

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
PROGRAMA LABORAL MEDIO LIBRE
MINISTERIO DE JUSTICIA
GENDARMERÍA DE CHILE

PANELISTAS:
SRA. MARIANELA ARMIJO Q. (COORDINADORA)
SRA. TERESITA SELAME S.
SR. MAURICIO FERNÁNDEZ J.
SRA. MARÍA ANGÉLICA PAVEZ G.

JUNIO 2005

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2001-2004

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2005: \$ 203.151 miles

1. Descripción del Programa

1.1. Fin

“Contribuir a mejorar la convivencia y seguridad ciudadana”

1.2. Propósito

“Insertar laboralmente a condenados a medidas alternativas a la reclusión y salida controlada al medio libre”

1.3. Población Objetivo

La población objetivo del programa corresponde a personas provenientes de las medidas alternativas a la reclusión¹ y salida controlada al medio libre², que cumplen la condición de tener educación media incompleta.

CUADRO N° 1
POBLACIÓN OBJETIVO POR MEDIDA:
(Población promedio 2004)

Medida	N°	%
Libertad Vigilada	2846	17
Remisión Condicional	12.497	73
Reclusión Nocturna	1124	7
Salida Controlada al medio libre	586	3
Total	17.053	100

Fuente Dpto Tratamiento Medio Libre (Estimación)

En relación al sexo de los beneficiarios del programa, la mayor parte de estos son hombres (90.4%), principalmente porque las medidas alternativas son dictadas mayormente a ese género. Respecto de los tramos etáreos, el mayor porcentaje se ubica en personas jóvenes entre 18 y 29 años (38%), seguidos de aquellos entre 30 y 39 años (32%), luego el tramo de 40 a 59 años (24%) y finalmente los de 60 años y más (6%). De acuerdo al nivel educacional, la población objetivo en un 60% tiene educación básica completa o incompleta y el restante 40% tiene educación media incompleta.

1.4. Población Beneficiaria

Para el año 2004 el total de beneficiarios efectivos alcanza a 1.634 personas, de los cuales 77% son hombres y 33% mujeres. Tal como se observa en el cuadro siguiente, 1.181 de las personas participaron en el componente de capacitación durante el año 2004 y 631 en el componente de colocación laboral en empleos de carácter dependiente o independiente, pudiendo algunos de ellos (178 para el año 2004) participar en ambos componentes. Se presenta una variación de un 6% en el período de evaluación 2001-2004.

¹ Las Medidas alternativas a la Reclusión son: Remisión Condicional de la Pena, Reclusión Nocturna y Libertad Vigilada del Adulto.

² Que corresponde a un beneficio intrapenitenciario.

CUADRO Nº 2
Nº PRESTACIONES EFECTIVAS POR COMPONENTE PERIODO 2001 – 2004

	2001	2002	2003	2004	Variación 2001-2004 %
Componente 1 Capacitación	1008	1007	1224	1181	17
Componente 2 Colocación	705	693	636	631	-10
TOTAL	1713	1700	1860	1812	6

Fuente Dpto Tratamiento Medio Libre

1.5. Descripción General del Diseño del Programa

El Programa Laboral en el Medio Libre (PLML) es un programa que ejecuta el Departamento de Tratamiento del Medio libre, instancia dependiente de la Subdirección Técnica de Gendarmería de Chile. Este programa se inicia en el año 1994 con el fin de contribuir a la seguridad pública mediante la reinserción en un trabajo remunerado de personas condenadas a medidas alternativas a la reclusión y que están en posesión del beneficio de la salida controlada al medio libre. Se trata del único programa destinado a la población afecta a las medidas alternativas, población que al 31 de marzo del año 2005 asciende al 40.8% de la población penal del país.

El Departamento de Tratamiento del Medio Libre brinda las orientaciones técnicas y directrices generales para la ejecución del programa laboral, el cual se inserta en los Centros de Reinserción Social (CRS)³ del país, que son unidades dependientes de Gendarmería de Chile que están encargados del tratamiento y control de las medidas alternativas a la reclusión y de la puesta en marcha de este programa Laboral.

El programa se lleva a cabo a través de dos componentes que pueden ser trabajados de manera complementaria o independiente con los beneficiarios. El Componente 1 de capacitación laboral y/o Nivelación de estudios y el componente 2 de colocación laboral ya sea de naturaleza dependiente o independiente.

Las actividades de los componentes se llevan a cabo en el transcurso de 12 meses. Dependiendo de un diagnóstico inicial, los beneficiarios pueden acceder a alguno o ambos componentes de intervención del programa, luego se realiza el proceso de intervención propiamente tal, luego los beneficiarios egresan del mismo y finalmente son objeto de un seguimiento por parte del programa.

1.5.1. Componente 1: Capacitación Laboral

Tanto para el componente de capacitación como colocación laboral, los condenados a medidas alternativas a la reclusión o salida controlada al medio libre que acceden al CRS son diagnosticados por los profesionales y de acuerdo a sus necesidades se insertan en los distintos servicios del programa o del componente les entregue.

Este componente entrega capacitación laboral o nivelación de estudios a los beneficiarios del programa Laboral del Medio libre. La capacitación puede ser en modalidad técnica (básica o avanzada) o en gestión laboral (y se compone por horas de formación laboral, horas teóricas y práctica) y la nivelación de estudios puede ser en alfabetización o nivelación de estudios de enseñanza básica o media.

La capacitación es entregada a través de dos modalidades: i) curso de capacitación: el programa Laboral del Medio Libre licita a través de Chile Compra y contrata cursos de capacitación a Organismos Técnicos de capacitación OTEC o desarrolla directamente los cursos en los CRS a través de la modalidad de Centros de Educación y Trabajo abiertos en el mismo CRS; ii) también es posible que de acuerdo a las necesidades de los beneficiarios, y mediante la gestión con el entorno local que realizan los profesionales del CRS,

³ El programa se ejecuta en 23 de los 31 CRS del país que están presentes en 12 de las regiones del país

obtengan cupos en cursos de capacitación que imparten otros organismos OTEC, municipalidades, u otros. De esta forma, de acuerdo a las necesidades, los beneficiarios son capacitados en lo que requieren.

De la misma manera, en el caso de la nivelación de estudios, el programa opera fundamentalmente a través de la obtención de cupos con el Ministerio de Educación, Municipios, Direcciones regionales o establecimientos educacionales cercanos al CRS para realizar la nivelación de estudios de educación básica y media a través de programas de educación de adultos o Chile Califica.

Ya sea de nivelación de estudios o capacitación laboral, el equipo técnico del CRS realiza un seguimiento a los beneficiarios mientras realizan el curso de capacitación o nivelación de estudios y una vez que egresan.

1.5.2. Componente 2: Colocación Laboral independiente o dependiente

Consiste en colocación laboral ya sea de manera independiente o dependiente. Al igual que el componente anterior, dependiendo del diagnóstico inicial realizado por profesionales del CRS se evalúa la necesidad de inserción laboral y las características de ésta.

En el caso de la colocación dependiente el programa realiza un análisis del mercado laboral local, identificando rubros y actividades económicas susceptibles de ofrecer vacantes laborales, lo que se realiza a través de entrevistas con empresarios y empleadores. Posteriormente se diagnostican los distintos puestos laborales y se derivan a los beneficiarios a dichas vacantes, en función de aquellas áreas en donde tengan experiencia o hayan sido capacitados.

En el caso de la colocación independiente, el programa apoya a los beneficiarios con materias primas, insumos o maquinarias necesarias para el desarrollo de una actividad laboral por cuenta propia. Se trata de un subsidio que promedia los \$185.000 y respecto de los cuales se espera al finalizar el proceso de apoyo, el retorno de alguna parte de los montos y/o maquinaria utilizada

De la misma manera que en el componente anterior, el programa realiza un seguimiento a los beneficiarios respecto de sus emprendimientos laborales independientes o dependientes.

1.6. Antecedentes Financieros

El programa se financia a través de 2 fuentes de financiamiento: a) Aporte fiscal directo, proveniente de una asignación específica para el programa y del presupuesto de Gendarmería, la que constituye en promedio el 84% del presupuesto; y b) Aporte de otras instituciones públicas como el SENCE y el Ministerio de Educación, en forma de becas de capacitación y nivelación de estudios, cuya importancia ha subido en el período de un 9% a un 13% del presupuesto total.

El presupuesto del programa en términos de recursos ha permanecido estable en el período 2001-2004 en una cifra promedio de \$544 millones. Tal como se observa en el cuadro siguiente, la asignación específica del programa es de \$204 millones el año 2004, disminuyendo un 43% respecto del año 2001. Para el año 2005 esta asignación es de \$203 millones, la que representa un 0,18% del presupuesto asignado a Gendarmería.

**CUADRO N° 3
PRESUPUESTO TOTAL DEL PROGRAMA 2001-2005 (MILES DE \$ AÑO 2005)**

Año	Presupuesto Servicio responsable	Presupuesto Programa	
		Monto	%
2001	93.697.047	358.992	0.38
2002	97.554.289	361.112	0.37
2003	105.841.993	354.767	0.34
2004	110.916.360	204.207	0.18
2005	113.589.896	203.151	0.18

Fuente: Anexo 2: Ficha de presentación de antecedentes presupuestarios y de costos.

El gasto efectivo del programa ha permanecido estable en el período 2001-2004, alcanzando a \$645 millones en este último año.

2. Resultados de la Evaluación

2.1. Diseño

El problema que aborda el Programa Laboral del Medio Libre está claramente identificado, esto es, apoyar el proceso de reinserción social de aquellos condenados a medidas alternativas a la reclusión y personas que cuentan con el beneficio de la salida controlada al medio libre. Para esto, el programa define dos componentes claramente definidos que ya sea de manera conjunta o independiente, contribuyen a generar mejores condiciones para que los condenados puedan conseguir una fuente laboral y así reinserirse socialmente.

Se valida la lógica vertical y horizontal de la Matriz de Marco Lógico, no obstante se consideran insuficientes las actividades de difusión de las medidas alternativas a la reclusión tanto hacia la ciudadanía en general como al empresariado.

Respecto del tipo de población que atiende el programa, se hace cargo de los condenados a medidas alternativas, pero también de un porcentaje de personas que ha cumplido parte de su condena intramuros y que cuenta con el beneficio de la salida controlada al medio libre. Estos tipos de poblaciones son diferentes y cuentan con distinto nivel de "compromiso delictual", pero hasta ahora no existen estudios que permitan conocer las diferencias a nivel de resultados en estas distintas poblaciones de condenados.

2.2. Organización y Gestión

Las orientaciones y directrices del programa son entregadas directamente por el Departamento de Tratamiento del Medio Libre, el que depende de la subdirección técnica de Gendarmería de Chile. Los CRS son la instancia en donde se llevan a cabo la mayor parte de las tareas asociadas al programa. Si bien la Direcciones regionales de Gendarmería tienen asociadas tareas en relación a los procesos de licitación y firmas de convenios, el rol que tienen las direcciones regionales es más bien administrativo y tiende a burocratizar y hacer más lento un procedimiento del cual los CRS tienen mayor claridad.

Tanto la instancia técnica del programa (Departamento de Tratamiento del Medio Libre) como la gestión que a nivel local realizan cada uno de los CRS en donde se lleva a cabo el programa, presentan adecuadas capacidades para conducir y gestionar el programa. Sin embargo, se identifican problemas asociados a la sobrecarga de trabajo de los profesionales del CRS que realizan el control y tratamiento de las medidas alternativas a la reclusión, lo que puede ir en desmedro del desempeño óptimo de sus funciones respecto de la gestión del programa en el entorno local y puede significar disminuir la calidad del servicio entregado, más aun en el marco de la Reforma Procesal Penal y dado el aumento de las penas alternativas.

Un aspecto que se destaca positivamente es la coordinación o gestión del entorno local que realiza el CRS, cuestión que permite no sólo conseguir cupos laborales en empresas, sino también becas o cupos de capacitación laboral y nivelación de estudios brindados por otras instituciones, lo que permite allegar recursos de otras instancias y generar una red de apoyo para que los reos se inserten laboralmente.

No existe coordinación con programas relacionados tales como el CET Semiabierto o iniciativas de tipo laboral realizadas por PANAR. Tampoco existe coordinación respecto de cierto tipo de condenados (que cuentan con el beneficio de salida controlada al medio libre o también quienes cumplen con la medida alternativa de reclusión nocturna) que están siendo atendidos en las instalaciones de CET semiabierto o incluso en unidades penales cerradas con objeto de dar cumplimiento de su pena (pues duermen en esos lugares).

En relación a las actividades de seguimiento y evaluación con que cuenta el programa, en general se cuenta con buenas herramientas que permiten monitorear el desarrollo de los cursos y procesos de colocación, pero a excepción de los condenados a libertad vigilada, se observan debilidades respecto del seguimiento una vez que los beneficiarios egresan del programa, cuestión que se asocia directamente a la ausencia de recursos para esos efectos.

2.3. Eficacia y Calidad

El desempeño del programa es adecuado tanto en el cumplimiento del propósito como de producción de componentes. El programa no cuenta hasta ahora con indicadores que den cuenta de la satisfacción de los beneficiarios con el apoyo que les haya entregado el programa. Queda pendiente entonces, indicadores de calidad.

En relación al componente 1 de capacitación, el año 2004 el 100% de los beneficiarios que recibieron capacitación laboral técnica fueron certificados por un organismo competente⁴, cifra que sólo es inferior al 100% el año 2002 (94%). Respecto de los diagnosticados el año 2004 el 76% recibe formación para el trabajo, el 76% recibe capacitación técnica, y sólo el 41% recibe nivelación escolar. Comparando estos porcentajes con los del año 2001, sólo el de nivelación escolar presenta un comportamiento relevante, ya que disminuye de un 63% dicho año.

En relación al componente 2 de colocación, el año 2004 el 91% de los beneficiarios diagnosticados son colocados, porcentaje que disminuye respecto del correspondiente al año 2001 (100%), pero que es superior al porcentaje más bajo en el período de evaluación (81% el año 2002), no obstante estos porcentajes son considerados adecuados.

Por otro lado, el año 2004 el 53% de los beneficiarios capacitados es colocado, lo que constituye una disminución respecto del año 2001 (70%). Esto se explica por el énfasis puesto por el programa en las actividades de capacitación en períodos de alta cesantía del país.

En relación al propósito de reinserción laboral, se observa que el año 2004 el 36% de los beneficiarios colocados contaron con contrato laboral o iniciación de actividades, porcentaje que aumenta significativamente respecto del año 2001 (0%); igualmente aumenta de 0% el año 2001 a 62% el año 2004 el porcentaje de beneficiarios colocados sin contrato laboral o iniciación de actividades pero que son certificados por el CRS. Ambos indicadores deben observarse en conjunto, pues dado que no es posible certificar un contrato laboral o iniciación de actividades en todos los casos, el CRS ha implementado un mecanismo para evaluar el tipo de empleo y certificarlo. De acuerdo a esta medida, es posible observar un aumento de aquellos beneficiarios que son colocados en trabajos estables y semi formales.

Por otro lado, el año 2004 el 39% de los beneficiarios intervenidos (en capacitación y/o colocación) son colocados en un empleo remunerado, lo que significa una disminución respecto de este porcentaje para el año 2001 (49%), y se constituye en el menor porcentaje obtenido en el período. Finalmente el año 2004 sólo el 9% de los que ingresaron al programa desertaron, lo que significa una disminución respecto del año 2001 (11%). Esta cifra es considerada adecuada en función del tipo de población que atiende el programa y en donde la permanencia en éste es voluntaria.

Sin embargo, la debilidad del programa consiste en la escasa cobertura que tiene respecto de su población objetivo, que para el año 2004 es de un 9,6%, lo que lleva a dimensionar el escaso efecto que podría tener el programa pues la mayor parte de la población no puede acceder al apoyo del programa laboral. Esta baja cobertura se explica por el presupuesto del programa, el escaso número de CRS en país y por el aumento de las penas alternativas.

También se considera que la cobertura territorial del programa es insuficiente, pues el programa Laboral se encuentra sólo en 23 de los 31 CRS que existen en el país, siendo además, ese número de CRS insuficiente para atender a la población afecta a las medidas alternativas a la reclusión que son dictadas por

⁴ Este indicador sólo ha sido cuantificado los años 2002 a 2004.

los jueces. Además, en base al informe elaborado por el Programa Laboral del Medio Libre, el panel observa una incongruencia importante respecto de la cobertura territorial que tiene la nueva reforma procesal penal (defensorías y fiscalías) en relación a los Centros de Reinserción Social. Esta situación es preocupante, pues no sólo es inequitativo para quienes no tienen un CRS en sus comunas o provincias, sino porque en el marco de la Reforma Procesal y el aumento del catálogo de penas alternativas a la reclusión, se necesitará más apoyo para los condenados.

2.4. Eficiencia / Economía

El programa se financia mediante aporte fiscal directo con porcentajes cercanos al 85% y 86% en el período. Otras fuentes de financiamiento son las transferencias de otras instituciones públicas, lo que en el período 2001-2004 ha variado entre un 9 a 13% y que proviene fundamentalmente de recursos del SENCE (mediante convenio que mantiene Gendarmería) por concepto de cupos de capacitación laboral y del Ministerio de Educación por concepto de cupos para nivelación de estudios en programas de educación de adultos. Destacan también el aporte de recursos que proviene de la obtención de cupos en OTECs o programas laborales de carácter local, lo cual se atribuye a la gestión que realizan los profesionales de cada uno de los CRS.

El costo por beneficiario capacitado (componente 1) es de \$243.000 el año 2004, lo que significa una disminución de 24% respecto de esta cifra en el año 2001. Esta cifra es inferior a la del costo de capacitación del programa Hoy es mi Tiempo (HEMT) del PANAR⁵, lo que indica que su costo de producción estaría dentro de los parámetros normales. El costo por beneficiario colocado (componente 2) alcanza los \$280.000 el año 2004, aumentando en 23% respecto del año 2001. Al compararlo con el costo medio de colocación del programa HEMT de PANAR⁶, se puede apreciar que está muy por debajo del mismo.

El costo promedio por beneficiario atendido en el programa alcanza a \$400.000 en el año 2004, disminuyendo en 10% respecto del año 2001 debido a un fuerte incremento en los beneficiarios, lo cual es un indicativo de un esfuerzo sostenido en eficiencia por parte del programa. No existen programas públicos comparables con este programa debido a la naturaleza especial de su población y debido a que ofrece al mismo tiempo servicios de capacitación y colocación.

Los gastos de administración representan entre el 24% y el 28% del gasto total del programa. Los únicos datos con los que se cuenta para realizar comparaciones son los correspondientes al programa HEMT en el año 2003, donde el porcentaje de gasto administrativo sobre gasto total fue de 26%, lo que arroja que se encontraría dentro de los rangos normales. Por lo tanto, dada la naturaleza del programa se considera que los gastos administrativos inferiores al 30% son adecuados. La ejecución presupuestaria se ha mantenido estable, siendo cercana al 100% durante el período 2001-2004, lo cual se evalúa positivamente.

Finalmente se destaca el aumento de recuperación de costos del programa, especialmente respecto del retorno de maquinaria y herramientas para ser reutilizadas, cuestión que muestra que los usuarios son más cuidadosos y es posible volver a utilizarlas en el apoyo a otro emprendimiento laboral. El porcentaje de recuperación de costos por concepto de devolución de insumos⁷ alcanza los \$8,5 millones el año 2004, cifra que el año 2001 era de \$0. No obstante esta representa sólo un 1,3% del gasto efectivo total para el año 2004.

2.5. Justificación de la Continuidad del Programa

En vista del aumento del tipo de penas alternativas (65% de 1988 a 2003), el gran porcentaje de la población penal que es objeto de esas penas (40%), el próximo aumento en el catálogo de penas alternativas a la reclusión y la puesta en marcha de la Reforma Procesal Penal, este programa se justifica

⁵ \$300 mil pesos en promedio en los años 2003 y 2004

⁶ Se ubica entre \$430.000 y \$520.000 en los años 2003 y 2004.

⁷ Herramientas, equipos y maquinaria.

plenamente pues contribuye a la reinserción social de los condenados. Además se trata de la única instancia que apoyo a este tipo de condenados. Estos argumentos se ven apoyados por el adecuado desempeño que el programa ha tenido en el período de evaluación con un tipo de población que cuenta con importantes carencias, especialmente en el ámbito laboral.

2.6. Principales Recomendaciones

Diseño

- La primera recomendación del panel es aumentar la cobertura de beneficiarios del programa. Esto se fundamenta en primer lugar en el alto porcentaje de la población penal que es afecta a medidas alternativas a la reclusión y que por lo tanto para quienes el programa laboral del Medio libre es una forma importante de reinserción socialmente; como también se fundamenta en el adecuado desempeño del programa y en especial del modelo de intervención personalizado que implementa.
- Por otra parte, en el marco de la nueva reforma procesal penal y el pronto aumento del catálogo de penas alternativas a la reclusión, se recomienda aumentar la cobertura territorial de los Centros de Reinserción Social CRS de manera que exista una institucionalidad capaz de hacerse cargo de la ejecución de estas penas y del Programa Laboral del Medio Libre, y que además, esté a la par con el desarrollo de la Reforma Procesal Penal y la expresión territorial que ésta tiene⁸. De esta forma será posible asegurar un acceso equitativo a todos los condenados a estas medidas al apoyo que brinda el programa laboral para la reinserción social.
- Como se ha observado en el informe, el conocimiento de las medidas alternativas a la reclusión por parte de la ciudadanía en general y el empresariado en particular es un elemento que facilita los procesos de colocación laboral que realiza el programa y la posterior inserción social de los condenados afectos a estas medidas. Por esta razón, se sugiere destinar mayores fondos para financiar medidas y campañas de difusión que apunten a sensibilizar a la población en general respecto de las bondades de las medidas alternativas y del rol que le cabe a toda la sociedad respecto de estos condenados en pos de la seguridad pública.

Organización y Gestión

- En vista de los resultados observados en la evaluación, el panel considera que es importante fortalecer especialmente los equipos de profesionales que operan el programa en el espacio local y superar las actuales condiciones de sobrecarga en la que están inmersos. Estos son actores claves, no sólo en el tratamiento o control de las penas, sino especialmente en la gestión del entorno local, lo que ha permitido allegar recursos y generar redes que pasan a ser una de las fortalezas del programa.
- En relación al rol que le caben a las Direcciones Regionales de Gendarmería respecto del programa y el rol que finalmente cumplen los CRS, se observó que son los propios CRS quienes finalmente ejecutan el programa, por lo que existen ciertas tareas administrativas que podrían ser realizadas de mejor manera a través de los CRS. Se recomienda entonces, potenciar la autonomía de los CRS (en especial respecto de los convenios con los Organismos Técnicos de Capacitación) y asignarle a las direcciones regionales un rol más bien fiscalizador de estos procesos.
- El programa atiende a dos tipos de poblaciones, aquella afecta a las medidas alternativas a la reclusión y además a un porcentaje de la población que cuenta con el beneficio de la salida controlada al medio libre, la que es una medida de naturaleza distinta y donde los beneficiarios también tienen un perfil criminológico diferente. Se recomienda realizar un estudio que permita conocer específicamente las necesidades de los distintos tipos de condenados y si el programa obtiene los mismos logros en las

⁸ Mapa de Cobertura de la nueva Reforma Procesal Penal. Estudio del número y ubicación de Fiscalías, Defensorías y Centros de Reinserción Social en cada una de las regiones que ha sido elaborado por el Departamento de Tratamiento del Medio Libre.

penas alternativas o en salida controlada y qué procesos asociados o dificultades existen respecto de la población, para así potenciar a aquella en donde los resultados son más satisfactorios, realizar las modificaciones pertinentes en el tratamiento del tipo de beneficiario u otra medida.

- Avanzar en la coordinación con otras instancias que lleven a cabo programas de apoyo con condenados (en especial los programas laborales que realiza gendarmería), de manera de generar un sistema de apoyo a los reos que permita intervenir a tiempo en pos de su reinserción social.

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

1.1. Descripción General del Programa

El programa Reinserción Laboral en el Medio Libre se inicia en el año 1994 con el fin de contribuir a la seguridad pública mediante la reinserción laboral en un trabajo remunerado de personas condenadas a medidas alternativas a la reclusión⁹ y/o que están en posesión del beneficio de la salida controlada al medio libre.

El programa se estructura en base a dos componentes que se desarrollan anualmente, el primero es de capacitación laboral (que incluye nivelación de estudios), y el segundo de colocación laboral independiente o dependiente.

Un condenado a medida alternativa a la reclusión o que cuente con el beneficio de salida controlada al medio libre pasa por un proceso de diagnóstico que permite conocer las necesidades del beneficiario y por tanto qué tipo de intervención debe recibir.

Con la aplicación de este Programa se busca fortalecer en los penados sancionados con las medidas alternativas a la reclusión y salida controlada, diversas capacidades, habilidades y conocimientos sociolaborales para desempeñarse en un trabajo, favoreciendo con ello la reinserción social de las personas que han cometido un delito.

El Programa se inserta en 23 de los 31 Centros de Reinserción Social (CRS) presentes en 12 de las regiones del país; los CRS son unidades dependientes de Gendarmería de Chile que atienden a los condenados a medidas alternativas y aquellos que cuentan con el beneficio de la salida controlada.

Al interior de los CRS existe un equipo técnico que anualmente diagnostica, diseña y licita con apoyo de las direcciones regionales de Gendarmería cursos de capacitación para los beneficiarios que son impartidos por Organismos Técnicos de Capacitación OTEC. Además el CRS coordina la nivelación de estudios (con el Ministerio de Educación) y gestiona con el entorno local los puestos laborales para la colocación de los beneficiarios y su posterior reinserción social.

⁹ De acuerdo a la ley 18.216, la definición de las medidas alternativas es la siguiente:

- La Remisión Condicional de la Pena consiste en la “suspensión de su cumplimiento y en la discreta observación y asistencia del condenado por la autoridad administrativa durante un cierto tiempo”.
- La Reclusión Nocturna consiste en “el encierro en establecimientos especiales del condenado, desde las 22 horas del día siguiente de la notificación de la sentencia para continuar presentándose en ese establecimiento a la misma hora, debiendo permanecer allí hasta las 6 horas del día siguiente”.
- La Libertad Vigilada del Adulto, consiste en “someter al reo a un régimen de libertad a prueba, que tenderá a su tratamiento intensivo e individualizado, bajo la vigilancia y orientación permanente de un profesional denominado delegado de Libertad Vigilada”. Se trata de un modelo de atención diferenciada que permite ayudar al usuario a desarrollar ciertas habilidades básicas de acuerdo al perfil psicosociocriminológico de cada uno de los usuarios.

La salida controlada al medio libre (artículo 105) no es una medida alternativa a la reclusión, sino un beneficio para condenados que cumplen su pena intramuros. Consiste en que los internos condenados, previo informe del consejo técnico del establecimiento penitenciario y a partir de los seis meses anteriores al día en que se cumplan el tiempo mínimo para optar a la libertad condicional, podrán ser autorizados para salir durante la semana por un período no superior a quince horas diarias, con el objeto de concurrir a establecimientos de capacitación laboral o educacional, a instituciones de rehabilitación social o de orientación personal con el fin de buscar o desempeñar trabajos.

1.2. Justificación del Programa

Hasta el año 1983 el código penal contemplaba para la mayoría de los delitos comunes solamente la aplicación de penas privativas de libertad, pero ese año se promulga la ley 18.216 y su correspondiente reglamento, el cual lleva a que el sistema penal chileno se conforme por un nuevo catálogo de sanciones penales alternativas a la reclusión, lo que lleva a diversificar la normativa legal existente en materia de ejecución de penas.

El programa de reinserción social de reos con penas alternativas a la reclusión se justifica por dos razones: a) en el contexto de la modernización del Estado y el desarrollo de medidas alternativas a la reclusión; b) por la vulnerabilidad de la población que atiende y la importancia de la reinserción social de los condenados a estas penas.

En el marco del desarrollo de las penas alternativas en Chile y en el contexto de modernización de un Estado, es importante contar con medidas no privativas de libertad para personas primerizas con bajo compromiso delictual. Estas medidas tienen una serie de ventajas, entre las cuales están el impedir el desarraigo del recluso del medio familiar, social y laboral y además de permitir hacerse cargo de la problemática de la delincuencia otorgando oportunidades reales de integración a través de la reinserción social.

