



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

SÍNTESIS EJECUTIVA

PROGRAMA PATRONATO NACIONAL DE REOS

**ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS**

JUNIO 2005

**Ministerio de Hacienda
Dirección de Presupuestos**

**SINTESIS EJECUTIVA¹ – N° 10
PROGRAMAS DE REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL: PATRONATO
NACIONAL DE REOS (PANAR)**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2001-2004
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2005: \$ 449 millones**

1. Descripción del Programa

1.1. Fin

Contribuir a mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana.

1.2. Propósito

Apoyar la reinserción social y brindar apoyo post-penitenciario a la población de condenados, que egresa al medio libre, mediante el desarrollo de acciones de control e intervención.

1.3. Población Objetivo

La población objetivo del PANAR se diferencia según el tipo de servicio (Componente) que entrega el programa:

- Componente de Eliminación de Antecedentes (1): población post penitenciaria que ha cumplido condena en cualquiera de los sistemas (cerrado, semiabierto y abierto), de la cual el 59% proviene del sistema cerrado y semiabierto. El año 2004 esta población asciende a un total de 38.339² personas.

- Componente de Atención psicosocial, capacitación y colocación laboral (2): población adscrita al D.L. 409³ y libertos condicionales, ambos considerados vulnerables⁴, que alcanza a 11.563⁵ personas el año 2004. En general dicha población corresponde a adultos jóvenes, entre 19 y 40 años, que provienen de estratos sociales bajos, la escolaridad es de nivel bajo, con conocimientos deficientes de escritura y lectura aún cuando hayan cursado parcial o totalmente la educación básica.

¹ Este informe de síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación al Programa Patronato Nacional de Reos en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES.

El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del panel de evaluadores y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

² Esta cifra corresponde a personas egresadas por cumplimiento de condena en libertad condicional, reclusión nocturna, libertad vigilada, y remisión condicional de la pena, y en el caso de los egresados del sistema cerrado y semiabierto corresponde sólo a una estimación de esta población.

³ Decreto que rige las acciones de eliminación de antecedentes de los egresados. Data del año 1932.

⁴ Ambas poblaciones son evaluados a través de un diagnóstico psicosocial.

⁵ De acuerdo a estudios de perfiles de atención del componente 2, se determinó por parte de la institución que la población vulnerable del D.L 409, y que es beneficiaria del componente 2 es de un 40%, y las personas que están en Libertad Condicional y que acceden a este componente en un 100% corresponden a población vulnerable.

- Componente de Prestaciones Asistenciales (3): población condenada en cualquiera de los sistemas, egresados de sus condenas, y sus familias⁶ en situación de vulnerabilidad⁷.

- Componente de Intervención personalizada de carácter integral (4): población adscrita al D.L. 409, libertos condicionales, y condenados con beneficio de salida controlada al medio libre, de entre 19 y 35 años considerados vulnerables. El año 2004 esta población es de 1.267 adscritos al D.L. 409, 10.296 libertos condicionales, y 770 condenados con salida controlada al medio libre.

1.4. Población Beneficiaria

Al año 2004 el número de beneficiarios efectivos es de 25.739⁸ personas adscritas al D.L. 409 (comp. 1). Respecto de los otros componentes, el año 2004 el número de beneficiarios efectivos es de 734 personas adscritas al D.L. 409 y libertos condicionales considerados vulnerables (comp. 2); 493 personas condenadas y familiares (comp. 3); y 200 personas consideradas vulnerables adscritas al D.L. 409, libertos condicionales, y condenados con beneficio de salida controlada al medio libre, de entre 19 y 35 años (comp. 4).

1.5. Descripción General del Diseño del Programa

El PANAR fue creado el año 1943, como una sección dependiente de Gendarmería de Chile bajo la línea del Director General de la Institución, pero con personalidad jurídica propia. La Dirección superior del programa está radicada en el Consejo del PANAR⁹.

El ámbito de acción del Programa es nacional y la prestación de servicios se realiza a través de los Patronatos Locales, que son unidades operativas a nivel local ubicadas en: Arica, Valparaíso, Rancagua, Santiago, Melipilla, Talca y Concepción. En el resto de las regiones la prestación de los servicios¹⁰, es atendida por los Centros de Rehabilitación Social de Gendarmería y/o las Unidades Penales Cerradas.

El programa consta de 4 componentes cuya producción es de responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva del PANAR, no obstante están involucradas las siguientes instituciones: Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) en la ejecución de los cursos que son licitados por PANAR para talleres de capacitación, impartidos en el componente 2; y Municipalidades en la derivación que el programa realiza hacia la red social de éstas para el componente 2 y 3. El componente 4 es ejecutado a nivel central, dependiente de la Secretaría Ejecutiva del PANAR y en sólo algunos Patronatos Locales (Región Metropolitana, V, VI y VIII).

⁶ No se tiene estimación del número de personas que implica esta población.

⁷ No existe una estimación de población vulnerable, por lo que se asume como población objetivo toda la población potencial.

⁸ Esta cifra contiene beneficiarios de distintos años, dado que pueden existir personas que no cumplen aún con el período exigido para firmar, considerando que el plazo de dicho trámite va desde 2 a 5 años.

