



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

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

**GENDARMERÍA DE CHILE
MINISTERIO DE JUSTICIA**

JUNIO 2003

**SINTESIS EJECUTIVA – Nº 07
PROGRAMA DE SEGMENTACIÓN PENITENCIARIA
GENDARMERÍA DE CHILE – MINISTERIO DE JUSTICIA**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 1999 - 2002
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2003: \$ 597,9 millones**

1. Descripción del Programa

1.1. Fin

Contribuir a la reinserción social de las personas reclusas.

1.2. Propósito

Fortalecer la integridad física, psicológica y sociocultural de la población penal reclusa en recintos penales sin segmentación.

1.3. Población Objetivo

La población objetivo corresponde a la población penal reclusa en establecimientos penitenciarios que a la fecha de inicio del Programa no estaban segmentados en términos de compromiso delictual y condición procesal¹, es decir detenidos, procesados, imputados y condenados.

A Diciembre 2002² la población objetivo estimada es de 19.672 reclusos ubicados en 83 unidades penales³. Éstos corresponden al 53% de la población penal total.

La composición de la población objetivo de acuerdo a la información disponible es la siguiente:

- Según sexo y edad; está compuesta por un 90,7% de hombres y un 9,3% de mujeres, de los cuales el 98,4% son adultos y el 1,6% menores.
- Según condición procesal; está compuesta por un 65,4% de condenados⁴, un 31,1% de imputados⁵, y un 3,5% de detenidos⁶.

¹ La segmentación por género y de menores se aplica en todos los recintos del país.

² El programa se orienta a los reclusos, pero su número y composición es variable en el tiempo, e impredecible en forma exacta para Gendarmería, porque depende de factores que no controla.

³ Gendarmería cuenta con 97 unidades penales con una población total de 36.997 reclusos a Diciembre 2002. Se excluyen 14 recintos, porque se construyeron con un diseño de segmentación incorporado o son destinados a alguna población penal específica. En el mediano plazo, parte de las unidades no excluidas serán reemplazadas por nuevas instalaciones, especialmente mediante el sistema de concesiones a privados, las que por lo tanto quedarán excluidas del programa por participar de la condición de ser originalmente diseñadas con segmentación. Estos recintos tenían una población total de 17.325 reclusos a diciembre de 2002.

⁴ Son aquellos que tienen una sentencia ejecutada.

⁵ La Reforma Procesal Penal denomina imputados a los que antiguamente eran procesados, y son aquellos que están siendo procesados por algún delito, en espera de una sentencia (de corresponder).

⁶ Son aquellos sobre los cuales hay alguna presunción de delito.

- Según compromiso delictual; de los detenidos el 59,2% corresponde a reincidentes y el 40,8% a primarios; y de los Procesados, imputados y condenados el 38% tiene un alto compromiso delictual, el 23,6% un mediano alto compromiso delictual, el 21,9% un mediano bajo compromiso delictual, y un 12,4% un bajo compromiso delictual, quedando sólo un 4,1% sin clasificar.
- Finalmente, el 27,4% corresponde a poblaciones especiales: ley de drogas, delitos sexuales, VIH+, homosexuales, insanos, discapacitados, adultos mayores y extranjeros.

1.4. Población Beneficiaria

Los beneficiarios efectivos alcanzaron a 10.757 reclusos en el período 1999-2002, que corresponde a la población de 28 unidades penales.

1.5. Descripción General del Diseño del Programa

El programa se inicia el año 1999, es ejecutado por Gendarmería de Chile y abarca la totalidad del territorio nacional.

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

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

El programa diseñado presenta un solo componente.

Componente: Población penal segmentada.

Consiste en separar físicamente los distintos grupos (segmentos) de la población reclusa en los recintos carcelarios, de acuerdo con sus características: género, edad, y especialmente compromiso delictual y condición procesal.

Para realizar la segmentación las unidades penales deben disponer de espacios físicos que permitan efectuar las subdivisiones necesarias, por lo que en el caso de los recintos que no cuentan con una adecuada distribución espacial, es necesario su readecuación a través de un proyecto arquitectónico. La intervención arquitectónica da la oportunidad de racionalizar la infraestructura, especialmente la más antigua, lo que ha permitido que el programa genere además, como subproducto, un aumento de plazas, el que a su vez contribuye a disminuir el hacinamiento generalizado que presentan las unidades carcelarias.

