

## INFORME

---

# El sistema penitenciario en Chile: un análisis presupuestario sobre las posibilidades de ahorro potencial

Gonzalo Valdés E.  
Sandra Bravo S.



## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el país ha experimentado una creciente presión por parte la ciudadanía por mayores niveles de seguridad y un endurecimiento de las penas. Dicha presión genera sin duda grandes desafíos y dilemas para las políticas públicas. Uno de ellos tiene que ver con el posible incremento de la población carcelaria y el manejo de los niveles de hacinamiento que hoy son una realidad.

La respuesta habitual frente a este tipo de desafíos es construir nuevas plazas o ampliar las existentes. No obstante, no existe un diagnóstico claro que muestre las capacidades reales del sistema actual, así como tampoco sus necesidades. El diagnóstico más cercano se realizó en el año 2011, a través de un estudio contratado por el Ministerio de Justicia, que mostró que el país ya enfrentaba un gasto fiscal excesivo en la construcción de cárceles que no respondían al perfil promedio de los reclusos. El informe fue concluyente respecto a que los problemas que afectaban el sistema penitenciario eran de carácter estructural y que la sola construcción de más cárceles no lograría resolver los problemas centrales si no se cambiaban los procedimientos de gestión. (Altegrity, 2011)

El presente estudio presenta la evolución de las tasas de encarcelamiento y un perfil actualizado de la población penal y de los recintos carcelarios con la información pública disponible. Además, con base al análisis del presupuesto de la institución, analiza las posibilidades de mayor eficiencia en el gasto público y se calcula el ahorro potencial anual que se podría alcanzar si se ajusta el gasto en personal a la cantidad de personas atendidas en el sistema penitenciario.

La información pública disponible no permite evaluar de una manera precisa la gestión financiera de la institución, pero proporciona las bases para la construcción de propuestas de modernización centradas en la gestión, que no sólo busquen el manejo eficiente y responsable de los recursos públicos, sino que además enfrente los problemas de hacinamiento que hoy se afrontan.

## 1. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE ENCARCELAMIENTO EN EL PAÍS

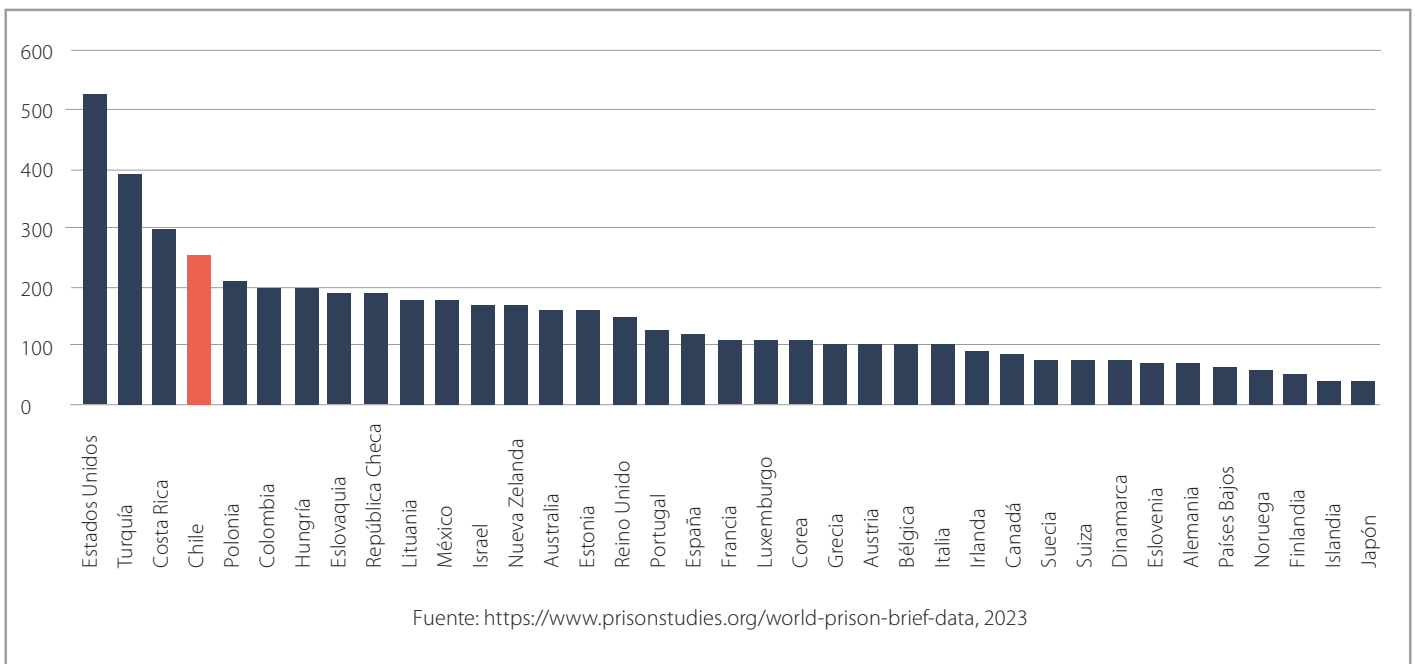
Uno de los temas que más preocupa a la ciudadanía y las autoridades en general es la seguridad. De acuerdo con la última encuesta de Opinión Pública del Centro de Estudios Públicos (CEP), la seguridad es uno de los tres problemas a los que debería dedicar el mayor esfuerzo en solucionar el Gobierno<sup>1</sup>.

Como respuesta, se han propuesto diversas medidas cuyo principal objetivo es hacer frente a la problemática y mejorar con ello las condiciones de seguridad y orden público. Las medidas, aunque necesarias, conllevan un problema adicional: un posible aumento de la población carcelaria.

Al revisar los datos disponibles, en el último año se percibe un incremento de la población penal, que según las proyecciones de Gendarmería podría alcanzar los 50 mil reos en el próximo año. Aunque rebatible, el aumento de la población penal podría ocurrir como consecuencia de un endurecimiento de las penas y/o la tipificación de nuevos delitos<sup>2</sup>.

En la actualidad la tasa de encarcelamiento del país es la cuarta más alta entre los países que conforman la OCDE con 254 presos por cada 100.000 habitantes, situándose por detrás de Estados Unidos (531), Turquía (392) y Costa Rica (301). (Institute for Criminal Policy Research, 2023).

**Gráfico 1. Tasa de población penitenciaria (cada 100 mil habitantes) países de la OCDE**



<sup>1</sup> Según los más recientes resultados de la Encuesta de Opinión Pública del Centro de Estudios Públicos (jun-jul 2023), los tres problemas a los que debería dedicar el mayor esfuerzo en solucionar el Gobierno son: delincuencia, asaltos y robos con el 54%, salud con un 41% y pensiones con un 27%