⁹ El Consejo está conformado por el Director de Gendarmería quien lo preside, la Asistente Social más antigua y con el mayor grado de la Institución, que hace de Tesorera de la Secretaría Ejecutiva de PANAR, dos Consejeros nombrados por el Presidente de la República, el Jefe del Departamento Jurídico de Gendarmería, el Jefe del Departamento de Readaptación de Gendarmería, y el Jefe del Crimen

¹⁰ Cabe hacer notar que el producto entregado en dichas dependencias se refiere solo al Control y Gestión del proceso de eliminación de antecedentes (Decreto Ley N° 409), el resto de los componentes 2 y 3 no entrega productos en los lugares donde no existen Patronatos Locales.

Componente 1: Control y gestión del proceso de eliminación de antecedentes de las personas que se encuentran adscritas al Decreto Ley N° 409.

Este componente consiste en el control del proceso de eliminación de antecedentes, a través del registro mensual de firmas de los condenados que están sujetos a este beneficio, de acuerdo a lo que estipula la norma legal. Las personas adscritas a la eliminación de los antecedentes, deben cumplir un conjunto de requisitos, dentro de los cuales se establece que los primerizos deben firmar mensualmente durante 2 años y los reincidentes deben hacerlo durante 5 años. Posteriormente el proceso continúa con la gestión de la tramitación del beneficio de eliminación de antecedentes. Adicionalmente se realizan actividades de difusión de este beneficio, principalmente en la población penal de medio cerrado y medio libre.

El diseño del programa establece que la adscripción al beneficio del D.L. 409 es voluntaria. Esto implica que el acceso al beneficio se realiza en la medida que el beneficiario accede a la información de dicho Decreto.

Los organismos responsables de la ejecución de este componente son los Patronatos Locales y las Unidades Penales Cerradas, no obstante la eliminación final de los antecedentes no depende de la gestión del programa sino que es el Ministerio de Justicia a través de los SEREMIS, quienes otorgan la autorización definitiva para la eliminación de antecedentes.

Componente 2: Personas vulnerables, de Libertad Condicional y D.L.409 reciben atención psicosocial, capacitación y colocación laboral.

Este componente está compuesto por 3 subcomponentes. Se evaluó la condición de vulnerabilidad a través de un diagnóstico psicosocial inicial a los beneficiarios y una vez determinada su condición de vulnerabilidad se identifica las necesidades de capacitación, formación y/o nivelación de estudios.

En el caso de los libertos condicionales, el programa además debe realizar el control de firma de todos los beneficiarios que reciban esta atención.

Subcomponente 1: Intervención psicosocial

Consiste en la realización de actividades orientadas a desarrollar habilidades psicosociales en los beneficiarios. En primer lugar se realiza un diagnóstico integral a cada beneficiario al momento de su ingreso, para luego elaborar un diseño de intervención psicosocial a partir del diagnóstico. Las intervenciones pueden consistir en atención social individual, visitas a terreno para verificar situación laboral, entrevistas al beneficiario y a la familia, participación en talleres de desarrollo e información.

Subcomponente 2: Capacitación, formación y nivelación de estudios.

Las actividades de capacitación y formación consisten en nivelación de estudios y capacitación para desarrollar oficios determinados¹¹. Los cursos se contratan

¹¹ Entre los cuales se mencionan carpintería, amasandería y repostería, gasfitería e instalaciones sanitarias, etc

directamente, y se establecen contratos de servicios¹². En algunos Patronatos Locales se han realizado gestiones con el SENCE y se ha logrado implementar en forma gratuita cursos para los beneficiarios de este componente. En el caso de la nivelación de estudios, se opera a través de un proceso de licitación pública anual, en el cual PANAR participa como entidad ejecutora, condición que adquiere en el año 1996. La entrega del servicio se ajusta a los lineamientos establecidos por MINEDUC.

Sub componente 3: Beneficiarios colocados.

Las actividades de colocación operan principalmente a través de la derivación de los beneficiarios a las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL), existiendo además contactos esporádicos con empresas en forma directa. Las actividades de colocación consisten en derivarlos a las distintas redes de apoyo con el objetivo de lograr una inserción laboral. Además y en forma complementaria se realizan talleres de Preparación para el Trabajo, de Desarrollo Personal y Técnicas de Comunicación.

Las actividades incluidas en los subcomponentes 1 y 2 se entregan solamente en los lugares donde existen Patronatos Locales, en el resto de las regiones la población objetivo no accede a ellas.

Componente 3: Condenados, egresados y familiares acceden a prestaciones asistenciales y programas culturales.

Para el desarrollo de este componente los Patronatos Locales directamente gestionan las prestaciones asistenciales¹³, las cuales son financiadas principalmente con el Fondo Nacional de Emergencias¹⁴.

Es importante señalar que este fondo no obedece a un patrón determinado de distribución, ya que se utiliza para cubrir emergencias (fallecimientos, enfermedades, etc.) y solicitudes (locomoción, enseres, etc.) que ameriten su financiamiento, las que son sometidas al Consejo de PANAR.

Componente 4: Personas carenciadas, adscritas al Decreto Ley N° 409 y/o con libertad condicional y/o condenados con salida controlada al medio libre, reciben intervenciones personalizadas de carácter integral a través de la línea de intervención denominada “Hoy es mi Tiempo” (HEMT).

A partir del año 2003, el PANAR asume la ejecución del Programa “Hoy es mi tiempo”¹⁵, el que inicialmente en el período 2001-2002 fue ejecutado por FOSIS.