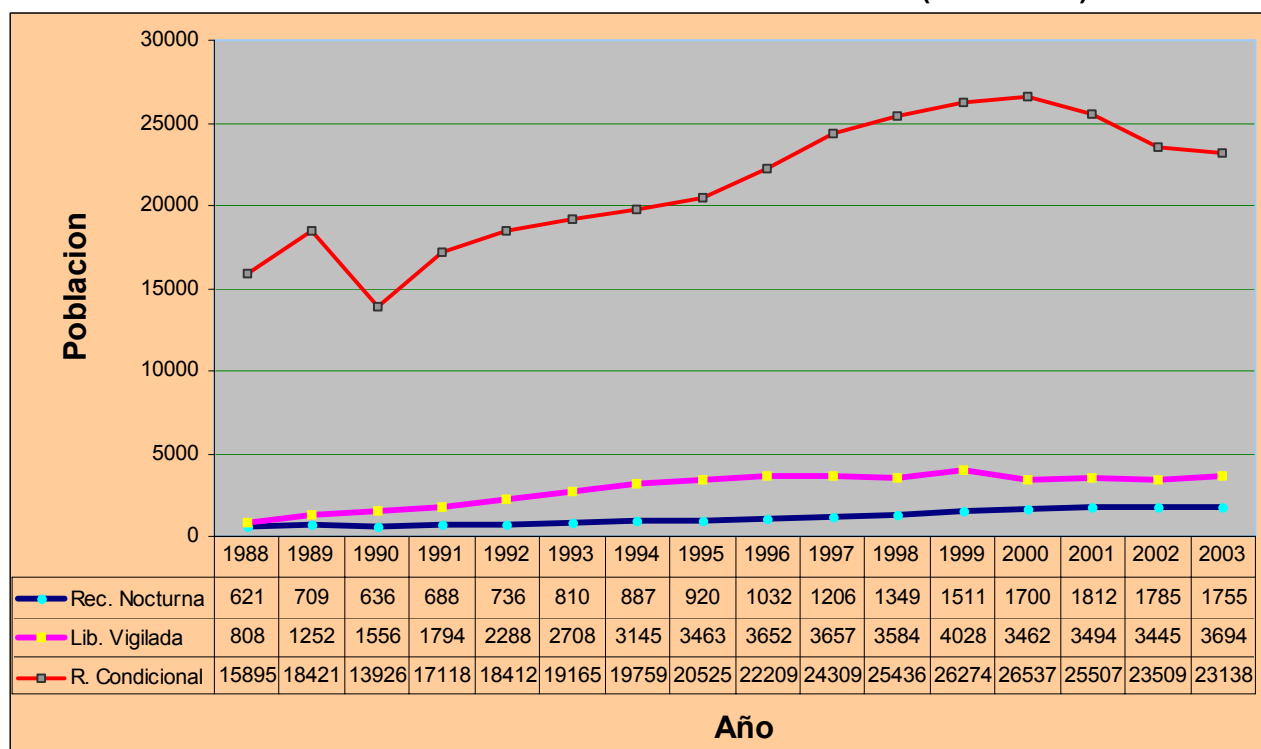
El programa de reinserción entrega herramientas a aquellas personas que se encuentran cumpliendo condenas en el medio libre y cuya situación laboral sea un impedimento para una efectiva reinserción social. El programa supe así, las carencias sociolaborales de aquellos que han incurrido en algún delito y los apoya en la reinserción efectiva en un trabajo. El programa atiende a una población vulnerable a las tasas de desempleo por ser un grupo que presenta importantes déficit educacionales que los excluyen de los mercados laborales y presentar antecedentes penales que dificultan la obtención de un trabajo.

Se trata del único programa que se desarrolla en el sistema de medidas alternativas a la reclusión. Con la aplicación de este programa se busca fortalecer en los penados sancionados con las medidas alternativas a la reclusión y salida controlada al medio libre, diversas capacidades, habilidades y conocimientos sociolaborales para desempeñarse en un trabajo remunerado, favoreciendo con ello la reinserción social de las personas que han cometido un delito y la seguridad pública del país.

Al 31 de marzo del año 2005, aquellos condenados que tienen medidas alternativas a la reclusión¹⁰ o sistema abierto de cumplimiento de condena ascienden al 40.8% de la población penal del país, cifras que muestran la envergadura de este tipo de penas y por tanto la población que puede ser objeto de la intervención del programa laboral. El siguiente gráfico muestra el crecimiento de la población afecta a medidas alternativas a la reclusión. Como se observa, la población condenada a estas penas ha crecido desde el año 1988 hasta el año 2003 en un 66%.

¹⁰ Sin considerar aquella población que cuenta con el beneficio de salida controlada al medio libre, respecto de la cual un porcentaje es atendido por el programa Laboral del medio libre en los CRS.

**GRÁFICO N° 1
EVOLUCIÓN DE LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS (1998-2003)**



Fuente: elaboración del Dpto Tratamiento Medio Libre en base a información del compendio estadístico de población atendida por Gendarmería 2003.

Finalmente es importante señalar el nuevo escenario de la Justicia en Chile, ya que en el marco de la Nueva Reforma Procesal Penal y la aplicación más efectiva y rápida de las penas, el crecimiento que ya ha venido observando las medidas alternativas a la reclusión puede ser aún mayor. Esto implica la necesidad de generar y reforzar programas de apoyo a la reinserción de los condenados¹¹.

1.3. Política global y/o sectorial a que pertenece el Programa

El programa de reinserción laboral en el medio libre se vincula a los objetivos estratégicos de Gendarmería de Chile de: "Asistir a la población penal, fomentando conductas, habilidades y capacidades que incrementen sus probabilidades de reinserción social e involucrar en este proceso a sus familias, y a las instituciones, empresas y comunidad".

También se enmarca en el siguiente objetivo: "Contar con una administración eficiente y eficaz, apoyada en sistemas de información confiables y oportunos, que permitan optimizar la gestión y el proceso de toma de decisiones".

¹¹ Recientemente han sido publicados los resultados del "Estudio de Impacto de nuevo catalogo de sanciones en penas alternativas a la reclusión" (Cristian Parker, Rodolfo Barría, Luis Peña, Irene Magaña) del Instituto de Estudios Avanzados de la USACH. Solicitado por el Ministerio de Justicia. En el estudio recomienda, entre otras cosas, difundir la actividad socializadora que tienen las medidas alternativas a la reclusión. Esto implicaría realizar campañas comunicacionales, procesos de información que en general apuntan a la necesidad de "humanizar el sistema penal" y mostrar que estas medidas son eficientes y seguras para la sociedad en general.

El producto estratégico al que se vincula el programa es el siguiente: Estímulo a cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades. El producto específico es la capacitación laboral.

La ejecución del programa se enmarca en la ley 18.216 del año 1983, la que crea las penas alternativas a la reclusión. Ésta considera tres beneficios sustitutivos a la privación de libertad: reclusión Nocturna, remisión condicional de la pena y libertad vigilada del adulto.

También incorpora la salida controlada al medio libre, entendida ésta como un beneficio intrapenitenciario los que están establecidos en el reglamento de establecimientos penitenciarios, Decreto Supremo (J) N° 518 del 22 de mayo de 1998 en el artículo 105.

1.4. Objetivos del Programa a nivel de fin y propósito

- Objetivos a nivel del fin: “Contribuir a mejorar la convivencia y seguridad ciudadana”
- Objetivos a nivel de propósito: “Insertar laboralmente a condenados a medidas alternativas a la reclusión y salida controlada al medio libre”

En la medida que los penados a medidas alternativas a la reclusión y salida controlada logren insertarse laboral y socialmente, no volverán a cometer delitos y por tanto se mejorará la convivencia y la seguridad pública.

1.5. Descripción de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el Programa

El programa se lleva a cabo a través de dos componentes, el primero es el de capacitación laboral y el segundo consiste en la colocación laboral (dependiente o independiente).

El componente 1: capacitación laboral: busca capacitación en habilidades, competencias y conocimientos técnicos para prepararse en el desempeño de un trabajo remunerado. Este componente tiene los siguientes objetivos

- Fomentar en el beneficiario la adquisición de hábitos y habilidades sociolaborales que permitan la inserción, adaptación y mantención de un trabajo.
- Calificar técnicamente al beneficiario en un oficio o en gestión para el trabajo para desempeñarse en un trabajo remunerado.
- Capacitar al beneficiario en el dominio de la lectoescritura y el término de la educación en el sistema escolar formal.

El componente de capacitación tiene varias sub partes o elementos constitutivos. Una primera fase de los cursos de capacitación es la denominada “apresto o formación laboral” la que comprende la formación en distintos contenidos teóricos y prácticos dirigidos a favorecer el desempeño, adaptación y mantención de un trabajo. Incluye aspectos como el desarrollo de hábitos laborales, resolución de conflictos, conocimiento de la legislación laboral, desarrollo de habilidades sociales, etc. La Capacitación Laboral propiamente tal comprende la capacitación técnica en un oficio o la capacitación en gestión para el emprendimiento laboral tanto para desempeñar un trabajo dependiente como independiente. Finalmente el elemento práctico de la capacitación implica la ejercitación o práctica de los las habilidades o destrezas aprendidas durante la capacitación.

También en este componente se considera la alfabetización y/o nivelación escolar del beneficiario, en el caso de aquellas personas que no dominen la lectoescritura o que presenten educación media o básica incompleta, de manera de posibilitar el acceso posterior a una capacitación laboral y/o el desempeño de un trabajo remunerado.

El programa realiza un diagnóstico técnico que permite identificar las necesidades de cada uno de los condenados. De acuerdo a los perfiles de los beneficiarios, la modalidad de capacitación en la que participa puede ser básica, avanzada, gestión laboral o nivelación escolar.

- Capacitación Técnica *Básica*: Dirigido a personas con escaso o nula calificación laboral, subempleo o cesantía prolongada. Comprende cursos o becas individuales de capacitación técnica en un oficio con una duración total no menor a las 100 a 120 horas de capacitación (incluido el componente teórico, práctico y de formación laboral).
- Capacitación Técnica *Avanzada*: Dirigido a personas con experiencia y capacitación laboral en un oficio y que desean especializar su calificación actual. Comprende cursos o becas individuales de capacitación técnica en un oficio con una duración de 120 horas de capacitación (incluido el componente teórico, práctico y de formación laboral).
- Capacitación en *Gestión Laboral*: Dirigido a personas que desean emprender o desarrollar una actividad laboral por cuenta propia. Comprende cursos o becas individuales de capacitación en emprendimiento laboral en apoyo a personas que trabajan en forma independiente (que incluye el componente teórico, práctico y eventualmente formación laboral dependiendo del diagnóstico)
- *Nivelación Escolar*: Dirigido a personas analfabetas que nunca han asistido al sistema escolar formal o analfabetos por desuso y personas que no han finalizado el ciclo de enseñanza escolar básica y media.

El componente 2 colocación laboral: consiste en colocación laboral en un empleo el cual puede ser dependiente o independiente. Este componente tiene el siguiente objetivo:

- Colocar laboralmente al beneficiario en un empleo remunerado dependiente o independiente de acuerdo a sus intereses y habilidades y requerimientos del mercado local y regional.

Para poder insertar laboralmente a los condenados a medidas alternativas o quienes cuentan con el beneficio de salida controlada, el programa laboral realiza una serie de actividades tendientes a asegurar los cupos laborales en empresas o apoyar los emprendimientos laborales independientes.

Para esto, el programa realiza un diagnóstico del mercado laboral local, identificando rubros y actividades económicas susceptibles de ofrecer vacantes laborales. Esto se realiza a través de entrevistas con empresarios y empleadores. Posteriormente se diagnostican los distintos puestos laborales y se derivan a los beneficiarios a dichas vacantes.

En el caso de la colocación laboral independiente, el programa entrega directamente un apoyo económico en materias primas, insumos o maquinarias necesarias para el desarrollo de una actividad por cuenta propia.

Para ambos tipos de colocación laboral, se realiza un seguimiento y evaluación por parte del programa laboral acerca del desempeño de los participantes.

1.6. Procesos de producción de los componentes

El Programa se ejecuta en 23 de los 31 Centros de Reinserción Social localizados en 12 regiones del país (CRS), unidades dependientes de Gendarmería de Chile y encargados de controlar, asistir e intervenir a las personas condenadas en las medidas alternativas a la reclusión. Además se beneficia a condenados con Salida Controlada al Medio Libre que pernoctan en las unidades penales cerradas o Centros Abiertos.

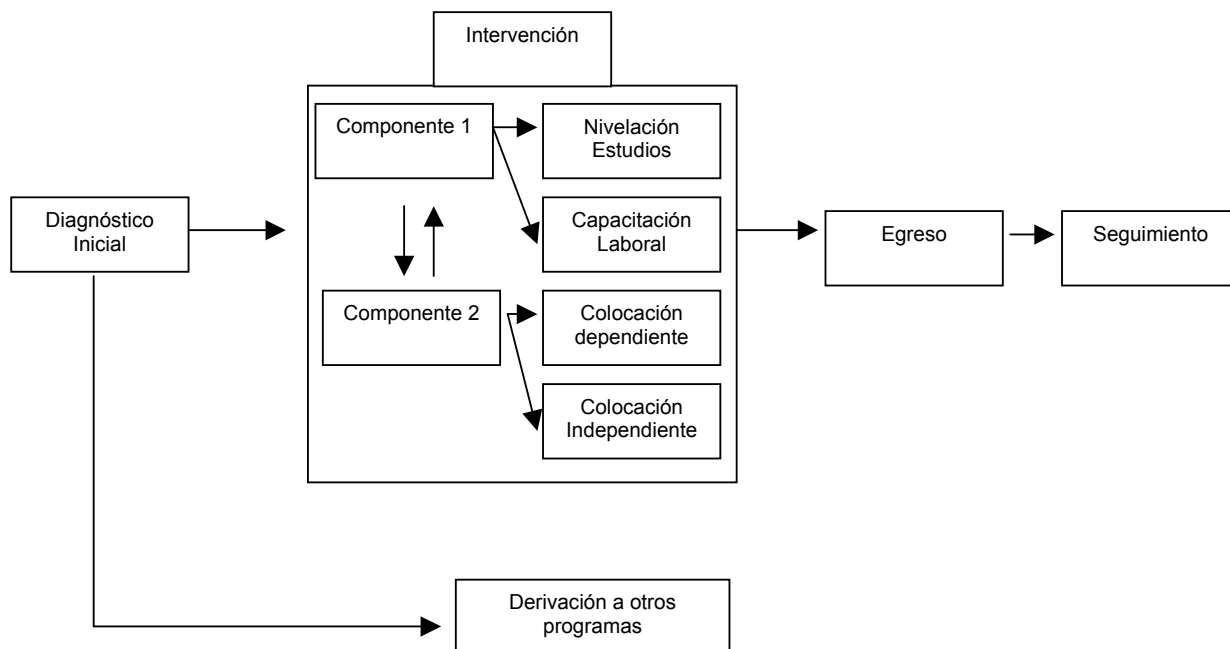
Dependiendo del diagnóstico inicial¹², los beneficiarios pueden acceder a uno u otro componente del programa (apresto-capacitación o colocación laboral). Luego pasa a la etapa de intervención del programa en que el beneficiario recibe los servicios proporcionados por el programa en alguno o varios de sus componentes. Cuando finaliza el proceso de intervención, el beneficiario egresa del programa. Los resultados de la intervención pueden ser variados de acuerdo al tipo de intervención del que haya sido objeto:

- a) Personas formadas laboralmente.
- b) Personas solo capacitadas laboralmente en un oficio o en gestión laboral.
- c) Personas capacitadas y colocadas en el mismo oficio de la capacitación (dependiente u independiente).
- d) Personas capacitadas en gestión y colocadas en forma independiente.
- e) Personas solo colocadas en un trabajo (dependiente u independiente)
- f) Personas alfabetizadas o niveladas escolarmente.

Finalmente el proceso culmina con un proceso de seguimiento, en donde los operadores o profesionales del programa apoyan el proceso de reinserción laboral una vez que las personas han egresado del programa. Esta etapa consiste fundamentalmente en entrevistas regulares con los beneficiarios capacitados, visitas a los lugares de trabajo a quienes han sido apoyados en su colocación independiente. A continuación se presenta un esquema general de los servicios que entrega el programa.

Es importante señalar que los beneficiarios pueden ingresar a uno o varios de los servicios que entrega el programa, por ejemplo, es posible que sólo haga nivelación de estudios o haga nivelación y colocación, o sólo colocación. La participación de los beneficiarios en los componentes y sus servicios dependen del diagnóstico que se realice.

**ESQUEMA N° 1
PROCESO DE PRODUCCIÓN DE LOS COMPONENTES DEL PROGRAMA LABORAL DEL MEDIO LIBRE**



¹² Este diagnóstico se realiza mediante instrumento único aplicado por los profesionales del CRS a todos los personas, independiente del tipo de medida a la que hayan sido condenados. En el caso de los condenados a la medida de libertad vigilada el diagnóstico se alimenta además de la evaluación que realiza el Delegado de Libertad Vigilada.

Los recursos presupuestarios son asignados por el Dpto. Medio Libre a las Direcciones Regionales y administrados por éstas, siendo ejecutados por las jefaturas de los CRS.

Anualmente, los CRS presentan proyectos al Dpto. Tratamiento en el Medio Libre, a través de las Direcciones Regionales, instancia que debe aprobar los proyectos y supervisarlos técnicamente.

Los criterios que utiliza el Departamento de Medio Libre para realizar la asignación del presupuesto es el siguiente:

1. Entre las distintas regiones: considera la cantidad de condenados en medidas alternativas y salida controlada al medio libre, las tasas de desempleo local y regional, y la cantidad de CRS existentes por región;
2. Entre componentes: en capacitación laboral considera i) la cantidad de beneficiarios que se capacitarán en relación a la población que atiende el CRS y el diagnóstico de las características sociolaborales de los condenados; ii) costos de los cursos; iii) presencia de redes de capacitación laboral en la región. En colocación laboral considera el desarrollo de proyectos de colocación que requieren recursos para inversión o gastos de operación.

Las actividades que se realizan en los 2 componentes del programa abarcan los 12 meses calendario: Los hitos más importantes en la ejecución de éste son los siguientes:

- a) En el mes de Diciembre de cada año, los CRS postulan proyectos al nivel central y se aprueba el presupuesto anual de cada proyecto.
- b) En el mes de Enero de cada año se asignan y se remiten a las regiones los fondos presupuestarios para comenzar las actividades programadas.
- c) Los cursos de capacitación inician sus actividades a partir del segundo trimestre, finalizando en el mes de Diciembre, previa licitación y adjudicación de los mismos.
- d) El diagnóstico de los beneficiarios es una actividad permanente a lo largo del año.
- e) La colocación laboral y coordinaciones con empresarios se plantea como una actividad permanente a lo largo del año que busca puestos laborales.
- f) Las actividades finalizan el mes de Diciembre continuándose con el seguimiento de los beneficiarios que fueron atendidos.

A continuación se presentan con más detalle el proceso de producción de cada uno de los componentes de intervención del programa:

• PROCESO DE PRODUCCIÓN DEL COMPONENTE 1

Este primer componente de capacitación laboral contempla en la mayor parte de los casos, la externalización de servicios de capacitación laboral a organismos de capacitación laboral técnicos en las regiones (OTEC), mediante la realización de un proceso de licitación y adjudicación de cursos con la entidad capacitadora. Para estos efectos se establece un convenio de capacitación que estipula las coberturas de beneficiarios, duración de horas cronológicas y montos a cancelar.

En otros casos la capacitación se realiza directamente por Gendarmería de Chile a través de los Centros de Educación y Trabajo Abiertos¹³ (que en rigor son los mismos CRS que operan bajo la modalidad de CET Abierto) los cuales brindan cursos de capacitación laboral que son financiados directamente por el Programa, previa aprobación del proyecto.

¹³ Los Centros de Educación y Trabajo CET Abiertos fueron creados mediante D.S (J) N° 255 del 12 de Junio de 1998 y D.S (J) N° 472 del 7 de octubre de 1999, en donde se los estableció como unidades dependientes de los Centros de Reinserción Social CRS.

El proceso de producción del componente 1 de capacitación se inicia en el momento en que algún condenado a medida alternativa o salida controlada al medio libre llega al CRS (ya sea por el control de su pena o en busca de apoyos en el área laboral o educacional). A estos condenados se les aplica un instrumento de diagnóstico¹⁴ que permite identificar las necesidades de capacitación, nivelación de estudios y formación laboral, así como el interés que tenga en participar del programa (se trata de una instancia de carácter voluntario) y la ausencia de ciertas hábitos como alcoholismo o drogas.

El proceso de Diagnóstico consiste fundamentalmente en la aplicación de un instrumento único¹⁵ que permite conocer las características del condenado en una serie de dimensiones: 1) datos básicos del penado; 2) antecedentes penales; 3) antecedentes familiares y de género; 4) situación laboral del penado al momento de ingresar al programa; 5) situación laboral o aprendizaje en la etapa de reclusión; 6) efectos posteriores a la condena (personal, laboral y familiar); 7) diagnóstico laboral del penado.

De este diagnóstico surge o no la necesidad de fortalecer el área laboral o educacional del condenado a través de capacitación, alfabetización, nivelación de estudios u otro tipo de intervención que se estime necesaria.

Este diagnóstico es realizado por los profesionales del Centro de Reinserción Social CRS así como por los delegados de libertad vigilada quienes derivan a los beneficiarios a alguna de estas acciones. De acuerdo a ese diagnóstico elaborado en cada uno de los CRS el equipo técnico decide si los condenados pueden ser objeto de intervención a través del programa Laboral del Medio Libre. De acuerdo a esto, se definen las características del o los cursos que se licitarán y se elaboran las bases técnicas de licitación.

Tal como se observa, el programa de Reinserción Laboral en el Medio Libre contempla la externalización del servicio de capacitación Laboral de sus beneficiarios a través de las OTECs en las distintas regiones del país. Este proceso implica llamado a licitación, presentación y evaluación de ofertas técnicas y económicas de las OTECs, adjudicación de los cursos, firmas de convenio de Capacitación y ejecución, supervisión y evaluación del curso.

El proceso se inicia con la elaboración de las especificaciones técnicas (de procedimiento y de calidad) por parte de Gendarmería de Chile mediante el cual se establecen las características que debe tener cada uno de los cursos (Nº horas, alumnos, objetivos, fechas, lugares, montos). Las OTECs reconocidas por el SENCE que estén interesadas presentan ofertas a través de la Dirección de Compras y Contratación

¹⁴ En el caso de los condenados a Libertad Vigilada, este diagnóstico se complementa con el que realizan los Delegados de Libertad Vigilada en el marco del control de la medida alternativa a través del CRS. Este instrumento es de carácter integral y contiene los siguientes aspectos: 1) completos antecedentes personales y antecedentes e historia penal; 2) antecedentes sociales tales como la situación familiar, la estructura de la familia y el tipo de relaciones que se establecen, identificación del grupo familiar, situación habitacional situación laboral, situación de salud física y mental; 3) Compromiso criminológico del condenado indagando en la situación familiar de origen, período escolar, siendo menor y mayor de edad, tipo de reincidencia, compromiso delictual de familiares y amigos, calidad de ambiente social, factores predisponentes y desencadenantes; 4) área psicológica, con una completa evaluación en autopercepción, comunicación, receptividad de la autoridad, motivación y resistencia, juicio moral, desarrollo de vínculos, resolución de conflictos.

Este diagnóstico permite diseñar un programa de intervención para las áreas psicológica, social, laboral u otros aspectos que aparezcan como deficitarios a partir del diagnóstico.

¹⁵ Este instrumento se diseñó a partir de las recomendaciones realizadas por la escuela de Psicología de la Universidad Diego Portales en el marco de una evaluación realizada. Una de las principales características que tiene el instrumento es que permite dar cuenta del proceso del condenado desde que llega al CRS hasta que egresa y por lo tanto no sólo se trata de un instrumento de diagnóstico, sino que también de control y seguimiento (por lo tanto detalla elementos asociados al tipo de intervención, egreso, deserción, situación de censaría, préstamos para emprendimientos independientes, situación laboral posterior al egreso, entre otros elementos de interés).

pública para lo que deben estar inscritos en el registro general de proveedores¹⁶. Las propuestas contienen una amplia descripción de elementos técnicos (como perfiles de profesionales, materiales de los alumnos, descripción de instalaciones, horarios, etc.) y además la oferta económica que detalla el costo del personal, materiales y otros.

Una vez seleccionada la propuesta ganadora, se firma el convenio entre el Director Regional y el representante legal de la OTEC. Este convenio detalla el curso y todas sus características, el monto y número de cuotas que se cancelarán y bajo qué modalidad. Además, los oferentes entregan boleta de garantía bancaria a la orden de Gendarmería de Chile.

En general, el contrato contempla la cancelación del valor del curso en dos o tres cuotas; la primera de ellas de cancelación inmediata equivale al 20 o 30% del valor total del curso y las siguientes corresponden al saldo. Además en caso de incumplimiento de contrato, Gendarmería tiene derecho a cobrar multas o anular el contrato en caso de incumplimiento del mismo¹⁷.

Finalmente el programa tiene la facultad de supervisar y evaluar el curso que ha sido adjudicado con el objeto de verificar el cumplimiento de contenidos, actividades etc. Para esto, el CRS designa a un supervisor que efectúa las visitas regulares las dependencias del organismo. Además, una vez que finaliza el curso, la entidad capacitadora remite una evaluación final de los resultados al CRS (nota de alumnos, asistencia, aprendizaje observado, participación en clases y actividades grupales).

En el caso que los cursos hayan sido financiados por el SENCE (mediante convenio existente con Gendarmería de Chile) en este caso un supervisor Regional del SENCE también verifica el cumplimiento de los elementos asociados al curso y su calidad.

En aquellos CRS que operan como CET abiertos no se asignan los recursos mediante proceso de licitación, sino que de manera directa por parte del Programa, para lo cual, presentan anualmente un proyecto al Departamento del Medio libre que contempla los mismos estándares y requerimientos que los otros proyectos que no se realizan vía CET, estos proyectos son evaluados y adjudicados dependiendo de su calidad técnica y económica. Se trata de ciertos oficios que las OTECs externas a Gendarmería no brindan o cuyo costo para el programa es mayor que el que puede generar el CET. Además se señala que en estos CET el proceso de capacitación está acompañado de un trabajo productivo en el mismo Centro, existiendo así, una buena articulación entre el componente teórico y práctico de los cursos. 10 de los CRS que realizan el programa operan bajo esa modalidad¹⁸.

Además de las OTEC, los CRS se coordinan con otras instituciones, empresarios, organizaciones no gubernamentales, municipalidades, instituciones educacionales, y especialmente con otras iniciativas gubernamentales que otorgan cupos de capacitación adicionales a los financiados con los fondos presupuestarios del programa medio libre (por ejemplo programas de jóvenes, adultos, mujeres en situación de pobreza, personas desocupadas que son financiados a través del FOSIS o SENCE y que están administrados por las Oficinas de intermediación laboral OMIL de las municipalidades). En estos casos, el programa Laboral del Medio Libre lo que hace es gestionar cupos o becas en cursos definidos (que no están orientados a población condenada) y selecciona a aquellos beneficiarios que más se adecuan a los

¹⁶ Desde el año 2004 que el proceso de licitación se realiza a través del sistema de compras públicas "Chile Compra"

¹⁷ Las causas de incumplimiento del contrato son las siguientes: retraso en el cumplimiento del cronograma de ejecución de las actividades del curso; inasistencia del monitor o relator del curso; incumplimiento de los contenidos temáticos contemplados en el curso tanto en aspectos formativos, teóricos o prácticos; que los alumnos no cuenten con los medios estipulados para realizar el curso (infraestructura, maquinaria, etc); que el organismo deje de tener reconocimiento SENCE.

¹⁸ Se trata de los CRS: Iquique, Vallenar, Ovalle, Cañete, Angol, Valdivia, Puerto Montt, San Fernando, Valparaíso y Rancagua.

perfiles que exige la OTEC que está llevando a cabo el curso. En estos casos, el programa se acoge a los mecanismos utilizados por los servicios respectivos en la entrega de capacitación.

