

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN
RESPONSABLE**

JUNIO 2003

ORD. Nº 2711,

ANT.: Carta de fecha 23 de junio de 2003 del Departamento de Evaluación, del Ministerio de Hacienda.

MAT.: Se remite comentarios al informe final de Evaluación al Programa de Segmentación de Gendarmería de Chile.

SANTIAGO, **26 JUN 2003**

DE : SUBSECRETARIO DE JUSTICIA

A : SRA. MARIA TERESA HAMUY PINTO
DIRECCION DE PRESUPUESTOS
MINISTERIO DE HACIENDA

Por medio del presente, remito a Ud. el documento "Observaciones al Informe Final de Evaluación del Programa de Segmentación Penitenciaria realizado por el Panel de Evaluación", que fuera enviado a esta Subsecretaría, por Director Nacional de Gendarmería Chile.

Nuevamente agradezco la oportunidad que se ha generado en nuestro Sector, a través de la inclusión de la Segmentación Penitenciaria en el Programa de Evaluación de ese Ministerio, lo cual ha reforzado en los equipos técnicos y en las Autoridades de esta Secretaría de Estado, el compromiso e impulso, en pro de mejorar continuamente la gestión de nuestros servicios.

Sin otro particular, le saluda atentamente,



JAIME ARELLANO QUINTANA
Subsecretario de Justicia


Distribución:

- Destinatario.
- Director de Gendarmería de Chile.
- Auditoría Ministerial.
- Oficina de Partes y Archivo.



Gobierno de Chile
Gendarmería de Chile
Subdirección Técnica
Depto. Planificación

Int N° _____ /

OFICINA DE PARTES

56463

ORD. N°. 14.21.00 2546 FECHA: 26 JUN 2003

ANT. :

03

MAT. : Remite documento que indica.

Santiago, 26 JUN. 2003

DE : DIRECTOR NACIONAL

A : SR. SUBSECRETARIO DE JUSTICIA

Sírvase encontrar adjunto informe con los comentarios finales a los resultados de la evaluación del Programa de Segmentación a fin de ser remitido a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

Saluda a Usted,


CARLO PEREZ CONTRERAS
DIRECTOR NACIONAL

26.06.2003

DISTRIBUCION

- Sr. Subsecretario de Justicia
- Ayudantía General
- Subdirección Técnica
- Depto. Readaptación
- Depto. Planificación
- Of. De partes
- archivo

OBSERVACIONES AL INFORME FINAL DE EVALUACION DEL PROGRAMA DE SEGMENTACION PENITENCIARIA REALIZADO POR EL PANEL DE EVALUACION

En este documento Gendarmería presenta observaciones al Informe Final presentado por el panel evaluador del Programa de Segmentación Penitenciaria. Cabe señalar que en la práctica este documento viene a reiterar muchas de las observaciones formuladas durante las reuniones entre los miembros del panel y el comité que representa a Gendarmería e incluida en la documentación respectiva.

Observaciones a las conclusiones:

Observación General:

1.- En primer lugar cabe plantear una observación general que se refiere a que, en opinión de Gendarmería, el panel evaluador no ha situado el análisis del Programa en el contexto en que se desenvuelve el Servicio y que resulta determinante para entender el programa. Para una adecuada comprensión de la Institución es necesario incorporar las siguientes variables:

- a. De las varias condiciones que genera la segmentación, (facilitar la mantención del orden al interior del recinto; resguardar física y psicológicamente a los grupos más vulnerables; reducir el contagio criminógeno, y favorecer la aplicación de programas de readaptación), la administración penitenciaria, prioriza la de mantener el orden al interior de los establecimientos, en atención a que la mantención de un nivel mínimo de gobernabilidad es una condición necesaria y básica para el desarrollo de todas las otras condiciones.
- b. La precariedad de recursos de infraestructura, personal administrativo y profesional, la carencia de recursos para implementar programas de reinserción social, entre los cuales se desenvuelve la gestión penitenciaria.
- c. El hecho de que si bien la segmentación es un componente fundamental de la gestión penitenciaria, no es el único instrumento existente para el control de la población penal ni la única área en que debe invertir la administración penitenciaria.
- d. La Reforma Procesal Penal, que ya se está implementando en 8 regiones del país, exige a la Administración Penitenciaria cumplir con una segmentación especial, dada la nueva concepción penal del Imputado.
- e. El programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria, ha significado una nueva metodología de trabajo la cual implica el desarrollo de programas arquitectónicos, de seguridad y de tratamiento de acuerdo a estándares internacionales, donde la base es la Clasificación y la Segmentación.
- f. El déficit histórico de personal uniformado de vigilancia
- g. La estructura legal y orgánica de Gendarmería de Chile, estipulada en el Decreto Ley N° 2859 del año 1979.