Este componente está compuesto por 3 subcomponentes.

Subcomponente 1: Entrega de apoyo psicosocial personalizado.

¹² Cabe destacar que la personalidad jurídica de PANAR como Corporación de Derecho Privado la faculta para contratar de forma directa sin recurrir a licitación pública.

¹³ Las prestaciones asistenciales consisten principalmente en: Cancelación de funerales, Cancelación de matrículas y útiles escolares, Prótesis, Artículos deportivos. En el ámbito cultural, se atiende a población a través de la realización de: Actividades musicales, teatro, actividades literarias, etc.

¹⁴ Cuyos recursos provienen de la Colecta Nacional.

¹⁵ Este Programa fue diseñado y ejecutado inicialmente (2001-2002), por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS. Surgió de un convenio establecido entre la Dirección Ejecutiva del FOSIS (a través de la Subdirección de Desarrollo Institucional), el Ministerio de Justicia (a través de la División Social), y Gendarmería de Chile (a través del Patronato Nacional de Reos, PANAR).

Consiste en un trabajo de acompañamiento personalizado para los beneficiarios, en que los miembros del equipo profesional del Programa se hacen cargo de grupos de 20 usuarios (as) en promedio, estableciendo vínculos personales con ellos y sus familias durante un plazo de 9 meses, y por medio de la realización de talleres de formación sociolaboral, cuya duración es de 40 horas, ejecutados en dos meses. Los talleres son dictados por los mismos profesionales del programa, en cada una de las regiones en que se desarrolla el mismo, por lo que no se recurre a licitaciones ni contrataciones de terceros. Este subcomponente tiene carácter de voluntario.

Subcomponente 2: Nivelación de estudios.

La nivelación de estudios, básicos o medios es un requisito de entrada obligatorio¹⁶ en esta línea de intervención. Se realiza por medio de la obtención de becas de estudio por parte de establecimientos educacionales. El Programa Chilecalifica paga directamente a cada establecimiento educacional por cada nivelación de estudios lograda.

HEMT gestiona directamente la obtención de las becas con Centros de Educación de Adultos (CEA), explicando las características de la línea de intervención y solicitando que los beneficiarios del programa asistan como alumnos regulares. Se establece un convenio entre el HEMT y cada CEA (se opera con un CEA por región), en el que se precisa el número de alumnos y el número de cupos y becas otorgadas por parte del establecimiento educacional. Los beneficiarios se someten al procedimiento normal del proceso educativo implementado por el establecimiento educacional al que ingresan.

Dependiendo de lo que defina el convenio que se firme, existe la posibilidad que el programa pague un arancel por cada alumno en nivelación de estudios (\$5.000 mensuales por 10 meses). También se contempla la compra directa de útiles escolares para cada beneficiario.

Como una forma de monitorear el desarrollo de las actividades del subcomponente, los profesionales (monitores) visitan en terreno los establecimientos educacionales a los que asisten los beneficiarios y verifican su asistencia a los mismos.

Subcomponente 3: Mejoramiento de la empleabilidad: capacitación en oficio.

Consiste en el financiamiento de capacitación laboral de acuerdo a un diagnóstico que determina las necesidades y proyección de los beneficios.

HEMT trabaja en todas las regiones con instituciones de capacitación reconocidas¹⁷ y opera por medio de la contratación directa. Previo a ello, solicita (en el mes de marzo de cada año) a las instituciones señaladas el programa de cursos que impartirán. Los cursos se seleccionan en función de los requerimientos de los beneficiarios y la proporción de horas prácticas por sobre las horas de teoría. Los cursos realizados pertenecen a distintas áreas orientadas explícitamente al autoemprendimiento¹⁸.

¹⁶ A partir del año 2003 se hace obligatorio.

¹⁷ INACAP, USACH, INDURA, Universidad de Chile . No se está operando con los Programas Sociales del SENCE debido a que se ha optado por la contratación directa de instituciones de capacitación.

¹⁸ Computación, electricidad, estructuras metálicas, instalaciones eléctricas y sanitarias, repostería, peluquería, entre otras.

Este subcomponente también puede contemplar la compra de herramientas para profesionalizar el oficio de cada beneficiario participante¹⁹. También se cuenta con un subsidio para la compra de útiles escolares según sea el caso.

Los profesionales (monitores) supervisan en terreno la realización efectiva de los cursos y las condiciones de ejecución de los mismos, definidas en el convenio firmado con cada institución contratada. Además, en dichas visitas, se supervisa el control de asistencia de los beneficiarios.

Subcomponente 4: Colocación laboral: Independiente o Dependiente.

a) La Colocación Independiente comprende dos beneficios: i) Formación como microempresario, donde los beneficiarios son asesorados y capacitados por una empresa consultora contratada directamente para tal efecto, y consta de 50 horas de clases presenciales. Las empresas deben proveer los siguientes servicios: elaboración de un plan de negocios para cada beneficiario participante, seguimiento de los participantes por un mes, diseño y elaboración de flujo de caja y plan de ahorro, y formalización de las iniciativas²⁰; y/o ii) Financiamiento directo para la compra de maquinarias, herramientas, mercaderías, pago de permisos y/o pago de patentes, necesarios para el desarrollo de las iniciativas de auto emprendimiento o microempresas iniciadas por los beneficiarios.

b) La Colocación Dependiente comprende la gestión de la contratación formal (con contrato), por parte de un privado (contratistas, empresas).