En relación al componente práctico de la capacitación, el programa en algunos casos entrega un subsidio monetario a los beneficiarios que se capacitan laboralmente en un oficio para realizar su práctica laboral en empresas relacionadas con el oficio en el que se capacitaron. El objetivo de este subsidio es incentivar a los alumnos a realizar la fase práctica de su capacitación, y al mismo tiempo promover con los empresarios que los reciben, su posterior contratación en la empresa. Se trata de un período de práctica laboral que dura aproximadamente dos meses y el monto de recursos asciende en promedio a \$120.000 por persona, ha sido implementado por 4 de los CRS del país desde el año 2002 (en ese año benefició a 29 personas, el 2003 a 27 y el 2004 a 10 personas).

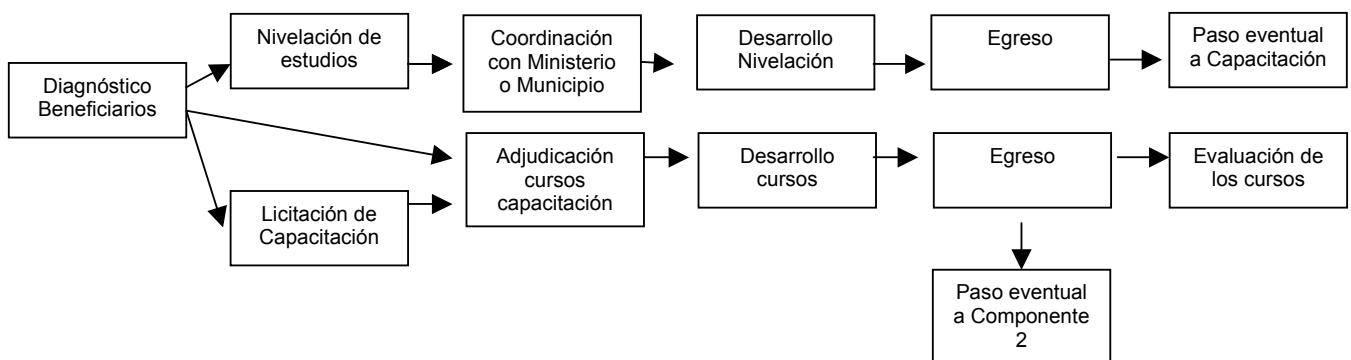
En el caso que sea necesario hacer nivelación de estudios, de la misma manera que se hace con los cupos para capacitación, cada CRS realiza la coordinación necesaria con el Ministerio de Educación en sus direcciones regionales, municipios o establecimientos educacionales cercanos a los CRS para realizar la nivelación de estudios de educación básica o media a través de programas de educación de adultos de modalidad tradicional o Chile Califica, obteniendo así, vacantes que permitan a los condenados a medidas alternativas y salida controlada, nivelar estudios. Esta situación implica que el programa laboral se acoge a los mecanismos utilizados por los establecimientos educacionales para la entrega del servicio.

Existen instancias de monitoreo y evaluación en relación a distintas acciones de los componentes del programa que son realizadas por los propios profesionales del CRS. En el caso del componente 1 se realiza un seguimiento a la efectiva realización de los cursos por parte de los organismos técnicos de capacitación, así como a la realización de los cursos de nivelación de estudios en distintos establecimientos educacionales.

El seguimiento para los cursos consiste en la realización de visitas a los organismos ejecutores de la capacitación, lo que implica la toma de contacto con los instructores y usuarios asistentes para supervisar el cumplimiento de los contenidos programados, la asistencia, duración de las horas programadas, uso de infraestructura y equipamiento del organismo técnico. El seguimiento de los beneficiarios capacitados se realiza durante todo el proceso de capacitación que generalmente dura entre 2 a 4 meses (tiempo promedio de los cursos) aunque puede extenderse por más tiempo según el número de horas establecidas en cada curso. En el caso de los cursos de capacitación, también se realizan evaluaciones de satisfacción de los usuarios con el curso al que han asistido durante el año.

A continuación se presenta un flujo grama del proceso de producción del componente 1 de capacitación laboral. Es importante señalar que el beneficiario puede ser objeto sólo de nivelación o capacitación o también de ambos; a su vez una vez que finaliza su intervención este componente puede egresar o pasar al componente 2 del programa, esta situación depende del diagnóstico inicial que se realiza en el CRS.

ESQUEMA Nº 2 PROCESO DE PRODUCCIÓN DEL COMPONENTE DE CAPACITACIÓN LABORAL



- **PROCESO DE PRODUCCIÓN COMPONENTE 2**

Al igual que en el componente 1, el proceso de producción del componente 2 del programa de medio libre se inicia con el mismo proceso de diagnóstico al cual es sometido cada uno de los condenados a medidas alternativas a la reclusión o salida controlada al medio libre. Este proceso de diagnóstico realizado por los profesionales del CRS lleva a identificar las necesidades ya sea de capacitación, nivelación o colocación laboral.

En el caso que se trate de colocación laboral, se busca insertar en un empleo remunerado dependiente o apoyar la colocación en un trabajo independiente mediante el apoyo económico que brinda el programa en herramientas, maquinaria o insumos.

De la misma manera que en el componente 1, el programa se coordina con otros actores, en este caso específicamente para la obtención, colocación y seguimiento de puestos laborales (empresarios, municipios, organizaciones locales).

Para el caso de la colocación de tipo dependiente, cada CRS realiza un diagnóstico del mercado laboral local, identificando rubros y actividades económicas susceptibles de ofrecer vacantes laborales. Este proceso implica realización de entrevistas, diagnósticos de puestos laborales y posteriormente la derivación de los penados a dichas vacantes. Durante el período en que el penado está trabajando, existe comunicación y retroalimentación con los empleadores así como un seguimiento al trabajador.

En el caso de la colocación de tipo independiente el CRS decide apoyar a los beneficiarios en materias primas, insumos o maquinarias necesarias para el desarrollo de una actividad laboral por cuenta propia. El monto promedio de los subsidios asciende aproximadamente a los \$185.000.

En relación a este componente se realiza un seguimiento de las colocaciones realizadas tanto independientes como dependientes visitando las empresas o domicilio de los beneficiarios y realizando un acompañamiento individual para enfrentar situaciones conflictivas relacionadas con el desempeño laboral de los beneficiarios.

En el caso de la colocación dependiente el período de seguimiento dura todo el tiempo en que el beneficiario trabaja en la empresa, estableciéndose visitas semanales, quincenales o mensuales según el caso en donde se verifica la situación del sujeto, se apoya la resolución de conflictos en el trabajo, coordinación con el empresario contratante y se chequea si ha permanecido o no en el trabajo.

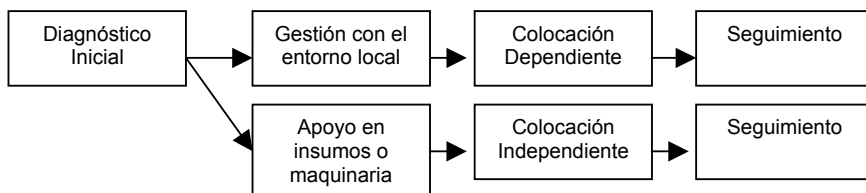
En el caso de la colocación independiente, el seguimiento es variable de cada caso, pues se relaciona con el tipo de proyecto individual de trabajo y las maquinarias que el programa haya facilitado; en general fluctúa entre 8 meses y 1 año y en ciertos casos puede extenderse por más tiempo mientras el beneficiario esté cumpliendo condena en una pena alternativa; el proceso finaliza cuando el beneficiario devuelve las maquinarias y herramientas entregadas en comodato o ha retornado el valor de las materias primas que fueron financiadas por el CRS. En general se realizan visitas a los lugares de trabajo para supervisar el uso de herramientas entregadas a los beneficiarios y así evitar la pérdida o deterioro de los mismos; además parte de la supervisión está destinada a que el beneficiario retorne las especies y cumpla con un plan de ahorro que ha sido determinado en conjunto con el beneficiario que consiste en un fondo administrado por el beneficiario, que equivale a lo menos al valor de las especies prestadas por el programa, de manera que al momento del retorno de la maquinaria el beneficiario cuente con un capital para invertirlo en su trabajo.

El programa ha estimado que obtiene un retorno aproximado de los montos subsidiados de un 45% (maquinarias prestadas que pueden ser utilizadas por otros beneficiarios dependiendo del estado en que se encuentren y la depreciación que hayan sufrido). Además el seguimiento comprende también el apoyo si es que el beneficiario requiere de apoyos complementarios, como por ejemplo, derivación a alguna

capacitación laboral en gestión (impartidas por las OTECs) o derivación a otras redes de apoyo locales, según sea la oferta existentes en la comuna y en las regiones.

A continuación se presenta un flujograma del proceso de producción del componente 2.

ESQUEMA N° 3 PROCESO DE PRODUCCIÓN DEL COMPONENTE DE COLOCACIÓN LABORAL DEL PROGRAMA LABORAL DEL MEDIO LIBRE



Asociado al componente 2 de colocación laboral, el Programa Laboral del Medio Libre ha realizado una serie de actividades de difusión de las medidas alternativas a la reclusión para facilitar de esa forma la colocación laboral y posterior inserción laboral de los condenados que atiende el programa. Esta difusión se ha realizado a través de distintas actividades del nivel central y local tales como: impresión de material publicitario, producción de eventos, contactos con empresarios y organismos públicos y privados de capacitación, medios de comunicación locales, etc., cuestión que de acuerdo a los profesionales del programa ha permitido contar con una pequeña red de apoyo que aporta a que la sociedad civil conozca las medidas alternativas a la reclusión que existen hasta hoy en Chile.

1.7. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

El programa Medio Libre se inserta en el Departamento del Tratamiento del Medio libre que a su vez depende de la subdirección técnica de Gendarmería de Chile en el Ministerio de Justicia. El Departamento de Tratamiento de Medio Libre es el responsable de ejecutar las medidas alternativas a la reclusión en el país.

El Departamento de Medio Libre es la instancia técnica del programa y por lo tanto entrega las directrices y la normativa que rige el programa de reinserción social para condenados a penas alternativas a la reclusión y salida controlada al medio libre. Es la instancia encargada de asignar los recursos a cada una de las unidades que ejecutan el programa que son los centros de reinserción social CRS. A su vez, el Departamento entrega la asesoría técnica en cuanto a evaluación y gestión de los proyectos que se realizan en los CRS, así como el monitoreo de los resultados.

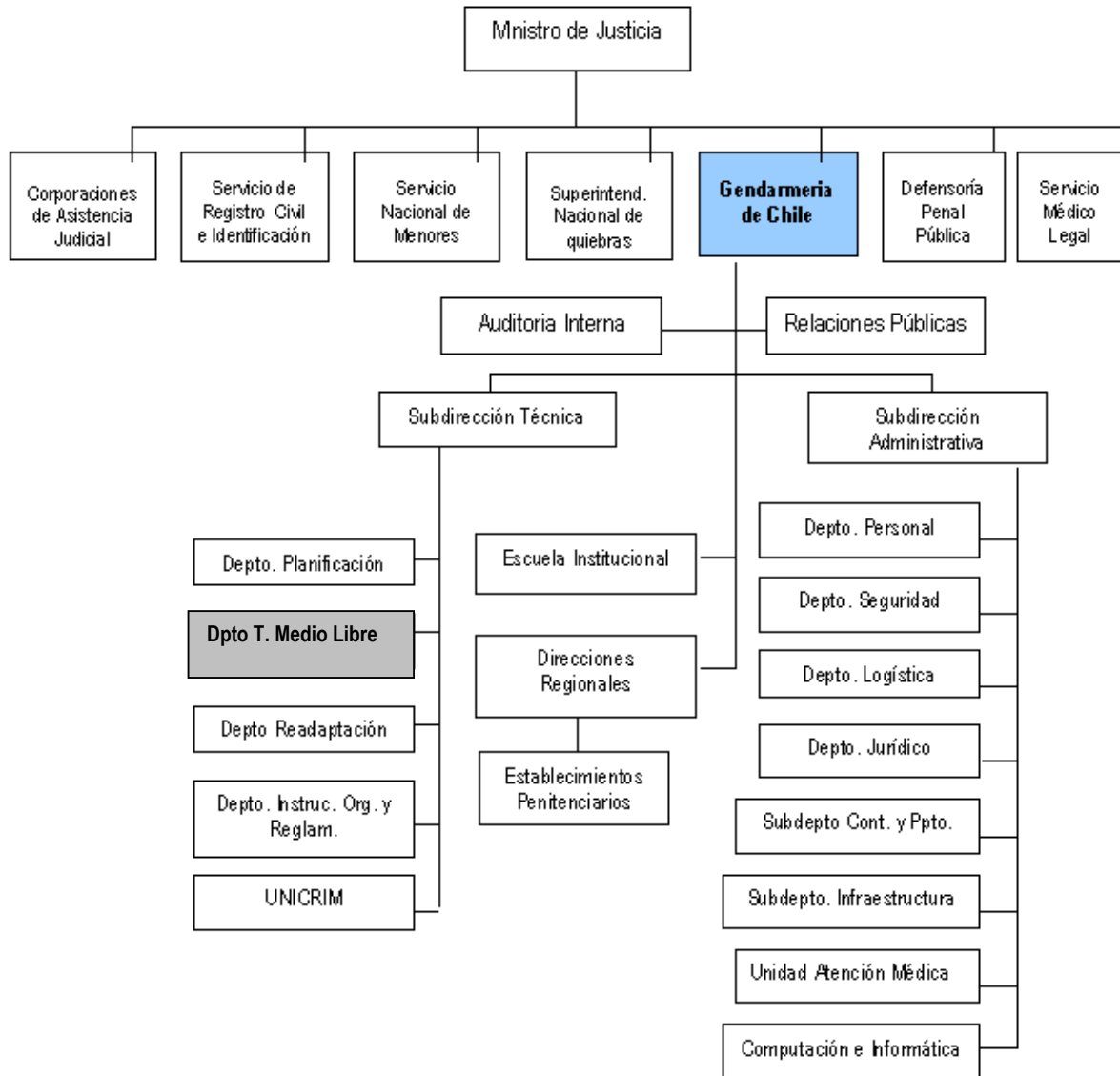
El Programa se ejecuta en los Centros de Reinserción Social¹⁹ (CRS que están encargados de controlar e intervenir a las personas condenadas en las medidas alternativas a la reclusión). Dentro de cada CRS,

¹⁹ Las 31 unidades existentes se ubican principalmente en las capitales regionales y principales capitales provinciales. De la totalidad de los centros, 12 de los 31 son propiedad de Gendarmería de Chile, 11 son arrendados y 8 están en comodato. De acuerdo al diagnóstico elaborado por el Departamento de Tratamiento del Medio Libre, la mayor parte de los inmuebles no cuentan con las condiciones adecuadas para el funcionamiento de un servicio de Estado de estas características, parte importante son casas residenciales adaptadas de manera artesanal. Sólo 9 de los centros han sido diseñados de acuerdo a los parámetros de construcción específicos a la población que debe atender el sistema de penas alternativas a la reclusión.

Las normas técnicas de Libertad Vigilada aprobadas por el Ministerio de Justicia mediante resolución n° 1006 del 7 de abril del año 2003, establecen los estándares de libertad vigilada del adulto (programa arquitectónico, tamaño de acuerdo a número de penados. Según el diagnóstico señalado, el déficit de metros cuadrados por penado alcanza a

existe un equipo técnico encargado de desarrollar el proyecto manteniendo una dependencia técnica y administrativa directa de la Jefatura de cada CRS, los cuales dependen a su vez de las Direcciones Regionales de Gendarmería de Chile.

ESQUEMA Nº 4 ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE JUSTICIA



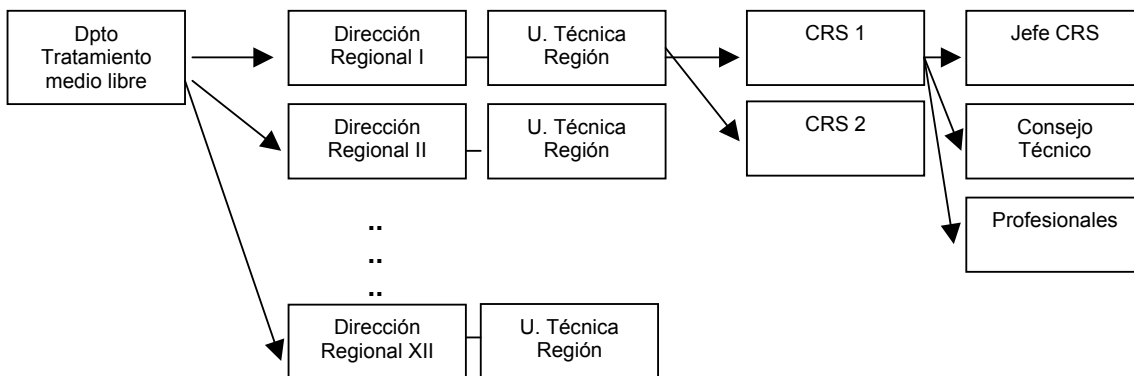
A continuación se presentan las tareas que realizan los profesionales de los CRS

- Diagnosticar y evaluar las características y requerimientos socio laborales de los beneficiarios y mercado laboral local.
- Difundir el programa con empresarios y organismos de capacitación técnica y organismos de la comunidad.

un promedio de 72.5% (sólo 8 de los CRS no presentan problemas de capacidad), lo que sumado a la precariedad de las condiciones de trabajo afectan la calidad del servicio que se entrega.

- Desarrollar procesos de apresto laboral y capacitación técnica a los beneficiarios.
- Coordinar el proceso de selección y adjudicación de cursos de capacitación con organismos de capacitación.
- Efectuar un seguimiento durante el proceso de capacitación y colocación laboral de los beneficiarios.
- Gestionar apoyos económicos a los beneficiarios consistentes en materias primas, herramientas y maquinarias con fondos del programa en los casos de colocación laboral independiente.
- Reportar el cumplimiento de metas de cobertura anual de los proyectos.
- Sistematizar los resultados de los proyectos.

ESQUEMA N° 5
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL PROGRAMA LABORAL DEL MEDIO LIBRE



Al interior de cada CRS existe retroalimentación de los otros profesionales de estos Centros (Delegados de Libertad Vigilada), de manera que el conjunto de profesionales que trabajan en el CRS lo hacen de manera articulada.

Existe la instancia del Consejo Técnico de cada CRS (instancia que tiene una serie de tareas en relación a las penas alternativas a la reclusión tales como revocación de una pena, informes pre-sentenciales para libertad vigilada, entre otras) en que se evalúa el otorgamiento de apoyos económicos a los beneficiarios, se diseñan planes de trabajo, certificaciones laborales, entre otras tareas asociadas al programa.

Los recursos presupuestarios son asignados por el Dpto. Medio Libre a las Direcciones Regionales y administrados por éstas, siendo ejecutados por las jefaturas de los CRS. Anualmente los CRS presentan proyectos al Dpto. Tratamiento en el Medio Libre, a través de las Direcciones Regionales quien debe aprobar los proyectos y supervisarlos técnicamente.

Las direcciones regionales de Gendarmería son las encargadas de ejecutar los recursos que han sido asignados por el nivel central en relación a los proyectos presentados por los CRS. El director Regional es el encargado de llamar a licitación de los cursos de capacitación laboral que han sido programados y en donde se invita a participar a los organismos de capacitación OTEC que están inscritos en Chile Compra. Las distintas OTECs presentan propuestas técnicas y económicas y se escoge aquella que se adecue de mejor manera a las necesidades de capacitación y los recursos existentes.

La dirección regional en conjunto con los CRS y los profesionales del CRS encargados de los proyectos laborales, son quienes hacen la selección de las propuestas que entregan los OTEC. Una vez realizada la selección, es la dirección regional la que firma los convenios con dichos organismos.

El equipo ejecutor del proyecto de cada CRS está compuesto a lo menos por un profesional que tiene como tarea fundamental el diagnóstico de características y requerimientos socio laborales de los beneficiarios y del mercado laboral local, coordinación con empresarios y organismos de capacitación técnica, organismos

de la comunidad vinculados al tema de la reinserción social, difusión y desarrollo de redes de apoyo del Programa, seguimiento durante el proceso de capacitación y colocación laboral de los beneficiarios, gestionar asesorías y apoyos económicos en los casos de colocación laboral independiente, reportar el cumplimiento de metas de cobertura anual de los proyectos.

En las distintas regiones en que se ejecuta el programa existe una vinculación constante con pequeños empresarios que otorgan vacantes laborales, oficinas de colocación laboral municipales, organismos de capacitación laborales que otorgan vacantes y el servicio nacional de capacitación y empleo SENCE o FOSIS. La coordinación que se establece es a nivel de convenios locales o acuerdos con organismos de capacitación, ONGs, empresarios, realizada por los equipos encargados de los proyectos y el Departamento de Tratamiento en el Medio Libre.

A nivel de CRS existe un amplio trabajo de gestión con el entorno local que lleva a realizar coordinaciones con diversos actores e iniciativas de tipo público y privado. En el caso de la nivelación de estudios existe coordinación con los municipios y sus establecimientos educacionales, con programas de educación de adultos o establecimientos privados que tengan iniciativas de nivelación. De la misma manera, en el caso de la capacitación, los CRS se coordinan con organismos como el SENCE o FOSIS que permiten conseguir cupos de capacitación para los condenados a medidas alternativas o salida controlada además de los cupos que son financiados por el programa. Finalmente, en el caso del componente de colocación laboral, existe coordinación con empresarios, asociaciones de éstos y otros actores que permitan conseguir puestos de trabajo para los beneficiarios.

Respecto de otras coordinaciones, en el caso de la población de salida controlada al medio libre que atiende el programa, esta población también es atendida por otras unidades penales del sistema cerrado o centros abiertos (establecimientos donde se controla esta población junto a la reclusión nocturna). El Departamento de Tratamiento del Medio libre ha establecido coordinación con aquellas instancias que están más cercanas geográficamente a los CRS para poder así derivar a los beneficiarios de la salida controlada al medio libre al programa laboral del Medio libre que se lleva a cabo en los CRS. Esta coordinación implica una relación del programa laboral con el personal de estos establecimientos (jefes de unidades, profesionales, personal uniformado) para difundir los cursos de capacitación y empleos existentes. Esta población es atendida en el programa mientras que paralelamente el beneficiario sigue cumpliendo la pena en la unidad penal respectiva, la cual es la responsable de control de la pena²⁰. También se informa al equipo técnico de la unidad penal sobre los resultados de la capacitación de los condenados.

1.8. Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad responsable

Anualmente el Dpto. de Tratamiento en el Medio Libre establece metas de gestión a las regiones que establecen cantidades de beneficiarios a intervenir relacionadas con los diferentes componentes del

²⁰ Tanto los condenados que cuentan con el beneficio de la salida controlada al medio Libre como aquellos que cumplen con reclusión nocturna en la mayor parte de los casos continúan durmiendo (cumpliendo o controlando su pena) en unidades penales cerradas.

La mayor parte de las personas condenadas a la reclusión nocturna duermen en establecimientos carcelarios del sistema cerrado de Gendarmería de Chile. En el año 2002, sólo 658 personas dormían en establecimientos del sistema abierto, lo que equivale a un 36.9% de la población afecta a reclusión nocturna del país, el resto lo hacía en el sistema cerrado (59.2%) y en centros de educación y trabajo semiabierto (4.0%). Del total de la población reclusa en establecimientos penales de Gendarmería de Chile, un 4.8% de esta corresponde a reclusión nocturna (año 2002). Esta situación es considerada contradictoria con la propia medida, la cual es una medida alternativa a la prisión que para cumplir su objetivo requiere controlar a los penados en condiciones distintas a las cárceles

La Bibliografía al respecto destaca la importancia de contar con penas alternativas y con recintos de menor seguridad que permitan el control para el cumplimiento de las penas, especialmente para personas primerizas legales de bajo compromiso delictual. Eso da cuenta de un sistema penal más sano, adecuado a los tipos de delito y también más seguro para la sociedad. Las medidas alternativas a la reclusión tienen una función readaptadora y resocializadora.

Programa. El monitoreo y evaluación del programa lo realiza el Dpto. de Tratamiento en el Medio Libre mediante indicadores de desempeño, particularmente a nivel de indicadores de producto a partir de la información mensual remitida por los CRS que ejecutan el Programa respecto de los beneficiarios intervenidos.

Las dimensiones que abarca el monitoreo son las siguientes:

- % de beneficiarios capacitados respecto de lo programado.
- % de beneficiarios capacitados y colocados respecto de lo programado.
- % de beneficiarios colocados respecto de lo programado.
- % de beneficiarios nivelados escolarmente respecto de lo programado.
- % de beneficiarios capacitados según niveles de capacitación respecto de lo programado.
- % de beneficiarios formados laboralmente respecto de lo programado.
- % de beneficiarios capacitados con la certificación correspondiente respecto del total capacitados.
- % de beneficiarios colocados con contrato o iniciación de actividades respecto del total colocados.
- % de beneficiarios colocados por sobre salario mínimo.
- % de beneficiarios colocados o capacitados respecto de la situación laboral de entrada al Programa.
- % de beneficiarios intervenidos según situación penal respecto de lo programado.
- % de presupuesto ejecutado respecto del presupuesto asignado.

Esta información es enviada trimestralmente al Departamento de Planificación y al Dpto. de Presupuestos de Gendarmería de Chile los cuales remiten un informe al Ministerio de Hacienda y Justicia respectivamente. El Programa está incorporado en el Plan de Acción Anual de Gendarmería.

Las planillas que son remitidas por los CRS permiten contar con la siguiente información a nivel de bases de datos: 1) nombre CRS; 2) fecha del informe; 3) nombres y apellidos del beneficiarios; 4) sexo; 5) situación penal (qué medida alternativa está cumpliendo); 6) modalidad de intervención en alguno de los componentes del programa; 7) descripción de la capacitación laboral recibida (nombre del curso de capacitación, OTEC donde se realiza la capacitación; 8) si obtuvo certificación de la capacitación recibida; 9) descripción de la colocación laboral recibida (contrato, monto remuneración, monto de préstamo del programa, oficio en que se colocó); 10) nombre de institución en donde niveló estudios; 11) monto presupuesto institucional que ha sido ejecutado por el CRS; 12) personas que desertan; 13) personas diagnosticadas que ingresan a los distintos componentes del programa.

En relación con el sistema de Planificación y Control de Gestión SIG de Gendarmería, el Programa Laboral del Medio Libre se vincula a través de la inclusión de los siguientes indicadores:

1. Porcentaje de penados capacitados laboralmente con certificación.
2. Porcentaje de usuarios con colocación dependiente e independiente y trabajo en CET CRS.

Para medir estos indicadores el Dpto. Medio Libre se alimenta de los datos proporcionados mensualmente por los CRS y que son informados al Dpto. de Planificación para efectuar la medición correspondiente.

Este programa fue evaluado el año 1998 dentro del proceso de evaluación de programas gubernamentales desarrollado por la DIPRES. Como resultado de las recomendaciones realizadas por el panel de evaluadores, en el año 1999 se realiza evaluación por parte de la Escuela de Psicología de la Universidad Diego Portales, a cargo del sociólogo Sr. Fernando Salamanca en coordinación con la Unidad de Investigaciones Criminológicas de Gendarmería de Chile (UNICRIM). Este estudio es una evaluación ex post de carácter cualitativo y tuvo por objetivo evaluar el impacto en la reinserción social de los beneficiarios egresados del Programa durante el año 1998. El estudio se realizó en tres regiones del país (R. Metropolitana, V Región y Sexta Región) en base a una muestra de directivos nacionales, regionales, beneficiarios, familiares y empresarios.

El informe consta de 8 secciones en base a la secuencia temporal de implementación del Programa hasta sus efectos directos e indirectos en los beneficiarios. Los aspectos considerados fueron los siguientes:

- La estructura del Programa.
- La situación previa a la intervención del Programa en los usuarios.
- La situación en la prisión o proceso.
- La intervención programática.
- Los impactos laborales.
- La inserción laboral según los empleadores.
- Los impactos según los familiares.
- Los impactos indirectos y de reinserción social.

Finalmente, en relación a la información presupuestaria y financiera del programa, de acuerdo a lo señalado por el Director de Presupuestos de Gendarmería de Chile, la recopilación de información presupuestaria y financiera del Programa Laboral del Medio Libre (PLML) se realiza a nivel nacional de manera mensual. Cada localidad donde funciona el PLML informa a la Dirección Regional respectiva y ésta envía esta información a las oficinas centrales en Santiago. Esta información solamente ha requerido hasta el momento los elementos que implican un desembolso directo del Presupuesto asignado al Programa por la Ley de Presupuestos, y no considera la valorización de aquellos servicios que recibe el programa en forma de donaciones, becas y transferencias en servicios desde otros Ministerios, así como los gastos de personal, instalaciones y otros de Gendarmería que corren por cuenta del Presupuesto de la Institución o son cedidos al programa por la Institución.

