

Desnaturalización de la Función de Gendarmería

El reciente descubrimiento de un túnel de 90 metros que buscaba unir los módulos 4 y 6 de la Cárcel Colina 2 con un inmueble ubicado en dicha comuna, y que tenía por objeto liberar a dos importantes traficantes de droga, no sólo causó, con razón, alta conmoción pública, poniendo nuevamente a Gendarmería en el “ojo del huracán” del debate público; sino que mostró la magnitud de la crisis por la que atraviesa la institución producto de una mala gestión.

Esta crisis muestra que aún existen graves problemas de seguridad y de “inteligencia” que afectan a buena parte de la infraestructura penitenciaria, reflejando que hay todavía áreas que no han sido alcanzadas por los procesos de modernización reciente. Y por otro lado, ha sido público que “destacadas figuras de la Concertación percibieron honorarios de Gendarmería de Chile sin realizar asesorías para la institución, o bien por realizar asesorías que no causaron impacto alguno o para las cuales no estaban debidamente calificados”¹.

Este contraste muestra la pérdida de energía, tiempo y recursos valiosos de la institución en el diseño y ejecución de una política penitenciaria moderna, cuestión que es inaceptable tanto desde el punto de vista de las

políticas públicas (el fracaso de la política penitenciaria), como de la administración del Estado en pleno siglo XXI.

Las Otras Cárceles

Los debates de mediados de los 90’ en materia de justicia y seguridad ciudadana, alertaron sobre el rol fundamental que le correspondía desarrollar a Gendarmería en el combate a la delincuencia, no sólo desde una mirada

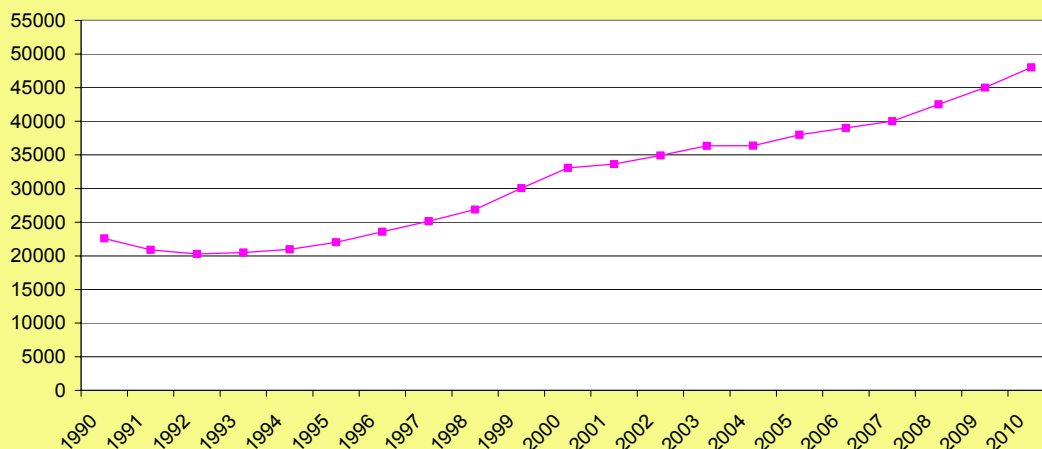
ex post, pues el cumplimiento efectivo de la pena excede con mucho la mera “sanción social” del delincuente, sino que considerando que se generan potentes efectos ex ante de disuasión e incapacitación (Becker 1968; Levitt 1996 y 2002)², siendo también relevante desde el punto de vista de la rehabilitación y reinserción de reclusos.

Lo anterior alertó además respecto del déficit de infraestructura penitenciaria. Puesto de otro modo, la creciente sobrepoblación penal que al 2003 se acercaba al 50% (36.000 reclusos para cerca de 24.000 plazas), cifra que comenzaría a bajar recién hacia el 2006 con la entrada en operaciones de las cárceles concesionadas de Alto Hospicio, La Serena, Rancagua (Fase I) y Santiago I (Fase 3), que

Gendarmería debe iniciar una fase de acelerar el tranco en el proceso de modernización de la institución, lo que además debe ir acompañado de un aumento de los estándares de transparencia con que opera, cuestión que, por cierto, es extensiva al resto de las instituciones públicas.

