidades de incrementar su disponibilidad de recursos mediante, por ejemplo mecanismos de recuperación de costos al interior de las unidades penales (al modo de lo que fue Capuchinos).</p>	<p>Respecto de explorar otras oportunidades de incrementar la disponibilidad de recursos, se encuentra la presentación de proyectos de inversión al FNDR y Sectorial, enfocado a remodelaciones, implementación de equipos y operación. En relación al ejemplo que exponen referente a los pensionados de reos, no es posible, ya que dicha alternativa involucra el tema de los derechos humanos y discriminación, hecho por el cual se comenzó la eliminación progresiva de este tipo de servicio.</p>
Conclusiones sobre los Resultados	
<p>No se contó con un sistema de información que permitiera levantar toda la información referida a los indicadores diseñados para esta evaluación. En este sentido el informe del DESUC, presenta varias observaciones asociadas a la inexistencia de información en relación a indicadores.</p>	<p>La construcción de la matriz de evaluación consideró los indicadores del sistema de información vigente en la institución y adicionalmente consideró la inclusión de indicadores propuestos por la consultora. La inclusión de estos últimos indicadores pudiesen de acuerdo a la naturaleza de la información y su disponibilidad medirse en el periodo de la evaluación y aquellos que no pudieran medirse para el periodo examinado, se podrían medir a corto, mediano y/o largo plazo de acuerdo a las capacidades institucionales.</p> <p>De los 31 indicadores que no poseen información en el período de la evaluación, 4 de ellos si presentan mediciones.</p> <p>Para el resto de los indicadores que sí se consideraron pertinentes de incorporar a la matriz (23), para los efectos de la evaluación, se señaló explícitamente que no existían sistemas de recolección de información para las variables consideradas y se propuso para cada uno de ellos un plazo de implementación. (Ver archivo Excel matriz con observaciones genchi)</p>
Conclusiones sobre análisis comparativo Sistema Concesionado - Sistema Tradicional. Estructura Organizacional y Mecanismos de Gestión	
<p>En lo que se refiere a los servicios penitenciarios, se concluye la conveniencia de privatizarlos, con excepción de la rehabilitación y la reinserción social, por el hecho que los primeros (alimentación, aseo, mantenimiento, economato,</p>	<p>La reinserción social le corresponde al Estado, puesto que a ese proceso se encuentran asociados una serie de requerimientos y procesos de carácter público que no pueden asumir quienes no tengan esa calidad y que están estrictamente ligados a derechos y</p>

Observación DESUC	Respuesta Gendarmería de Chile
<p>lavandería, etc.) poseen un "Costo de Contrato" bajo, ya que basta con inspecciones visuales y revisiones aleatorias para verificar su calidad. En cambio, verificar que actividades como las evaluaciones psicológicas y sociales a los internos, se realizaron adecuadamente obliga a, prácticamente, repetir el servicio. A ello se agrega la importancia de velar por la calidad de los informes sobre los internos, ya que en base a ellos se toman decisiones trascendentes para la seguridad de la comunidad, como es el otorgamiento de los beneficios intrapenitenciarios, los cuales consisten en permitir a los internos acceder al medio libre, antes del término de sus condenas.</p>	<p>garantías individuales en materia de ejecución penal; dícese de permisos de salida, traslados, régimen disciplinario, entre otros. Esto no obsta a que ciertas estrategias de intervención puedan ser ejecutadas a través de privados.</p>
<p>Conclusiones sobre análisis comparativo Sistema Concesionado - Sistema Tradicional. Actividades y mecanismos de Fiscalización, Seguimiento y Evaluación</p>	
<p>En el caso del sistema tradicional no existe un monitoreo, fiscalización y seguimiento pormenorizado como en el sistema concesionado.</p>	<p>Efectivamente el diseño de los mecanismo de monitoreo, fiscalización y seguimiento en el sistema concesionado es más pormenorizado dado que se le está entregando una responsabilidad propia del Estado a un particular. En el sistema tradicional, existen mecanismos de monitoreo, fiscalización y seguimiento que pueden perfeccionarse con el tiempo.</p>
<p>Conclusiones sobre análisis comparativo Sistema Concesionado - Sistema Tradicional. Evaluación de Productos Estratégicos</p>	
<p>No se contó con información de los indicadores de reincidencia de la población de egresados de las cárceles tradicionales y concesionadas, que permita comparar a nivel de resultados el producto estratégico asistencia. Tampoco se contó con información de satisfacción de usuarios respecto a los programas incorporados en el producto estratégico asistencia, que permita medir diferencias en las calidades de éstos, según sean entregados por los sistemas tradicionales o concesionados. Toda la falta de información se evalúa negativamente, por cuanto muestra que no es un tema que esté incorporado como estratégico en el sistema concesionado, y que permita fundamentar las ventajas de este sistema respecto al tradicional, desde el punto de vista de la reinserción.</p>	<p>Efectivamente, no existen indicadores de reincidencia ni de satisfacción de usuarios en ambos sistemas (tradicional y concesionado). El servicio en la actualidad sólo mide reincidencia legal para los programas gubernamentales de reinserción social, en el sistema tradicional. Respecto a la medición de indicadores de satisfacción de usuarios, el servicio ha evaluado la posibilidad de incorporar este tipo de mediciones, siendo muy compleja su operacionalización en la realidad, pero se reconoce la importancia de éstos. La falta de estas mediciones en el sistema concesionado sólo podría corregirse a través de modificaciones a las bases de licitación de dichos contratos.</p>