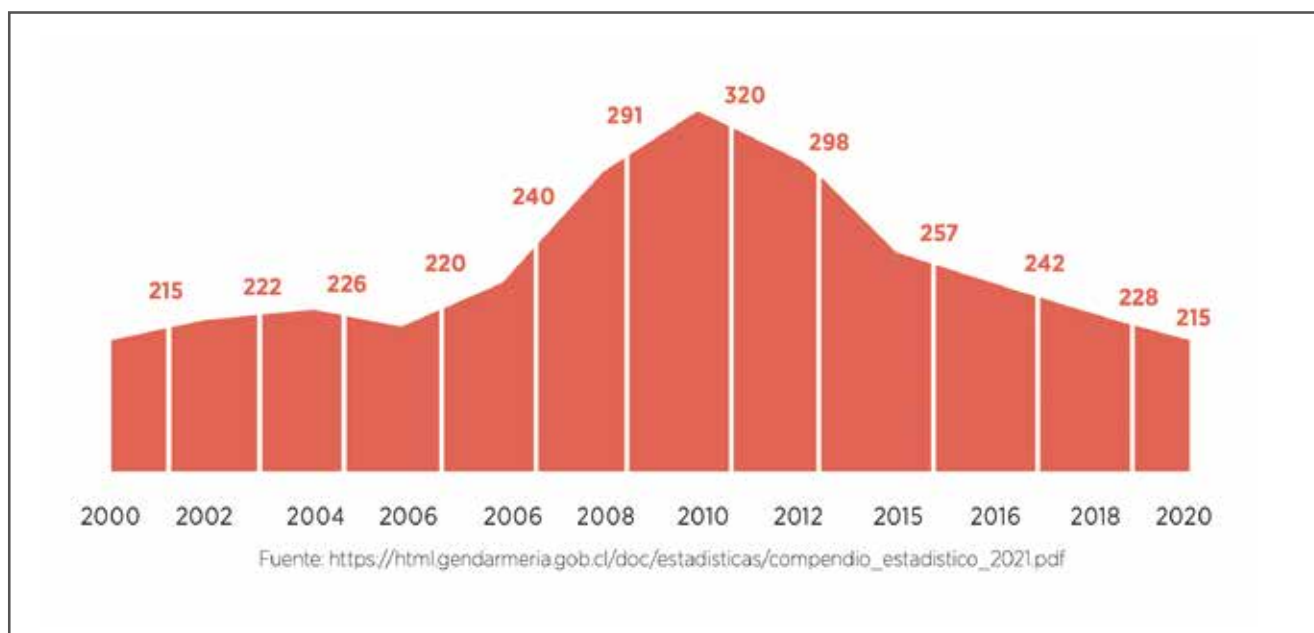
<sup>2</sup> Proyecto de Resolución N° 810, por el cual la H. Cámara de Diputados y Diputadas, solicita al Presidente de la República impulsar la construcción de cárceles

Aun cuando este nivel es considerablemente alto, aun no supera la tasa de encarcelamiento del año 2010, que fue de 320 personas recluidas por cada 100.000 habitantes. Dicha cifra pudo deberse a juicio de los expertos a la instalación de la Reforma Procesal Penal<sup>3</sup>, así como la promulgación de leyes que incentivaron el uso de la prisión preventiva como medida cautelar o como sanción y otras que permitieron el establecimiento de nuevos delitos, como la Ley Emilia, por ejemplo. La consecuencia directa de tales cambios fue un aumento en las sentencias condenatorias, las que pasaron de 35.000 en 1999 a 215.000 en 2008 (Comisión para la Reforma penitenciaria, 2010)<sup>4</sup>.

El gráfico 2 muestra la evolución de la tasa de encarcelamiento para el país entre los años 2000 y 2020. Como se puede notar, a partir del 2010 hay una caída permanente en la tasa que llega a su nivel mínimo en el 2020. Dicha caída se produce después del incendio en el centro penitenciario de San Miguel en diciembre del 2010<sup>4</sup>, que promovió el indulto de aproximadamente 900 personas del sistema cerrado y más de tres mil personas del sistema abierto y semiabierto y modificó las penas alternativas a la privación de libertad.<sup>5</sup>

Tal y como se aprecia en el gráfico, la tasa de encarcelamiento mantiene su tendencia y alcanza su nivel más bajo durante los años 2020 y 2021 como consecuencia de la promulgación de la Ley de Indulto Conmutativo, que permitió que 1.700 personas continuaran con su pena bajo la modalidad de reclusión domiciliaria.

**Gráfico 2. Evolución de la tasa de población penitenciaria en Chile**



3 La reforma procesal penal implicó un cambio en el sistema de procesamiento de las causas judiciales, que terminó con el sistema inquisitivo, y estableció un esquema acusatorio, en que se dividen las funciones de investigar, procesar, y dictar sentencia en las causas. Se pone en marcha en diciembre de 2000, en las Regiones de Coquimbo y la Araucanía y finaliza su implementación en el 2005 en la R. Metropolitana.

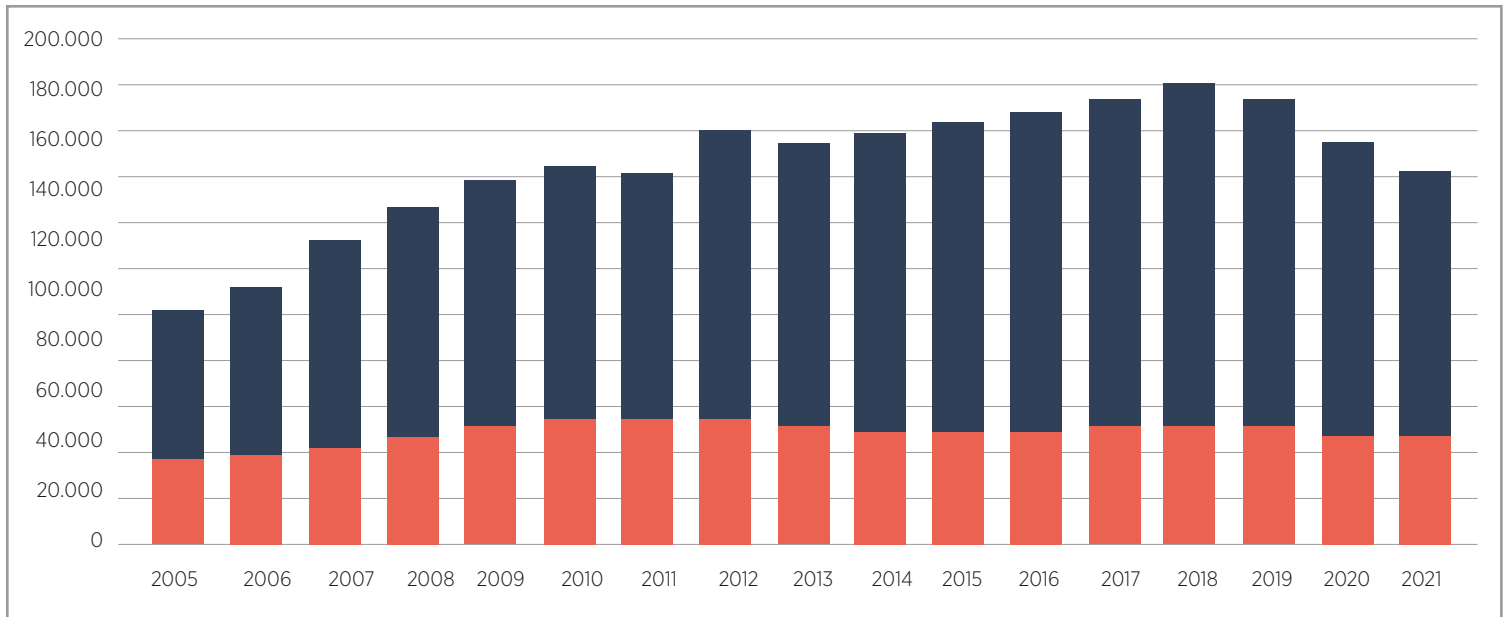
<https://www.bcn.cl/porta/leyfacil/recurso/reforma-procesal-penal>

4 El incendio produjo la muerte de 81 personas y provocó mítines en otros centros penitenciarios del país

5 <https://enestrado.com/la-situacion-penitenciaria-chilena-a-12-anos-del-incendio-de-la-carcel-de-san-miguel-por-agustin-walker-martinez/>.