La mayoría de la información requerida para construir las figuras presupuestarias necesarias para este informe sin embargo sí se encuentra disponible en el PLML, pero no se encuentra sistematizada. Se espera que a mediados de este año se empiece a implementar el sistema presupuestario-contable SIGFE, el cual permite realizar una cuantificación más detallada y completa de los recursos utilizados en el Programa.

1.9. Caracterización y número de beneficiarios potenciales

A continuación se presenta una caracterización de la población potencial del programa, esto es: personas que han sido condenadas a penas alternativas a la reclusión (libertad vigilada del adulto, remisión condicional de la pena y reclusión nocturna) y aquéllos que gozan del beneficio de la salida controlada al medio libre.

A continuación se presentan para la población una serie de tablas que distinguen por tipo de pena, sexo y región.

**CUADRO N° 1
POBLACIÓN POTENCIAL SEGÚN SEXO Y TIPO DE PENA (AÑO 2004)**

Medida	Hombres	Mujeres	Total
Remisión Condicional	19.382	2.164	21.546
Libertad Vigilada	3.803	509	4.312
Reclusión Nocturna	1.656	45	1.701
Salida Controlada al Medio Libre	765	97	862
TOTAL	25.006	2.815	28.421

Fuente: Departamento Laboral del Medio Libre

Tal como se observa, la población potencial del programa es mayoritariamente masculina, cuestión que se debe a que las medidas alternativas a la reclusión son penas más frecuentes en hombres que en mujeres.

CUADRO N° 2
POBLACIÓN POTENCIAL SEGÚN REGIÓN Y TIPO DE PENA (AÑO 2003)

REGION	Libertad Vigilada	Remisión Condicional de la Pena	Reclusión Nocturna	Salida Controlada al medio Libre	TOTAL
I REGION	152	903	105	108	1.268
II REGION	161	601	109	27	898
III REGION	76	226	86	25	413
IV REGION	217	420	54	28	719
V REGION	378	2.521	155	125	3.179
VI REGION	164	1.695	121	48	2.028
VII REGION	256	959	83	121	1.419
VIII REGION	486	2.676	164	127	3.453
IX REGION	264	826	138	64	1.292
X REGION	402	2.021	204	84	2.711
XI REGION	35	217	42	15	309
XII REGION	50	431	76	8	565
R. METROP.	1.053	9.642	418	161	11.274
TOTAL	3.694	23.138	1.755	941	29.528

Fuente: Elaboración propia Dpto Tratamiento Medio Libre basada en Compendio Estadístico de Población Atendida por Gendarmería año 2003.

Como se aprecia la Región Metropolitana concentra la mayor cantidad de condenados en la ley 18.216. En la Libertad Vigilada del Adulto, la cantidad de condenados en esta región alcanza al 28,5% del total de penados en esa medida, en la Reclusión Nocturna el 23,8% y en la Remisión Condicional el 41,7%. En esta última medida alternativa se produce la mayor concentración de la población condenada en esta Región dentro del país. Otras regiones que tienen una participación importante respecto del control de la población condenada en medidas alternativas son las regiones quinta, octava y décima, ya que atienden un número importante de personas penalizadas en estas medidas.

1.10. Caracterización y número de beneficiarios objetivo

La población objetivo del programa es de aproximadamente de 17.053 personas provenientes de las medidas alternativas a la reclusión y salida controlada al medio libre y que corresponden a alrededor del 60% del total de individuos adscritos a dichas medidas y que cumplen el criterio de tener educación media incompleta. El programa Laboral del Medio Libre entiende que el nivel educacional es un adecuado predictor respecto de la inserción en el mercado laboral, y por lo tanto es el nivel educacional la única variable estructural que pretende ser modificada por la acción del programa en términos de mejorar la calificación laboral o nivelación de estudios del beneficiario.

Este universo se caracteriza por los siguientes aspectos: mayoritariamente por ser hombres (sobre el 90%), jóvenes (menores de 29 años) 34%; bajo nivel instrucción (alrededor del 60% cuenta con educación media incompleta); bajo nivel de calificación laboral y cesantía (empleos informales y alta rotación en los trabajos) y los más frecuentes por los cuales ingresan son delitos contra la propiedad, delitos ley alcoholes, delitos económicos y delitos contra las personas, siendo primerizos aquellos adscritos a la Libertad Vigilada.

**CUADRO N° 3
POBLACIÓN OBJETIVO POR MEDIDA:
(Población promedio 2004)**

Medida	N°	%
Libertad Vigilada	2.846	17
Remisión Condicional	12.497	73
Reclusión Nocturna	1.124	7
Salida Controlada	586	3
Total	17.053	100

Fuente Dpto Tratamiento Medio Libre (Estimación)

**CUADRO N° 4
POBLACIÓN OBJETIVO POR SEXO
(Población promedio 2004)**

Medida	Hombres	Mujeres	Total N°
Libertad Vigilada	2.352	494	2.846
Remisión Condicional	11.422	1.075	12.497
Reclusión Nocturna	1.106	18	1.124
Salida Controlada	533	53	586
Total	15.413 (90,4)	1.640 (9,6%)	17.053 (100%)

Fuente Dpto Tratamiento Medio Libre (Estimación)

**CUADRO N°5
POBLACIÓN OBJETIVO POR EDAD:
(Población promedio 2004)**

Medida	18 a 29 años	30 a 39 años	40 a 59 años	60 años y mas	Total
Libertad Vigilada	1.437	776	501	132	2.846
Remisión Condicional	4.746	3.936	3.211	614	12.497
Reclusión Nocturna	200	465	404	55	1.124
Salida Controlada	192	270	100	24	586
Total	6.575 (38%)	5.447 (32%)	4.206 (24%)	825 (6%)	17.053 100%

Fuente Dpto Tratamiento Medio Libre (Estimación)

**CUADRO N° 6
POBLACIÓN OBJETIVO POR NIVEL EDUCACIONAL
(Población promedio 2004)**

Medida	Básica Completa o Incompleta	Media Incompleta	Total
Libertad Vigilada	1.802	1.044	2.846
Remisión Condicional	7.124	5.373	12.497
Reclusión Nocturna	805	319	1.124
Salida Controlada	416	170	586
Total	10.147 (59,5%)	6.906 (40,5%)	17053

Fuente Dpto Tratamiento Medio Libre (Estimación)

CUADRO Nº 7
ESTIMACIÓN POBLACIÓN OBJETIVO DEL PROGRAMA LABORAL MEDIO LIBRE
POR AÑO Y REGIÓN

AÑO	2004	2003	2002	2001	VARIACION % 2001- 2004
REGION	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL	
I REGION	703	764	763	769	-9
II REGION	446	544	696	872	-49
III REGION	217	254	476	541	-60
IV REGION	468	439	625	749	-37
V REGION	1853	1894	1865	1910	-3
VI REGION	1231	1202	1171	1362	-10
VII REGION	783	859	1084	1266	-38
VIII REGION	2125	2062	2115	2267	-6
IX REGION	838	785	784	1031	-19
X REGION	1628	1625	1599	1669	-2
XI REGION	139	187	185	193	-28
XII REGION	195	338	312	286	-32
R. METROP.	6428	6662	6005	5863	-10
TOTAL	17053	17616	17681	18780	-9,2

Nota: Fuente Dpto Tratamiento Medio Libre (Estimación). Los datos de este cuadro incluyen los condenados a las 3 medidas alternativas y Salida Controlada al Medio Libre.

Son beneficiarios del componente 1 de Capacitación Laboral las personas que presentan las siguientes características:

- Personas con escaso repertorio de habilidades sociales y hábitos laborales.
- Personas con escasa o nula experiencia laboral.
- Personas con escasa calificación laboral, subempleo o empleo formal poco calificado o que han realizado capacitaciones anteriores en uno o varios oficios sin una colocación efectiva en el empleo en que se han capacitado.
- Personas con una capacitación laboral previa y que desean especializar su actual nivel de calificación.
- Personas abiertas y receptivas a recibir una intervención.
- Personas sin patologías sociales severas (abuso de alcohol o drogas), que inhiban o disminuyan la probabilidad de una reinserción laboral. (Estas personas deberán requerir previamente una intervención en programas relacionados con las áreas de la salud mental, deshabituación a drogas, alcohol, etc. para posteriormente ser ingresados al Programa).
- Personas analfabetas o con educación básica o media incompleta.

Son beneficiarios del segundo componente de Colocación Laboral las personas que presentan las siguientes características:

Colocación dependiente:

- Personas en situación de cesantía, subempleo o empleo formal con una valorización positiva del trabajo.
- Personas que tengan habilidades y/o motivación para adaptarse a normas y rutinas laborales.
- Personas con experiencia laboral en un empleo dependiente o sin experiencia laboral en un trabajo dependiente, pero previamente capacitadas en un oficio o formadas laboralmente.

- Personas abiertas y receptivas a recibir una intervención.
- Personas sin patologías sociales severas (abuso de alcohol o drogas) que inhiban o disminuyan la probabilidad de una reinserción laboral.

Colocación independiente:

- Personas en situación de cesantía, subempleo o empleo formal con una valorización positiva del trabajo.
- Personas con experiencia laboral en un trabajo independiente que desean proyectarse en una actividad laboral por cuenta propia.
- Personas sin experiencia laboral en un trabajo independiente que han sido capacitadas y/o formadas laboralmente.
- Personas abiertas y receptivas a recibir una intervención.
- Personas sin patologías sociales severas (abuso de alcohol o drogas) que inhiban o disminuyan la probabilidad de una reinserción laboral.

1.11. Reformulaciones del Programa

No ha habido reformulaciones al programa en el período 2001-2004, sin embargo, en el año 1998 se realizó la evaluación del programa por parte de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Producto de esta evaluación se realizaron las siguientes modificaciones al programa:

- Establecimiento de metas anuales del programa destinadas a mejorar la relación entre la capacitación y colocación de los beneficiarios (aumento del número de beneficiarios capacitados que terminan colocadas en el oficio mediante la posterior colocación en un puesto de trabajo, o la contratación después de haber finalizado la práctica laboral en una empresa en convenio con el programa).
- Mejorar la formación laboral para el desempeño de un trabajo (intervenir a todas aquellas personas que presenten déficit en habilidades y conocimientos relacionados con el desempeño de un trabajo y que en general carezcan de capacitación y experiencia en el mercado laboral, además de incorporar a familiares como personas significativas para el apoyo en el proceso de reinserción social).
- Se ha incorporado como estándares de colocación laboral de los beneficiarios la obtención de contrato de trabajo e iniciación de actividades para mejorar la calidad de la reinserción social.
- Se incorporan como beneficiarios del programa a condenados con el beneficio penitenciario de Salida Controlada al Medio Libre a objeto de intervenir a otras poblaciones que cumplen condena en el medio libre.
- Establecimiento de indicadores para medir relación entre la obtención de un puesto de trabajo y la capacitación en un oficio determinado, indicadores de calidad del trabajo y la capacitación obtenida.
- Mejorar la calidad de la capacitación laboral (Diferenciar niveles de capacitación laboral básico y avanzado según si usuarios poseen o no una capacitación previa en oficio.)
- Mejorar la focalización de los subprogramas (implica mejorar los diagnósticos de los usuarios mediante la elaboración de instrumento de evaluación para determinar el ingreso y los resultados de la intervención en los distintos componentes del programa y el diseño subprogramas de específicos de acuerdo a las características sociolaborales de entrada de los usuarios).

1.12. Otros programas relacionados

No existen otros programas que atiendan específicamente a la población de condenados a medidas alternativas a la reclusión. Sin embargo, existen una serie de coordinaciones con otras instituciones y actores a nivel regional y local en el marco del programa de reinserción laboral con el objetivo de favorecer la reinserción social del condenado.

En el caso de los condenados que cuentan con el beneficio de la salida controlada al medio libre y los que cumplen con la pena alternativa de la reclusión nocturna, éstos en algunos casos cumplen su condena (durmiendo) en recintos cerrados o en locales de los CET Semiabiertos; en estos casos se trata de la condición de “atendidos” pues duermen ahí, aunque no “intervenidos” a través de los programas que el CET Semiabierto ejecuta. Hasta la fecha no ha existido una coordinación específica entre el Programa Laboral del Medio Libre y los CET Semiabiertos para este tipo de condenados. No obstante lo anterior, recientemente se ha emprendido un trabajo conjunto del programa Laboral del Medio Libre con el Dpto. de Readaptación (CET Semiabiertos) de gendarmería para compartir experiencias de intervención con las iniciativas laborales.

Respecto de los Patronatos Locales y el programa PANAR, la vinculación más importante es la orientación que se ha brindado a los beneficiarios del programa para que éstos se adscriban al Decreto Ley 409 sobre la eliminación de antecedentes prontuarios. Esta gestión es muy importante para que posteriormente los beneficiarios del programa no tengan antecedentes penales que dificulten su colocación laboral. Esta gestión se realiza mediante la entrega de información general sobre el funcionamiento del DL 409 y los Patronatos Locales de Reos. También esta gestión se ve facilitada ya que el control del DL. 409 se realiza en los mismos CRS en el caso que no existan patronatos locales.

1.13. Antecedentes Presupuestarios

CUADRO N° 8
PRESUPUESTO TOTAL DEL PROGRAMA 2001-2005 (MILES DE \$ AÑO 2005)

Año	Presupuesto Servicio responsable	Presupuesto Programa	
		Monto	%
2001	93.697.047	358.992	0.38
2002	97.554.289	361.112	0.37
2003	105.841.993	354.767	0.34
2004	110.916.360	204.207	0.18
2005	113.589.896	203.151	0.18

Fuente: Anexo 2: Ficha de presentación de antecedentes presupuestarios y de costos.

Tal como se observa en el cuadro, el presupuesto de Gendarmería ha experimentado un aumento en el período de evaluación, mientras que el presupuesto del programa presenta una disminución importante.

II. TEMAS DE EVALUACION

1. DISEÑO DEL PROGRAMA

1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial

Es posible señalar que el problema está claramente identificado. Existe una población que es condenada a medidas alternativas a la reclusión y salida controlada al medio libre, a quienes es necesario apoyar en su inserción laboral para así facilitar su reinserción social y la prevención de delitos futuros.

La población potencial corresponde al universo de personas que son condenadas a estas medidas alternativas, junto con la población que tiene el beneficio de la salida controlada al medio libre. Si bien ambos tipos de poblaciones son diferentes y tienen distinto nivel de “contaminación delictual” (por el hecho que aquellos que tienen el beneficio de la salida controlada al medio libre han pasado parte de su condena recluidos), se trata de población que está cumpliendo condena en el medio libre.

La población objetivo corresponde a aquellos que tienen educación media incompleta o un nivel menor de instrucción educacional. Efectivamente son aquellos que requieren de un mayor apoyo por parte del Estado para lograr insertarse laboralmente.

La mayor parte de la población tanto potencial como objetivo corresponde a una población masculina, cuestión que está dada tanto por los delitos cometidos, las condenas que dictan los jueces y el nivel de instrucción que tienen. Sólo en el caso de la medida de libertad vigilada del adulto, la proporción de mujeres es levemente mayor en comparación con las demás medidas.

Si bien la población que atiende el programa mantiene la proporción de hombres y mujeres existente, el programa puede requerir trabajar aún más un enfoque de género en la medida que las necesidades de capacitación e inserción laboral de las mujeres suele ser diferentes de las de los hombres y por lo tanto en la medida que la población femenina afecta a estas penas aumente²¹, será posible implementar cursos de capacitación diferenciados por género.

1.2. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

Se observa coherencia en relación a la lógica vertical de la matriz de marco lógico en sus distintos niveles y por lo tanto esta se valida. A nivel del propósito, que busca insertar laboralmente a condenados a medidas alternativas y salida controlada al medio libre, contribuye a un mejoramiento de la convivencia y seguridad ciudadana. De la misma manera, los componentes 1 y 2 están contribuyendo al logro del propósito del programa. Finalmente las actividades señaladas en cada uno de los componentes contribuyen al logro de los objetivos del componente.

Las actividades que se señalan son adecuadas para el cumplimiento tanto del componente 1 como 2 y también son suficientes para el caso del componente 1. Se estima que en el caso del componente 2 es importante incluir actividades relacionadas con la difusión tanto de las medidas alternativas a la reclusión así como del papel que juega el programa laboral respecto de dichas medidas y la posterior reinserción social de los condenados.

²¹ Es importante señalar que el aumento de la población femenina afecta a medidas alternativas a la reclusión no es un elemento que dependa del programa sino de los Tribunales de Justicia que dictan sentencia a las mujeres.

Respecto de los supuestos, se considera que el nivel de empleo nacional, regional y local es un elemento a considerar para el cumplimiento del propósito, pues las tasas de cesantía pueden dificultar de manera importante el logro especialmente a nivel del componente 2 de colocación laboral. De la misma manera se considera que los supuestos de estacionalidad y tipos de trabajos inciden de manera importante en la permanencia y contratación de los beneficiarios del programa.

En relación a la incorporación de un enfoque de género en el programa, se observa que el programa ha abierto oportunidades de inserción laboral para mujeres condenadas a medidas alternativas a la reclusión y salida controlada al medio libre en igualdad de condiciones que en el caso de los hombres. Sin embargo, debe considerarse que existe una situación estructural que impide una mayor presencia de mujeres en el programa, que es el hecho que en este tipo de penas, la población es mayoritariamente masculina.

1.3. Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

El panel de evaluación valida la información que se presenta en la matriz de marco lógico, pues sus indicadores están claramente vinculados con el fin, propósito, componentes y actividades.

A nivel del propósito del programa, la mayor parte de los indicadores aluden a la eficacia, existe un indicador para eficiencia y para economía, pero no existe indicador para medir calidad a nivel del propósito, esto es, la calidad de la inserción laboral que el programa logra a través de las acciones del componente 1 y/o 2.

En el caso del componente 1 de capacitación laboral se observa la existencia de indicadores de eficacia, eficiencia y calidad, no existen indicadores para evaluar la economía de este componente, por lo que el panel sugiere que se generen indicadores para medir esta dimensión. Algunos indicadores sugeridos para el componente 1: a) economía: porcentaje de aportes de otras instituciones para capacitación de condenados.

En el caso del componente 2 de colocación laboral, sólo se observan indicadores de eficacia, por lo que deben generarse indicadores para medir calidad, eficiencia y economía. Algunos indicadores sugeridos para el componente 2: a) eficiencia: costo promedio por beneficiario colocado (modalidad independiente y también dependiente); b) calidad: porcentaje de beneficiarios que se declaran satisfechos o muy satisfechos con su proceso de colocación laboral; c) economía: Porcentaje de recuperación de ingresos de colocación independiente respecto del total de la inversión realizada (maquinaria, recursos); d) economía: porcentaje de colocados en modalidad independiente que devuelven recursos o maquinaria al programa.

Respecto de los distintos ámbitos de control, el programa tiene indicadores tanto de proceso, producto, resultado intermedio y resultado final a nivel de propósito. Sin embargo, el panel sugiere que el programa estudie la posibilidad de generar indicadores por componentes que permitan conocer el desempeño del programa en los distintos ámbitos de control, esto significa que cada componente debiera contar con indicadores correspondientes a proceso, producto, resultado intermedio y final.

Independiente de la dimensión que se mide, en general los indicadores han sido adecuadamente definidos en lo que respecta al enunciado y su forma de cálculo. Sin embargo, existen algunos indicadores que a la fecha de la evaluación no cuentan con cuantificación, por lo que quedan como propuestas para desarrollar por parte del programa. Asimismo, algunos indicadores propuestos por el panel deberá estudiarse la factibilidad de implementación y cuantificación de la misma manera que los indicadores recién señalados.

Respecto de los indicadores presentes en la matriz de marco lógico del programa que a la fecha no cuentan con cuantificación, se señala:

- Fin- Eficacia/ resultado final: no cuenta con información que permita conocer aquellos beneficiarios intervenidos que reinciden legalmente luego de egresar. En la medida que se realice un seguimiento

más exhaustivo de los beneficiarios estas cifras podrían estar disponibles y de esa manera contar con este indicador a nivel de fin.

- Propósito- Eficacia / Resultado final: no cuenta con información el indicador sobre el porcentaje de beneficiarios colocados en un trabajo que perciben remuneración promedio mensual bruta sobre el ingreso mínimo. Es posible contar con la cuantificación de este indicador en la medida que se realice un seguimiento a los beneficiarios del componente 2 que han sido colocados.
- Propósito – Eficacia /Resultado intermedio: no cuenta con información el indicador que da cuenta del porcentaje de beneficiarios colocados que permanecen más de dos meses en un trabajo respecto del total de colocados. Al igual que el indicador anterior, esta información es posible de generar si es que se cuenta con un seguimiento de los beneficiarios una vez que egresan.
- Componente 1- Eficiencia / producto: el indicador de costo promedio por beneficiario capacitado laboralmente no está disponible. Es posible trabajar en su construcción y disponer de esas cifras siempre y cuando se cuente con información detallada y se estimen adecuadamente los aportes que otros organismos (vía cupos) le entregan al programa.
- Componente 1- Calidad /Producto: el indicador sobre porcentaje de beneficiarios que se declaran satisfechos con la calidad de la capacitación laboral actualmente no existe. Es factible su construcción si se cuenta con recursos que permitan diseñar y aplicar un instrumento de medición de satisfacción con la capacitación a toda la población capacitada o a una muestra representativa de esta.

1.4. Reformulaciones del Programa a nivel de Diseño

El programa no ha sufrido modificaciones en el período de evaluación (2001-2004). Se han observado las modificaciones que el programa ha llevado a cabo a partir de la evaluación realizada por la DIPRES en el año 1998. Estas últimas modificaciones, son pertinentes y se han desarrollado de manera adecuada.

2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Organización y Gestión del Programa

2.1. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación al interior de la Institución Responsable y con otras instituciones.

(a) Estructura Organizacional

El Programa depende del Departamento de Tratamiento del Medio Libre el cual depende a su vez de la Subdirección Técnica de Gendarmería de Chile. El departamento es la unidad técnica que entrega directrices y orientaciones a los CRS que son las instancias encargadas de ejecutar las penas alternativas a la reclusión, pero que son los responsables también de la ejecución del programa de reinserción laboral.

En términos generales, el programa cuenta con una estructura organizacional que le permite funcionar adecuadamente y producir los componentes de capacitación y colocación laboral.

Si bien los CRS dependen de las direcciones regionales de Gendarmería, la relación de los CRS con la dirección regional respecto del programa no es clara. Esto debido a que las orientaciones y directrices vienen dadas del nivel central en el Departamento del Medio Libre y no de las Direcciones Regionales, las que tienen funciones poco claras y más bien administrativas en relación al programa (tales como llamar a licitación y firmar los convenios).

La dificultad que se observa es que algunos aspectos administrativos son tarea de las Direcciones Regionales, pero la ejecución real del programa se lleva a cabo entre el Departamento de Tratamiento del Medio Libre en el nivel central y a nivel de cada uno de los CRS. Esto provoca dificultades de coordinación pues el rol que cumplen las Direcciones Regionales tiende a burocratizar y hacer más lento y complejo un procedimiento del cual los CRS y el Programa Laboral tienen más claridad que las Direcciones Regionales.

Al interior de cada CRS el programa se ejecuta por al menos un profesional, aunque está la instancia del consejo técnico y también el Jefe del CRS. Lo que se observa es que no es fácil distinguir las tareas relativas a la aplicación de las penas alternativas a la reclusión y su control, de aquellas relacionadas específicamente con el programa.

(b) Mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades.

Las responsabilidades en relación al programa están claramente identificadas tanto para el Departamento Tratamiento del Medio Libre como para los CRS. El Departamento del Medio Libre en el nivel central asigna presupuesto a los CRS, brinda orientaciones técnicas y supervisa constantemente el trabajo en relación a los proyectos que presentaron los distintos CRS. Los CRS son los responsables de la ejecución misma del programa, esto es, del diagnóstico de las personas condenadas a medidas alternativas y salida controlada al medio libre, descripción de las demandas para solicitar los cursos de capacitación y formación laboral y gestión del entorno local (público y privado) para conseguir cupos de cursos y puestos laborales, así como la supervisión a aquellas personas colocadas en un trabajo.

Las articulaciones relevantes en materia del programa y su puesta en marcha se relacionan con estas dos instancias, el nivel central y los propios CRS, las Direcciones Regionales tienen un papel secundario respecto de las tareas relevantes del programa y por lo tanto se observa como un actor más administrativo y fuera de la cadena de ejecución del programa en sí mismo. Si bien las Direcciones Regionales tienen la labor de llamar a licitación y firmar los convenios con las OTEC que participan en los concursos públicos por

brindar capacitación, la selección del organismo más adecuado se realiza en conjunto con los CRS y no es de responsabilidad de las Direcciones Regionales.

Un aspecto que se destaca positivamente es la coordinación o gestión del entorno local que realiza el CRS, cuestión que permite no sólo conseguir cupos laborales en empresas, sino también becas o cupos de capacitación laboral y nivelación de estudios brindados por otras instituciones; esto permite al programa allegar recursos de otras instancias y generar una red de apoyo para que los reos se inserten laboralmente.

Desde esta perspectiva, se observa que los mecanismos de coordinación que cuenta el programa para coordinarse con otras entidades son adecuados. Esto fundamentalmente pues la coordinación se realiza por parte de cada CRS y dependiendo de las necesidades de los condenados y características productivas de las localidades o regiones. De esta forma el CRS activa distintos mecanismos con el Ministerio de educación (establecimientos, municipios o región), empresarios locales o regionales, OTECs que entregan capacitación, SENCE regional, Municipalidades u otro actor de relevancia en el ámbito local.

Por otra parte, se ha observado que los profesionales de los CRS que realizan el control y tratamiento de las medidas alternativas a la reclusión a la fecha presentan una sobrecarga de trabajo que puede ir en desmedro del desempeño óptimo de sus funciones respecto de las medidas y en especial sobre la gestión del programa laboral en el entorno local (cupos laborales, cupos de nivelación y capacitación). El aumento que han experimentado estas medidas unido al nuevo escenario de la Reforma Procesal penal no se conducen con la cantidad de recursos humanos destinados a los CRS para dar cumplimiento a las medidas y apoyar la reinserción social de los condenados.

En concreto, la implementación de la Reforma Procesal Penal ha provocado un aumento cercano a un 30% de los informes pre-sentenciales, problema que se ve agravado aún más al saber que en algunas regiones (V, VI, VIII, X y Región Metropolitana) no ha habido contrataciones de profesionales destinados a esta tarea, con lo que los profesionales que desempeñan labor de Delegados de Libertad Vigilada del CRS quienes deben elaborar dichos informes²².

El aumento de las penas junto con la creciente sobrecarga de trabajo que tienen los profesionales que trabajan en el CRS, llevan a que los equipos tengan constantemente que superar dificultades para cumplir los objetivos mínimos del programa, cuestión que repercute en la calidad del trabajo que realizan y en aspectos asociados al clima laboral²³.

(c) Gestión y Coordinación con programas relacionados

El programa Laboral del Medio Libre es la única iniciativa que atiende a la población de condenados a medidas alternativas a la reclusión y por lo tanto no existe coordinación con otros programas respecto de este grupo de condenados. Sin embargo, no se descarta que algunos condenados individualmente puedan ser objeto de otros programas de capacitación, nivelación o colocación.

En el caso de los beneficiarios a la salida controlada al medio libre, se observa que sin tratarse de una medida alternativa a la reclusión es población que es objeto del programa Laboral del Medio Libre, pues se

²² De esta forma y en el caso particular de quienes ejercen el rol de Delegados de Libertad Vigilada del Adulto, se observa que el límite de 30 penados por Delegado que establece el Artículo 34 reglamento de la ley N°18.216 se excede ampliamente, en donde del total de CRS del país, el 77.4% exceden este estándar, correspondiendo un 45.15% a Centros en los cuales los profesionales cumplen una doble función pues deben elaborar los informes presentenciales y hacer el seguimiento a los penados.