En esta Edición:

- Desnaturalización de la Función de Gendarmería
- Educación Superior: Un Nuevo Trato

Gráfico N°1: Evolución Población Penal 1990-2010

Fuente: Proyecciones Gendarmería 2007

agregaron 7.600 plazas al sistema. El debate respecto de la infraestructura penitenciaria ha estado centrado en los últimos años en el Programa 1 de Concesiones, que implica la construcción de 10 nuevas cárceles concesionadas en diversas regiones del país y que aportarían 16.500 plazas y una serie de nuevos estándares en materia de seguridad, segregación de internos, alimentación, programas de rehabilitación, etc.

Este Programa, que debía haber finalizado en marzo de 2006, cuando se esperaba pudiera terminar con la sobrepoblación, sigue inconcluso. A la fecha, faltan 4 cárceles, dos de la Fase 2 (Concepción y Antofagasta) y dos de la Fase 4 (Santiago 2 y Talca), las que en total entregarán 6.250 plazas adicionales. De estar listas en 2010, no construir nuevas instalaciones, dadas las proyecciones de Gendarmería que no incluyen el efecto de la agenda corta anti-delincuencia recientemente aprobado, significaría que en dicha fecha la sobrepoblación se elevaría sobre el 20% (48.000 reclusos en aproximadamente 40.000 plazas)³ (Ver Gráfico N° 1). El plan de Infraestructura 2

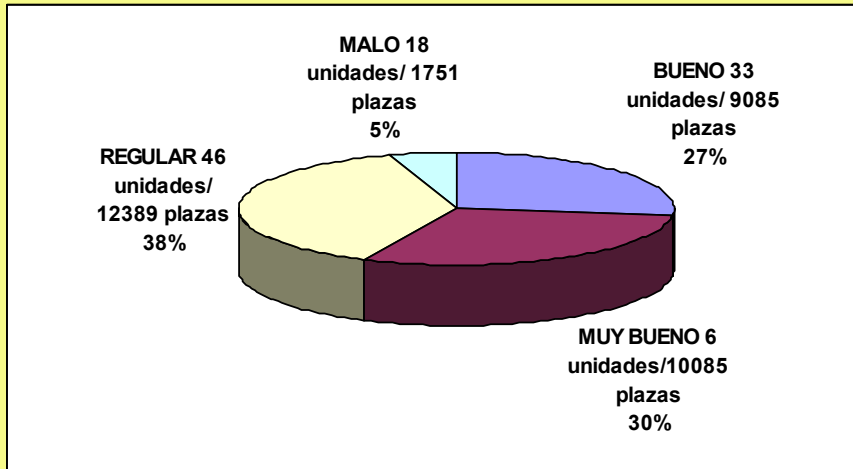
“2007-2012” presentado por Gendarmería en el segundo semestre de 2007 implica la construcción de 8 nuevas cárceles que agregarían 10.700 plazas, plan que no considera continuar con el Programa de Concesiones, lo que sería un retroceso lamentable.

El debate acerca del Programa de Concesiones –no

sólo los argumentos ideológicos y técnicos de los últimos años, sino los de licitación, diseño e implementación de los mismos que han sido foco permanente de conflicto - eclipsó la realidad del grueso del sistema penitenciario chileno. Éste está compuesto por 176 establecimientos: 103 unidades penales del subsistema cerrado (58%), 45 del sistema abierto (26%), 20 del sistema semi - abierto (11%) y 8 post penitenciarios.