En el año 2021, la población penal alcanza un promedio de 114 mil personas privadas de libertad, cifra que considera a quienes cumplen su condena al interior de un establecimiento penitenciario y aquellos que cumplen condenas bajo penas sustitutivas situándose por encima de las 132 mil personas en el 2022. Respecto al régimen cerrado, en el 2017 el número promedio de reclusos supera las 50 mil personas, correspondiente al 39% de la población penal total.<sup>6</sup>

**Gráfico 3. Evolución Población privada de libertad (2005 - 2021)**



Fuente: [https://html.gendarmeria.gob.cl/doc/estadisticas/compendio\\_estadistico\\_2021.pdf](https://html.gendarmeria.gob.cl/doc/estadisticas/compendio_estadistico_2021.pdf)

## 2. RECINTOS PENITENCIARIOS Y PERFIL DE LA POBLACIÓN PENAL

El sistema penitenciario en Chile consta de tres subsistemas: cerrado, abierto y post penitenciario. En el subsistema cerrado se encuentran quienes están privados de libertad, incluyendo detenidos, imputados y condenados, los cuales son recluidos en Centros de Cumplimiento Penitenciario (CCP) o en Centros de Detención Preventiva (CDP). El subsistema cerrado está integrado a su vez por el régimen de control semiabierto en el que se encuentran las personas condenadas a una pena privativa de libertad que han accedido a su cumplimiento en semi libertad, esto es una modalidad de cumplimiento en la que pueden realizar actividades de capacitación y trabajo remunerado en unidades especialmente habilitadas para dichos fines, las que son denominadas Centros de Educación y Trabajo (CET).

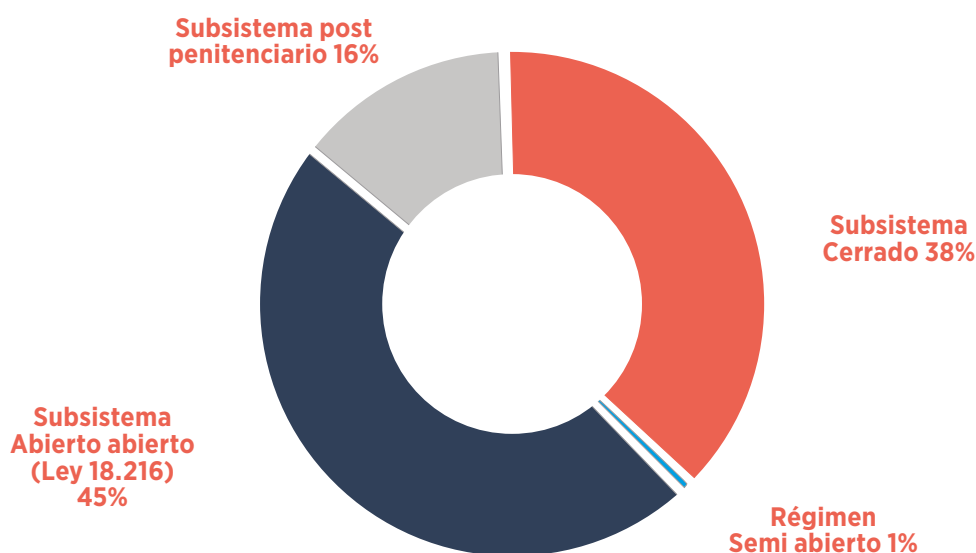
<sup>6</sup> En abril de 2023 la población penal total es de 118.601 personas, de las cuales 52.326 hacen parte del subsistema cerrado. (Gendarmería, 2023)



En el subsistema abierto están aquellos sentenciados a alguna de las penas sustitutivas establecidas por la Ley N° 18.216 (remisión condicional de la pena, libertad vigilada, libertad vigilada intensiva, reclusión parcial, en las modalidades nocturna, diurna y de fin de semana, y prestación de servicios a la comunidad), o bien que cuentan con beneficios de reinserción o con apremios (Genchi, 2014; CESC, 2015). Y en el subsistema postpenitenciario, encontramos a las personas en proceso de eliminación de antecedentes penales y aquellas condenadas que han sido beneficiadas con libertad condicional o indulto conmutativo.<sup>7</sup>

El gráfico 4 muestra la distribución porcentual de la población penitenciaria por subsistema para el año 2021, incluyendo el régimen semi abierto que representa entre el 0,5% y el 0,7% del total de personas controladas por Gendarmería, y poco más de un 1% de la población privada de libertad

**Gráfico 4. Distribución de la población penitenciaria por subsistema**



Fuente: Compendio Estadístico Penitenciario, Gendarmería Chile, 2021.

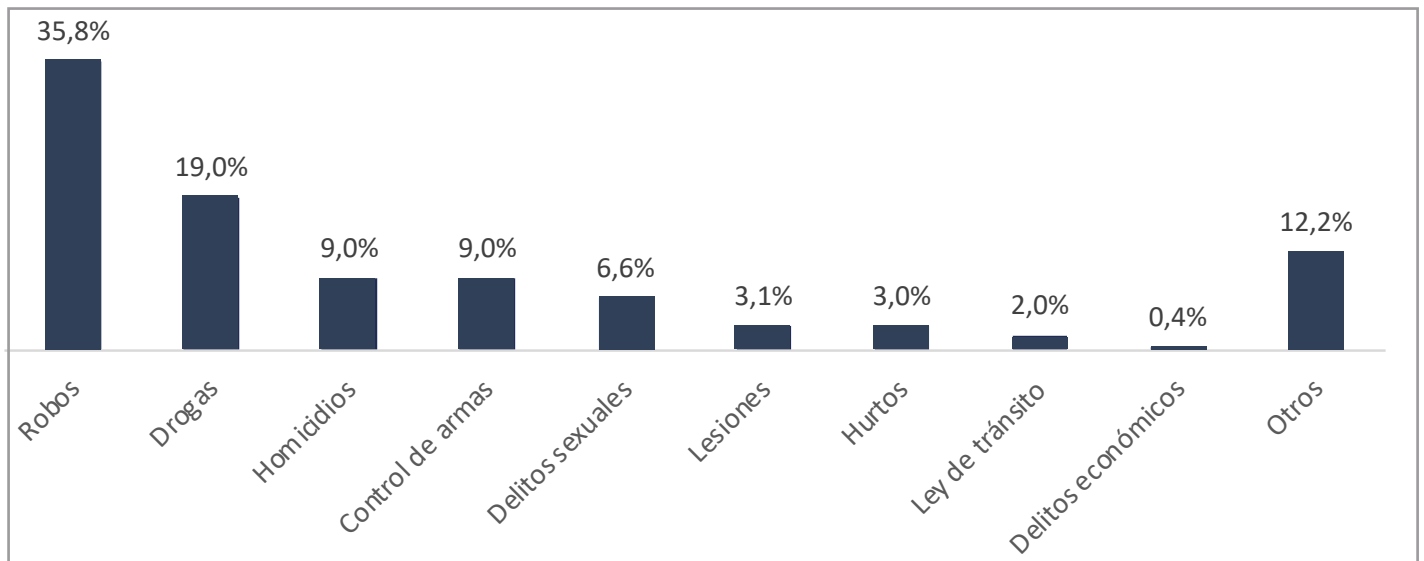
Respecto a la calidad procesal de las personas que están en prisión, el 62,1% lo hace en calidad de condenado(a) y el 37,9% como imputado(a), es decir su causa se encuentra en investigación.

El tipo de delito predominante en Chile es el robo, seguido de tráfico de drogas y homicidios.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Este subsistema se crea en el año 2010 en virtud de la Ley N° 20.426, haciéndose cargo de la implementación del decreto 409 (limpieza de antecedentes), la administración del control de firmas mensuales de personas en libertad condicional y con indultos conmutativos, y la provisión de programas y acciones de reinserción para la población que ya egresó.

<sup>8</sup> Este subsistema se crea en el año 2010 en virtud de la Ley N° 20.426, haciéndose cargo de la implementación del decreto 409 (limpieza de antecedentes), la administración del control de firmas mensuales de personas en libertad condicional y con indultos conmutativos, y la provisión de programas y acciones de reinserción para la población que ya egresó.