²³ El Programa Laboral del Medio Libre cuenta con un diagnóstico acabado de la situación de déficit de profesionales en cada uno de los CRS, los que consisten fundamentalmente en suplir las carencias profesionales para delegados de Libertad Vigilada y Diagnosticadores por CRS.

atiende a un porcentaje de aquellos que están en esa situación. No existe coordinación respecto de la cantidad y tipo de atención que tienen aquéllos que cuentan con este beneficio y que son atendidos por otros programas, en particular en los CET semiabiertos en donde pueden estar dando cumplimiento a su pena durmiendo en las instalaciones del CET. Tampoco existen coordinación con el PANAR en relación a las iniciativas laborales que estos poseen.

Respecto de la población de condenados que tienen el beneficio de la salida controlada al medio libre, si bien no existe posibilidad de duplicar iniciativas con estos programas laborales en términos de beneficiarios (pues si un condenado es atendido por el programa laboral del medio libre no lo es en otra instancia) se espera que exista una coordinación con el Departamento de readaptación (CET semiabiertos) y PANAR para definir criterios claros y procedimientos de operación para acoger a esta población en particular que en rigor no es una población de medidas alternativas (pues si ha estado recluida) y que además es “atendida” en algunos casos en los CET Semiabiertos o incluso en establecimientos penales cerrados (durmiendo). En la medida en que se definan criterios claros para abordar a estos condenados (cuál es el programa o iniciativa más adecuada para ellos y su reinserción), será posible también potenciar los programas en aquellos elementos que son más efectivos y pertinentes.

Tal como se observa, los condenados a salida controlada viven el problema asociado al lugar donde dormir, muchos de ellos cumplen la pena en recintos cerrados, cosa que es un elemento que contradice la metodología de intervención que tiene el programa laboral (que fue definido para la población que cumple penas alternativas a la reclusión). A la fecha no se observan acciones tendientes a dar solución a este problema en particular.

En términos de la coordinación asociada a esta misma población de condenados que cuentan con beneficio de salida controlada al medio libre, actualmente los CRS se coordinan con unidades penales cercanas encargadas de hacer cumplir la pena e informan sobre los avances observados en capacitación, colocación o nivelación de estudios. Se trata de una coordinación que depende de los profesionales del CRS por lo que puede no existir.

Finalmente se valoran los esfuerzos de coordinación que se han iniciado con otros programas laborales de Gendarmería, los cuales a juicio del panel, debieran ser consistentes y mantenerse en el tiempo.

Respecto de la coordinación respecto del Decreto Ley 409 que actualmente corresponde al Programa PANAR, el panel considera que los CRS cumplen un rol importante respecto de dar a conocer este beneficio en los lugares donde no existen Patronatos Locales, sin embargo, dada la escasa cobertura geográfica que tienen los CRS, preocupa de qué manera es dado a conocer el Decreto Ley en otros sectores del país.

Respecto de otras acciones que llevan a cabo los Patronatos Locales de reos, no se observa coordinación ni articulación alguna, cuestión que preocupa debido a que el PANAR es un programa que señala realizar tareas de capacitación al igual que el programa Laboral del Medio Libre.

2.2. Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

El Departamento de Medio Libre define ciertos criterios para asignar los recursos para el programa. Considerando los escasos montos de recursos que se cuentan, se consideran adecuados los criterios utilizados hasta ahora para asignar los recursos, algunos de éstos son el número de CRS por región, la calidad del proyecto, tasas de desempleo, red de organismos capacitadores, entre otros.

En relación a la distribución de los recursos de acuerdo a los componentes, estos dependen del proceso de diagnóstico que se realice de los condenados a medidas alternativas y salida controlada que son beneficiarios del programa, y en vista de las necesidades que éstos tengan y las posibilidades con que

cuenta cada uno de los CRS, se asignan los recursos. Esta modalidad es considerada adecuada por parte del panel, pues privilegia el diagnóstico de las necesidades del beneficiario.

Si bien se utilizan ciertos criterios para asignar los recursos al interior de las regiones, en relación a los proyectos y considerando una serie de características (existencia de organismos técnicos, tasa de cesantía regional, entre otros) es posible mejorar los sistemas de selección, de manera de asegurarse que efectivamente los mejores proyectos presentados por CRS sean los financiados y de esa forma poner un mayor incentivo en la calidad de los proyectos.

En relación a los cursos de capacitación que son licitados, se considera adecuado el procedimiento que sigue el programa para asegurar transparencia y mejor calidad de los servicios. Se trata de un concurso público de propuestas técnicas y económicas, hecho en el marco de un sistema transparente de compras públicas y que además incorpora a los CRS como quienes realizan la selección de la propuesta de OTEC más adecuada a las necesidades de la población diagnosticada por los propios CRS. También se consideran adecuados mecanismos que tiene el programa para asegurar el cumplimiento de los contratos y especialmente la calidad del servicio (retención de recursos, supervisión de cursos, observación de clases y otras exigencias) que están claramente delimitadas en el convenio que firma la dirección regional de gendarmería con la OTEC respectiva.

Respecto de los cursos que no son licitados sino que se financian directamente a los CET- CRS, si bien el programa evalúa las propuestas de cursos que desarrollan los CET abiertos de acuerdo a parámetros de calidad, pertinencia y recursos; no existe un procedimiento estándar y transparente como lo son las licitaciones y firmas de convenios. En el caso de los CET abiertos, es Gendarmería quien ejecuta, supervisa, contrata y paga a sí misma lo correspondiente a los cursos que se desarrollan en esta modalidad. El argumento que lo justifica es que no existe en el mercado un organismo que realice capacitación en algunas áreas y /o basándose en las ventajas de los regímenes de trabajo aplicado en los CET.

Se sugiere que el programa no asigne los recursos de capacitación bajo modalidades diferenciadas, sino que utilice un mismo procedimiento para seleccionar así la mejor oferta, esto es, un proceso de licitación transparente en donde el CET abierto o CRS puede postular su oferta como cualquier otra OTEC. En el caso que existan efectivamente ciertas ventajas de entregar cursos a través de los CET abiertos de Gendarmería, esos elementos debieran quedar reflejados en una mejor evaluación objetiva de la propuesta técnica o económica que entregue el mismo CET.

Asimismo, la firma de convenios y todos los resguardos que tiene Gendarmería cuando licita a una OTEC, en el caso de ser un CET estos no necesariamente existen, situación que puede ir en desmedro de la calidad o del aseguramiento de la calidad del servicio.

En este sentido, se observa que los CET pueden ser una buena herramienta para entregar cursos de capacitación a condenados a medidas alternativas y salida controlada, pero esto debe asegurarse mediante procedimientos estandarizados, transparentes y que entreguen herramientas para el cumplimiento de las obligaciones y logro de estándares de calidad.

2.3. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad Responsable

La modalidad de reportes mensuales por cada CRS es una modalidad adecuada que permite a la unidad técnica del programa hacer un seguimiento de los indicadores de desempeño en relación a las metas de gestión que año a año se establecen y que requiere el SIG institucional de Gendarmería de Chile.

La información con la que cuenta el programa a nivel de bases de datos es simple, pero completa y al día respecto de las variables necesarias para la toma de decisiones mientras el programa se está ejecutando

Respecto de las instancias de monitoreo como son las que realizan los profesionales del CRS en relación a los cursos impartidos, las nivelaciones cursadas y las colocaciones, se puede señalar que este monitoreo se ajusta a las necesidades del programa y a los recursos disponibles para eso. Además en el caso de los cursos de capacitación que son licitados y realizados por las OTECs, la supervisión que realizan los profesionales del CRS busca también asegurarse del cumplimiento del contrato y los requisitos acordados y de esa manera dar pie para que la OTEC reciba las segundas cuotas o pago final por el servicio que entrega.

Respecto del monitoreo o el seguimiento a los beneficiarios una vez egresados de los componentes, se observa que los recursos con que cuenta el programa hasta ahora no permiten realizar un seguimiento detallado y por lo tanto la información con que cuenta el programa respecto de estos temas es inferior. Esto se debe en parte a que en la mayor parte de las medidas, una vez que los condenados cumplen su pena, dejan de estar en contacto con el CRS, en el caso de penas más cortas como es la Remisión Condicional, este elemento dificulta un seguimiento de las acciones del programa.

Una excepción en este sentido es lo que sucede con aquellos condenados a Libertad Vigilada, pues si bien estos pueden egresar de las iniciativas del programa siguen en contacto con el CRS por el cumplimiento de su pena (mecanismos de control) y por lo tanto es posible hacer un seguimiento más detallado de su inserción laboral.

3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Eficacia y Calidad del Programa

3.1. Desempeño del Programa en cuanto a la Producción de Componentes

Tanto el nivel de producción de los componentes, calidad de los componentes, así como su oportunidad, son considerados adecuados por parte del programa. No se observa algún componente adicional que pudiera mejorar la eficacia del programa. Sin embargo, en relación al componente 2, se observa la necesidad de fortalecer actividades asociadas a la difusión del programa y de las medidas alternativas a la reclusión, con el fin de facilitar la obtención de cupos laborales y la posterior inserción de los condenados que participan en el programa.

Respecto de los indicadores de la matriz de evaluación, en general los indicadores de eficacia a nivel del componente 1 presentan adecuados niveles y una evolución positiva. Destaca el alto porcentaje de beneficiarios capacitados que reciben capacitación certificada por un organismo competente (alcanza el 100% para el año 2002, 94% para 2003 y 100% para el 2004). Respecto del porcentaje de beneficiarios que desertan de la capacitación, las cifras permanecen durante el período en un rango bajo (12% para 2001, 14% para 2002, 8% para 2003 y 11% para 2004). Por otro lado, el único indicador propuesto de calidad asociado al componente 1 (satisfacción por la capacitación laboral impartida), aún no tiene resultados. Se sugiere que también se incluya un indicador que mida satisfacción para el caso de quienes reciben nivelación de estudios.

Respecto del componente 2, el indicador sobre porcentaje de beneficiarios que desertan de la colocación laboral presenta cifras muy bajas (6% 2001, 3% 2002, 5% 2003 y 4% 2004). No se observan indicadores de calidad asociados a este componente, por lo que se sugiere incorporar satisfacción de usuarios con el proceso de colocación y con el trabajo que realizan.

Respecto de la producción de componentes, en el caso del componente 1 de capacitación laboral, el programa no define metas asociadas a cursos de capacitación impartidos durante el año, sino que define sus metas a partir del presupuesto disponible y la posibilidad de atender efectivamente a ciertos beneficiarios. A continuación se presenta un cuadro que cuantifica el número de cursos impartidos en la totalidad de los CRS desde el año 2001 al 2004.

CUADRO N° 9
N° DE CURSOS DE CAPACITACIÓN EFECTUADOS
POR EL PROGRAMA LABORAL MEDIO LIBRE

Año	N° cursos
2001	62
2002	64
2003	69
2004	76

Fuente Dpto Tratamiento Medio Libre

Si bien estas cifras ilustran ciertos niveles de producción del componente 1, lo hacen únicamente en relación a los cursos de capacitación impartidos por CRS, pero no dan cuenta del resto de las acciones que se relacionan con la producción del componente como la nivelación escolar o los cupos de capacitación que se consiguen por convenios con SENCE, Municipalidades u otros. De esta forma, es más claro observar los niveles de producción a través del número de beneficiarios efectivos del componente.

En el caso del componente 2, no es posible cuantificar niveles de producción del componente debido a que se trata de un trabajo personalizado de colocación tanto dependiente como independiente. Por lo tanto, las

cifras que dan cuenta de los niveles de producción se relacionan más bien a los beneficiarios efectivos que atiende el programa y que han pasado por el proceso de colocación laboral.

De esta forma, tal como se observa en el cuadro siguiente, 1.181 personas participaron en el componente de capacitación durante el año 2004 y 631 en el componente de colocación laboral en empleos de carácter dependiente o independiente. Estas cifras y el alcance que tiene el programa se acota al presupuesto con que cuenta y por tanto ha presentado una variación baja de un 6% en el período 2000-2004.

**CUADRO N° 10
N° PRESTACIONES EFECTIVAS POR COMPONENTE PERIODO 2001 – 2004**

	2001	2002	2003	2004	Variación 2001-2004 %
Componente 1 Capacitación	1008	1007	1224	1181	17
Componente 2 Colocación	705	693	636	631	-10
TOTAL	1713	1700	1860	1812	6

Fuente Dpto Tratamiento Medio Libre

3.2. Desempeño del Programa a nivel de Propósito

3.2.1. Análisis de Cumplimiento del Propósito

El propósito del programa de “insertar laboralmente a condenados a medidas alternativas a la reclusión y salida controlada al medio libre” se cumple en la medida en que existen dos componentes (capacitación y colocación laboral) que se orientan a fortalecer la formación laboral de aquellas personas que pasan por el programa y a apoyarlas en su inserción efectiva en el caso de quienes acceden al componente 2 de colocación laboral directamente.

Un análisis de los indicadores de la matriz de marco lógico permite señalar que en general los indicadores presentan adecuados niveles de eficacia, así como una adecuada evolución de las cifras de dichos indicadores. Todo esto, considerando las características de la población con la que se trabaja en el programa.

Respecto de los indicadores a nivel de propósito que tienen cuantificación en la Matriz de Marco Lógico del Programa, se observa que

- Porcentaje de beneficiarios colocados respecto de los capacitados: este indicador ha presentado una variación negativa de un –17% en el período 2001-2004 cuestión que se explica por el énfasis puesto por el programa en las actividades de capacitación en períodos de alta cesantía del país. En este contexto las cifras expresan la capacidad de adaptación del programa.
- Porcentaje de beneficiarios que desertan del programa: en el período se observa una variación de –2% finalizando en el 2004 con un 9% de desertores, rango considerado adecuado al tipo de población que atiende el programa laboral y en donde la permanencia en el programa es voluntaria.
- Porcentaje de beneficiarios colocados con contrato laboral o iniciación de actividades respecto de los colocados (49% 2002, 29% 2003 y 36% 2004); Porcentaje de beneficiarios colocados sin contrato laboral o iniciación de actividades certificados por el CRS respecto de los colocados (48% 2002, 68% 2003 y 62% 2004). Ambos indicadores deben observarse en conjunto pues en la medida en que no es posible certificar un contrato laboral o iniciación de actividades en todos los casos, el CRS ha implementado un mecanismo para evaluar el tipo de empleo y certificarlo. De acuerdo a este

segundo indicador, es posible observar un aumento de aquellos beneficiarios que son colocados en trabajos estables y semi formales, cuestión que se considera adecuada.

- Porcentaje de beneficiarios colocados en un empleo remunerado respecto de los intervenidos: que presenta una variación negativa de un -10%. Al igual que el primer indicador analizado, el énfasis que el programa dio al componente de capacitación en períodos de alta cesantía explica la disminución de estos índices pues se establece sobre el total de aquellos que participan del programa.

De acuerdo a este análisis, los indicadores expresados, especialmente aquellos que dan cuenta de la baja deserción y el aumento de colocación laboral en trabajos certificados, muestran que el programa contribuye al cumplimiento del propósito de insertar laboralmente a condenados a medidas alternativas y salida controlada al medio libre, ya sea a través de una inserción efectiva o mejorando la formación de los beneficiarios.

Respecto de la sustentabilidad de los beneficios de la acción que entrega el programa, en primer lugar se considera que las acciones que realiza este programa son de alto impacto en la formación de los beneficiarios pues están destinadas a mejorar sus habilidades y conocimientos para desenvolverse de mejor manera en el mercado laboral. Además, se considera que el proceso de intervención de tipo personalizado y en especial el seguimiento que el programa realiza a los beneficiarios tanto en el componente 1 como en el componente 2, son elementos que ayudan a que los resultados sean satisfactorios. Además, en el caso de las medidas alternativas a la reclusión, la naturaleza de las mismas medidas (cumplir la condena en el medio libre) es un elemento que incentiva el esfuerzo de los beneficiarios para su reinserción.

3.2.2. Beneficiarios Efectivos del Programa

Los beneficiarios efectivos del programa corresponden a la población efectivamente intervenida por el programa a través de cualquiera de sus componentes.

A continuación se presentan tablas según sexo, por componente, en cada uno de los componentes por región, tipo de intervención, modalidad desagregada de capacitación y por situación de personas formadas laboralmente.

CUADRO N° 11
N° DE BENEFICIARIOS EFECTIVOS PROGRAMA LABORAL MEDIO LIBRE SEGÚN SEXO.
(AÑO 2004)

Hombres		Mujeres		Total	
N°	%	N°	%	N°	%
1.262	77,2	372	22,8	1.634	100

Fuente Dpto Tratamiento Medio Libre

Tal como se observa, para el año 2004 el total de beneficiarios efectivos del programa de acuerdo al presupuesto asignado al programa fue de 1.634 personas, de las cuales el 77% fueron hombres y el resto mujeres.

CUADRO N° 12
N° DE BENEFICIARIOS EFECTIVOS PROGRAMA LABORAL MEDIO LIBRE SEGÚN EDAD.
(AÑO 2004)

Categoría etarea	N°	%
18 a 29 años (joven)	735	45
30 a 39 años(adulto joven)	588	36
40 a 59 años (adulto)	262	16
60 años y mas	49	3
Total	1.634	100

Fuente Dpto Tratamiento Medio Libre

CUADRO N° 13
N° DE BENEFICIARIOS EFECTIVOS PROGRAMA LABORAL MEDIO LIBRE
SEGÚN NIVEL EDUCACIONAL. (AÑO 2004)

Nivel Educcional	N°	%
No estudió	16	1
Básica incompleta	375	23
Básica Completa	326	20
Media incompleta	540	33
Media Completa	326	20
Superior Técnica o universitaria	49	3
Total	1.634	100

Fuente Dpto Tratamiento Medio Libre

CUADRO N° 14
N° BENEFICIARIOS EFECTIVOS POR REGIÓN
COMPONENTE 1: CAPACITACIÓN (2001 – 2004)

REGION	2001	2002	2003	2004	Variación 2001-2004 %
I	20	64	70	54	170
II	68	42	52	55	-19
III	10	6	26	18	80
IV	15	11	15	18	20
V	147	162	202	170	16
VI	120	107	130	61	-49
VII	138	133	129	141	2
VIII	117	126	187	193	65
IX	77	84	89	80	4
X	156	140	148	165	6
XI	0	0	0	0	0
XII	17	16	30	59	247
XIII	123	116	146	167	36
TOTAL	1.008	1.007	1.224	1.181	17

Fuente Dpto Tratamiento Medio Libre

CUADRO N° 15
N° BENEFICIARIOS EFECTIVOS POR REGIÓN
COMPONENTE 2: COLOCACION (2001 – 2004)

REGION	2001	2002	2003	2004	Variación 2001-2004 %
I	20	0	30	26	30
II	27	19	20	13	-51
III	2	2	11	6	200
IV	0	0	0	7	0
V	119	140	96	100	-16
VI	98	112	106	94	-4
VII	99	79	61	77	-22
VIII	96	115	116	99	3
IX	48	39	39	50	4
X	89	74	30	32	-64
XI	0	0	0	0	0
XII	14	14	16	13	-7
XIII	93	99	111	114	22
TOTAL	705	693	636	631	-10

Fuente Dpto Tratamiento Medio Libre

El panel tiene un juicio positivo respecto de los beneficiarios efectivos que son atendidos por parte del programa laboral. La mayor parte de los beneficiarios que participan del programa pasan por el componente 1 de capacitación laboral (1.181 para el año 2004), mientras que los beneficiarios del segundo componente de colocación laboral son 631 para el 2004. Aquellos beneficiarios que pasan por ambos componentes son: 297 (2001).

También se observa que mientras el componente 1 presenta una variación positiva de un 17% (ver cuadro N°10 antes presentado) en relación a los beneficiarios efectivos del período, en el caso del componente 2 ha sido negativa en un 10%, cuestión que se atribuye principalmente las dificultades para los gestores de los CRS para conseguir cupos laborales en períodos donde las cifras de cesantía fueron más altas.

Por esta razón, el número de beneficiarios que fueron capacitados y que además fueron colocados laboralmente disminuyó en promedio un 36%, siendo mayor en el caso de la colocación dependiente (-48%) que en la colocación independiente (-10%).

Tal como se observa en los siguientes cuadros más desagregados, existen algunos beneficiarios que acceden a más de un componente, eso se expresa por ejemplo en los 197 beneficiarios que en el año 2004 fueron capacitados y además colocados en puestos laborales. La Categoría "otra situación" corresponde a personas que fueron colocadas laboralmente, pero cuyo proceso de inserción fue gestionado en conjunto con algún organismo colaborador del programa que fue quien realizó directamente la colocación laboral.

CUADRO N° 16
N° BENEFICIARIOS EFECTIVOS POR TIPO DE INTERVENCIÓN PERIODO 2001 – 2004

	2001	2002	2003	2004	Variación 2001-2004
Solo Capacitado	711	721	942	984	38 %
Solo colocado	408	407	354	434	6 %
Capacitado y Colocado	297	286	282	197	-33 %
Otra situación*	21	27	16	19	-9 %
TOTAL	1437	1441	1594	1634	14 %

Fuente Dpto Tratamiento Medio Libre

CUADRO N° 17
N° BENEFICIARIOS EFECTIVOS POR MODALIDAD PERIODO 2001 – 2004

	2001	2002	2003	2004	Variación 2001-2004
Capacitación Técnica	660	675	705	757	15
Capacitación en Gestion	0	0	71	117	65
Cap. técnica y colocado	216	189	166	137	-36
Cap. gestión y colocado	81	97	116	60	-26
Colocado	408	407	354	434	6
Nivelación Escolar	48	45	160	96	100
Alfabetizado	3	1	6	14	366
Otra situación*	21	27	16	19	-9
TOTAL	1437	1441	1594	1634	14

Fuente Dpto Tratamiento Medio Libre

3.2.3. Análisis de Cobertura

CUADRO N° 18
COBERTURA DEL PROGRAMA AÑOS 2001 – 2004

Año	Población Potencial	Población Objetivo	Beneficiarios Efectivos	% sobre Población Potencial	% sobre Población Objetivo
2001			1437		
2002			1441		
2003			1594		
2004	28421	17053	1634	5.7%	9.6%

Fuente Dpto Tratamiento Medio Libre

Si bien no existe disponibilidad de información para los años 2001 al 2003, las cifras existentes para el año 2004 muestran la escasa cobertura que tiene el programa en relación a la población potencial y objetivo (5.7% sobre la población potencial y 9.6% sobre la población objetivo). En el caso de la población potencial, se trata de todos aquellos condenados a medidas alternativas a la reclusión y aquellos que cuentan con el beneficio de la salida controlada al medio libre. En el caso de la población objetivo, se trata de todos aquellos condenados recién señalados que no cuentan con su educación formal (básica o media) completa.

De esta forma, se observa que el criterio que el programa tiene para definir la población objetivo es un criterio que permite a grandes rasgos identificar a quienes por su preparación educacional debiera tener dificultades para insertarse laboralmente. Esto no significa que dentro de la población que no alcanza a ser población objetivo del programa existan personas que requieran de un apoyo (en capacitación, colocación) para poder insertarse laboralmente.

Por otra parte, la cobertura geográfica es deficiente. Es importante recordar que el programa sólo está presente en 23 de los 31 CRS del país, cuestión que estaría afectando de manera importante las posibilidades que tienen las personas afectas a estas medidas de acceder a este programa y de esta manera apoyar su proceso de reinserción en la sociedad.

Existen varios elementos que influyen en que la población efectiva sea tan inferior a la población objetivo del programa, los más importantes son: a) los recursos financieros con que cuenta el programa que permiten atender a cierto número de personas y no más b) que el método de reclutamiento implica que los condenados tienen que ir al CRS, por lo que en las zonas donde no hay CRS no existe posibilidad de ingresar al programa laboral; c) el hecho que la participación en el programa sea voluntaria; d) se excluyan a algunas personas de acuerdo al diagnóstico realizado previamente en el CRS (principalmente adicciones al alcohol y drogas).

Por otro lado, en base al estudio elaborado por el Programa Laboral del Medio Libre, se puede apreciar que existe además un problema de cobertura asociado a la ubicación de las defensorías penales y las fiscalías a lo largo del país pues tanto las Defensorías penales públicas como el Ministerio Público se ha ido estableciendo geográficamente a lo largo y ancho del país, pero en cambio, el número de Centros de Reinserción Social ha permanecido prácticamente inalterado (salvo el CRS santiago poniente inaugurado en el 2002)²⁴.

CUADRO N° 19
ANÁLISIS COMPARATIVO DE COBERTURAS DE LAS FISCALÍAS, DEFENSORÍAS Y CENTROS DE REINSERCIÓN SOCIAL

COBERTURA	FISCALÍAS LOCALES		DEFENSORÍAS LOCALES		CENTROS DE R.S.	
	N	%	N	%	N	%
PROVINCIAS (total = 51)	49	96	49	96	29	57
COMUNAS (total = 344)	120	35	76	22	30	9

Fuente Dpto Tratamiento Medio Libre

Tal como se observa en el cuadro anterior, las coberturas de los Centros de reinserción Social son muy inferiores a la que tienen las instituciones de la nueva reforma procesal penal, cuestión que preocupa pues hay amplias zonas geográficas donde no existen las instancias capaces de hacerse cargo del control de las penas alternativas a la reclusión por lo tanto del programa laboral que apoya el proceso de reinserción social.

Respecto de los indicadores de cobertura más relevantes que han sido cuantificados en la matriz de marco lógico del programa se señala:

- Porcentaje de beneficiarios intervenidos respecto de la población objetivo del programa, se observa que para el 2001 esta cifra alcanzó un 8% y para el 2004 un 10%. El programa sólo atiende a la décima parte de su población objetivo, entendida ésta como quienes presentan el problema (que tienen un grado educacional inferior a educación media completa y por lo tanto dificultades para insertarse laboralmente). Estas cifras son insuficientes.
- Porcentaje de beneficiarios que reciben capacitación técnica respecto del total de personas diagnosticadas; cifras que alcanzan el 76% en 2004 con una variación del 4% en el período de evaluación. Se considera que estas cifras son adecuadas en tanto logran que la mayor parte de quienes han sido diagnosticados, reciban capacitación respectiva a través de distintas vías.
- Porcentaje de beneficiarios que reciben nivelación escolar o alfabetización respecto del total de personas diagnosticadas; cifras que alcanza un 41% en 2004 con una variación negativa de un -22%. A diferencia del indicador anterior, este muestra una disminución en el número de personas que requieren alfabetización o nivelación escolar que logra obtener este servicio a través del programa. Es importante señalar que la incorporación al programa es de carácter voluntario y por lo tanto puede estar diagnosticado, pero no necesariamente estar dispuesto a alfabetizarse o nivelar estudios. Además, la posibilidad que tiene el programa de entregar nivelación o alfabetización depende en gran medida de la obtención de cupos laborales.
- Porcentaje de beneficiarios colocados respecto del total de personas diagnosticadas, las cifras en este indicador presentan altos niveles, 100% para el 2001, 81% 2002, 93% el 2003 y 91% el 2004. Se observan buenos indicadores de colocación para la población.

²⁴ Estudio del Departamento Tratamiento del Medio Libre que analiza la Cobertura Geográfica de las Fiscalías, Defensorías y Centros de Reinserción Social. El documento presenta un análisis detallado por región que permite identificar las comunas y provincias en donde se ubican Defensorías, Fiscalías y Centros de Reinserción Social, observándose de manera muy clara (que el panel puede corroborar) los amplios sectores geográficos que quedan sin CRS capaces de hacerse cargo de las poblaciones afectas a las medidas alternativas a la Reclusión.

- Porcentaje de beneficiarios intervenidos respecto de los programados: En relación a las metas de cobertura, la siguiente tabla muestra que las metas programadas en cuanto a número de personas atendidas, han sido ampliamente superadas por el programa. A continuación se analiza este indicador con más detalle.

CUADRO N° 20
BENEFICIARIOS PROGRAMADOS Y EFECTIVOS PERÍODO 2001- 2004

Evolución de cobertura y resultados programa reinserción laboral medio libre				
Año	Meta Programada	N° beneficiarios efectivos	N° crs	% cumpl
2001	1175	1437	22	122
2002	1222	1441	23	118
2003	1290	1594	23	124
2004	1370	1634	23	119
TOTAL	5057	6106		

Fuente Dpto Tratamiento Medio Libre

De acuerdo al Programa Laboral del Medio Libre los criterios utilizados para programar estas metas fueron:

- Considerar un crecimiento superior a los recursos proporcionados por la Dirección de presupuesto, los que no aumentan e incluso disminuyen entre el 2001-2003 en un 1.2% medido en el 2005.
- Considerar un crecimiento relacionado con la evolución del empleo a nivel nacional y regional (donde hubo índices de cesantía entre el 8 y 10%)
- Aumento de la demanda de trabajo en los CRS producto de la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Penal
- Insuficiencias en la cobertura del Programa pues sólo se instala en 23 de los 31 CRS del país.