Observaciones Específicas:

1.- Gendarmería de Chile, discrepa de la conclusión N° 4, 5 y 6 (Pág. N° 59), del Informe Final en que se señala: “Falta incorporar como parte del programa actividades que involucren evaluar los recursos necesarios para la operación, definir procedimientos, planificar la aplicación de programas de readaptación y establecer procedimientos de monitoreo, fiscalización y apoyo a las unidades...”.

Al respecto, resulta inexacto afirmar que no existe una planificación de los programas de readaptación. Esta planificación existe y se basa precisamente en la segmentación existente en cada unidad. Avala lo anterior, las instrucciones impartidas en Oficio Circular N° 189 de fecha 14 de Julio de 2000, donde se orienta respecto a estrategias de focalización para optimizar la oferta de programas que contribuyan a la reinserción social.

No es menos cierto que los escasos recursos¹ existentes para programas de readaptación requieren ser cuidadosamente administrados y focalizados hacia los reclusos con mejor pronóstico de reinserción social. Para proceder a esta focalización resulta indispensable la clasificación, diagnóstico y segmentación de la población penal.

En lo que respecta a la falta de actividades que involucren evaluar los recursos necesarios para la operación, cabe reiterar una observación formulada al primer informe y no recogida por el panel, referente a que en las diferentes reuniones de trabajo que implica decidir las unidades a segmentar, las opiniones y decisiones adoptadas se realizan de manera oral y no se formalizan en documentos, por lo cual, no es completamente apropiado señalar inexistencia de evaluación, sino más bien que el proceso de discusión no ha sido registrado. Por lo demás, en lo que respecta a la evaluación de recursos necesarios para la operación, es necesario tener siempre presente la crónica escasez de recursos con que debe desenvolverse el Servicio.

Referente a la definición y establecimiento de procedimientos de monitoreo, fiscalización y apoyo a las unidades, es necesario señalar que existen las siguientes actividades de ejecución habitual.

- Visitas de supervisión desde los departamentos a los establecimientos de regiones.
- Auditorías efectuadas por los equipos regionales de auditoría según programas nacionales.
- Seguimiento de los planes de acción regionales.
- Contraloría General de la República, en materia de ejecución presupuestaria.

Aparte de lo anterior es necesario recalcar que periódicamente se están enviando instrucciones a los Directores Regionales y a los propios encargados de Segmentación regional respecto de materias propias del quehacer institucional. Además se solicitan informes trimestrales respecto de las actividades realizadas en el período. Por último, existe

¹ Gendarmería no cuenta con un ítem de Transferencias para financiar programas o actividades de Reinserción Social, a excepción de recursos provenientes de otras instituciones públicas como: Conace, Fosis, Sence, Ministerio de Educación, completamente insuficientes para las necesidades existentes.

comunicación periódica, vía telefónica y por correo electrónico, con los coordinadores regionales de clasificación, donde se resuelven la totalidad de las inquietudes que ellos plantean. Por ello resulta equívoco plantear que no existe una supervisión y menos sostenible es plantear de que no existen las instancias de aclaración de los problemas planteados.

2.- En relación a la conclusión N° 5, “El programa como tal no contempla una programación en el mediano y largo plazo que involucren actividades de readaptación y de vigilancia que garanticen su sustentabilidad”.