HEMT realiza actividades de difusión del programa a nivel regional y gestiona directamente la contratación de los beneficiarios por parte de empresas y contratistas contactados especialmente para tal efecto. Se proporciona al empleador un subsidio a la contratación de \$50.000 al mes, por 7 meses por cada beneficiario contratado.

El beneficiario es acompañado por un profesional del HEMT en el proceso de incorporación laboral (presentación en el lugar de trabajo y firma del contrato laboral). Adicionalmente, se le ofrece al empleador un acompañamiento el que consta de la presencia y apoyo de un profesional de la línea programática, por todo lo que dure la participación del beneficiario en el programa (hasta nueve meses).

1.6. Antecedentes Financieros

El programa se financia a través de 2 fuentes de financiamiento: a) Aporte fiscal del presupuesto de Gendarmería desglosado en una asignación específica para el programa y otros gastos realizados por Gendarmería correspondiente a Personal y Bienes y Servicio de Consumo, y b) Aporte de otras instituciones públicas como el Ministerio de Educación en forma de becas de nivelación de estudios, Intendencias y Municipalidades a través de fondos concursables a los que el programa postula, cuya importancia relativa se ha incrementado en el período desde un 0,4% a un 5% del presupuesto total.

El presupuesto del programa, considerando aporte fiscal, alcanzó en el año 2004 un total de \$754 millones, aumentando en 60% respecto del año 2001. La asignación específica del programa alcanzó \$452 millones el año 2004, aumentando un 87% respecto de la

¹⁹ Acción que es llamada "2ª solución".

²⁰ Por ejemplo: iniciación de actividades, elaboración de facturas, pago de IVA, contabilidad formal.

misma asignación en el año 2001. Para el año 2005 esta asignación es de \$449 millones, la que representa un 0,4% del presupuesto asignado a Gendarmería.

El gasto efectivo del programa alcanzó a \$754 millones el año 2004, lo que significa un aumento de 60% respecto del año 2001.

2. Resultados de la Evaluación

2.1 Diseño

El problema que aborda el programa ha sido correctamente identificado. Asimismo la situación que dio origen al Programa se mantiene.

Existe cierta contradicción en la definición de la población potencial y objetivo del programa con la misión del PANAR la que define el ámbito de acción hacia la población post-penitenciaria. Concretamente tres de los cuatro componentes del programa (2, 3 y 4), atienden personas que no han terminado condena, y que no pertenecen a la población post-penitenciaria.

Por otra parte el actual diseño del D.L. N° 409 no da la posibilidad de la eliminación de los antecedentes prontuarios de forma inmediata para todos los condenados que cumplen los requisitos, ya que sólo en la medida que ellos sepan de la existencia de este beneficio se adscriben a él, lo que genera ineficacia respecto del objetivo buscado que es eliminar la connotación estigmatizadora que implican los antecedentes.

En términos de diseño los indicadores son adecuados y pertinentes para medir los ámbitos de control de proceso y producto, no obstante el programa carece de indicadores para medir resultado intermedio y final y la dimensión de calidad.

2.2 Organización y Gestión

Las responsabilidades de las funciones relacionadas con la producción de los componentes, así como la definición de las funciones de apoyo y soporte técnico, no están bien definidas, y no se observan áreas de trabajo con objetivos ni metas que puedan ser monitoreadas.

Para el nivel de actividad y cobertura existente, la actual estructura organizacional y el personal que posee el programa, permite llevar a cabo la ejecución de los componentes. No obstante, si se asumiera una labor más integral y amplia en la política post-penitenciaria la estructura y el personal resultarían claramente deficitarios, dada la escasa cobertura regional, la inexistencia de funciones dentro de la institución para labores de estudios, seguimiento y evaluación, entre otros.

El soporte organizacional con que cuenta el Componente HEMT actualmente, es considerado suficiente para la producción de los componentes y el logro del propósito. No obstante, se debe señalar que éste, especialmente a nivel central²¹, es evaluado como el mínimo deseable, debido a que el Coordinador Nacional del Programa, concentra la mayoría de las funciones de coordinación, dirección y supervisión del mismo. Esto

²¹ Cabe recordar que a nivel central, el Programa cuenta con el Coordinador Nacional y una secretaria.

representa una situación de fragilidad organizacional, puesto que una eventual ausencia del coordinador puede afectar el funcionamiento del programa.

No se observa una coordinación a nivel de Gendarmería para abordar la política post penitenciaria desde una perspectiva que vaya más allá de los aspectos de control de firmas, y aspectos asistenciales.

Se detectan importantes carencias en lo que compete a las funciones de monitoreo y seguimiento, lo cual impide al Programa contar con una retroalimentación relevante y oportuna acerca de la forma como se desarrollan sus procesos de gestión administrativa y los resultados y efectos del programa.

Existen problemas para acceder a información fidedigna y con la oportunidad requerida para efectuar seguimiento y evaluación de la gestión y los resultados del programa. El aspecto más preocupante es la precariedad de la información clave para la toma de decisiones de programas que tienen que ver con la rehabilitación y reinserción social de la población beneficiaria de este programa, que tal como se señala abarca a la gran mayoría de la población penal.

2.3 Eficacia y Calidad

El desempeño del programa en cuanto a la producción de los componentes es el siguiente:

Componente (1), Control y gestión del proceso de eliminación de antecedentes.