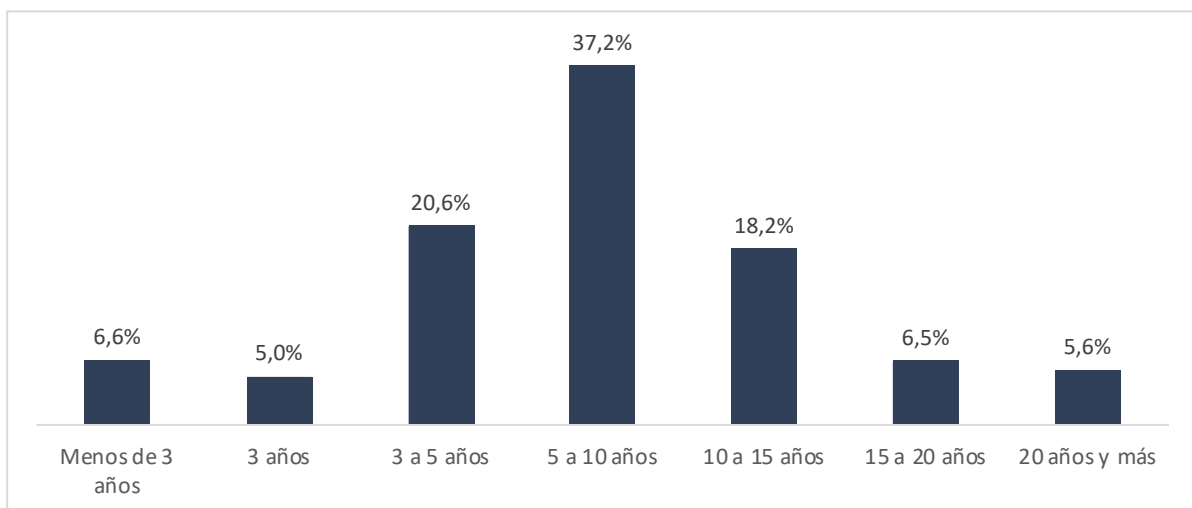
**Gráfico 5. Distribución de la población penitenciaria por tipo de delito**



Fuente: Compendio Estadístico Penitenciario, Gendarmería Chile, 2021.

Con relación a la composición específica de la población carcelaria en el sistema cerrado, el 92,6% son hombres y el 7,4% son mujeres<sup>9</sup>. La población carcelaria tiene en su mayoría menos de 45 años, el 36% tiene menos de 30 años y el 47% tiene entre 30 y 44 años y posee un bajo nivel de escolaridad (Gendarmería Chile, 2021). Adicionalmente, el 37,2% de la población penal cumple una condena de entre 5 a 10 años.

**Gráfico 6. Distribución de la población penal por tiempo de condena**



Fuente: Compendio Estadístico Penitenciario, Gendarmería Chile, 2021.

<sup>9</sup> La población penal de mujeres corresponde al subgrupo con mayor crecimiento en los últimos años, con un aumento cercano al 90%, y que ingresa al sistema principalmente con cargos por tráfico de drogas (DESC, 2016)

El sistema completo cuenta con 176 unidades penales, correspondientes a 83 Establecimientos penitenciarios del régimen cerrado, 21 Centros de Educación y Trabajo (CET)<sup>10</sup>, 41 Centros de Reinserción Social (CRS)<sup>11</sup>, y 22 Centros de Apoyo para la integración social (CAIS)<sup>12</sup> (Gendarmería Chile, 2021). Del total de establecimientos del régimen cerrado, ocho son centros penitenciarios concesionados, lo que significa que la custodia y vigilancia dependen de Gendarmería, pero los servicios de alimentación, lavandería, aseo y salud están a cargo de un particular. Todas estas prestaciones son financiadas por el Ministerio de Justicia en su calidad de mandante del contrato de concesión.<sup>13</sup>

Actualmente, existen tres grupos de concesiones privadas operando cárceles en el país.

- El grupo 1, está compuesto por los centros penitenciarios de Alto Hospicio, La Serena y Rancagua, los cuales funcionan desde el año 2006 y tienen capacidad para más de 5.000 internos.
- El grupo 2, opera los penales de Antofagasta y Concepción, con capacidad para 2.350 internos.
- Finalmente, el grupo 3, desarrolla su trabajo en los penales de Santiago 1, Valdivia y Puerto Montt, los cuales operan desde el año 2007 con capacidad para más de 5.000 internos.

Según la información disponible al 30 de abril de 2023, las cárceles concesionadas concentran el 36% del total de la población penal, de la cual el 51% está en calidad de imputado.

**Tabla 1. Población penal recluida por subsistema en unidades tradicionales y concesionadas**

Régimen población penal	Tipo de administración	
	Tradicional	Concesionada
<b>Régimen cerrado</b>		
Prisión preventiva	9.182	9.672
Condenados	21.936	8.306
<b>Régimen abierto</b>		
Condenados apremios	241	26
Condenados reclusión parcial	609	22
<b>Total</b>	<b>31.968</b>	<b>18.026</b>

Fuente: Gendarmería, 2023

10 Los centros de educación y trabajo (CET) son recintos, cuyo objetivo principal es el de contribuir al proceso de reinserción social de las personas condenadas. Existen 3 tipos de CET: cerrado, semi abierto y abierto. Los primeros generalmente están adosados a un recinto penitenciario, mientras que los semi abiertos son establecimientos independientes y autónomos destinados fundamentalmente para esos efectos.

11 Los Centros de Reinserción Social (CRS) son establecimientos penitenciarios con régimen abierto (que brindan atención ambulatoria) a las personas que han sido condenadas a alguna de las Penas Sustitutivas a la Reclusión.

12 En los Centro de Apoyo para la Integración Social (CAIS) se gestionan los planes y programas de asistencia a las personas que, habiendo cumplido sus condenas, requieran de apoyo para su reinserción social.

13 En Chile, el sistema de concesión de cárceles nace en el año 2000 como respuesta a los problemas de hacinamiento que enfrentaba el sistema penitenciario en aquel entonces. El modelo de concesiones penitenciarias es un modelo mixto en el que la custodia corre por cuenta de Gendarmería de Chile, mientras que la intervención psicosocial y la provisión de servicios a la población penal están a cargo de la empresa concesionaria

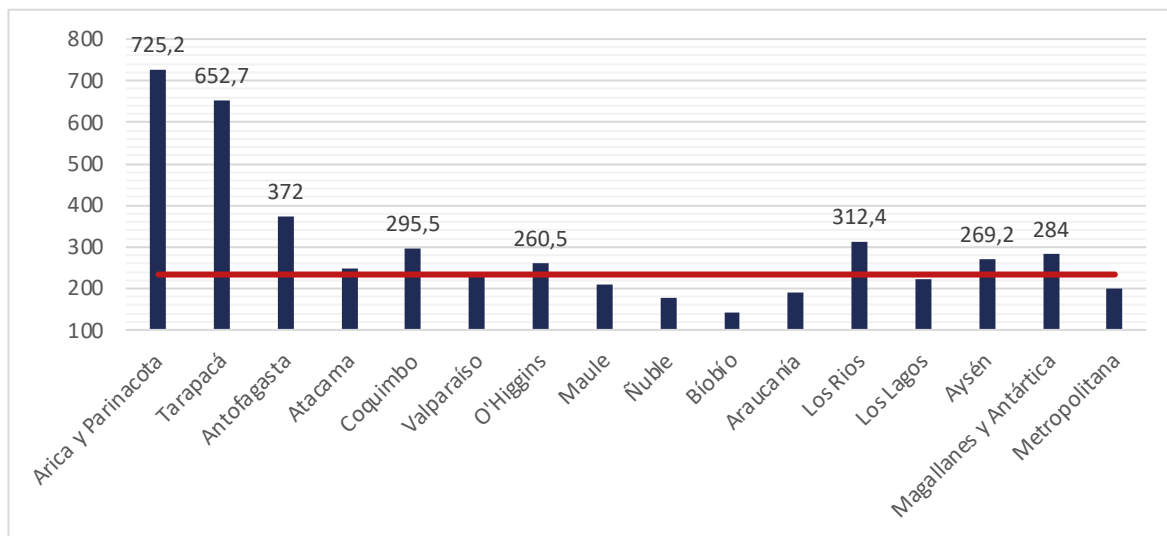


## Niveles de ocupación

Las regiones que presentan el mayor número de personas privadas de libertad son: la Región Metropolitana (35,6%), la de Valparaíso (9%) y la de Tarapacá (6,1%). No obstante, aquellas que presentaban mayores tasas de población penitenciaria son las regiones de Arica y Parinacota (725), Tarapacá (652) y Antofagasta (372). A nivel país, en el año 2021 la tasa es de 233 reclusos por cada 100 mil habitantes. (Compendio estadístico Gendarmería, 2021)

A nivel agregado, considerando la información disponible sobre capacidad de los establecimientos penitenciarios del país, hay un 115,9% de sobreocupación a nivel nacional. En el caso de los recintos penitenciario de mujeres la ocupación es del 77,9% mientras que en los recintos de hombres la sobreocupación alcanza un 120,7%. (Gendarmería, 2023).<sup>14</sup>

**Gráfico 7. Tasa de la población penal por cada 100.000 habitantes subsistema cerrado**



Fuente: Compendio Estadístico Penitenciario, Gendarmería Chile, 2021.