Para cada recinto que se incorpora al programa, se pueden distinguir dos etapas: i) La primera, que tiene un plazo de alrededor de un año, involucra el diseño y ejecución de las

readecuaciones de infraestructura y la clasificación de los internos; ii) La segunda es permanente y corresponde a la operación del sistema de segmentación de reclusos.

Dependiendo de las condiciones de los recintos existentes y del proyecto de readecuación que se implemente, se pueden lograr distintos niveles de segmentación: en cuanto a la homogeneidad de los grupos que conviven en espacios comunes, por ejemplo, si reclusos con bajo compromiso delictual están o no separados de los de compromiso mediano bajo; y en cuanto a su cobertura temporal, por ejemplo, separación durante las 24 horas (separación de celdas/colectivos y de patios) o sólo nocturna (separación sólo de celdas/colectivos).

El proceso de producción del componente presenta la siguiente secuencia:

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

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

En la etapa de instalación los Departamentos de Infraestructura y Readaptación se coordinan para realizar el diagnóstico de la segmentación en cada unidad a intervenir.

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

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

1.6. Antecedentes Financieros

El Programa se financia sólo a través de aporte fiscal. Durante 1999 y 2000 el programa se financia con recursos provenientes del Servicio, y a contar del año 2001 lo hace a través del Fondo Concursable, con un presupuesto de \$1.065 millones⁷ el año 2002, lo que significa un incremento de 600% respecto al año 2000. El presupuesto asignado al programa para el año 2003 es de \$ 598 millones.

2. Resultados de la Evaluación

2.1 Diseño

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

El programa se centra en la inversión en infraestructura y equipamiento, y en la clasificación inicial de los reclusos, sin embargo no incorpora en su diseño la posterior gestión de recintos segmentados ni las acciones complementarias que se facilitan con la segmentación, como es la aplicación de programas de readaptación u otras medidas. En la práctica, la intervención del programa en cada unidad termina una vez que se entrega reacondicionada y habilitada. Dichas actividades se realizan como parte de las funciones normales de la Institución, pero su desarrollo es al margen del programa.

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

Por otra parte, se estima inconveniente la práctica de aplicar el programa sólo en unidades que requieren de inversión en infraestructura, ya que existen unidades penales que reúnen las condiciones para aplicar algún grado de segmentación y que no requieren readecuación de infraestructura⁸.

La ausencia de criterios de calidad afecta la representatividad de los indicadores porque si no se diferencia entre soluciones con efectos distintos los resultados pueden ser distorsionadores. Es el caso particular del aumento de plazas por racionalización de la infraestructura ya que no se contó con información de estándares respecto de espacios por recluso en celdas, comedores, talleres, baños, patios, etc. A modo de ejemplo, según la información disponible, el CCP Copiapó aumentó su capacidad de 122 plazas a 435 plazas, sólo con inversión en baños y patios, por lo que se puede presumir que la calidad de las 122 plazas originales no es equivalente a la de las 435 finales.

⁷ Este monto no incluye el gasto en personal que participa en la producción del componente (arquitectos, sociólogos, entre otros) financiado por Gendarmería (\$167 millones).

⁸ La institución entregó una nómina de 34 unidades en que se podría realizar segmentación nocturna sin inversión adicional en Infraestructura. Sin embargo, para aplicar segmentación en dichos recintos se requeriría un aumento de personal, especialmente en Guardia Interna. La nómina en todo caso no es exhaustiva, porque al menos no incluye el CCP Rancagua, que también puede segmentarse sin inversión en infraestructura.

El programa está incompleto por carecer de actividades asociadas a la gestión de las unidades segmentadas, tales como evaluar los recursos necesarios para la operación, definir procedimientos, planificar la aplicación de programas de readaptación y establecer procedimientos de monitoreo, fiscalización y apoyo a las unidades. Se debe aclarar que la organización operativa de Gendarmería enfrenta dichos aspectos, pero sin una relación orgánica y explícita con el programa. El efecto de que el programa no incorpore la fase de operación es que presumiblemente el diseño es subóptimo, que la forma de operación práctica difiere de la esperada, y que no se materializan todos los resultados posibles de la segmentación⁹.

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

2.2 Organización y Gestión

El programa no cuenta con una estructura organizacional propia. En su desarrollo participan distintos estamentos de Gendarmería, que se involucran en el programa según las necesidades específicas que se presenten en cada momento. Los diversos estamentos no están relacionados entre sí para efectos del programa, ni jerárquica ni funcionalmente. Su participación es estrictamente desde la posición que tienen en la estructura organizacional del servicio. Tampoco existe una instancia que participe en el programa que tenga facultades sobre todos los involucrados. Incluso, la responsabilidad es compartida entre un departamento (Readaptación) y un subdepartamento (Infraestructura) que dependen de distintas subdirecciones.