Lo anterior no se condice con lo estipulado y ordenado en la Resolución N°1.233 de fecha 24 de Mayo de 1999, donde se asignan las funciones del Consejo Técnico, órgano asesor del Alcalde, responsable de planificar, diseñar e implementar acciones de reinserción social, capacitación del personal y seguridad. Por ello, todo Consejo Técnico es supervisado por la Subdirección Técnica del Servicio y ejecuta las directrices técnicas de ella emanada.

Conforme al Documento Técnico respectivo de la Dipres, entendemos que la sustentabilidad dice relación con el grado en que los resultados finales del programa se prolongan después de que éste ha terminado. Se espera que un resultado final sea un mejoramiento significativo y perdurable en el tiempo de alguna condición de la población objetivo. Al respecto, cabe mencionar nuevamente la existencia de actividades de monitoreo y seguimiento, las que permiten mantener las condiciones de vigilancia y readaptación. Desde luego, Gendarmería no puede garantizar que las condiciones de la infraestructura intervenida se mantengan, dado el alto grado de deterioro que sufren los establecimientos penitenciarios y los incrementos sostenidos de la población penal. Por ello no se debe perder de vista que la segmentación es un proceso dinámico, dado los permanentes ingresos y egresos de internos a los establecimientos penales lo que requiere para su mantención, recursos de vigilancia permanentes que eviten los cambios de dependencias de los internos.

3.- En relación a la conclusión N° 6 “El nivel de análisis es insuficiente; falta un desarrollo de detalle, que precise el alcance de los programas, identifique los grupos más vulnerables....etc.”. Debe hacerse presente que a partir del año 2001 se incorporan y con costos al programa, 10 profesionales ad-hoc, quienes cumplen labores de Coordinadores Regionales de Clasificación y Segmentación. Fruto de su gestión se obtienen los primeros informes con un nivel técnico superior a lo realizado hasta esa fecha, los cuales dan cuenta de los avances, fortalezas y debilidades de los programas en su región.

Si bien es cierto que el programa no cuenta con una estructura organizacional propia y específica como la propuesta por el Panel de Evaluadores, cabe preguntarse si esta falencia es un requisito para su sostenibilidad. El programa funciona sobre una estructura establecida en la ley orgánica institucional que los funcionarios de Gendarmería están obligados a respetar. Esta estructura ubica en dos subdirecciones distintas a los Departamentos de Readaptación e Infraestructura y Seguridad y hace depender a las unidades penales de los Directores Regionales y a éstos del Director Nacional. La lógica de esta estructura es que radica en los Departamentos, asesores del Director Nacional, la

función normativo-contralora y por la vía de instrucciones emitidas por éste último se implanta y supervisa el programa. Por lo anterior, no resulta apropiado afirmar que “no existe una instancia que participe en el programa que tenga facultades sobre todos los involucrados”. Esa instancia existe, es el Director Nacional y ejerce activamente sus facultades de dirección y control a través de las instancias mencionadas.

Asimismo, es erróneo afirmar que la responsabilidad sólo es compartida entre dos departamentos (Infraestructura y Readaptación). Obviamente, también tienen responsabilidad el Alcaide y el Director Regional respectivos, adecuadamente insertos en la estructura descrita. Lo anterior se encuentra respaldado por la Resolución N° 2947 de fecha 2 de Noviembre de 2001, particularmente en su título III, Párrafo 2, Artículo 6°.

La afirmación de que participan en el programa “diferentes áreas, con distintas dependencias, que no están relacionadas entre sí, ni jerárquica ni funcionalmente”, induce erróneamente a pensar en descoordinaciones o desgobierno, situación que a la fecha no ocurre.

4.- En la Conclusión N°13, se señala: “La institución entregó una nómina de 34 recintos en que podría aplicarse segmentación nocturna sin requerir de inversión relevante en infraestructura, con mayor eficiencia. Sin embargo, para aplicar segmentación en dichos recintos se requeriría un aumento de personal, especialmente en Guardia Interna. Además debe agregarse a la nómina el CCP Rancagua, que también puede segmentarse sin inversión en infraestructura”.