Por centro penitenciario y siguiendo con la información provista por Gendarmería, hay al menos diez establecimientos que se encuentran en situación crítica, tres de los cuales están en el norte grande, dos en la región de Antofagasta y uno en Atacama. En la tabla 2 se muestran los establecimientos por región y su nivel de ocupación.

<sup>14</sup> Es importante anotar que los estándares internacionales consideran como indicador de hacinamiento crítico los niveles de ocupación superiores al 120%, ya que obstaculizan la administración de la población penal, dificultan el ejercicio de protocolos de vigilancia e imposibilitan la clasificación y segmentación de los internos según perfiles criminológicos y necesidades (CESC, 2015)

**Tabla 2. Nivel de ocupación penitenciaria por establecimiento (TOP 10)**

Región	Establecimiento	Nivel de ocupación
Antofagasta	CDP Taltal	362,5%
Atacama	CCP Copiapó	263,6%
Valparaíso	CDP Limache	211,9%
Metropolitana	CDP Santiago Sur	206,3%
Biobío	CDP Yumbel	205,3%
Antofagasta	CDP Tocopilla	205,1%
Maule	CCP Linares	198,5%
Maule	CCP Curicó	183,5%
Metropolitana	CDP Talagante	175,3%
Maule	CCP Parral	171,9%

Fuente: [https://www.gendarmeria.gob.cl/uso\\_capacidad.html](https://www.gendarmeria.gob.cl/uso_capacidad.html)

### 3. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PERSONAL Y POSIBILIDADES DE AHORRO POTENCIAL

Tanto la construcción de nuevos recintos penitenciarios o la ampliación de los ya existentes son soluciones que se plantean con frecuencia frente a los problemas de hacinamiento. Sin embargo, los costos y el tiempo que se requiere para su implementación imponen algunos desafíos que deben ser considerados al momento de tomar una decisión:

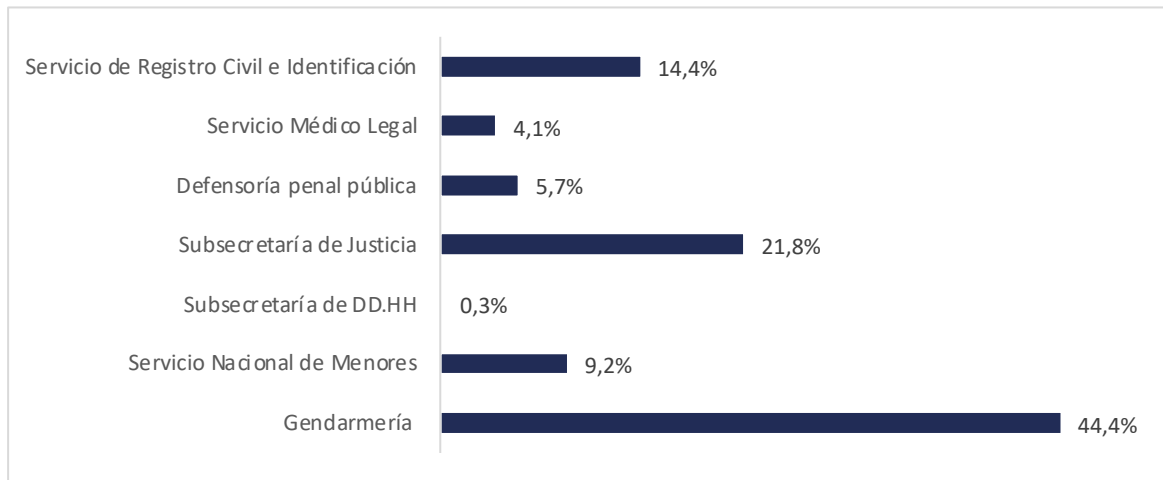
- **Costos y tiempo de ejecución.** Los proyectos de infraestructura de gran envergadura, como lo son las cárceles a menudo enfrentan grandes períodos de diseño e implementación. Un ejemplo, lo ofrece la cárcel de Calama, que está en carpeta desde el 2014 y cuyo diseño se ha declarado desierto en dos oportunidades.
- **Diagnóstico impreciso.** En el caso de Chile, la información no permite conocer en detalle la capacidad operativa real de cada cárcel, las posibilidades de ampliación o de agregación de nuevas plazas. Saber qué cárceles actuales son insuficientes es muy distinto a conocer cuánta capacidad extra es necesaria.

Sin embargo, abordar los problemas de hacinamiento y de gestión, también requiere conocer el comportamiento del presupuesto institucional. Para ello en lo que sigue del informe se presentará un análisis sobre la evolución del gasto público, poniendo énfasis en las variaciones del gasto en personal, que corresponde al 70% del total destinado a Gendarmería. Con base a los datos, se calculará además el ahorro potencial anual que se podría alcanzar si el gasto en personal se ajustara según la cantidad de personas atendidas en el sistema penitenciario.

## Distribución del presupuesto de la institución

El 2% del presupuesto total de la nación se destina al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Este presupuesto se distribuye entre las subsecretarías de Derechos Humanos y de Justicia, los servicios dependientes, la Defensoría Penal Pública, el Servicio de Registro Civil e Identificación y Gendarmería, quien concentra la mayor proporción de los recursos tal y como se desprende del gráfico 8.

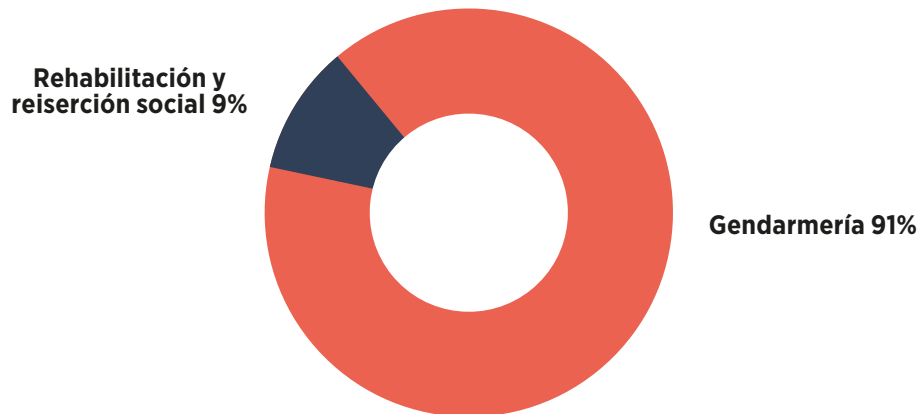
### Gráfico 8. Distribución del Presupuesto del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.



Fuente: <https://www.minjusticia.gob.cl/presupuesto-asignado-por-ley/>

El presupuesto de Gendarmería a su vez se divide en dos programas, el primero incluye todo tipo de gastos del personal de Gendarmería e infraestructura de los centros (mobiliarios y equipos), en tanto el segundo está dedicado a los programas de reinserción. Las cifras señalan, tal y como se puede ver en el gráfico 9, que la mayor parte del presupuesto está enfocado en la seguridad y el control de los recintos carcelarios.