El desempeño del programa en relación a las metas de cobertura es considerado adecuado pues los procesos que se llevan a cabo para generar un producto determinado se desarrollan de manera oportuna.

En el período 2001-2004 se observa un aumento del 16.5% en la meta del programa (1.175 personas en el 2001 versus 1.370 en el 2004) considerando un crecimiento sostenido aproximado a un 5%. Los criterios para la formulación de las metas, así como su cumplimiento son consideradas adecuadas por parte del panel de evaluación.

A continuación se presenta una tabla con la cuantificación del número de beneficiarios que fue capacitado por el programa tanto a través de los propios recursos del programa como mediante los cupos de capacitación gestionados de otras fuentes (SENCE, Organismos técnicos de Capacitación a través de Municipalidades) cuestión que da cuenta de la importancia que tiene para el programa la obtención de los cupos y el trabajo que hace cada CRS en su entorno local para conseguirlos.

CUADRO N° 21
N° BENEFICIARIOS CAPACITADOS CON RECURSOS GESTIONADOS CON OTRAS INSTITUCIONES

Año	N° Beneficiarios capacitados			N° Total capacitados (Componente Capacitación)
	Con aportes convenio SENCE	Con aportes locales (Otecs, Otic, Municipalidades)	Con aportes generados por el programa	
2001	246	184	430	1008
2002	254	164	418	1007
2003	355	117	472	1224
2004	398	109	507	1181

Fuente Dpto Tratamiento Medio Libre

El siguiente cuadro muestra el número de personas que en el período 2001-2004 participó de instancias de nivelación de estudios de educación básica o media a través de cupos aportados por el Ministerio de Educación, fundamentalmente a través del Programa de Educación de Adultos.

CUADRO N° 22
N° BENEFICIARIOS NIVELADOS ESCOLARMENTE
CON APORTES DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Año	N° personas
2001	48
2002	45
2003	160
2004	96

Fuente Dpto Tratamiento Medio Libre

El siguiente cuadro presenta la síntesis del número de cursos de capacitación que en el período 2001-2004 han sido realizados en la totalidad de los CRS del país. No se cuenta con información detallada de número de cursos por CRS, ni número de alumnos por curso.

3.2.4. Focalización del Programa (en caso que corresponda)

La manera en que el programa selecciona a quienes serán intervenidos por alguno de sus componentes se relaciona principalmente con: tener educación media incompleta, la posibilidad que tengan los condenados de ir o estar en contacto con un CRS, de manifestar interés en participar en el programa laboral, y de contar con un diagnóstico inicial realizado por los profesionales del CRS.

En relación al criterio educacional, si bien este criterio permite seleccionar a un grupo de personas que podrían ser objeto de la intervención, implica dejar fuera de cualquier posibilidad de apoyo laboral a personas que tengan educación media completa.

Debido a los escasos recursos con los que cuenta el programa este es un criterio adecuado por ahora, sin embargo, será importante evaluar a futuro la posibilidad de apoyar también a quienes tienen educación media completa, pues se trata de condenados que también pueden estar en situación de vulnerabilidad respecto de su inserción laboral.

3.2.5. Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

Hasta ahora no existe una evaluación de carácter cuantitativo que mida el grado de satisfacción de los beneficiarios con los servicios que el programa les entrega.

Sin embargo, existe cierta evidencia interesante de tipo cualitativa que entregó el estudio realizado por la escuela de Psicología de la Universidad Diego Portales. En este estudio surgen luces respecto de la valoración que tienen los condenados y sus familias de las medidas, el programa y la inserción social en general. Se señala en este estudio que *“la percepción de calidad y organización de los cursos es muy dispar entre los usuarios... pero todos aprenden, lo valoran y lo utilizan más o menos directamente en sus actividades laborales”*.

Si bien se observa que en muchos casos los usuarios no trabajan directamente en lo que fueron capacitados, la capacitación tiene efectos positivos en su forma de inserción laboral, especialmente en las personas más marginales. Además se señala que la capacitación les permite a los usuarios enfrentar la

búsqueda de un empleo, en donde la certificación constituye una carta de presentación al mercado laboral muy valorada por los usuarios.

Si bien esta información parece relevante para conocer la realidad de la población y los procesos asociados a su reinserción, se considera insuficiente como para contar con una mirada global sobre la satisfacción de los beneficiarios y la comunidad respecto de las acciones que realiza el programa.

3.3. Desempeño del Programa a nivel de Fin

Las acciones que realiza el programa apuntan efectivamente al Fin del programa, esto es contribuir a mejorar la convivencia y seguridad pública. Esto se realiza en la medida en que las personas condenadas a medidas alternativas a la reclusión y salida controlada al medio libre son apoyadas por el programa de medio libre para su reinserción social, específicamente a través de entregar herramientas que permitan una inserción laboral a quienes han cometido delito.

No se observan efectos no planeados del programa o cambios en grupos de población distintos a la población objetivo.

Desde el punto de vista de los indicadores, no existe información respecto de eficacia a nivel del fin, por lo que aún no es posible medir si los beneficiarios intervenidos por el programa han reincidido legalmente luego de haber egresado del programa. Se espera contar con esta información a futuro.

4. RECURSOS FINANCIEROS

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con los Recursos Financieros del Programa

4.1. Fuentes y Uso de Recursos Financieros

En el siguiente cuadro se observa las fuentes de financiamiento que ha tenido el programa en el periodo 2001 – 2004.

CUADRO N° 23
FUENTES FINANCIAMIENTO PROGRAMA REINSERCIÓN LABORAL MEDIO LIBRE
(EN MILES \$ 2005)

	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%
FUENTES FINANCIAMIENTO	2001		2002		2003		2004		2005	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1.- Aporte Fiscal Directo	544.238	84.9	544.164	85.5	541.058	82.9	545.172	84.4	203.151	
1.1.- Aporte directo por Ley	358.992		361.112		354.767		204.207		203.151	
1.2.- Aporte Gendarmería	185.246		183.052		186.291		340.965			
Personal del CRS	117.164		121.441		126.923		145.480			
Arriendos de CRS	822		3.058		3.844		4.330			
Valorización infraestructura CRS	54.566		47.062		46.552		43.652			
Consumos básicos	11.001		10.624		8.102		7.672			
Materiales Oficina	1693		867		870		740			
Personal del Programa	0		0		0		139.091			
2.- Transferencias otras instituciones publicas	60.101	9.4	61.179	9.6	91.749	14.0	83.137	12.9	70.000	
Sence	54.045		55.639		72.590		71.771		70.000	
Ministerio Educación	6056		5540		19.159		11.366			
3.- Otras Fuentes de Financiamiento	36.426	5.7	31.465	4.9	20.173	3.1	17.644	2.7		
Otecs	36.426		31.465		20.173		17.644			
TOTAL	640.765	100	636.808	100	652.980	100	645.953	100	273.151	

Nota : Valorización de la infraestructura se refiere a los CRS en que funciona el Programa y que son de propiedad de Gendarmería o están en comodato.

El aporte fiscal directo, aprobado en la Ley de Presupuestos de cada año, ha constituido entre el 85 % y 86% de la fuente de financiamiento del Programa hasta el año 2003. En el año 2004 hubo un cambio en la calidad laboral del personal profesional del Programa Laboral del Medio Libre que pasó de estar bajo honorarios a ser parte de la planta de Gendarmería de Chile, quien asume desde ese año su costo dentro del presupuesto institucional.

El programa recibe aportes de otras instituciones públicas como el SENCE y el Ministerio de educación en forma de becas de capacitación y nivelación de estudios, cuya importancia ha subido en los últimos dos años (de 9% a 13% de las fuentes).

Todo el monto de SENCE corresponde a transferencias provenientes del convenio de capacitación laboral de las Fuerzas Armadas del SENCE que se utilizan en la ejecución de cursos o becas de capacitación

laboral de los beneficiarios del programa. Se entregan recursos (son fondos que traspasa SENCE al programa para que se realicen cursos de capacitación en las OTEC).

El programa no tiene otros aportes. Las becas de nivelación de estudios, que se ejecutan en las escuelas municipales, corresponden a recursos que provienen del Ministerio de Educación. A pesar de que las OTIC dan becas sociales, las OTEC son las ejecutoras. El total del fondo que se presenta incluye estas becas sociales y también la valorización de los cupos que se obtuvieron por negociación directa con las OTEC (por ejemplo, en un curso que se paga para 20 pero participan 23 se valorizan los 3 adicionales). El cálculo realizado se coloca a continuación:

**CUADRO N° 24
CALCULO FINANCIAMIENTO OTECS (2001-2004)**

Año	Costo Promedio por Beneficiario	N° Beneficiarios Capacitados	Total
2001	197.967	184	36.425.928
2002	191.859	164	31.464.876
2003	172.423	117	20.173.491
2004	161.874	109	17.644.266

De parte de Gendarmería de Chile el programa recibe transferencias en forma de pago de sueldos a su personal administrativo (y a partir del 2004 a su personal profesional), espacio físico para que funcionen los programas en los CRS, consumos básicos en los CRS (agua, luz), materiales de oficina en los CRS y maquinaria que es reutilizada por los beneficiarios del programa (retorno a la maquinaria).

Gendarmería ofrece un espacio físico para que funcione el programa dentro de algunos CRS, que pueden estar arrendados o pertenecer a la Institución. Para valorizar la transferencia de espacio físico que hace Gendarmería se tomó como referencia el arriendo que se paga en algunos de los CRS donde funciona, y en aquellos que pertenecen a la institución se consultó entre corredoras locales a cuánto ascendería un arriendo de mercado, para poder construir la figura. Como en un mismo CRS funcionan algunas dependencias, el programa construyó una razón de uso imputable al programa mediante el número de beneficiarios del programa con respecto al número total de penados que más utilizan este tipo de instalaciones. Por ejemplo, en la siguiente tabla se expone el cálculo realizado por el programa para el año 2004 en el caso de los CRS que son arrendados por Gendarmería.

En los cuadros siguientes se presenta el gasto efectivo total del programa y su desagregación en personal, bienes y servicios, inversión y otros, respectivamente.

**CUADRO N° 25
GASTO EFECTIVO TOTAL DEL PROGRAMA (MILES DE \$ 2005)**

AÑO	Gasto Efectivo del Presupuesto Asignado	Otros Gastos²⁵	Total Gasto Efectivo del Programa
2001	542,528	96,527	639,055
2002	543,361	92,644	636,005
2003	540,482	111,922	652,404
2004	545,032	100,781	645,813

Fuente: Gendarmería de Chile. Programa PLML.

²⁵ Corresponde a gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas o los propios beneficiarios.

CUADRO N° 26
DESGLOSE DEL GASTO EFECTIVO DEL PRESUPUESTO ASIGNADO EN PERSONAL

	2001		2002		2003		2004	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1. Personal	239213	44%	252703	47%	255883	47%	284571	52%
2. Bienes y Servicios de Consumo	273938	50%	256784	47%	251435	47%	226594	42%
3. Inversión	29377	5%	33874	6%	33164	6%	33867	6%
4. Otros								
Total gasto Efectivo								
Presupuesto Asignado	542528		543361		540482		545032	

Fuente: Gendarmería de Chile. Programa PLML.

De acuerdo a los antecedentes presentados se observa un comportamiento homogéneo respecto de los porcentajes de participación de cada uno de los ítems, durante los cuatro años, lo cual muestra una tendencia de la política financiera de la institución respecto del tratamiento de su estructura de costos.

4.2. Eficiencia del Programa

4.2.1. Análisis de eficiencia actividades y/o componentes

En las siguientes tablas se expone el resultado de la identificación, sistematización y análisis de los costos involucrados en la producción de cada componente del PLML.

CUADRO N° 27
COSTOS INVOLUCRADOS EN LA PRODUCCIÓN DEL COMPONENTE 1 CAPACITACIÓN LABORAL
(2001-2004)

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	AÑO 2001	AÑO 2002	AÑO 2003	AÑO 2004
COMPONENTE 1: CAPACITACIÓN				
I.- Aporte Institucional Gendarmería				
Arriendos CRS en que se ejecuta el Programa	411	1.529	1.922	2.165
Valorización de uso de Infraestructura para CRS	27.283	23.531	23.276	21.826
Personal Técnico del Programa	0	0	0	59.456
II.- Aporte Fiscal Directo				
Personal Técnico del Programa	57.008	60.087	58.634	0
Capacitación Beneficiarios (incluye subsidios laborales)	135.283	122.386	116.474	98.374
Arriendos Inmuebles para capacitación	2.845	159	1.965	2.915
Materiales de Enseñanza para capacitación	1.211	85	710	406
Pasajes Seguimiento a los Beneficiarios capacitados	977	1.617	1.513	523
Combustibles y Lubricantes para capacitación	509	244	769	425
Equipamiento Computacional para capacitación	211	0	0	549
III.- Transferencias de Otras Instituciones Públicas				
SENCE	54.045	55.639	72.590	71.771
Ministerio de Educación	6.056	5.540	19.159	11.366
IV.- Otras fuentes de financiamiento				
OTEC	36.426	31.465	20.173	17.644
TOTAL COMPONENTE CAPACITACIÓN	322.265	302.282	317.185	287.420

Fuente: Gendarmería de Chile. Programa PLML.

El primer componente del programa corresponde al proceso de capacitación laboral de los internos y nivelación de estudios básicos y medios.

El programa considera que las instalaciones facilitadas por Gendarmería son indispensables en el proceso de producción, motivo por el cual son incorporadas en este componente. Sin ningún supuesto mejor el programa asume que el 50% de las transferencias de uso de instalaciones corresponden a este componente (el resto se asigna al otro componente).

El aporte fiscal directo financia el pago de profesionales hasta el 2003 (y luego pasa a ser aporte institucional). Aproximadamente el 86% del personal profesional se dedica a la producción de componentes. De éstos se asume que el 50% de su tiempo se dedica a la producción de este componente (el otro 50% se dedicarían al otro componente), con lo que se obtiene la valorización de sus servicios a partir de sus sueldos. También se financia con aporte fiscal el grueso de las capacitaciones, que son externalizadas hacia OTEC.

El PLML se ha visto obligado a arrendar directamente espacio físico en algunas localidades, donde la infraestructura de los CRS es muy inadecuada para que funcione correctamente, lo que se financia con el aporte fiscal (el programa considera que el 50% del gasto de arriendo es imputable a este componente).

Dentro de gastos varios de capacitación se considera el gasto en materiales de enseñanza, pasajes de los funcionarios para realizar seguimientos, fletes para traslados (de los que se paga combustible y lubricante) y equipo computacional para capacitación, todo financiado con aporte fiscal.

El SENCE realiza un aporte monetario directo al programa para que éste contrate servicios de capacitación en OTEC. El Ministerio de Educación realiza una transferencia en servicios para la nivelación de estudios de los beneficiarios del programa.

Finalmente, el programa recibe, al contratar los servicios de las OTEC, becas de capacitación adicionales para sus beneficiarios que también son valoradas.

CUADRO N° 28
COSTOS INVOLUCRADOS EN LA PRODUCCIÓN DEL COMPONENTE 2 COLOCACIÓN LABORAL
(2001-2004)

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	AÑO 2001	AÑO 2002	AÑO 2003	AÑO 2004
COMPONENTE 2: COLOCACIÓN				
I.- Aporte Institucional Gendarmería				
Arriendos CRS en que se ejecuta el Programa	411	1.529	1.922	2.165
Valorización de uso de Infraestructura para CRS	27.283	23.531	23.276	21.826
Personal Técnico del Programa	0	0	0	59.456
II.- Aporte Fiscal Directo				
Personal Técnico del Programa	57.008	60.087	58.634	0
Participación Económica Población Penal	14.383	18.328	19.498	18.886
Arriendos Inmuebles con fines de colocación	2.845	159	1.965	2.915
Materias Primas e Insumos Básicos para Producción	34.022	36.941	32.047	32.645
Combustibles y Lubricantes Producción	509	946	1.009	3.496
Pasajes Seguimiento a los Beneficiarios en su trabajo	977	1.617	1.513	523
Herramientas y Accesorios para Producción	15.105	14.909	16.554	18.710
Maquinarias y Equipos Productivos	11.830	18.355	15.918	12.201
Equipamiento Computacional	211	0	0	549
TOTAL COMPONENTE COLOCACIÓN	164.584	176.402	172.336	173.372

Fuente: Gendarmería de Chile. Programa PLML.

El segundo componente del programa corresponde al proceso de colocación laboral de los beneficiarios del programa.

Como se indicó anteriormente el programa asumió que el 50% de la transferencia de uso de las instalaciones del programa corresponde a este componente. La valorización del personal profesional fue obtenida de igual manera que en el componente anterior.

El programa establece contactos con empresas privadas que estén dispuestas a incorporar en su equipo laboral a los beneficiarios de este programa. Estas empresas pagan sueldos de mercado a los trabajadores, de los cuales el programa financia cerca del 50% de los mismos (los sueldos por lo general son un poco mayores a los mínimos legales), lo cual se refleja en el ítem de participación económica de la población penal.

Entre los otros gastos varios financiados con aporte fiscal están la parte del arriendo directo imputable a este componente, los gastos en materias primas e insumos básicos, combustibles y lubricantes para la maquinaria, y los pasajes de traslado para seguimiento.

4.2.2. Gastos de Administración

En cuadro siguiente se presenta la relación del Gasto Administrativo sobre el Gasto Total. Se puede apreciar que el programa consumía hasta el 2003 menos del 25% del Gasto Total (en el año 2003 el programa HEMT tuvo un porcentaje de gasto administrativo directo – sin valorizar instalaciones cedidas por Gendarmería para su ejecución – sobre gasto total de 26%). En el año 2004 ocurre un aumento del gasto administrativo debido a un ajuste en los sueldos de los funcionarios de planta de Gendarmería de Chile, fuera del manejo administrativo directo del programa.

Los gastos administrativos del PLML validados provienen del aporte institucional de Gendarmería, a cargo de su presupuesto institucional, y cubren los gastos del personal de apoyo al programa, los consumos básicos aportados por los CRS (agua, luz), materiales de oficina aportados por los CRS y, a partir del 2004, el personal profesional que se dedica a tareas administrativas (aproximadamente el 14.5% del total). El aporte fiscal directo sirve para financiar consumos básicos en lugares arrendados por el programa, materiales de oficina en estos lugares, insumos computacionales y otros gastos varios de administración.

**CUADRO N° 29
GASTOS ADMINISTRATIVOS DEL PROGRAMA²⁶**

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	AÑO 2001	AÑO 2002	AÑO 2003	AÑO 2004
I.- Aporte Institucional				
Personal apoyo del CRS	117,164	121,441	126,923	145,480
Consumos básicos aportados por CRS	11,001	10,624	8,102	7,672
Materiales oficina aportados por CRS	1,693	867	870	740
Personal administrativo del Programa (año 2004)	0	0	0	20,179
II.- Aporte Fiscal Directo				
Personal Administrativo del Programa (años 2001-2003)	7,524	12,345	12,008	0
Consumos básicos	2,707	2,258	3,152	2,794
Materiales de oficina	2,131	2,879	1,910	1,669
Insumos Computacionales	1,771	1,990	3,066	1,105
Comunicaciones y Correo	508	469	414	215
Difusión	1,251	1,034	1,194	144
Servicios de Impresión	1,537	1,012	824	747
Gastos menores e Imprevistos	2,518	2,574	2,265	1,014
Capacitación Personal	0	0	0	1,025
Equipamiento Oficina	2,348	515	709	1,858
Otros Gastos Administrativos	118	1,375	544	379
TOTAL GASTOS ADMINISTRATIVOS	152,271	159,383	161,981	185,021

Fuente: Gendarmería de Chile. Programa PLML.

Debido a las características de la población atendida por el programa, que tiene un perfil y necesidades especiales como vigilancia y localizaciones especiales para pernoctar y capacitación, no existe un programa público evaluado por DIPRES que sea comparable al mismo. Para el componente de capacitación y colocación laboral (dependiente e independiente) del programa se realizó una comparación con el programa HEMT de PANAR que externaliza en el mercado estos servicios.

**CUADRO N° 30
PORCENTAJE DE GASTO ADMINISTRATIVO SOBRE GASTO TOTAL
(MILES DE PESOS 2005)**

Años	Gasto Total del Programa	Gasto Administrativo	% Gasto Admin / Gasto Total
2001	\$ 639,054	\$ 152,271	23.8%
2002	\$ 642,766	\$ 159,383	24.8%
2003	\$ 659,418	\$ 161,981	24.6%
2004	\$ 654,368	\$ 185,021	28.3%

Fuente: Gendarmería de Chile, Programa Capacitación y Reinserción Laboral Medio Libre

En cuadro anterior se presenta la relación del Gasto Administrativo sobre el Gasto Total. Se puede apreciar que el programa consumía hasta el 2003 menos del 25% del Gasto Total (en el año 2003 el programa HEMT tuvo un porcentaje de gasto administrativo directo – sin valorizar instalaciones cedidas por Gendarmería para su ejecución – sobre gasto total de 26%). En el año 2004 ocurre un aumento del gasto administrativo debido a un ajuste en los sueldos de los funcionarios de planta de Gendarmería de Chile, fuera del manejo administrativo directo del programa.

²⁶ El personal de apoyo administrativo en CRS (funcionarios de Gendarmería que apoyan administrativamente al programa). El otro personal administrativo son secretarías y la administración del programa.

Dada la naturaleza del programa y la valorización señalada, se considera que los porcentajes de gastos administrativos (aún considerando la modificación de planta realizada por Gendarmería de Chile) inferiores al 30% son considerados adecuados.

4.2.3. Análisis de Otros Indicadores de Eficiencia

En el siguiente cuadro se presenta la figura del gasto promedio por beneficiario.

**CUADRO N° 31
GASTO PROMEDIO POR BENEFICIARIO (MILES DE PESOS 2005)**

Años	Gasto Total del Programa	No. Total de Beneficiarios	Gasto por Beneficiario	% Variación anual
2001	\$ 639,054	1.437	\$ 445	---
2002	\$ 642,766	1.441	\$ 446	0.3%
2003	\$ 659,418	1.594	\$ 414	-7.3%
2004	\$ 654,368	1.634	\$ 400	-3.2%

Fuente: Gendarmería de Chile, Programa Capacitación y Reinserción Laboral Medio Libre

Se observa que el gasto medio ha ido cayendo en el tiempo, llegando a \$400 por beneficiario, con una disminución de un -3,2% desde el año 2000, debido a un fuerte incremento en los beneficiarios, lo cual es un indicativo de un esfuerzo sostenido en eficiencia por parte del programa.

No existen programas públicos comparables con este programa debido a la naturaleza especial de su población y debido a que ofrece al mismo tiempo servicios de capacitación y colocación.

En el programa HEMT de PANAR, sin embargo, existen dos subcomponentes que brindan servicios de capacitación y colocación en modalidad de outsourcing (contratan servicios de capacitación y colocación en el mercado para sus beneficiarios), por lo que es un marco de referencia aceptable y de mercado para evaluar como lo está haciendo PLML (PLML externaliza la capacitación pero se involucra directamente en la colocación). En el siguiente cuadro se presenta el costo de producción total y medio de los subcomponentes de capacitación y colocación de este programa (no incluye costos administrativos). Lamentablemente no es posible comparar estos gastos administrativos con Programas SENCE ya evaluados, dado que éstos tienen un diseño y presentación de costos (medios) que no son comparables con este programa.

**CUADRO N° 32
PROGRAMA HEMT DE PANAR.
COSTO DE PRODUCCIÓN DE CAPACITACIÓN Y COLOCACIÓN POR BENEFICIARIO
(MILES DE PESOS 2005).**

Años	Costo Producción		Costo incurrido por Beneficiario	% Variación anual
	Sub componentes capac. y coloc.	No. Total de Beneficiarios		
2001	---	---	---	---
2002	---	---	---	---
2003	\$ 73,275	200	\$ 366	---
2004	\$ 79,424	200	\$ 397	8.4%

Fuente: Gendarmería de Chile, Programa PANAR, HEMT

Comparando los Cuadros 31 y 32 la primera impresión que se obtiene es que el PLML se maneja de manera relativamente eficiente (o al menos sus gastos no son altos), ya que la figura de PLML incorpora además los gastos administrativos del programa.

- **Indicadores de Eficiencia a nivel del componente de capacitación laboral y nivelación de estudios:**

En el cuadro siguiente se presenta el costo medio de producción por beneficiario para este componente.

**CUADRO N° 33
COSTO DE PRODUCCIÓN DEL COMPONENTE 1 POR BENEFICIARIO
(MILES DE PESOS 2005)**

Años	Costo Total de Producción	No. Total de Beneficiarios	Costo incurrido por Beneficiario	% Variación anual
2001	\$ 322,265	1008	\$ 320	----
2002	\$ 302,282	1007	\$ 300	-6.1%
2003	\$ 317,185	1224	\$ 259	-13.7%
2004	\$ 287,420	1181	\$ 243	-6.1%

Fuente: Gendarmería de Chile, Programa Capacitación y Reinserción Laboral Medio Libre

Como se puede apreciar, los costos de capacitación por beneficiario han ido decayendo en el tiempo en un -6,1% desde 2001, llegando a ser de \$243 en 2004, encontrándose muy por debajo del costo de capacitación del programa HEMT del PANAR (\$300 mil pesos en promedio en los años 2003 y 2004, que además incluye un set básico de herramientas para el beneficiario) que externaliza al mercado la capacitación a proveedores certificados y con experiencia en población penitenciaria. Sin embargo hay que considerar que HEMT no prioriza el precio de la capacitación sino la calidad de la misma por lo que tiene proveedores de renombre pero caros, por lo que su gasto medio sirve como un techo para evaluar PLML (que equilibra precio y calidad). El hecho de que el gasto medio de PLML en el 2004 esté casi un 20% por debajo del techo indica que su gasto de producción no estaría fuera de los parámetros normales.

- **Indicadores de Eficiencia a nivel del componente de colocación:**

En el cuadro siguiente se puede observar el costo medio de producción del componente 2 por beneficiario.

**CUADRO N° 34
COSTO DE PRODUCCIÓN DEL COMPONENTE 2 POR BENEFICIARIO
(MILES DE PESOS 2005)**

Años	Costo Total de Producción	No. Total de Beneficiarios	Costo incurrido por Beneficiario	% Variación anual
2001	\$ 164,584	726	\$ 227	----
2002	\$ 183,163	720	\$ 254	12.2%
2003	\$ 179,350	652	\$ 275	8.1%
2004	\$ 181,927	650	\$ 280	1.7%

Fuente: Gendarmería de Chile, Programa Capacitación y Reinserción Laboral Medio Libre

Se observa que el costo medio de producción de este componente crece con el tiempo, mostrando un aumento de 23,3% desde 2001, llegando al 2004 a \$280 por beneficiario. Al compararlo con el costo medio de producción del componente similar del programa HEMT de PANAR (que se ubica en 430 mil y 520 mil pesos en los años 2003 y 2004), se puede apreciar que está muy por debajo del mismo. Sin embargo hay que destacar que el programa HEMT está fuertemente orientado a la colocación independiente, que es más incierta y costosa, y que incorpora además de todo el costo de trámite de formalización, cursos de capacitación en emprendimiento. El componente de colocación de PLML está más orientado a colocación dependiente, aunque también tiene colocación independiente, por lo que hay que tener cuidado al momento de comparar sus cifras. A groso modo se puede indicar que los gastos de colocación de PLML, al ser un poco más de la mitad de los gastos del HEMT en el año 2004, no parecerían ser elevados.

4.3. Economía

4.3.1. Ejecución presupuestaria del Programa

CUADRO N° 35
PRESUPUESTO DEL PROGRAMA Y GASTO EFECTIVO (MILES DE \$ 2005)

	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	%²⁷
2001	544,238	542,528	99.7%
2002	544,164	543,361	99.9%
2003	541,058	540,482	99.9%
2004	545,172	545,032	100.0%

Fuente: Gendarmería de Chile. Programa PLML.

El programa tiene un uso casi completo de su presupuesto asignado en todos los años, lo cual demuestra un adecuado indicador de ejecución.