- Se ha atendido al 100% de quienes postulan a eliminación de antecedentes, alcanzando a 9.142 personas el año 2004, cifra que es menor en un 31% respecto del año 2001.
- Con la información disponible no es posible analizar la cobertura de este componente.

Componente (2), Personas vulnerables, de Libertad Condicional y D.L.409 reciben atención psicosocial, capacitación y colocación laboral.

- No es posible evaluar el desempeño del programa en cuanto a la producción de este componente por cuanto no se cuenta con la información necesaria para ello.

Componente (3), Condenados, egresados y familiares acceden a prestaciones asistenciales y programas culturales:

- En el período 2001 - 2004 se entregaron un total de 183 prestaciones alcanzando en el año 2004 un número de 33 prestaciones lo que representa una disminución de 48% respecto del año 2001. Éstas mayoritariamente son para población del sistema cerrado²² y sus peticiones se concentran en la Región Metropolitana. La disminución obedece a que desde el año 2003 la Secretaría Ejecutiva del PANAR instruyó a los Patronatos Locales y Direcciones Regionales, abstenerse de realizar solicitudes al Fondo Nacional sin antes haber utilizado las redes sociales locales y regionales. Este criterio debiera revisarse, con el objeto de cubrir las necesidades de la población que

²² Población con penas privativas de libertad.

egresa y que requiere de apoyos inmediatos para el complejo proceso de reinserción social.

- La cobertura de beneficiarios efectivos respecto de su población objetivo es bastante reducida, representando menos del 1%.

Componente (4), Intervenciones personalizadas de carácter integral “Hoy es mi Tiempo” (HEMT), éste presenta para sus distintas líneas de acción un buen desempeño en términos de eficacia.

- El 100% de quienes son atendidos en el subcomponente Intervención Psicosocial reciben atención en todos los años analizados. Esto implica que el componente HEMT cumple adecuadamente con el objetivo de proporcionar apoyo psicosocial personalizado a todos sus beneficiarios. Por otro lado, el número de contactos²³ promedio por cada beneficiario aumentó desde 39 en el 2003 a 54 el 2004. Es decir, no sólo se incrementa la variedad de prestaciones de este subcomponente, sino que también su número.
- El 100% de los beneficiarios que inician nivelación de estudios, lo terminan. Esto demuestra que el componente HEMT es eficaz en la entrega de sus prestaciones.
- En el año 2004 sólo el 53% de los beneficiarios se capacita, cifra que disminuye respecto de la observada el año 2001 (78%). Ello puede explicarse por cambios en el perfil de los beneficiarios y por una orientación del Componente a apoyar las capacidades y habilidades laborales ya existentes en los beneficiarios, focalizándose en el autoemprendimiento y la colocación dependiente. No obstante lo anterior, el 95% y 96% de los beneficiarios terminan su capacitación en oficio y se certifican, porcentaje que ha sido calculado para los años 2003 y 2004 respectivamente. Ello demuestra la eficacia del Componente al lograr que la mayor parte de los beneficiarios que inician una capacitación laboral, la terminan exitosamente.
- En cuanto al subcomponente Colocación, los resultados son adecuados en función de los lineamientos del HEMT, de privilegiar la colocación independiente. Es así como el porcentaje de beneficiarios incorporados a una fuente laboral dependiente registra una baja ostensible desde un 23% en el año 2001 a un 2% en el año 2004. En tanto el porcentaje de beneficiarios incorporados a una fuente laboral independiente, registra una sostenida alzada desde un 77% el 2001 a un 98% el año 2004.

La cobertura del componente HEMT es de un 100% todos los años respecto de su población objetivo, no obstante el año 2004 sólo alcanza el 2% de la población potencial.

No es posible evaluar el efecto del programa sobre la reinserción socio - laboral por cuanto no se cuenta con la información necesaria para ello.

Se constata que el Programa ha ido mejorando la focalización hacia la población post penitenciaria, no obstante, la focalización del componente Control y gestión del proceso de eliminación de antecedentes (1), en los dos estudios de perfiles que se ha realizado favorece a la población de mayores ingresos, que tiene un buen nivel de educación, mejores oficios, etc., representativa de la población penal de medidas alternativas a la

²³ Por contacto se entiende: entrevista, visita domiciliarias, visitas a lugares de trabajo, de capacitación o nivelación de estudio. Matriz de Marco Lógico del Programa.

reclusión (69%), dejando de cubrir una población que proviene de condenas de mayor complejidad, y de mayor desprotección social, con mayores dificultades de reinserción.

Sólo existe una evaluación de satisfacción de beneficiarios en el Componente HEMT. Éste cuenta con dos evaluaciones²⁴ que muestran una valoración positiva del HEMT, principalmente en los siguientes aspectos: la relación que se establece con el equipo de profesionales, el apoyo en los temas familiares, el estilo de trabajo del equipo, el trabajo en el área psicosocial, la posibilidad de construir un proyecto de vida y la calidad de la capacitación. Sin embargo, en el ámbito de la capacitación en oficio y colocación laboral, la percepción de los beneficiarios es más negativa.

2.4 Eficiencia y Economía

Eficiencia

En cuanto a los costos promedios por unidad de producto para el período 2001-2004, los resultados son los siguientes:

En relación al control y gestión del proceso de eliminación de antecedentes (comp. 1), costo anual por beneficiario atendido es bajo y se mantiene estable en el período evaluado cercano a los \$4.000, dado que este es un proceso simple una vez instalado el puesto de recolección y control de firmas.