### Gráfico 9. Distribución ingresos de Gendarmería según programa

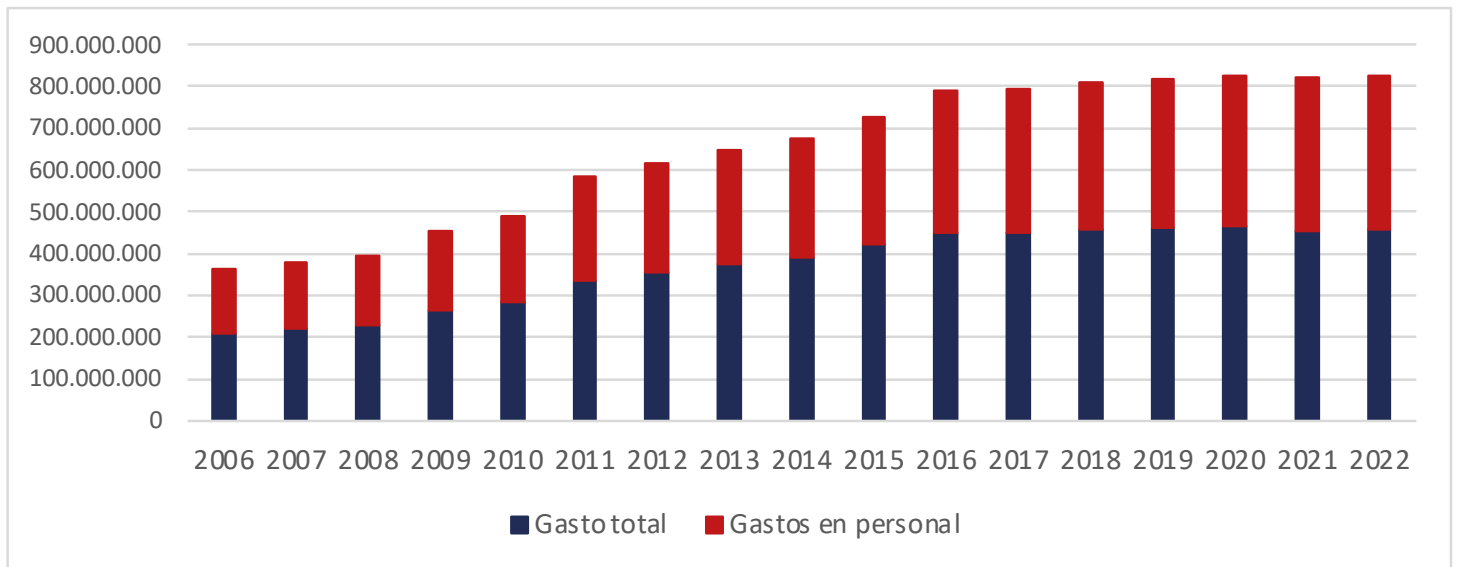


Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Dirección de Presupuestos de Chile. <https://www.dipres.gob.cl/>



En promedio, el presupuesto de Gendarmería no supera el 0,8% del presupuesto total de la nación y eso se ha mantenido desde el 2006, aunque con algunas diferencias interesantes especialmente entre los años 2011 – 2016. En dicho período el presupuesto creció un 1% lo que significó un incremento del gasto asignado a la administración del sistema penitenciario que en promedio bordeó un 7,4%, y del gasto en personal que creció un 7,7% en promedio durante el mismo periodo.

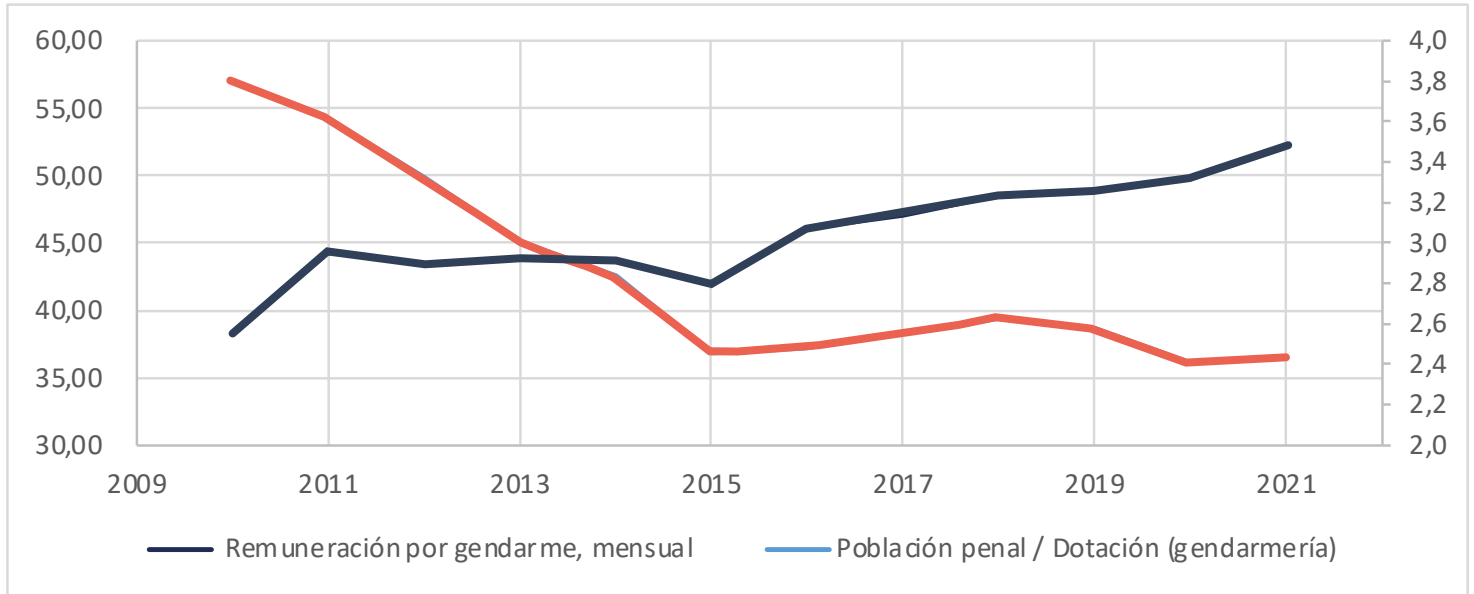
**Gráfico 10. Evolución del gasto público en gendarmería (en millones de pesos 2022)**



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Dirección de Presupuestos de Chile. <https://www.dipres.gob.cl/>

Respecto al gasto en personal, se registró un incremento de 12% entre los años 2014 y 2015. Este incremento en el gasto en personal pudo estar asociado al aumento en la dotación efectiva, que fue cercana al 23% entre los años 2012 y 2016. El gráfico 11 muestra la evolución de la remuneración mensual por gendarme y la población penitenciaria, así como la relación entre la dotación efectiva y el número de personas privadas de libertad. Respecto a esto último es importante anotar, que el cálculo se realiza con base a la dotación máxima establecida en los proyectos de ley de presupuestos de cada año. El gráfico refleja la disminución en la población penal, especialmente entre los años 2010 y 2016, que coincide con un incremento de la remuneración mensual por gendarme que se mantiene en el resto del periodo.