4.3.2. Aportes de Terceros

La gestión del programa considera la necesidad de lograr aportes de terceros especialmente a nivel de cada uno de los CRS. Los aportes más valorados y que han sido señalados y estimados en este informe corresponden a: a) Ministerio de educación por la nivelación de estudios; b) SENCE a través de becas y cupos para capacitación en los cursos que imparte ya sea a través de algunos programas como de las Municipalidades; c) cupos laborales con empresas. En el Cuadro siguiente se presenta el monto de estas transferencias.

CUADRO N° 36
APORTES DE TERCEROS AL PROGRAMA LABORAL DEL MEDIO LIBRE
(2001-2004)

	2001		2002		2003		2004	
Transferencias otras instituciones	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%
Públicas								
Sence	54.045	8%	55.639	9%	72.590	11%	71.771	11%
Ministerio Educación	6056	1%	5540	1%	19.159	3%	11.366	2%
Total	60.101	9%	61.179	10%	91.749	14%	83.137	13%
Otras Fuentes de Financiamiento								
Otecs	36.426	6%	31.465	5%	20.173	3%	17.644	3%
Total Aporte Terceros	96.527	15%	92.644	15%	111.922	17%	100.781	16%
Total	640.765		636.808		652.980		645.953	
% Aporte Terceros/Total	15%		15%		17%		16%	

Tal como se aprecia el aporte principal se obtiene a través del SENCE, el cual presenta una leve disminución en su participación respecto del Ministerio de Educación. No obstante como presenta un aumento importante en su monto total entre los años 2001 y 2004, de un 33% llegando este último año a

²⁷ Porcentaje que representa el gasto efectivo sobre el presupuesto del programa

\$71.771, lo cual demuestra una adecuada capacidad de allegamiento de recursos de terceros en los ítems relevantes para el componente de capacitación. También se observa un crecimiento importante en el monto allegado de los recursos del Ministerio de Educación, en un 87% desde 2001, llegando a ser este monto de \$11.366, destacando entonces un comportamiento positivo en este indicador.

Respecto de la participación de las OTECs respecto del total de aportes de terceros, se observa una disminución importante entre los años 2001 y 2004, en un 20% de variación negativa.

En términos generales, se observa que un porcentaje importante de los recursos del programa provienen de aportes de terceros, alcanzando en el 2004 el 16% del total. Si bien el principal aporte se obtiene mediante el convenio con el SENCE, en la medida que se fortalezcan los CRS y cada uno de ellos logre hacer gestiones en el entorno local para conseguir cupos o fondos para sus componentes, es posible que estos porcentajes aumenten de manera importante.

4.3.3. Recuperación de Costos

El programa recupera algunos costos de inversión. El programa dota durante un tiempo a los beneficiarios están en el programa, de los insumos necesarios (herramientas, equipos y maquinaria) para que puedan laboral correctamente. Estos insumos son devueltos por los beneficiarios una vez terminada su estancia en el programa, y algunos que no han sufrido mucha deterioración pueden ser vueltos a utilizar por otros beneficiarios. El programa realizó una estimación del valor de la maquinaria en existencia retornada por los beneficiarios del programa en condiciones de ser reutilizada. Los montos incluyen un 30 % de depreciación con respecto al valor comercial que fueron adquiridas de un año para otro.

CUADRO N° 37
RECUPERACIÓN DE COSTOS POR BENEFICIARIOS
(MILES DE PESOS DE \$2005)

Años	Recuperación de costos	No. Total de Beneficiarios	Costo recuperado por Beneficiario	% Variación anual
2001	\$ 0	726	\$ 0	----
2002	\$ 6,761	720	\$ 9	----
2003	\$ 7,014	652	\$ 11	14.6%
2004	\$ 8,555	650	\$ 13	22.3%

Fuente: Gendarmería de Chile, Programa Capacitación y Reinserción Laboral Medio Libre

Esta recuperación, aunque no es muy importante, presenta un aumento sostenido por beneficiario entre el año 2002 y 2003, motivada por una mayor recuperación de maquinaria y herramientas para ser reutilizadas. En principio esto es bueno porque indica que los usuarios son más cuidadosos con las herramientas y esto puede permitir un ahorro en este tipo de inversión ó atender a más beneficiarios.

5. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa

El programa cuenta con las capacidades técnicas que aseguran su continuidad en el tiempo pues el Departamento del Medio Libre de Gendarmería tiene las capacidades institucionales y profesionales para hacerse cargo de las orientaciones técnicas y supervisión del programa.

A nivel de los CRS también existe capacidad para ejecutar los programas, sin embargo, en ocasiones las amplias tareas relacionadas al control de las penas alternativas y salida controlada, tienden a saturar a los operadores y funcionarios del CRS, con lo que las tareas relacionadas con el programa podrían verse perjudicadas especialmente si sigue aumentando la población afecta a estas medidas en relación a la misma cantidad de CRS. En este sentido, ambos componentes pueden verse afectados por esta saturación pues la gestión de cupos de nivelación, capacitación y puestos laborales es una tarea clave de gestión que realizan los profesionales del CRS.

De esta forma, se ha observado una sobrecarga de trabajo por parte de los profesionales que trabajen en los CRS y que son los responsables de llevar a cabo tanto el tratamiento, control de medidas y apoyos respecto del programa laboral; si esta problemática no es solucionada, pueden desencadenarse problemas de funcionamiento del programa que irían en desmedro de la calidad de los apoyos que hoy en día se le da a los beneficiarios tanto a nivel del componente 1 como del 2.

Es importante señalar que el programa es capaz de continuar adelante de la manera en que lo ha hecho en el período de evaluación, pero en vista del nuevo escenario de la reforma procesal penal y el aumento del catálogo de penas alternativas a la reclusión, probablemente no serán suficientes los recursos humanos con los que se cuenta para poder atender este aumento.

6. ASPECTOS INNOVADORES DEL PROGRAMA

Análisis y Evaluación de aspectos Innovadores del Programa

En relación al programa se distinguen al menos un elemento innovador: la gestión del entorno local que realiza el programa a través de los CRS, gestión que permite conseguir cupos de capacitación, nivelación de estudios o colocación laboral.

7. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Justificación de la Continuidad del Programa

La justificación del programa está dada por las siguientes razones de distinta naturaleza:

- Es un programa que a través de sus dos componentes busca efectivamente contribuir a la reinserción social de una persona que ha cometido delito.
- Es el único programa que atiende a la población de condenados a medidas alternativas a la reclusión.
- Se ha observado un aumento de los condenados a medidas alternativas. Entre el año 1988 al 2003 se observa un aumento de un 65%.
- Más del 40% de la población de condenados que es controlada por Gendarmería de Chile anualmente está cumpliendo medidas alternativas a la reclusión. Se trata entonces de una importante magnitud de población en relación a la población total.

- Existen además, altas tasas de delincuencia en el país, por lo que es importante tener programas que apunten a paliar estas cifras con acciones concretas.
- Tal como se ha mostrado en las cifras de caracterización de la población beneficiada por el programa, la población que cumple medidas alternativas en general presenta altos niveles de desempleo e instrucción educacional formal y escasa experiencia laboral, características que dificultan una efectiva reinserción en la sociedad y por lo tanto constituyen un factor de riesgo de reincidencia. El programa viene a afrontar directamente estos riesgos.
- En el marco de la modernización del estado, la nueva reforma procesal penal y específicamente la ampliación del catálogo de penas a los delitos, las condenas no privativas de libertad deberían sufrir un aumento mayor aún al que ha venido experimentando, con lo que se hace de mayor importancia contar con herramientas que permitan contribuir a la reinserción social de las personas condenadas.
- Se considera que los CRS u otras unidades de control a nivel local son las más indicadas para controlar las medidas alternativas y al mismo tiempo gestionar apoyos para que los condenados no reincidan y se re inserten socialmente.
- El desempeño del programa es considerado adecuado en términos de su contribución al propósito y los resultados asociados a cada uno de los componentes.

En base a los antecedentes recién expuestos y los resultados mostrados por el programa el panel de evaluación considera importante que se mantenga y se incremente el programa laboral del Medio Libre tanto en cobertura geográfica como número de condenados que participan del programa.

III. CONCLUSIONES

A continuación se presentan las principales conclusiones de acuerdo a los ámbitos de desempeño del programa:

A) A NIVEL DE DISEÑO

- El Programa Laboral del Medio Libre es un programa que cuenta con un adecuado diagnóstico de la problemática que afecta a su población, para lo cual tiene un diseño de intervención pertinente que busca reinsertar laboralmente a sus beneficiarios.
- De acuerdo al análisis realizado sobre la lógica horizontal y vertical de la Matriz de Marco Lógico se observa que los componentes aportan al cumplimiento del propósito y que es posible incluir otros indicadores para medir dimensiones que no están siendo medidas bajo la actual matriz.
- Se valida la lógica vertical y horizontal de la Matriz de Marco Lógico, no obstante se consideran insuficientes las actividades de difusión de las medidas alternativas a la reclusión tanto hacia la ciudadanía en general como al empresariado.
- No existen estudios que permitan conocer las diferencias a nivel de resultados en los dos tipos de poblaciones de condenados (las distintas medidas alternativas a la reclusión y salida controlada al medio libre), dado que éstas tienen características diferentes y cuentan con distinto nivel de “compromiso delictual”.

B) A NIVEL DE ORGANIZACIÓN Y GESTION

- Tanto la instancia técnica del programa (Departamento de Tratamiento del Medio Libre) como la gestión que a nivel local realizan cada uno de los CRS en donde se lleva a cabo el programa, presentan adecuadas capacidades para conducir y gestionar el programa pese a la escasez de recursos con los que cuentan y la sobrecarga de trabajo con que operan los profesionales en el nivel local.
- La relación respecto del programa entre los CRS y las direcciones regionales de Gendarmería de las que dependen no es clara. La dificultad que se observa es que algunos aspectos administrativos son tarea de las Direcciones Regionales, pero la ejecución real del programa se lleva a cabo entre el Departamento de Tratamiento del Medio Libre en el nivel central y a nivel de cada uno de los CRS, por lo tanto el rol que cumplen las Direcciones Regionales tiende a burocratizar y hacer más lento y complejo un procedimiento del cual los CRS tienen más claridad.
- No existe coordinación con programas relacionados tales como el CET Semiabierto o iniciativas de tipo laboral realizadas por PANAR. Tampoco existe coordinación respecto de cierto tipo de condenados (que cuentan con el beneficio de salida controlada al medio libre o también quienes cumplen con la medida alternativa de reclusión nocturna) que están siendo atendidos en las instalaciones de CET semiabierto o incluso en unidades penales cerradas con objeto de dar cumplimiento de su pena (pues duermen en esos lugares).
- Respecto de la asignación de recursos y modos de pago, se observa que en el caso de los cursos de capacitación que son licitados, existe una serie de mecanismos que permite al programa asegurar la calidad de la capacitación que se está entregando, la transparencia del proceso y también entrega ciertas herramientas que protege al programa en el caso que la externalización de servicios no funcione. Sin embargo, no todos los cursos son licitados, sino que existen algunos CRS donde los recursos son asignados directamente por parte del programa y son los funcionarios del CRS quienes gestionan los cursos de capacitación que se imparten. Si bien puede haber ventajas en la modalidad de trabajo de

CET Abierto, es importante que los mecanismos sean transparentes y entreguen herramientas concretas para asegurar la calidad de la capacitación que se está entregando, cuestión que en este esquema no se cumple.

- En relación a las actividades de seguimiento y evaluación con que cuenta el programa, en general se cuenta con buenas herramientas que permiten monitorear el desarrollo de los cursos y procesos de colocación, pero a excepción de los condenados a libertad vigilada, se observan debilidades respecto del seguimiento una vez que los beneficiarios egresan del programa, cuestión que se asocia directamente a la ausencia de recursos para esos efectos.

C) A NIVEL DE EFICACIA Y CALIDAD

- En el componente de capacitación laboral, para el año 2004 al 100% de los beneficiarios de capacitación laboral fueron certificados por un organismo competente. Sobre los diagnosticados, en el 2004 el 76% recibe formación para el trabajo, el 76% capacitación técnica y el 41% nivelación escolar. En relación al componente de colocación laboral, en el 2004, el 91% de los beneficiarios diagnosticados son colocados, porcentaje que disminuye respecto del año 2001 (100%). No obstante, estos porcentajes son considerados adecuados.
- Por otro lado, el año 2004 el 53% de los beneficiarios capacitados es colocado, lo que constituye una disminución respecto del año 2001 (70%). Esto se explica por el énfasis puesto por el programa en las actividades de capacitación en períodos de alta cesantía del país.
- El programa logra producir los componentes de capacitación y colocación laboral de una manera adecuada que contribuye al cumplimiento del propósito de insertar laboralmente a condenados a medidas alternativas a la reclusión y salida controlada al medio libre. El año 2004 el 39% de los beneficiarios intervenidos por el programa (en capacitación y/o colocación) son colocados en un empleo remunerado, lo que significa una disminución respecto de este porcentaje para el año 2001 (49%), y se constituye en el menor porcentaje obtenido en el período. Finalmente el año 2004 sólo el 9% de los que ingresaron al programa desertaron, lo que significa una disminución respecto del año 2001 (11%). Esta cifra es considerada adecuada en función del tipo de población que atiende el programa y en donde la permanencia en éste es voluntaria.
- El año 2004 el 36% de los beneficiarios colocados contaron con contrato laboral o iniciación de actividades, porcentaje que aumenta significativamente respecto del año 2001 (0%); igualmente aumenta de 0% el año 2001 a 62% el año 2004 el porcentaje de beneficiarios colocados sin contrato laboral o iniciación de actividades pero que son certificados por el CRS. Ambos indicadores deben observarse en conjunto, pues dado que no es posible certificar un contrato laboral o iniciación de actividades en todos los casos, el CRS ha implementado un mecanismo para evaluar el tipo de empleo y certificarlo. De acuerdo a esta medida, es posible observar un aumento de aquellos beneficiarios que son colocados en trabajos estables y semi formales.
- A pesar de que existe un diseño y una ejecución adecuada, la cobertura del programa es insuficiente en consideración con las poblaciones objetivo y potencial del programa. El programa hoy es capaz de intervenir aproximadamente a la décima parte (sólo un 9.6% de la población objetivo y 5.7% de la población potencial) de quienes requerirían un tipo de apoyo para su reinserción social.
- También se considera que la cobertura territorial del programa es insuficiente, pues el programa Laboral se encuentra sólo en 23 de los 31 CRS que existen en el país, siendo además, ese número de CRS insuficiente para atender a la población afecta a las medidas alternativas a la reclusión que son dictadas por los jueces. Además, en base al informe elaborado por el Programa Laboral del Medio Libre, el panel observa una incongruencia importante respecto de la cobertura territorial que tiene la nueva reforma procesal penal (defensorías y fiscalías) en relación a los Centros de Reinserción Social. De esta forma, preocupa la equidad en el acceso que puedan tener aquellos condenados a medidas alternativas a la

reclusión y población con beneficio de salida controlada al medio libre, que vivan en lugares en donde o los CRS no tienen programa laboral, o simplemente no existen CRS.

- En el marco del aumento del catálogo de penas alternativas a la reclusión y la nueva reforma procesal penal, el aumento que vienen experimentando este tipo de penas será aún más fuerte. El programa a nivel central cuenta con las capacidades técnicas e institucionales para hacerse cargo de este aumento, pero es necesario fortalecer a los CRS existentes y generar nuevos centros para poder dar abasto a las nuevas tendencias.

D) A NIVEL DE EFICIENCIA

- Se observa que el programa recibe importantes aportes de otras fuentes, la principal de ellas es el SENCE y el convenio que mantiene con Gendarmería de Chile, pero también hay aportes por parte del Ministerio de Educación y OTECs a través de cupos de capacitación y / o nivelación educacional. En total estos aportes alcanzan el 16% para el año 2004.
- El costo por beneficiario capacitado (componente 1) es de \$243.000 el año 2004, lo que significa una disminución de 24% respecto de esta cifra en el año 2001. Esta cifra es inferior a la del costo de capacitación del programa Hoy es mi Tiempo (HEMT)²⁸ del PANAR²⁹, lo que indica que su costo de producción estaría dentro de los parámetros normales. El costo por beneficiario colocado (componente 2) alcanza los \$280.000 el año 2004, aumentando en 23% respecto del año 2001. Al compararlo con el costo medio de colocación del programa HEMT de PANAR30, se puede apreciar que está muy por debajo del mismo. Sin embargo hay que destacar que el HEMT está fuertemente orientado a la colocación independiente, que es más incierta y costosa, y que incorpora además el costo de los trámites de formalización y de cursos de capacitación en emprendimiento, en cambio la colocación del PLML está más orientada a colocación dependiente, por lo que hay que ser cauto al momento de comparar sus cifras.
- El costo promedio por beneficiario atendido en el programa alcanza a \$400.000 en el año 2004, disminuyendo en 10% respecto del año 2001 debido a un fuerte incremento en los beneficiarios y a un esfuerzo sostenido en eficiencia por parte del programa. No existen programas públicos comparables con este programa debido a la naturaleza especial de su población y debido a que ofrece al mismo tiempo servicios de capacitación y colocación.
- Los gastos de administración representan entre el 24% y el 28% del gasto total del programa. Los únicos datos con los que se cuenta para realizar comparaciones son los correspondientes al programa HEMT del año 2003, donde el porcentaje de gasto administrativo sobre gasto total fue de 26%, lo que arroja que se encontraría dentro de los rangos normales. Por lo tanto, dada la naturaleza del programa se considera que los gastos administrativos inferiores al 30% son adecuados. La ejecución presupuestaria se ha mantenido estable, siendo cercana al 100% durante el período 2001-2004, lo cual se evalúa positivamente.
- Finalmente se destaca el aumento de recuperación de costos del programa, especialmente respecto del retorno de maquinaria y herramientas para ser reutilizadas, cuestión que muestra que los usuarios son más cuidadosos y es posible volver a utilizarlas en el apoyo a otro emprendimiento laboral. El porcentaje de recuperación de costos por concepto de devolución de insumos³¹ alcanza los \$8,5 millones el año 2004, cifra que el año 2001 era de \$0. No obstante esta representa sólo un 1,3% del gasto efectivo total para el año 2004.

²⁸ La explicación del comportamiento del costo para el programa HEMT, se encuentra en el Informe de Evaluación del Programa Patronato Nacional de Reos.

²⁹ \$300 mil pesos en promedio en los años 2003 y 2004

³⁰ Se ubica entre \$430.000 y \$520.000 en los años 2003 y 2004.

³¹ Herramientas, equipos y maquinaria.

IV. RECOMENDACIONES

- La primera recomendación del panel es aumentar la cobertura de beneficiarios del programa. Esto se fundamenta en primer lugar en el alto porcentaje de la población penal que es afecta a medidas alternativas a la reclusión y que por lo tanto para quienes el programa laboral del Medio libre es una forma importante de reinsertarse socialmente; también se fundamenta en el adecuado desempeño del programa y en especial del modelo de intervención personalizado que implementa.
- Por otra parte, en el marco de la nueva reforma procesal penal y el pronto aumento del catálogo de penas alternativas a la reclusión, se recomienda aumentar la cobertura territorial de los Centros de Reinserción Social CRS de manera que exista una institucionalidad capaz de hacerse cargo de la ejecución de estas penas y del Programa Laboral del Medio Libre, y que además, esté a la par con el desarrollo de la Reforma Procesal Penal y la expresión territorial que ésta tiene³². De esta forma será posible asegurar un acceso equitativo a todos los condenados a estas medidas al apoyo que brinda el programa laboral para la reinserción social.
- Como se ha observado en el informe, el conocimiento de las medidas alternativas a la reclusión por parte de la ciudadanía en general y el empresariado en particular es un elemento que facilita los procesos de colocación laboral que realiza el programa y la posterior inserción social de los condenados afectos a estas medidas. Por esta razón, se sugiere destinar mayores fondos para financiar medidas y campañas de difusión que apunten a sensibilizar a la población en general respecto de las bondades de las medidas alternativas y del rol que le cabe a toda la sociedad respecto de estos condenados en pos de la seguridad pública.
- En vista de los resultados observados en la evaluación, el panel considera que es importante fortalecer especialmente los equipos de profesionales que operan el programa en el espacio local y superar las actuales condiciones de sobrecarga en la que están inmersos. Estos son actores claves, no sólo en el tratamiento o control de las penas, sino especialmente en la gestión del entorno local, lo que ha permitido allegar recursos y generar redes que pasan a ser una de las fortalezas del programa.
- Respecto de la modalidad que tiene el programa en algunos CRS con carácter de CET abiertos, es importante mejorar las modalidades de asignación de recursos que tienen actualmente (en donde el programa asigna directamente al CRS los recursos para que realice la capacitación) y operar al igual que el resto de los CRS a través de procedimientos de licitación que permitan asegurar transparencia, calidad y también tener mecanismos de resguardo frente a dificultades de operación de los cursos.
- En relación al rol que le caben a las Direcciones Regionales de Gendarmería respecto del programa y el rol que finalmente cumplen los CRS, se observó que son los propios CRS quienes finalmente ejecutan el programa, por lo que existen ciertas tareas administrativas que podrían ser realizadas de mejor manera a través de los CRS. Se recomienda entonces, potenciar la autonomía de los CRS (en especial respecto de los convenios con los Organismos Técnicos de Capacitación) y asignarle a las direcciones regionales un rol más bien fiscalizador de estos procesos.
- El programa atiende a dos tipos de poblaciones, aquella afecta a las medidas alternativas a la reclusión y además a un porcentaje de la población que cuenta con el beneficio de la salida controlada al medio libre, la que es una medida de naturaleza distinta y donde los beneficiarios también tienen un perfil criminológico diferente. Se recomienda realizar un estudio que permita conocer específicamente las necesidades de los distintos tipos de condenados y si el programa obtiene los mismos logros en las

³² Mapa de Cobertura de la nueva Reforma Procesal Penal. Estudio del número y ubicación de Fiscalías, Defensorías y Centros de Reinserción Social en cada una de las regiones que ha sido elaborado por el Departamento de Tratamiento del Medio Libre.

penas alternativas o en salida controlada y qué procesos asociados o dificultades existen respecto de la población, para así potenciar a aquella en donde los resultados son más satisfactorios, realizar las modificaciones pertinentes en el tratamiento del tipo de beneficiario u otra medida.

- En relación al componente de capacitación laboral y el subsidio de colocación para quienes desarrollan las horas de práctica laboral (manutención y movilización) debe ser estudiado. Se propone que se evalúe en términos de costos-beneficios que aporta a los beneficiarios, pues finalmente uno de los elementos más valorados por los beneficiarios (de acuerdo al estudio de la escuela de psicología de la Universidad Diego Portales) más que el trabajar en oficios en que fueron capacitados, es la experiencia del trabajo la que les reporta mayor satisfacción.
- Avanzar en la coordinación con otras instancias que lleven a cabo programas de apoyo con condenados (en especial los programas laborales que realiza gendarmería), de manera de generar un sistema de apoyo a los reos que permita intervenir a tiempo en pos de su reinserción social.

V. BIBLIOGRAFÍA

- *Ficha de antecedentes del programa. Preparación Marco Lógico.*
- *Ficha de antecedentes del programa, información complementaria.*
- *Universidad Diego Portales, escuela de Psicología. Proyecto evaluación del programa reinserción laboral medio libre.*
- *Gendarmería de Chile (2003). Normas Técnicas de Libertad Vigilada del Adulto.*
- *Universidad de Santiago de Chile, (Parker, Peña, Barría, Magaña) "Estudio de impacto del nuevo catálogo de sanciones en penas alternativas a la reclusión" 2005*
- *Williamson, Bernardita. Políticas y programas de rehabilitación y reinserción de reclusos, experiencia comparada y propuestas para Chile. Fundación Paz Ciudadana.*
- *Ministerio de Justicia ¿Castigar o Rehabilitar? Las medidas alternativas a la reclusión en Chile. Estudio acerca del funcionamiento y resultados de las medidas alternativas a la reclusión. Agencia española de cooperación internacional y Ministerio de Justicia, División de Defensa Social.*
- *Patricia Mendoza, Mario Ramírez(2001) Modelo de intervención Diferenciada Para la Libertad Vigilada del Adulto, en Revista de estudios criminológicos y penitenciarios N°3. UNICRIM Gendarmería de Chile.*
- *Diagnóstico de la infraestructura de los Centros de Reinserción Social. Documento de trabajo elaborado por el Departamento de Tratamiento del Medio Libre. Mayo 2005.*
- *Cobertura Geográfica de Fiscalías, Defensorías y Centros de Reinserción Social. Documento de trabajo elaborado por el Departamento de Tratamiento del Medio Libre. Mayo 2005.*
- www.gendarmeria.cl

VI. ENTREVISTAS REALIZADAS

Equipo profesionales de Gendarmería y encargados de programas de Reinserción laboral
M. Eugenia Hofer, Departamento Tratamiento Medio Libre
Mario Ramírez, Departamento Tratamiento Medio Libre
Andrés Silva, Departamento Tratamiento Medio Libre
Rodrigo Toro y Cristina González, Departamento de Planificación de Gendarmería
Julio Jiménez, Jefe de presupuesto de Gendarmería de Chile

VII. ANEXOS

ANEXO 1(a): Matriz de Evaluación del Programa

ANEXO 1 (a)
MATRIZ DE EVALUACION DEL PROGRAMA

NOMBRE DEL PROGRAMA: Programa Reinserción Social de Reos con Penas Alternativas a la Reclusión (Programa Laboral del Medio Libre)				
<p>AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1994 MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE JUSTICIA SERVICIO RESPONSABLE: GENDARMERIA DE CHILE OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:</p> <ul style="list-style-type: none"> Asistir a la población penal, fomentando conductas, habilidades y capacidades que incrementen sus probabilidades de reinserción social e involucrará en este proceso a sus familias y a las instituciones, empresas y comunidad. Contar con una Administración eficiente y eficaz, apoyada en sistemas de información confiables y oportunos, que permitan optimizar la gestión y el proceso de toma de decisiones. <p>PRODUCTO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA: Producto = Asistencia Sub Producto = Estímulo a los cambios conductuales y el desarrollo de destrezas y habilidades. Producto Especifico= Capacitación</p>				
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo		
<p>FIN Se ha contribuido a mejorar la convivencia social y seguridad ciudadana.</p>	<p>Eficacia/Resultado Final 1.- Porcentaje de beneficiarios reincidentes legales una vez egresados del Programa</p>	<p>(N° beneficiarios intervenidos cada año que reinciden legalmente despues del egreso del programa/N° de beneficiarios intervenidos cada año)*100</p>	<p>Informe bianual del Dpto de Tratamiento en el medio libre en base a estadística del registro civil y sistema control penitenciario</p>	
<p>PROPOSITO Insertar laboralmente a condenados a medidas alternativas a la reclusión y salida controlada al medio libre.</p>	<p>Economía/Proceso 2.- Porcentaje de ejecución del presupuesto asignado</p>	<p>(Presupuesto total gastado cada año/Presupuesto total asignado cada año)*100</p>	<p>Ejecución presupuestaria institucional</p>	<p>Aumento del empleo a nivel nacional, regional y localExistencia de empleadores que otorguen vacantes laborales y contratos laborales.Estacionalidad y tipos de trabajos en que se produce la colocacion laboral afectan permanencia y contratacion de los beneficiarios del programa.</p>
	<p>Eficacia/Proceso 3.- Porcentaje de beneficiarios intervenidos respecto de los programados</p>	<p>(Número de beneficiarios intervenidos cada año/Número de beneficiarios programados cada año)*100</p>	<p>Informe anual del Departamento Tratamiento Medio Libre</p>	
	<p>Eficacia/Producto 4.- Porcentaje de beneficiarios colocados respecto de los capacitados</p>	<p>(N° de beneficiarios colocados cada año/N° de beneficiarios capacitados cada año)*100</p>	<p>Informe anual Dpto Tratamiento Medio Libre</p>	
	<p>Eficacia/Producto 5.- Porcentaje de beneficiarios que desertan del Programa</p>	<p>(Número de beneficiarios desertados cada año/Número de beneficiarios ingresados al Programa cada año)*100</p>	<p>Informe anual del Departamento Tratamiento Medio Libre</p>	