En este sentido, la situación por la que atraviesan las cárceles antiguas (algunas de las cuales datan del siglo XIX), no ha estado entre las prioridades del Ministerio de Justicia, lo que ha significado en años recientes, y como lo muestran continuos reportajes de medios de comunicación nacional, no tan sólo la existencia de numerosos motines, incendios y fugas, sino, como lo declararon las tres asociaciones de funcionarios de Gendarmería, “la existencia de bandas organizadas, con redes internacionales algunas de ellas, que están operando al interior de las cárceles”⁴.

Gráfico N°2:
Estado infraestructura subsistema cerrado



Fuente: Gendarmería 2007

Si bien la cárcel Colina 2 (1995) es la más moderna del sistema antiguo (anteriores al Programa de Concesiones), se encuentra dentro del grupo de establecimientos que han quedado fuera del proceso de modernización carcelaria. Ello se ve reflejado en primer lugar, en los problemas de infraestructura, los que tienen además un correlato directo con las medidas de seguridad que se puedan adoptar tanto internas (control de reclusos), como externas (control de visitas). En este sentido, si se analiza el estado de infraestructura del subsistema cerrado (103 unidades), se puede observar que existe un porcentaje importante de ellos en muy malas condiciones (5%, equivalente a 1.751 plazas) o regular (38%, equivalente a 12.399) (Ver Gráfico N°2).

En segundo lugar, la escasa evidencia empírica y evaluaciones respecto de la oferta de programas de rehabilitación y reinserción (Paz Ciudadana 2004⁵ y DIPRES 2003, 2005 y 2005⁶), muestran el fracaso de la política penitenciaria en esta área. A lo anterior se suma la incapacidad del sistema de entregar estadísticas e indicadores en materia de reincidencia (uno de los indicadores principales de éxito de

estos programas). Estimaciones gruesas de Gendarmería la ubican entre el 50% y el 70%.

Finalmente, el caso de la cárcel Colina 2, también nos permite reflexionar acerca de la necesidad de considerar criterios de seguridad a la hora de seleccionar los lugares de construcción de los establecimientos penitenciarios. Éste no es sólo un problema de los recintos antiguos, sino también de las nuevas cárceles concesionadas. Y en esta materia hay que considerar varios problemas y presiones a la hora de definir un diseño institucional. Existe, por una parte, una natural oposición de la comunidad de un lugar que potencial-

mente puede quedar cerca de un nuevo recinto. Esto pasó con el Grupo 4 del Programa de Concesiones, donde originalmente se contemplaba una cárcel en la V región interior y se terminó llevando a la VII región. Por otro lado, existe la presión de los propios familiares, que buscan la cercanía de los reclusos con los núcleos urbanos.

En este sentido, en el diseño institucional chileno el factor seguridad, esto es, la idoneidad de la ubicación de una cárcel para el cumplimiento de sus objetivos (entre ellas minimizar las fugas), no se encuentra definido explícitamente en las Bases de licitación del Programa de Concesiones. El hecho que sea el MOP quien diseña las bases y la falta de coordinación con las autoridades que pudieran complementar las bases desde otra mirada sectorial, atenta contra ello. En las bases sólo se encuentran referencias a que el área de concesión será un bien nacional de uso público o fiscal, y a que el concesionario se registrará por la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, y es el juego de intereses entre la comunidad, políticos, agrupaciones de

familiares y otros quienes terminan definiendo la ubicación de una cárcel.

En esta materia se debiera avanzar en la línea de que se licite la confección de las bases de licitación. Ello incentivaría a buscar la coordinación ex ante entre las distintas autoridades involucradas, como asimismo reduce los riesgos de captura y la idea de bases “pre-hechas” (diseñadas para un determinado postulante). Si a ello se suma un proceso de pre-calificación donde potenciales concesionarios puedan aportar su experticia, se genera un círculo virtuoso de coordinación e información donde, entre otros diversos detalles, se estipule con claridad el factor seguridad en las bases de licitación de la concesión.