Respecto del servicio de atención psicosocial, capacitación y colocación laboral (comp. 2), el costo promedio por interno atendido es de \$293.000 el año 2004, aumentando en un 510% respecto del año 2001, lo que se explica principalmente por una disminución importante del número de beneficiarios, de casi un 80%. Esto debido por una parte a la transferencia de beneficiarios desde este componente al componente 4 HEMT, y por otra, a un aumento de un 35% en el costo total de producción, esto último debido a un cambio en el tipo de proyectos.

En relación a las prestaciones asistenciales y programas culturales (comp. 3), el costo promedio por interno atendido en el componente 3, es de \$61.000 el año 2004, aumentando en 79% respecto del año 2001, lo cual puede ser explicado por el menor número de beneficiarios atendidos, sin existir variaciones en los costos.

En relación a las intervenciones personalizadas de carácter integral a través de la línea de intervención HEMT (comp. 4) la evaluación señala que el costo promedio por beneficiario en atención psicosocial es de \$354.000 el año 2004, aumentando en 32% respecto del año 2003. Ello se explica, por la modificación de la malla de talleres, incrementando los talleres, de un número de 9 en el 2003 a 14 tipos de talleres el año 2004.

- El costo promedio por beneficiario atendido en Nivelación de Estudios alcanza a \$34.000 el año 2004, la que presenta un leve aumento (4,7%) respecto del año 2003. La variación se explica principalmente por un incremento del costo de matrícula en los establecimientos educacionales en que se realizó la nivelación.

²⁴ Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, "Evaluación Participativa del Programa Hoy es Mi tiempo", 2003, y Focaliza Consultores. "Evaluación de Impacto Programa Hoy es Mi Tiempo". 2002.

- El costo promedio por beneficiario atendido en Capacitación es de \$297.000, cifra similar a la del año 2003.

- El costo promedio por beneficiario colocado es de \$519.000 el año 2004, aumentando en 20% respecto del año 2003. Este aumento, se explica principalmente por el énfasis que ha puesto el Componente HEMT en la contratación directa de servicios de colocación laboral cada vez más completos y por consiguiente más costosos, de acuerdo a la oferta del mercado de la capacitación laboral.

En términos generales se puede señalar que el costo promedio del componente 2 de \$252.000 en los últimos 2 años no presenta diferencias importantes con el costo promedio del HEMT (Comp. 4), \$273.000 para el mismo período, aunque hay que señalar que este último externaliza la capacitación (privilegia calidad a precio) y tiene mejor estructurada y organizada la atención psico-social. En definitiva, al ajustar por calidad de servicio entregado, los costos por beneficiario del componente 2 resultarían ser más elevados.

Los gastos de administración del programa representan el 35% del gasto total el año 2004, disminuyendo su participación respecto del año 2001 cuyo porcentaje alcanzó el 40%.

Economía

La ejecución presupuestaria presenta un promedio de un 96% entre los años 2001-2004, alcanzando a 95% este último año, lo cual se evalúa positivamente.

Respecto de los aportes de terceros el programa ha hecho un esfuerzo por atraer recursos de otras instituciones, logrando aumentar de 0,4% a 5,1% los recursos por esa vía en el período 2001-2004.

2.5 Justificación de la Continuidad del Programa

La necesidad de que el programa PANAR siga existiendo se fundamenta principalmente en lo siguiente:

- Apoyar la reinserción social de la población post penitenciaria, constituye un eje fundamental en el circuito de las instituciones que constituyen el sistema de control y prevención de la delincuencia.
- Existen altas tasas de reincidencia, las cuales son de población que ya ha cumplido condena, por lo que es fundamental contar con programas dirigidos a la reinserción y rehabilitación de esta población, pero con criterios de focalización más adecuados, dados los resultados que se obtienen del análisis de la población efectiva.
- Se considera que el PANAR es la instancia indicada para realizar la labor a la población post penitenciaria, no obstante dadas las conclusiones respecto a la eficacia y eficiencia debe reformular la producción de sus componentes, en la dirección del tipo de intervención del componente HEMT.

No obstante, y en función de los resultados de la evaluación, el programa debe ser rediseñado considerando las recomendaciones que se señalan a continuación.