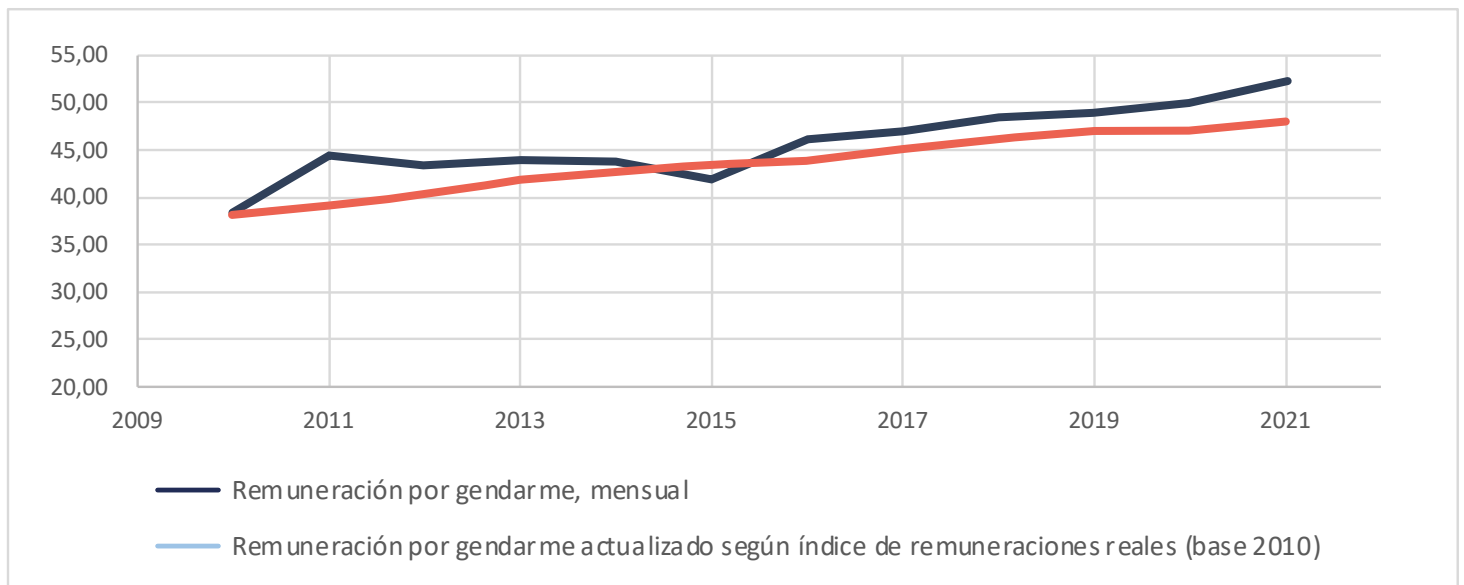
**Gráfico 11. Relación entre el gasto en remuneración y número de personas privadas de libertad**



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Dirección de Presupuestos de Chile y Gendarmería

Con relación a las remuneraciones promedio, el gráfico 12 compara el cambio efectivo en las remuneraciones con una actualización usando el índice de remuneraciones reales del INE. Se observa que la remuneración promedio en Gendarmería no se aleja significativamente de la tendencia de la economía en su conjunto.

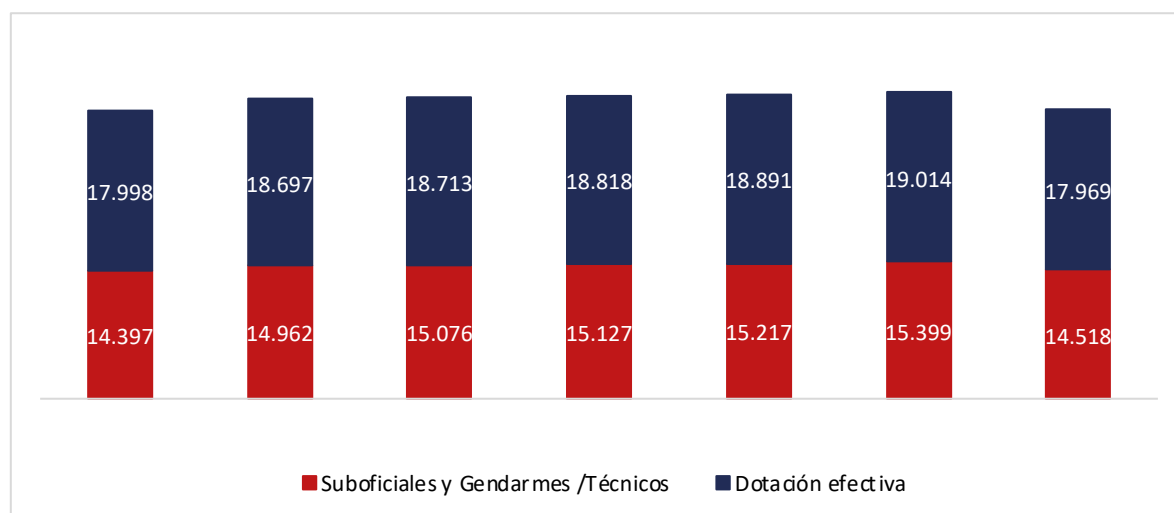
**Gráfico 12. Evolución de la remuneración mensual y remuneración mensual actualizada según índice de remuneraciones reales**



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Dirección de Presupuestos de Chile.

El gráfico 13, por su parte, presenta la proporción de suboficiales y gendarmes respecto a la dotación efectiva de la institución. El gráfico permite evidenciar que ésta se mantiene en torno a los 18.586 funcionarios en promedio desde el 2016 (entre directivos, auxiliares, administrativos, etc.), de los cuales el 80% aproximadamente son suboficiales y gendarmes (14.957). (Dipres, 2022)

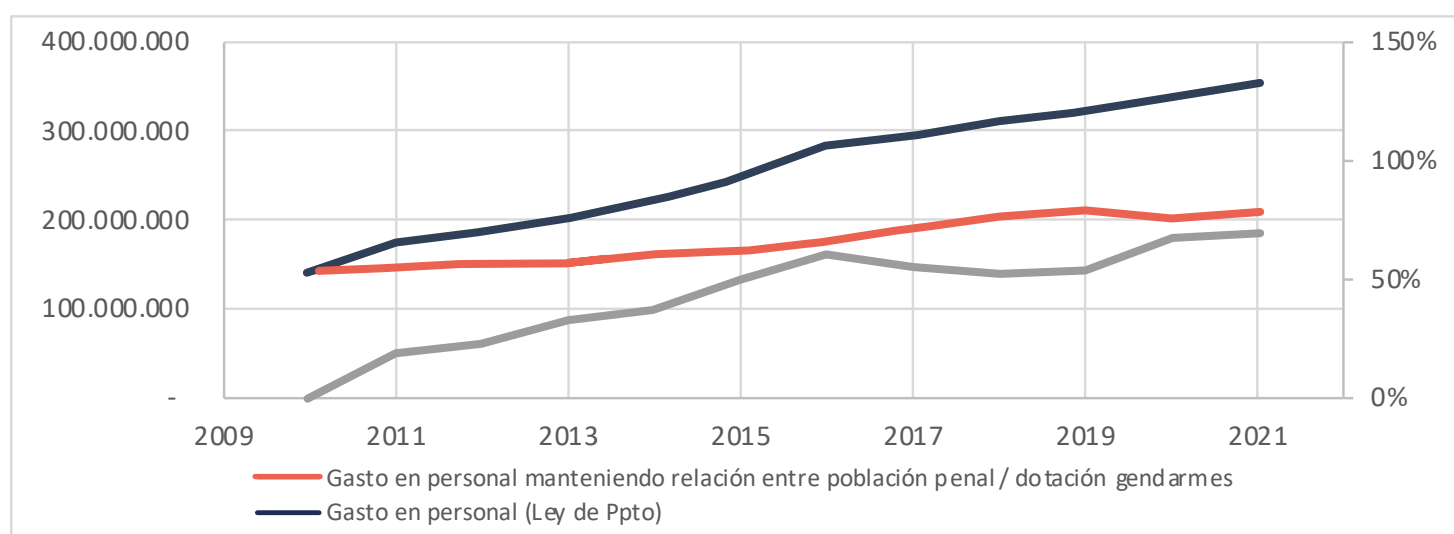
**Gráfico 13. Cantidad de gendarmes y suboficiales respecto a la dotación efectiva de Gendarmería**



Elaboración propia con base a datos de la Dirección de Presupuestos de Chile

Para finalizar, el gráfico 14 identifica la relación entre el gasto en personal, determinado según la ley de presupuestos y el gasto en personal manteniendo la proporción entre la población penal y la dotación máxima según la ley de presupuestos. Tal y como se aprecia, entre los años 2010 y 2016 se produce una brecha que se mantiene. Es decir, entre 2010 y 2016, cuando la tasa de ocupación carcelaria se reduce considerablemente, aumentan significativamente el gasto en personal.