	Eficacia/Producto 6.- Porcentaje de beneficiarios intervenidos respecto de los diagnosticados.	(Número de beneficiarios intervenidos cada año/Número de beneficiarios diagnosticados cada año)*100	Informe anual del Departamento Tratamiento Medio Libre	
	Eficacia/Producto 7.- Porcentaje de beneficiarios intervenidos respecto de la población objetivo del programa	(N° de beneficiarios intervenidos cada año/N° de condenados promedio en medidas alternativas y salida controlada que conforman la población objetivo cada año)*100	Estadísticas sistema control penitenciario	
	Eficacia/Producto 8.- Porcentaje de beneficiarios capacitados respecto de los intervenidos	(N° de beneficiarios capacitados técnicamente y nivelados escolarmente cada año/N° de beneficiarios intervenidos cada año)*100	Informe anual Dpto Tratamiento Medio Libre	
	Eficacia/Resultado Final 9.- Porcentaje de beneficiarios colocados con contrato laboral o iniciación de actividades respecto de los colocados	(N° de beneficiarios colocados con contrato o iniciación de actividades cada año/N° de beneficiarios colocados cada año)*100	Informe anual Dpto Tratamiento Medio Libre	
Informe anual Dpto Tratamiento Medio Libre				
	Eficacia/Resultado Final 10.- Porcentaje de beneficiarios colocados en un trabajo que perciben una remuneración promedio mensual bruta sobre el ingreso mínimo	(Número de beneficiarios colocados con un salario bruto promedio mensual sobre el ingreso mínimo cada año/Número de beneficiarios colocados cada año)*100	Informe anual Dpto Tratamiento Medio Libre	
	Eficacia/Resultado Final 11.- Porcentaje de beneficiarios colocados sin contrato laboral o iniciación de actividades certificados por el CRS respecto de los colocados	(N° de beneficiarios colocados certificados por el CRS cada año/N° de beneficiarios colocados cada año)*100	Informe anual Dpto Tratamiento en el Medio Libre	
	Eficacia/Resultado Intermedio 12.- Porcentaje de beneficiarios colocados en un empleo remunerado respecto de los intervenidos	(N° de beneficiarios colocados en un trabajo remunerado cada año/N° de beneficiarios intervenidos cada año)*100	Informe anual Dpto Tratamiento Medio Libre	
	Eficacia/Resultado Intermedio 13.- Porcentaje de beneficiarios colocados que permanecen más de 2 meses en un trabajo respecto de los colocados	(Número de beneficiarios colocados que permanecen más de 2 meses en un trabajo cada año/Número de beneficiarios colocados cada año)*100	Informe anual del Departamento de Tratamiento en el Medio Libre	
	Eficiencia/Proceso 14.- Porcentaje de gastos administrativos del programa	(Gastos de administración en que incurren los establecimientos que ejecutan el programa cada año/Presupuesto total gastado del programa cada año)*100	Informe anual Dpto Tratamiento Medio Libre en base a la ejecución presupuestaria institucional	

COMPONENTE 1 Capacitación para el trabajo	Eficacia/Producto 15.- Porcentaje de beneficiarios que reciben formación para el trabajo respecto del total de personas diagnosticadas.	(Número de beneficiarios con formación laboral cada año/Número de beneficiarios diagnosticados cada año)*100	Informe anual Dpto Tratamiento Medio Libre en base a registros de Certificación del Organismo Capacitación Laboral o del CRS	Existencia de recursos para aplicación de encuestas a los beneficiarios del programa.
	Eficacia/Producto 16.- Porcentaje de beneficiarios que reciben capacitación técnica respecto del total de personas diagnosticadas.	(Número beneficiarios capacitados técnicamente cada año/Número de beneficiarios diagnosticados cada año)*100	Informe anual Dpto Tratamiento Medio Libre en base a registros de Certificación del Organismo Capacitación Laboral	
	Eficacia/Producto 17.- Porcentaje de beneficiarios que reciben nivelación escolar o alfabetización respecto del total de personas diagnosticadas.	(Número de beneficiarios alfabetizados y nivelados escolarmente cada año/Número de beneficiarios diagnosticados cada año)*100	Informe anual Dpto Tratamiento Medio Libre en base a registros de Certificación institución educacional	
	Eficacia/Producto 18.- Porcentaje de beneficiarios que reciben una capacitación laboral técnica certificada por un organismo competente	(Número Total de beneficiarios capacitados técnicamente con certificación cada año/Número Total de beneficiarios capacitados técnicamente cada año)*100	Informe anual Departamento Tratamiento Medio Libre	
	Eficacia/Producto 19.- Porcentaje de beneficiarios que desertan de la capacitación	(N° de beneficiarios desertados de la capacitación cada año/N° de beneficiarios ingresados a la capacitación cada año)*100	Informe anual Dpto Tratamiento Medio Libre	
	Eficiencia/Producto 20.- Costo promedio por beneficiario capacitado laboralmente	Presupuesto ejecutado por componente capacitación cada año/N° de beneficiarios capacitados cada año	Informe anual Dpto Tratamiento Medio Libre	
	Calidad/Producto 21.- Porcentaje de beneficiarios que se declaran satisfechos o muy satisfechos con la calidad de la capacitación laboral impartida.	(Número de beneficiarios que se declaran satisfechos o muy satisfechos de la capacitación impartida/Número de beneficiarios capacitados laboralmente)*100	Encuesta percepción calidad capacitación laboral a beneficiarios del Programa	
COMPONENTE 2 Colocacion laboral dependiente o independiente	Eficacia/Producto 22.- Porcentaje de beneficiarios colocados respecto del total de personas diagnosticadas	(Número de beneficiarios colocados cada año/Número de beneficiarios diagnosticados cada año)*100	Informe anual Dpto Tratamiento Medio Libre	
	Eficacia/Producto 23.- Porcentaje de beneficiarios que desertan de la colocacion laboral	(N° de beneficiarios que desertan de la colocación laboral cada año/N° de beneficiarios ingresados a la colocación laboral cada año)*100	Informe anual Dpto Tratamiento Medio Libre	

ACTIVIDADES	
<p>COMPONENTE 1 Capacitación para el trabajo</p> <ul style="list-style-type: none"> - - Diagnóstico de las características sociolaborales de los beneficiarios (evaluación de necesidades y requerimientos de los mismos en materia de nivelación escolar, colocación y capacitación en un trabajo). - - Incorporación a Talleres Formación Laboral. - - Incorporación a cursos o módulos de nivelación escolar. - - Coordinación con organismos de capacitación laboral privados o públicos para obtención de cupos de capacitación. - - Selección de los organismos de capacitación laboral que imparten la capacitación laboral y formación laboral a través de licitaciones en las regiones. - - Adjudicación de los cursos de capacitación. - - Derivación a cursos. - - Seguimiento de los beneficiarios durante el proceso de nivelación escolar o capacitación laboral. - - Supervisión y coordinación con los organismos de capacitación durante el proceso de capacitación laboral. - - Retroalimentación con organismos ejecutores. - - Evaluación participantes. - 	
<p>COMPONENTE 2 Colocación laboral dependiente o independiente</p> <ul style="list-style-type: none"> - - Diagnostico del mercado laboral local (identificación de rubros y actividades económicas susceptibles de ofrecer vacantes laborales). - - Entrevistas con empleadores para detectar vacantes laborales. - - Diagnostico puestos laborales. - - Derivación a puestos laborales. - - Coordinación y retroalimentación con empleadores que otorgan vacantes laborales. - - Colocación laboral independiente de los beneficiarios a través del apoyo económico en materias primas, insumos o maquinarias necesarias para el desarrollo de una actividad laboral por cuenta propia. - - Seguimiento, supervisión y asesoría beneficiarios. - - Evaluación participantes. - 	

Dirección de Presupuestos
División de Control de Gestión

ANEXO 1(b): Medición de Indicadores Matriz de Evaluación del Programa, período 2001-2004.

ANEXO 1 (b)

MEDICIÓN DE INDICADORES MATRIZ DE MARCO LÓGICO (PERIODO 2001 - 2004)

NOMBRE DEL PROGRAMA: Programa Centros de Educación y Trabajo Semiabiertos						
<p>AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1996 MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE JUSTICIA SERVICIO RESPONSABLE: GENDARMERIA DE CHILE OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:</p> <ul style="list-style-type: none"> Asistir a la población penal, fomentando conductas, habilidades y capacidades que incrementen sus probabilidades de reinserción social e involucrará en este proceso a sus familias y a las instituciones, empresas y comunidad. Contar con una Administración eficiente y eficaz, apoyada en sistemas de información confiables y oportunos, que permitan optimizar la gestión y el proceso de toma de decisiones. <p>PRODUCTO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA: Producto = Asistencia</p>						
Evolución de Indicadores						
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		CUANTIFICACIÓN			
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo	2001	2002	2003	2004
FIN Contribuir a mejorar la Convivencia Social y la Seguridad Ciudadana	Eficacia/Resultado Final 1.- Tasa de reincidencia legal de los egresados de los CET.	(Número de beneficiarios egresados del programa durante los últimos dos años que reincidieron legalmente/Número de beneficiarios egresados durante los últimos dos años)*100	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.
PROPOSITO Los internos condenados de los Centros de Educación y Trabajo Semiabiertos han desarrollado competencias sociales y hábitos laborales que mejoraron sus posibilidades de reinserción y convivencia social. Notas: * Se entiende por Competencias Sociales al conjunto de aspectos cognitivos y emocionales que habilitan a un individuo para su exitosa interacción social. Dentro	Economía/Proceso 2.- Porcentaje de fondos ejecutados	(Total del presupuesto del programa ejecutado cada año/Total de presupuesto asignado al programa cada año)*100	82.99 %
	Eficacia/Producto 3.- Porcentaje de plazas ocupadas	(Número de internos atendidos en los CET cada año/Total de plazas disponibles en los Centros de Educación y Trabajo Semiabiertos)*100	s.i.	s.i.	64.74 %	69.54 %

<p>de las competencias sociales se incluyen el autocontrol y la autoregulación emocional. * Se entiende por Reinserción al proceso sistemático de cambio al que accede de manera voluntaria un individuo, con el fin de lograr una inserción social positiva. Este cambio progresivo implica entre otros aspectos: el desarrollo de potencialidades y la adquisición de habilidades sociales.</p>	<p>Eficacia/Producto 4.- Porcentaje de condenados atendidos en Centros de Educación y Trabajo Semiabiertos en relación al total de condenados a reclusión.</p>	<p>(Número de condenados atendidos por el programa cada año/Número total de condenados en reclusión)*100</p>	<p>s.i.</p>	<p>s.i.</p>	<p>2.39 %</p>	<p>2.28 %</p>
---	---	--	-------------	-------------	---------------	---------------

	Eficacia/Producto 5.- Porcentaje de internos fugados de los Centros de Educación y Trabajo semi-abiertos	(Total de internos fugados de los Centros de Educación y Trabajo cada año/Número total de atendidos por el programa cada año)*100	0.00 %	2.59 %	0.00 %	0.00 %
	Eficacia/Producto 6.- Porcentaje de internos que ingresa a los CET en relación a quienes lo solicitan	(N° de internos ingresados a los CET cada año/N° de internos que solicita ingresar a los CET cada año)*100	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.
	Eficacia/Producto 7.- Porcentaje de internos evaluados que ingresa al programa	(Número de internos que ingresa a los CET cada año/Número de postulantes al programa evaluados por el consejo técnico)*100	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.
	Eficacia/Resultado Intermedio 8.- Porcentaje de beneficiarios del programa que logran desarrollar y/o potenciar sus redes familiares de apoyo	(Número de internos que logran desarrollar y potenciar sus redes familiares de apoyo/Número de internos en Centros de Educación y Trabajo Semiabiertos cada año)*100	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.
	Eficacia/Resultado Intermedio 9.- Porcentaje de internos del programa que logra desarrollar hábitos laborales	(Número de internos que logra desarrollar hábitos laborales/Número de internos en CET cada año)*100	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.
	Eficiencia/Proceso 10.- Porcentaje de gastos administrativos del programa	(Gasto administrativo anual del programa/Gasto anual efectivo del programa)*100	54.02 %	58.26 %	54.62 %	59.77 %
	Eficiencia/Producto 11.- Gasto anual promedio de transferencias por interno en el Programa	Total de Transferencias del programa ejecutadas cada año/Número de internos en el programa cada año	2766.21 M\$	2331.52 M\$	2823.35 M\$	2349.27 M\$
COMPONENTE 1 Internos de los Centros de Educación y Trabajo Semiabiertos, recibieron capacitación laboral, formación socio-laboral y apoyo a la educación regular.	Eficacia/Producto 12.- Porcentaje de condenados de los Centros de Educación y Trabajo capacitados anualmente	(Total de condenados del programa capacitados cada año/Total de condenados del programa cada año)*100	78.41 %	74.73 %	89.87 %	122.76 %
	Eficacia/Producto 13.- Porcentaje de internos que recibe apoyo para mejorar su nivel educacional	N° de internos que recibe apoyo para mejorar su nivel educacional cada año/N° de internos atendidos por el CET cada año	s.i.	s.i.	0.00 %	0.00 %
	Eficiencia/Producto 14.- Gasto anual promedio en capacitación y formación por interno atendido en el programa	Gasto total del programa destinado a capacitación cada año/Total de condenados del programa capacitados cada año	1050.16 M\$	941.14 M\$	889.98 M\$	553.04 M\$

	Economía/Proceso 15.- Porcentaje de fondos del programa destinados a capacitación y formación	(Total de fondos del programa destinados a capacitación, formación y/o apoyo a la educación/Total de fondos del programa ejecutados cada año)*100	29.77 %	30.17 %	28.33 %	28.90 %
COMPONENTE 2 Internos de los Centros de Educación y Trabajo Semiabiertos trabajaron regularmente en las unidades productivas de cada centro, recibiendo un incentivo monetario mensual por su trabajo.	Eficacia/Producto 16.- Porcentaje de internos del programa con competencias certificadas adquiridas por experiencia o práctica laboral.	(Total de condenados del programa con competencias certificadas adquiridas por experiencia o práctica laboral cada año/Total de condenados del programa cada año)*100	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.
	Eficacia/Producto 17.- Ingreso anual promedio por interno que desarrolla un trabajo productivo en los talleres CET	Sumatoria de los ingresos percibidos por internos trabajadores en talleres CET cada año/Número de internos que trabajaron en los talleres CET cada año	s.i.	s.i.	0.00 M\$	0.00 M\$
	Eficacia/Producto 18.- Porcentaje de internos que logran desarrollar un trabajo productivo relacionado con la capacitación laboral que recibieron en el CET	(Número de internos que logran desarrollar un trabajo productivo en el CET relacionado con la capacitación laboral impartida/Número de internos capacitados)*100	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.
	Eficacia/Producto 19.- Ingreso anual promedio de internos en CET semi-abiertos contratados por privados	Sumatoria de ingresos percibidos en el año por internos en CET contratados por privados/Número de internos en CET contratados por privados	s.i.	s.i.	0.00 M\$	0.00 M\$
	Economía/Proceso 20.- Porcentaje de ingresos propios generados por el programa	(Total de ingresos propios generados por el programa cada año/Total de fondos del programa ejecutados cada año)*100	87.79 %	87.29 %	89.59 %	88.88 %
	Economía/Proceso 21.- Porcentaje de fondos del programa destinados a proyectos productivos	(Total de fondos del programa asignados a proyectos productivos/Total de fondos fiscales asignados al programa)*100	10.15 %	12.09 %	9.66 %	12.45 %
	Economía/Proceso 22.- Porcentaje de los ingresos propios destinados a incentivos monetarios para internos	(Total de ingresos del programa asignados a incentivos/Total de ingresos por venta generados por el programa)*100	16.29 %	16.88 %	12.30 %	14.87 %

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS
EVALUACIÓN DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES**

ANEXO 2

FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE COSTOS³³

Instrucciones Generales

Para efectos de comparar presupuestos y gastos, estos deben ser expresados en moneda de igual valor. Para actualizar los valores en pesos nominales a valores en pesos reales del año 2005, se debe multiplicar los primeros por los factores señalados en la siguiente tabla:

AÑO	FACTOR
2001	1,0927
2002	1,0661
2003	1,0370
2004	1,0253
2005	1,0000

I. Información de la Institución Responsable del Programa Período 2001-04 (en miles de pesos de 2005)

1.1. Presupuesto de Gasto de la Institución Responsable del Programa y Gasto Efectivo

- Se debe señalar el total de presupuesto y gasto correspondiente a la institución responsable (Subsecretaría, Servicio, Dirección, según corresponda) de la ejecución del programa en evaluación, en los ítemes de: (i) personal, ii) bienes y servicios de consumo, iii) inversión, iv) transferencias y v) otros.
- El presupuesto asignado corresponde al presupuesto inicial aprobado en la Ley de Presupuestos del Sector Público más las variaciones que ocurren a lo largo del año. El año 2005, el presupuesto asignado corresponde al presupuesto inicial aprobado.

³³ En el presente instructivo los conceptos de costo y gasto se utilizan indistintamente.

Cuadro N°1: Presupuesto Asignado y Gasto Efectivo de la Institución Responsable del Programa
En miles de pesos de 2005

AÑO 2001	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	61.108.378	60.902.754	99.6
Bienes y Servicios de Consumo	22.697.303	22.598.842	99.6
Inversión	6.844.286	6.792.964	99.2
Transferencias	2.262.871	1.998.658	88.3
Otros	784.209	710.133	90.5
TOTAL	93.697.047	93.003.351	99.3

AÑO 2002	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	64.579.998	64.153.750	99.3
Bienes y Servicios de Consumo	24.677.575	24.547.368	99.5
Inversión	5.535.959	3.926.238	70.1
Transferencias	2.113.373	2.018.681	95.5
Otros	647.384	588.000	90.8
TOTAL	97.554.289	95.234.037	97.6

AÑO 2003	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	72.854.367	71.320.022	97.9
Bienes y Servicios de Consumo	25.389.590	25.244.236	99.4
Inversión	4.185.688	3.562.285	85.1
Transferencias	2.714.612	2.424.960	89.3
Otros	697.737	694.798	99.6
TOTAL	105.841.993	103.246.302	97.5

AÑO 2004	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	79.510.986	68.493.491	86.4
Bienes y Servicios de Consumo	25.885.777	25.262.507	97.6
Inversión	2.717.410	1.433.675	52.8
Transferencias	1.339.583	1.694.259	126.5
Otros	904.041	1.828.541	202.3
TOTAL	110.357.796	98.712.473	89.4

AÑO 2005	Presupuesto Asignado
Personal	82.271.652
Bienes y Servicios de Consumo	27.769.525
Inversión	1.712.739
Transferencias	1.372.521
Otros	463.459
TOTAL	113.589.896

II. Información Específica del Programa, Período 2001-04 (en miles de pesos de 2005)

2.1. Fuentes de Financiamiento del Programa

- Corresponde incluir las fuentes de financiamiento del programa, y sus montos y porcentajes respectivos. Las fuentes a considerar son las siguientes:
 - El aporte fiscal directo del programa: es aquel que se realiza con cargo al presupuesto asignado a la institución responsable mediante la Ley de Presupuestos del Sector Público.
 - Los aportes de otras instituciones públicas: son los recursos financieros incorporados en el presupuesto de otros organismos públicos (Ministerios, Servicios y otros), diferentes al responsable del programa. Corresponde incluir el detalle de dichos montos identificando los organismos públicos que aportan.
 - Otras fuentes de financiamiento: son los recursos financieros, que no provienen del Presupuesto del Sector Público tales como: aportes de Municipios, organizaciones comunitarias, los propios beneficiarios de un programa, privados o de la cooperación internacional. Corresponde incluir el detalle de los montos provenientes de "otras fuentes de financiamiento" identificando las fuentes.

Cuadro N°2: Fuentes de Financiamiento del Programa
En miles de pesos de 2005

	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%
FUENTES FINANCIAMIENTO	2001		2002		2003		2004		2005	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1.- Aporte Fiscal Directo	544.238	84.9	544.164	85.5	541.058	82.9	545.172	84.4	203.151	
1.1.- Aporte directo por Ley	358.992		361.112		354.767		204.207		203.151	
1.2.- Aporte Gendarmería	185.246		183.052		186.291		340.965			
Personal del CRS	117.164		121.441		126.923		145.480			
Arriendos de CRS	822		3.058		3.844		4.330			
Valorización infraestructura CRS	54.566		47.062		46.552		43.652			
Consumos básicos	11.001		10.624		8.102		7.672			
Materiales Oficina	1693		867		870		740			
Personal del Programa	0		0		0		139.091			
2.- Transferencias otras instituciones publicas	60.101	9.4	61.179	9.6	91.749	14.0	83.137	12.9	70.000	
Sence	54.045		55.639		72.590		71.771		70.000	
Ministerio Educación	6056		5540		19.159		11.366			
3.- Otras Fuentes de Financiamiento	36.426	5.7	31.465	4.9	20.173	3.1	17.644	2.7		
Otecs	36.426		31.465		20.173		17.644			
TOTAL	640.765	100	636.808	100	652.980	100	645.953	100	273.151	

Nota : Valorización de la infraestructura se refiere a los CRS en que funciona el Programa y que son de propiedad de Gendarmería o están en comodato.

2.2. Presupuesto de Gasto y Gasto Efectivo del Programa

- Se debe señalar el total de presupuesto y gasto del programa en evaluación, en los ítemes de: (i) personal, (ii) bienes y servicios de consumo, (iii) inversión, y (v) otros. En la medida que esto no sea posible, por estar algunos o la totalidad de estos ítemes en clasificaciones presupuestarias más amplias, se debe realizar la estimación correspondiente, asumiendo el programa respectivo como un Centro de Costos (Adjuntar anexo de cálculo y supuestos de dicha estimación).
- El presupuesto asignado corresponde al presupuesto inicial aprobado en la Ley de Presupuestos del Sector Público más las variaciones que ocurren a lo largo del año. El año 2005, el presupuesto asignado corresponde al presupuesto inicial aprobado.
- El gasto efectivo es la parte del presupuesto efectivamente gastada.
- La información contenida en este punto debe ser consistente con la del Cuadro N°4 "Total de Gasto Efectivo del Programa", en lo que se refiere a gasto efectivo del presupuesto asignado.

Cuadro N°3: Presupuesto Asignado y Gasto Efectivo del Programa.
En miles de pesos de 2005

AÑO 2001	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	231,927	239,213	103.1%
Bienes y Servicios de Consumo	278,170	273,938	98.5%
Inversión	34,141	29,377	86.0%
Otros	0	0	
Total	544,238	542,528	99.7%

AÑO 2002	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	253,962	252,703	99.5%
Bienes y Servicios de Consumo	255,859	256,784	100.4%
Inversión	34,343	33,874	98.6%
Otros	0	0	
Total	544,164	543,361	99.9%

AÑO 2003	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	256,592	255,883	99.7%
Bienes y Servicios de Consumo	250,726	251,435	100.3%
Inversión	33,740	33,164	98.3%
Otros	0	0	
Total	541,058	540,482	99.9%

AÑO 2004	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	284,571	284,571	100.0%
Bienes y Servicios de Consumo	226,601	226,594	100.0%
Inversión	34,000	33,867	99.6%
Otros	0	0	
Total	545,172	545,032	100.0%

AÑO 2005	Presupuesto Asignado
Personal	1.320
Bienes y Servicios de Consumo	168.007
Inversión	33.824
Otros	0
Total	203151

Nota: Para el año 2005 solo incluye la asignación directa al programa mediante la Ley de Presupuestos (no incluye aporte de Gendarmería).

2.3. Total de Gasto Efectivo del Programa

- Se debe señalar el total de gasto efectivo por año del Programa, incluidos aquellos con cargo a los recursos aportados por otras instituciones públicas o provenientes de las otras fuentes señaladas en el cuadro N° 2.
- El monto total de gasto efectivo del programa para cada año debe ser igual al monto total del Cuadro N°6 “Costos de Administración del Programa y de Producción de los Componentes del Programa” del

respectivo año y consistente con el monto total del Cuadro N°2 “Fuentes de Financiamiento del Programa” del respectivo año.

Cuadro N°4: Gasto Efectivo Total del Programa
En miles de pesos de 2005

AÑO	Gasto efectivo del Presupuesto Asignado	Otros Gastos³⁴	Total Gasto Efectivo del Programa
2001	542,528	96,527	639,055
2002	543,361	92,644	636,005
2003	540,482	111,922	652,404
2004	545,032	100,781	645,813

2.4. Costo de Producción de los Componentes del Programa

- Se debe señalar el monto total de costo involucrado en la producción de cada componente del programa. En los casos que corresponda se debe hacer el desglose por región.

Cuadro N°5: Costo de Producción de los Componentes del Programa
En miles de pesos de 2005 (Se adjunta cuadro)

AÑO 2001	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XII	RM	TOTAL
Componente 1 (Capacitación)	5.619	15.338	12.370	4.688	49.297	33.236	33.711	43.115	26.763	55.228	7.958	34.942	322.265
Componente 2 (Colocacion)	9.661	7.041	14.589	1.168	22.766	12.822	13.816	28.217	13.980	18.222	3.554	18.748	164.584
TOTAL COSTO PRODUCCION	15.280	22.380	26.959	5.856	72.062	46.058	47.527	71.332	40.743	73.450	11.512	53.690	486.849
Gastos Adm.	7.336	6.408	6.499	6.712	19.939	12.526	17.610	19.634	14.018	21.491	7.138	12.893	152.206
												TOTAL	639.055

AÑO 2002	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XII	RM	TOTAL
Componente 1 (Capacitación)	7.683	17.170	9.094	4.459	44.011	27.787	34.670	35.310	28.936	52.204	9.165	31.792	302.282
Componente 2 (Colocacion)	9.760	5.154	10.626	2.506	25.776	8.047	18.173	28.452	15.917	32.772	4.491	14.729	176.402
TOTAL COSTO PRODUCCION	17.443	22.324	19.720	6.965	69.787	35.834	52.843	63.763	44.852	84.976	13.655	46.521	478.684
Gastos Adm.	7.142	7.567	6.702	6.812	19.114	12.869	18.186	20.357	14.741	21.820	7.709	14.301	157.321
												TOTAL	636.005

AÑO 2003	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XII	RM	TOTAL
Componente 1 (Capacitación)	14.455	14.009	11.421	4.529	38.132	28.879	30.501	45.773	32.526	47.886	9.467	39.609	317.185
Componente 2 (Colocacion)	8.833	5.895	10.378	3.800	22.359	14.179	17.800	30.259	15.607	20.936	4.288	18.001	172.336
TOTAL COSTO PRODUCCION	23.288	19.903	21.798	8.329	60.491	43.058	48.301	76.032	48.133	68.822	13.755	57.609	489.521
Gastos Adm.	7.444	9.675	7.134	7.069	20.491	13.568	19.253	17.950	15.148	22.315	7.786	15.050	162.883
												TOTAL	652.404

³⁴ Corresponde a gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas (puntos 2 y 3 del cuadro N°2 “Fuentes de Financiamiento del Programa”).

AÑO 2004	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XII	RM	TOTAL
Componente 1 (Capacitación)	13.153	12.737	9.986	4.090	34.641	26.144	27.348	41.636	29.693	43.303	8.672	36.016	287.420
Componente 2 (Colocacion)	8.937	5.950	10.193	3.868	22.651	14.401	17.392	30.643	15.705	21.288	4.292	18.053	173.372
TOTAL COSTO PRODUCCION	22.089	18.687	20.179	7.958	57.293	40.545	44.740	72.279	45.398	64.591	12.964	54.069	460.792
Gastos Adm.	8.455	10.990	8.104	8.030	23.276	15.412	21.869	20.389	17.207	25.348	8.844	17.096	185.021
												TOTAL	645.813

2.5. Costos de Administración del Programa y Costos de Producción de los Componentes del Programa

- Corresponde señalar el desglose del gasto efectivo en: (i) costos de administración y (ii) costos de producción de los componentes del programa.
- Los costos de administración se definen como todos aquellos desembolsos financieros que están relacionados con la generación de los servicios de apoyo a la producción de los componentes, tales como contabilidad, finanzas, capacitación, evaluación, monitoreo, etc.
- Los costos de producción de los componentes del programa son aquellos directamente asociados a la producción de los bienes y/o servicios (componentes) del programa, tales como pago de subsidios, becas, prestaciones de salud, etc.

Cuadro N°6: Gastos de Administración y Costos de Producción de los Componentes del Programa
En miles de pesos de 2005

AÑO	Gastos de Administración	Costos de Producción de los Componentes	Total Gasto Efectivo del Programa
2001	152,206	486,849	639,055
2002	157,321	478,684	636,005
2003	162,883	489,521	652,404
2004	185,021	460,792	645,813