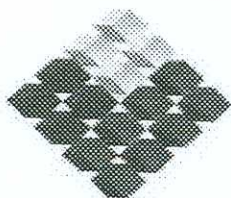
2.6 Principales Recomendaciones

1. Establecer las acciones necesarias que permitan contar con información fidedigna respecto de datos esenciales del Programa: población potencial, objetivo, beneficiaria, producción de los componentes a nivel nacional y regional, antecedentes sobre la calidad de las prestaciones. Lo anterior implicará fortalecer y/o crear una unidad especialmente dedicada al tema de la información, de los estudios y de la evaluación.
2. Revisar el Proyecto de Ley para la modificación del D.L. 409, en términos de que todas las personas que cumplan condena tengan el derecho de acogerse automáticamente a la tramitación de la eliminación de antecedentes, si es que cumplen con los requisitos establecidos por la ley.
3. Redefinir los subcomponentes del Componente 2:
 - Reorientar gradualmente y en función de una priorización de recursos institucionales, la prestación de intervención psicosocial, capacitación y colocación en la modalidad HEMT, dado los resultados positivos que entrega en términos de eficacia y eficiencia.
 - Revisar la pertinencia de abrir otro subcomponente relacionado con la actividad de derivación hacia la red social que realiza PANAR. Considerando que ha logrado generar contactos y apoyos con municipios e instituciones, es positivo aprovechar dicha expertise y fortalecer el tipo de derivación, especialmente en toda la red de las Oficinas de Colocación, contacto con empresarios, voluntariado, entre otras.
4. Realizar una revisión de la actual estructura organizacional que permita establecer las responsabilidades por las funciones de línea relacionadas con los productos, así como la definición de las funciones de apoyo y soporte técnico. Esta revisión y propuesta debiera hacerse una vez analizada la misión de la institución y los cambios que puedan derivarse en el diseño de los componentes a partir de las recomendaciones realizadas y consensuadas en el marco de esta evaluación.
5. Fortalecer la coordinación a nivel de Gendarmería para abordar la política post penitenciaria desde una perspectiva que vaya más allá de los aspectos de control de firmas y aspectos asistenciales. Esto implica abordar la discusión de la Política de Reinserción, en el marco de los desafíos que enfrenta el tema reforma procesal penal, seguridad ciudadana y otros, que sin duda afectan al conjunto del logro del propósito y el fin del programa.
6. Desarrollar un Sistema de Control de Gestión asociado al proceso de definiciones estratégicas del Programa, que permita identificar objetivos, metas y desarrollar un sistema de indicadores de gestión que posibilite el monitoreo y la evaluación del cumplimiento de los objetivos, particularmente a nivel de resultados.
7. Es necesario que exista un mayor control y evaluación de los resultados que la institución tiene en el ámbito de los procesos de derivación hacia las redes sociales del gobierno a nivel nacional, regional y local, así como con los organismos privados y de voluntariado. Esto, permitirá conocer los aspectos logrados, los déficit y proyectar una política al respecto.
8. Para medir adecuadamente la reinserción socio-laboral, de los beneficiarios del Programa PANAR, se requiere la realización de estudios periódicos de evaluación de

impacto del Programa (incluido el Componente Hoy es mi tiempo). Un estudio con base a técnicas econométricas (uso de grupo de control), permitiría determinar en qué medida, los programas PANAR tradicional y el Componente Hoy es Mi tiempo contribuyen a la reinserción social y laboral de las personas que participan en ellos. Otra alternativa, la constituye la utilización de indicadores de reincidencia. Igualmente ello obligaría a contar con estudios periódicos de reincidencia que permitieran construir los indicadores y elaborar series de tiempo para establecer tendencias significativas.

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

JUNIO 2005



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE JUSTICIA

ORD N° 2683 /

ANT : a) Carta de fecha 20 de junio de 2005, de Jefa de División de Control de Gestión, Dirección de Presupuestos.

b) Oficio N° 2577 del Sr. Director Nacional de Gendarmería de Chile, de fecha 28 de junio de 2005.-

MAT : Se remite comentarios al Informe Final de Evaluación Programas de Rehabilitación y Reinserción Social.

SANTIAGO, 28 JUN. 2005

DE: SUBSECRETARIO DE JUSTICIA

**A: SR. DIRECTOR DE PRESUPUESTOS
MINISTERIO DE HACIENDA**

De acuerdo a lo establecido en el Protocolo de Acuerdo suscrito entre la Dirección de Presupuestos, dependiente del Ministerio de Hacienda, y el H. Congreso Nacional con motivo de la tramitación del Presupuesto 2005, correspondió, en el marco de la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales, desarrollar la evaluación de los Programas de Rehabilitación y Reinserción Social de Gendarmería de Chile. En tal sentido y de acuerdo a lo señalado en la carta del antecedente, se ha considerado necesario realizar los siguientes comentarios en torno al Informe Final presentado por el panel de evaluación:

Observaciones y Comentarios Generales:

A

Durante los gobiernos de la Concertación, se han gestionado importantes instrumentos que hoy podríamos entender como base para la definición de una política de reinserción social, entre los que cabe destacar la inversión en infraestructura destinada a reducir los niveles de hacinamiento; la incorporación de privados a través del sistema de concesiones que posibilitará el aumento de la cantidad y calidad de oferta de prestaciones en este ámbito; la nueva Ley de modernización y planta, que favorece una intervención más racional al interior de los establecimientos.

DIRECCION DE PRESUPUESTOS OFICINA DE PARTES
30 JUN. 2005
ENVIADO A <i>M. G. R. W. A. M.</i>

El necesario acento que se debe poner en las medidas alternativas a la privación de libertad implica avanzar en la implementación de propuestas ya existentes en aspectos institucionales, de competencias, de medidas y de ejecución. Este avance deberá considerar un tránsito que permita mantener las fortalezas actualmente existentes, estableciendo, a su vez, un itinerario propio de implementación. Esto en directa relación al aumento del catálogo de medidas alternativas, cada vez más necesario en nuestro nuevo sistema de enjuiciamiento criminal, y para lo cual se requiere una inversión importante en recursos humanos y materiales que le den apoyo y seguimiento.