La carencia de esta estructura propia dificulta que el programa asuma un rol relevante en la gestión del esquema de segmentación, porque las entidades de nivel central que lo desarrollan, no cuentan con facultades para establecer procedimientos ni fiscalizar a las unidades operativas. Como consecuencia, el programa depende críticamente de que exista coordinación. Sin embargo, tampoco existen mecanismos claramente definidos.

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

2.3 Eficacia y Calidad

A nivel de componente (segmentación de población penal reclusa), el programa se ha desarrollado cumpliendo el 100% de las metas propuestas respecto de la incorporación anual de recintos, excepto en 2002, en que la meta se cumplió en un 91% (10 de 11), por retraso en la entrega de Colina I.

A fines de 2002, estaban incorporadas al programa un 34% de las unidades elegibles, que equivalen a 28 unidades penales (todas con readecuación de infraestructura), representando un 55% de la población objetivo.

⁹ La afirmación es presuntiva porque no se ha realizado un análisis en profundidad que compare el desempeño actual con el que se esperaría en una condición de plena coordinación.

En el caso del subproducto (aumento de plazas), el programa superó ampliamente la meta en 2001 (cumplimiento del 303% de la meta), pero no la alcanzó el 2002, por retraso en Colina I (44% de cumplimiento de meta). No obstante, en el período 1999-2002, las plazas han aumentado en un 63,4% alcanzando las 12.680 plazas este último año.

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

Para efectos de la presente evaluación, se construyó un indicador proxy¹⁰ de calificación de la calidad de la segmentación de las unidades intervenidas entre 1999 y 2002, antes y después de ser incorporadas. La conclusión fue que en una escala de 0 a 4 (donde 0 es sin segmentación y 4 es excelente, al nivel diseñado para las cárceles concesionadas), el nivel promedio alcanzado es de 2,8, con una condición de base (antes del programa) de 0,5.

En términos de seguridad, para el período evaluado, se observa un decrecimiento general de las fugas en el sistema penitenciario, pero en mayor grado en las unidades segmentadas. Es así como las unidades segmentadas a diciembre de 2002, que en 1999 reportaron un 41% del total de fugas del sistema, en 2001 reportaron sólo un 31% del total. Por lo tanto, se puede concluir que la segmentación, tal como se desarrolla actualmente puede tener un efecto relevante respecto de las fugas¹¹.

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

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

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

2.4 Eficiencia y Economía

El total del gasto efectivo del programa en el período 1999-2002 alcanza los \$2.281 millones. El gasto efectivo alcanzó en el último año \$1.036¹² millones lo que representa un

¹⁰ Corresponde a indicadores proxy, estimados en forma ad-hoc, pero falta una formulación operativa, calibrada, con las metas correspondientes, que se aplique en la gestión del programa

¹¹ Elaboración propia a partir de información entregada por la institución. En 2002 se produjo una fuga numerosa en el CDP Calama, que sería un evento singular, que no fue considerado para no distorsionar la comparación

¹² Excluye \$196,5 millones por pagos no realizados a contratistas del CCP Colina I, por demoras en la entrega de las obras.

749% más que en el año de inicio del programa. La inversión en infraestructura es el concepto de gasto más relevante el que alcanza un total de \$1.502 millones en el período.

El costo promedio de incorporación por interno¹³ aumentó en 302% entre 2000 y 2001, alcanzando los \$449.738 en este último año. Este incremento se produce debido a la incorporación explícita de metas relativas a aumento de plazas. Sin embargo, la información disponible no permite emitir un juicio concluyente respecto de la eficiencia, ya que no se cuenta con información sobre la condición antes de la intervención ni con la calidad del resultado alcanzado.

El costo promedio de operación por interno¹⁴ ha disminuido en un 53% en el período 1999-2002, alcanzando los \$ 11.118 en 2002, lo que responde a economías de escala.

No se dispuso de información para estimar los gastos administrativos del programa¹⁵. No obstante, el gasto en personal atribuible al programa, pero que participa directamente en la producción del componente, aumentó en un 90% entre el año 2000 y 2001. Se estima que este incremento es producto del aumento de plazas.