Al respecto, es relevante indicar que Gendarmería de Chile aplica en todos sus recintos penitenciarios la Segmentación, sea esta en sus niveles básicos, tales como segmentar en mujeres, hombres y menores, y en las regiones en que está implementada la Reforma Procesal Penal, entre imputados y procesados.

Asimismo, es de interés de Gendarmería de Chile destacar que en ninguno de los informes anteriores del Panel de Expertos se indican cuales serían los 34 recintos que carecen de segmentación nocturna.

Para descartar toda idea de que Gendarmería no practicaría segmentación nocturna en un número considerable de recintos, sin tener motivo para ello, dado que en esos casos no se requeriría de inversión en infraestructura, consideramos necesario reiterar el hecho de que todo proceso de segmentación, nocturna o total, requiere un incremento del número de funcionarios de vigilancia, por el sencillo hecho de que hay más espacios separados que vigilar. Al mismo tiempo, la dinámica de ingresos de la población penal requiere para mantener a la población segmentada, dotaciones de personal normales, situación que no ocurre en la actualidad. Prueba de ello es que aun hoy existen Unidades Penales con funcionarios que tienen días de descanso cada 12 días.

Gendarmería de Chile, que afronta un déficit crónico de todo tipo de recursos, debe ser extremadamente cuidadosa en la asignación de sus recursos y personal, de manera que si en algunas ocasiones no se efectúa segmentación nocturna, es exclusivamente por falta de personal. Para dimensionar la estrechez de recursos, basta señalar que por ley de la

República se ha autorizado recientemente una expansión de la dotación de personal uniformado en 2.627 funcionarios, los que se incorporarán progresivamente al Servicio a contar de 2.004. Asimismo, cualquier segmentación de establecimientos penitenciarios requiere un mayor gasto de consumos básicos: principalmente consumo de energía eléctrica derivado de la instalación de iluminación adicional o sistema de seguridad electrónicos.

Finalmente, hay que tener presente que el impacto de la segmentación nocturna prioriza mantener el orden que a evitar el contagio criminógeno.

5.- A nuestro juicio, la presentación de las falencias del programa no resulta equilibrada con la presentación de la justificación de continuidad contenida en la conclusión N° 1, donde se da cuenta de las bondades del programa.

En efecto, ninguna de estas observaciones afecta la conclusión fundamental a que llegan los evaluadores: que los problemas relativos a contagio criminógeno y seguridad se hacen menores en las unidades segmentadas y que la segmentación es una práctica obligatoria desde el punto de vista legal, vigente en la legislación anterior a la reforma procesal penal y que se ha visto reforzada con esta última. Desde luego que el programa puede ser perfeccionado y Gendarmería se compromete a aceptar las recomendaciones del panel en lo pertinente, pero al mismo tiempo entendemos que las observaciones no pueden cuestionar la eficacia del mismo.

6.- Por otra parte, Gendarmería hubiera deseado alguna referencia a la transparencia del proceso de licitación de las obras y la ejecución de las mismas, como asimismo al programa de adquisiciones de equipamiento, los cuales se ajustaron plenamente a las normas internas de probidad administrativa, que son más estrictas que las comunes al resto de los servicios.

Observaciones a las Recomendaciones.

Si bien no se solicita referirse en esta oportunidad a las recomendaciones del panel, consideramos importante dejar establecido, que Gendarmería de Chile es una institución que se está modernizando y producto de ello y por lo dinámico de su quehacer, está en constante revisión de sus procedimientos, planes y programas de intervención con la población penal, sistemas de seguridad, profesionalización de los equipos de traslados, etc. Una gran oportunidad para ello, lo constituye la Reforma Procesal Penal que implica el cumplimiento de una serie de estándares penitenciarios, la cual ya está en marcha en 8 regiones del país.

Ello implica incorporar mejores mecanismos de supervisión y monitoreo de los programas y actividades que se realizan con la población penal. Una muestra de ello es la reciente publicación de la Resolución N° 1214, del 7 de Abril de 2003, que establece la figura del Jefe Técnico Regional, y Jefe Técnico de Unidad Penal, dejando claramente establecidas sus atribuciones en materia de asistencia, tratamiento, planificación y supervisión.