Comisión Investigadora

Como se ha analizado, mientras Gendarmería enfrenta, y ha enfrentado en la última década, una serie de desafíos fundamentales en el cumplimiento de su labor al interior de la sociedad en los ámbitos de la seguridad y justicia –los cuales todavía no ha resuelto o lo ha hecho de manera insatisfactoria - sus autoridades han sido cuestionadas en el último tiempo por una serie de irregularidades en la contratación de asesorías que habrían prestado a la institución diversos políticos de la Concertación desde el año 1990 en adelante. Ello repercutió en la creación de una Comisión Investigadora ad-hoc de la Cámara de Diputados, la que incluso en un comienzo tenía un mandato más amplio, trascendiendo Gendarmería, investigando diversas reparticiones gubernamentales.

Tanto la Alianza como la Concertación han presentado sus informes a la opinión pública, los que irán a la referida Comisión para ser votados y en definitiva obtener el documento oficial de la Comisión (y eventualmente, el informe de minoría). Con todo, y a pesar de la discusión política involucrada, los testimonios entregados a la Comisión por parte de asociaciones de funcionarios de Gendarmería

-como el Informe de Contraloría- reflejan cómo dicha institución se había convertido en una sofisticada “estructura de sueldos” tal como sostuviera un senador del PRSD y ex Ministro de Justicia; lo que para el primer Director de la Asociación Nacional de Oficiales Penitenciarios (ANOP) había implicado que “por la institución ha desfilado un sinnúmero de personas que ocupan cargos, subdirectores y jefes de departamento, que en nada han contribuido. Incluso, sus profesiones no tienen vínculo alguno con la función penitenciaria. Todos los problemas que tenemos y que, de alguna manera, restan eficacia y eficiencia a la institución, no se van a solucionar si Gendarmería continúa como fuente de ingresos extras y para devolver diversos favores políticos”⁷.

De las auditorias internas sobre remuneraciones y honorarios correspondientes a los años 2000 y 2006, puestas a disposición por Gendarmería, se detectaron “pagos incorrectos, la determinación y pago errado de retenciones de impuestos, el incumplimiento significativo de la obligación de presentar informes trimestrales por parte de las personas contratadas a honorarios, diferencias entre la planilla de honorarios, la ejecución presupuestarias y la inexistencia de comprobantes de egresos, la existencia de funcionarios activos con un RUT discordante con el registrado en el sistema de remuneraciones, funcionarios que se incluyen en la nómina de personal, sin aparecer en las planillas de pago e inexistencia de respaldos que acrediten suficientemente el pago de horas extraordinarias”⁸.

La Contraloría por su parte, en el Informe N°3 de 2007 sobre Examen Efectuado a los contratos de Honorarios Suscritos por Gendarmería de Chile, que fuera expuesto por el Contralor ante la Comisión en enero de 2007, observa una serie de irregularidades⁹. El propio Contralor sostuvo ante la Comisión en enero de 2008: “Uno ve en esta fiscalización que hay muchos contratos de honorarios que no llegan a un puerto específico ni para satisfacer ninguna necesidad particular. Eso es una suer-

te de constante en esta investigación. Muchos convenios a honorarios que, en el fondo, como figura tipológica, significan labores que no están acreditadas que se hayan realizado, informes que no se terminan o en los que no está la constancia clara de su término y desvíos de situaciones desde el punto de vista de las funciones, porque se encarga una función o labor específica y se terminan haciendo otras”¹⁰.

Conclusiones

Junto con estar atentos a las conclusiones tanto del Informe de la Comisión Investigadora, como al provisto por ambas coaliciones políticas, Gendarmería debe iniciar una fase de acelerar el tranco en el proceso de modernización de la institución, lo que además debe ir acompañado de aumentar los estándares de transparencia con que opera, cuestión que por cierto, es extensiva al resto de las instituciones públicas.