La ejecución presupuestaria ha sido del 100% en todos los años, excepto en 2002, en que fue del 81% por el retraso en la entrega de Colina I¹⁶.

2.5 Principales Recomendaciones*

1. Desarrollar un análisis detallado del programa que precise el alcance de los problemas, identifique la exposición de los grupos más vulnerables, califique la calidad de las soluciones y establezca condiciones mínimas para lograr determinados efectos o cumplir con disposiciones actuales y futuras.
2. El programa debe incorporar actividades asociadas con la gestión de los recintos segmentados, que son necesarias para que efectivamente opere la segmentación y que no impliquen riesgos para la seguridad de los penales. En especial las siguientes:
 - a. Determinación y provisión de los recursos operacionales para operar los recintos segmentados, especialmente personal de vigilancia, incluyendo reformulación de la organización de la unidad penal;
 - b. Definición de procedimientos y estándares operacionales, incluyendo un plan de transición;

¹³ Se calcula sobre los reclusos que se incorporan en cada año, y considera inversiones en infraestructura, gastos en bienes y servicios de consumo asociados con equipamiento de los recintos y personal asociado con la Inversión e instalación inicial

¹⁴ Se calcula sobre los reclusos existentes en las unidades penales (acumulados), e incluye costo de personal regional, incluyendo sociólogos y vigilantes asociado directamente a la producción del componente.

¹⁵ Si bien la institución entregó montos de gastos administrativos, éstos se componen únicamente de costos de personal que participa directamente en la producción del componente por lo que no fue posible estimar los gastos administrativos.

¹⁶ En 1999 la ejecución fue del 104%, por transferencias internas mayores que lo programado. En todo caso, en 1999 y 2000, el programa operaba con recursos generales de Gendarmería.

* El informe Final elaborado por el panel evaluador separa las recomendaciones en aquellas que requieren de recursos adicionales significativos de aquellas que no lo requieren. Al respecto es necesario aclarar que más allá de lo señalado por el panel, para efectos de definiciones presupuestarias, la necesidad de recursos adicionales requiere una revisión más amplia de las disponibilidades financieras y uso de recursos de las instituciones, análisis que está fuera de las posibilidades de un panel evaluador. Por tanto, lo que se propone en esta materia no es concluyente. Por ello, este informe de síntesis no hace una distinción en las recomendaciones, en materia de identificación de necesidades de recursos.

- c. Elaboración de un plan de gestión para cada unidad segmentada, que de cuenta de la nueva realidad y que considere metas a corto, mediano y largo plazo en temas de readaptación y seguridad.
- d. Plan de aplicación de programas de readaptación focalizados para el corto, mediano y largo plazo;
- e. Procedimientos de monitoreo, fiscalización y apoyo a las unidades.

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

3. Dotar al programa de una orgánica con responsabilidades claramente definidas, que cuente con las facultades necesarias y con mecanismos de coordinación precisos y eficaces, dentro del marco que establece la Ley Orgánica del Servicio. Es imprescindible que participen formalmente las unidades penales en todo el proceso de segmentación, porque son en definitiva las que operan el programa.

4. Diseñar indicadores que sean significativos y relevantes para monitorear la gestión de los distintos aspectos involucrados. El diseño de indicadores es complejo, por lo que es necesario en primer lugar desarrollar procedimientos de homologación, que deberán ser calibrados para asegurar su representatividad. En este informe se han planteado algunos indicadores proxy, para contar con valores referenciales, pero no constituyen los indicadores necesarios para un monitoreo adecuado del programa.

5. Estudio preliminar de impacto del Programa. Dado que un estudio de impacto requiere de tiempos y presupuestos extensos, se propone la realización de un estudio sociológico en la población penal que considere actitudes y valores en diferentes tiempos de la reclusión (al inicio, después de un periodo significativo, a su salida). Si bien este estudio es solamente un proxy para evaluar el cambio de conductas objetivo del Programa, es válido en sí y se puede realizar con los recursos humanos actual (o próximamente) disponibles en todas las Direcciones Regionales de Gendarmería.

6. Realizar una clasificación de las unidades penales posibles de segmentar, distinguiendo las que necesitan inversión y aquellas posibles con mayores recursos operacionales (especialmente personal) y una reformulación de la gestión, de modo de establecer metas globales para todo el servicio en esta materia. Se deben priorizar las unidades con mayor número de reclusos y que no requieran de inversión para segmentación nocturna.