**Gráfico 14. Gasto en personal y gasto en personal efectivo**



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Dirección de Presupuestos de Chile.

Nota: El gasto en personal efectivo se compara con un contrafactual. Este se calcula suponiendo que se mantiene la relación entre personas privadas de libertad/gendarmes.

Los datos muestran que la reducción en población carcelaria no se tradujo en una disminución en los gastos de personal de Gendarmería. Esto es relevante por cuánto, como muestra el gráfico 12, los recursos asociados a esta reducción hubieran significado un ahorro de 150 mil millones de pesos al año. Este es un monto considerable, que equivale a 2,4 cárceles como la de Talca o 6,7 hospitales como el de Villarrica..

Aunque la información disponible, no permite conocer las razones de esta diferencia, es posible establecer al menos tres situaciones que podrían explicar la distancia entre los gastos efectivos y los esperados: primero, un aumento del personal como forma de bajar la carga de trabajo por parte de la institución, segundo un incremento del gasto en personal con el propósito de mejorar la relación de gendarme por recluso de acuerdo a recomendaciones de expertos, o tres un aumento del gasto sin la suficiente información, asumiendo la tendencia incrementalista del presupuesto.

### Causas de la distancia entre los gastos efectivos y esperado

- Aumento del personal para reducir la carga de trabajo: una posible razón podría ser que, ante la reducción de la población carcelaria, la institución de Gendarmería haya optado por aumentar el personal con el fin de disminuir la carga de trabajo de los gendarmes. Con menos reclusos, puede haberse considerado que era necesario mantener un número suficiente de personal para garantizar la seguridad y el buen funcionamiento de los recintos penitenciarios.
- Incremento del gasto en personal para mejorar la relación gendarme por recluso: otra posibilidad es que se haya destinado un mayor gasto en personal con el objetivo de mejorar la relación entre el número de gendarmes y el número de reclusos. Una mayor proporción de gendarmes por recluso podría traducirse en un mejor control y atención de la población carcelaria, lo que podría ser una recomendación de expertos para mejorar las condiciones carcelarias y la seguridad.
- Aumento del gasto sin suficiente información: en algunos casos, los presupuestos pueden seguir una tendencia incrementalista, lo que significa que los gastos pueden aumentar año tras año sin una evaluación exhaustiva de las necesidades y eficiencia de los recursos. Esto podría llevar a un aumento del gasto en personal sin una justificación clara basada en datos y análisis.

Es importante mencionar que los escenarios planteados requieren una evaluación más precisa que ayude a comprender completamente las razones detrás de la diferencia entre los gastos efectivos y los esperados en el sistema penitenciario. Una auditoría y el análisis detallado del presupuesto, así como de los gastos de Gendarmería, podrían proporcionar una visión más clara sobre cómo se están utilizando los recursos y si existen oportunidades de optimización para mejorar la eficiencia y efectividad del sistema penitenciario en general.

## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

- La implementación de las políticas de seguridad conlleva costos que no siempre suelen o pueden ser cuantificables. Tal es el caso de los costos económicos del encarcelamiento que van más allá de la construcción y o la ampliación de los recintos actuales. La contingencia y la profundización de las políticas de seguridad terminan ejerciendo no solo una presión importante sobre el gasto público, que deberá ser abordado por el Presupuesto 2024, sino que además plantea grandes desafíos para el sistema carcelario, que cada cierto tiempo debe tomar medidas para controlar la sobrepoblación y los altos niveles de hacinamiento.
- Pero la búsqueda de financiamiento para la implementación de soluciones no sólo pasa por establecer los mecanismos óptimos para su recaudación, sino por analizar cuán eficiente y eficaz resulta la institución en el manejo de dichos recursos. En este sentido el presente estudio plantea una aproximación a través de una revisión y el análisis de los gastos de gendarmería.
- Los datos muestran que desde el 2010 y hasta el 2021, la institución enfrentó una reducción en la tasa de encarcelamiento que coincidió con un incremento del gasto que resultó ser más significativo en los años en que hubo una mayor disminución de la población penal. Lamentablemente la información disponible no permite conocer las razones de tal incremento, pero pensamos que, de haberse hecho los ajustes en el presupuesto en aquellos años, se habrían liberado recursos suficientes para financiar otros proyectos de inversión (en nuestro análisis el ahorro equivale a la construcción de 2,4 cárceles de Talca o 6,7 hospitales de Villarrica).
- Independiente de la razón por la cual el presupuesto de la institución no consideró los ajustes en el gasto, está claro que anclar la discusión presupuestaria a la carga de trabajo de las instituciones públicas es una forma razonable de evitar despilfarro de recursos o críticas a la institucionalidad.
- Por otra parte, si bien no se encontró evidencia que permita comprobar la existencia de mecanismos de evaluación o un análisis del gasto realizado por gendarmería en los últimos años a nivel agregado, en el 2021 el presupuesto de la institución sí mostró claros signos de contención, aunque como resultado de la limitación de viáticos, horas extras, nuevas contrataciones y aumentos de grado solicitada por parte de la Dipres (Instructivo de austeridad de 2020, Circular N° 15 del Ministerio de Hacienda).



- Consideramos que la definición de mecanismos de evaluación y monitoreo son necesarios para evaluar el desempeño presupuestario de una institución, pero además para analizar las posibles oportunidades de ahorro que permitirían mejorar las condiciones de la población penal y de los gendarmes.
- Para finalizar se recomienda vincular los gastos en la ley de presupuesto con medidas de output de las instituciones públicas, indicando metas de mediano plazo que permitan comparar lo ejecutado con lo proyectado. En particular, creemos relevante que el Ministerio de Justicia publique metas de reclusos por gendarme a 5 años plazo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Centro de Estudios Públicos, CEP (2022). Estudio Nacional de Opinión Pública N°88, Noviembre – diciembre 2022
- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, CESC (2015). Condiciones de Vida en los Centros de Privación de Libertad en Chile: Análisis a partir de una encuesta aplicada a seis países de Latinoamérica. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Santiago, Chile
- Consejo para la Reforma Penitenciaria (2010). Recomendaciones para una nueva política penitenciaria. Santiago, Chile.
- Dirección de Presupuestos de Chile (2023). Presupuesto por instituciones /Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Disponible en <https://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-14473-35324.html> (abril de 2023)
- Gendarmería de Chile, Genchi (2023). Estadística penitenciaria. Disponible en: [https://www.gendarmeria.gob.cl/est\\_general.html](https://www.gendarmeria.gob.cl/est_general.html) (abril de 2023).
- Institute for Criminal Policy Research (2016). World Prison Brief Data. Disponible en: <http://www.prisonstudies.org/country/chile> (accedido en abril de 2023).
- Irarrázaval, I., Larrañaga, O., Rodríguez, J., Silva, E. y Valdés, R., (2020). Propuestas para una mejor calidad del gasto y las políticas públicas en Chile. Temas de la Agenda Pública, 15(120), 1-26. Centro de Políticas Públicas UC
- Ministerio de Justicia (2011). Sistema penitenciario chileno: el momento del cambio es ahora. Consultoría realizada por Altegrity Risk International. Disponible en: [https://ciperchile.cl/pdfs/09-2013/Altegrity\\_transparencia/INFORME\\_FINAL\\_ALTEGRITY.pdf](https://ciperchile.cl/pdfs/09-2013/Altegrity_transparencia/INFORME_FINAL_ALTEGRITY.pdf)