Entre muchos desafíos que se deben considerar, se debiera pensar no tan sólo en la construcción de nuevas cárceles para enfrentar los problemas de sobrepoblación y el hecho de que las condenas estén aumentando en el nuevo sistema penal; sino en concesionar los establecimientos “antiguos”. Asimismo, buena parte de la modernización de la política penitenciaria pasa por la manera de enfrentar el proceso de rehabilitación y reinserción de reclusos – en que el principal aliado debe ser el sector privado - como asimismo racionalizar el uso de la cárcel para aquellos casos más graves del sistema y contar con un sistema efectivo de medidas alternativas, el cual se encuentra actualmente desacreditado ante la opinión pública por su ineficacia•

crowding Litigation” 111 Quarterly Journal of Economics 319 y (2002) “Deterrence” en James Q. Wilson y Joan Petersilia, Crime (California: ICS Press), pp.435-450.

³ “Desafíos en materia carcelaria”, presentación del Director Nacional en Seminario LyD, UAI y Paz Ciudadana, julio 2007. Disponible en www.lyd.org

⁴ Comunicado de Prensa conjunto de la ANFUP, ANOP y ADIPGEN, El Mercurio, cuerpo C, p. 3, 23 de diciembre de 2007.

⁵ Bernardita Williamson, “Políticas y programas de rehabilitación y reinserción de reclusos: experiencia comparada y propuestas para Chile”, Fundación Paz Ciudadana-Minera Escondida, 2004. Hay cerca de 8.000 condenados que quedaron fuera del programa educacional. Con respecto a los programas de tratamiento de adicciones (alcohol y drogas), se señala que su cobertura es extremadamente baja (actualmente sólo 300 plazas). Esto aparece como un problema si se considera que un 57% de los condenados por robo con violencia declara haber cometido su delito bajo los efectos del alcohol o de alguna droga. Además, en la actualidad las cárceles no cuentan con programas de atención psicológica; y hay cerca de 21.000 reclusos que no tienen acceso a programas laborales. Además la mayoría de los trabajos realizados son del tipo artesanales autogestionados (49,9%) y sólo un 4,8% está vinculado a empresas privadas.

⁶ Evaluación de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de los programas “Segmentación Penitenciaria (junio 2003), “Centro de educación y Trabajo Semi abierto (junio 2005) y Patronato Nacional de Reos (junio 2005).

⁷ Acta de Sesión de la Comisión Investigadora en el Informe de la Alianza, p.22

⁸ Idem., p.33

⁹ Entre ellos destacan los alcances a la información proporcionada por la subsecretaría de justicia relativa a los contratos de honorarios, por estimarla incompleta e inexacta; concluyó que existen contratos respecto de los cuales no se emitieron los respectivos actos administrativos; detectó deficiencias de control interno; detectó diferencias en los montos pagados respecto de lo estipulado en los contratos; detectó la existencia de funciones paralelas, la ausencia de fundamentos en la contratación de honorarios, la existencia de contratos que establecen labores genéricas, cuestión que dificulta el control de la ejecución de las tareas contratadas, faltas y/o deficiencias en los informes establecidos en los contratos, falta de controles de las labores realizadas, falta de resguardo de los productos emanados de los contratos, cumplimiento parcial de contratos, falta de participación de la Escuela de Gendarmería en las decisiones de contratación de honorarios para docencia, inconsistencia entre las funciones ejecutadas por los prestadores de los servicios y las estipuladas en los contratos, la existencia de tareas que no dicen relación con asesorías, etc. Idem., p. 39

¹⁰ Idem., p.40.

¹ Informe de los miembros de la Alianza por Chile en la Comisión Investigadora de Asesorías en Gendarmería de Chile, marzo 2008, p.14.

² Gary Becker (1968): “Crime and Punishment: An Economic Approach” 76 Journal of Political Economy 169; y, Steven Levitt (1996) “The Effect of Prison Population Size on Crime Rates: Evidence from Prison Over-