En esta línea, se ha avanzado en el diseño de políticas específicas para aumentar la oferta en materia de reinserción social, tales como la Política Laboral y la Política Educacional Penitenciaria, realizando un primer intento de integración de ambos subsistemas: en el ámbito educacional se ha incorporado el componente de capacitación en Escuelas y Liceos Penales, mientras que en materia de Política Laboral se incorporó el componente educacional.

Para esto, se elaboró el nuevo Decreto Supremo de los Centros de Educación y Trabajo, con un articulado pertinente que apoya los acuerdos con entidades externas que pueden impartir educación dentro de dichos Centros. En su Artículo 6° se consagra la opción de que un interno pase de un Centro Cerrado a uno Semiabierto, y que concluya su inserción en un Centro de Educación y Trabajo Abierto, constituyéndose en el primer intento de establecer un sistema progresivo de reinserción social hasta concluir con la plena libertad.

Uno de los mayores desafíos para la definición de una política integral de Reinserción Social, es contar con los recursos presupuestarios que permitan aumentar la oferta, cobertura y calidad de este tipo de programas (únicos que benefician a la población penal egresada del sistema penitenciario), así como generar las estructuras que permitan hacer efectiva su implementación y seguimiento.

Cabe señalar que en el ámbito presupuestario los programas de reinserción históricamente no han contado con financiamiento importante y estable, ya que en promedio, apenas el 1% del presupuesto penitenciario es destinado a ellos. Un ejemplo de estas restricciones presupuestarias es el programa "Hoy es mi Tiempo", que aunque es reconocido por su calidad y eficiencia, no se aplica a la totalidad de la población penal porque posee un costo por usuario equivalente a un millón de pesos anuales.

En cuanto a los aportes del informe al diseño de una política pública, se valora entre otras, la sugerencia de rediseñar la acción del Patronato Nacional de Reos, la continuidad de los Centros de Educación y Trabajo y del Programa Laboral de Medio Libre, especialmente reconociendo el aporte de éstos al Nuevo Sistema de Enjuiciamiento Criminal.

De especial importancia para este Ministerio es que el Panel pone en evidencia la falta de recursos presupuestarios destinados a la reinserción social, tanto intramuros como para el medio libre, temas que año a año se han planteado en los distintos debates presupuestarios.

A.

Del informe final, se concuerda con las siguientes propuestas:

Centros de Reinserción Social (CRS).

- Destinar mayores recursos para 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 tiene.
- Destinar mayores recursos para financiar medidas y campañas de difusión a fin de sensibilizar a la población en general, respecto de las bondades de las medidas alternativas y el rol que le cabe a la sociedad en general respecto de estos condenados en pos de la seguridad pública.
- Fortalecer los equipos de profesionales que operan el programa en el espacio local y superar las condiciones de sobrecarga que los afecta.
- Mejorar las modalidades de asignación de recursos en algunos Centros, llevándolos al estándar de los procedimientos de licitación, empleados en la gran mayoría de ellos, para asegurar transparencia, calidad, y contar con mecanismos de resguardo frente a dificultades de operación de los cursos.
- Potenciar la coordinación entre los Centros de Reinserción Social (en especial respecto de los convenios con los Organismos Técnicos de Capacitación) y las Direcciones Regionales de Gendarmería de Chile, asignándole a estas un rol fiscalizador de estos procesos.
- Realizar un estudio para conocer específicamente las necesidades de los distintos tipos de condenados y si el programa obtiene los mismos logros en las penas alternativas o en salida controlada y qué procesos asociados o dificultades existen respecto de la población, para así potenciar a aquélla en donde los resultados son más satisfactorios, y realizar las modificaciones pertinentes en el tratamiento del tipo de beneficiario u otra medida.
- Evaluar la capacitación laboral y el subsidio de colocación para quienes desarrollan las horas de práctica laboral en términos del costo-beneficio que aporta a los usuarios, en consideración a que uno de los elementos más valorados por los beneficiarios, más que trabajar en oficios en los que fueron capacitados, es la experiencia en el trabajo.

A.

- Avanzar en la coordinación con otros organismos 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.

Centros de Educación y Trabajo (CET)

- Incluir la Intervención Psicosocial (tratamiento psicológico y social) en el Programa.
- Otorgarle carácter obligatorio a la formación psicosocial traducido en un número de horas pedagógicas igual o similar a lo contemplado para la capacitación laboral.
- Enfatizar que la capacitación, formación socio-laboral e intervención psicosocial son los elementos facilitadores de la rehabilitación que no deben verse desmedrados por otras exigencias como la de generar utilidades.
- Reforzar los equipos profesionales en todos sus niveles.
- Contratar consultores independientes para seguimiento, monitoreo y evaluación del Programa.
- Continuar con las medidas para equilibrar el grado de desarrollo y de solvencia económica entre los CET.
- Destinar recursos para capacitar a los funcionarios de los CET a nivel local en procedimientos para mejorar la forma de recolección de información, y en el caso de funcionarios de Gendarmería que actúen como monitores/instructores, capacitarlos en conocimientos técnico-productivos y de metodologías de enseñanza-aprendizaje.
- Establecer estándares de calidad de los productos que generen los CET.
- Revisar y reforzar la capacidad real de que dispone el Programa para incrementar la producción para lo cual propone evaluar la posibilidad y la necesidad de reforzar los esfuerzos de captación de nuevos empresarios o empleadores.
- Reforzar los mecanismos para supervisar la asignación y entrega de los incentivos a los internos de los CET.



- Desarrollar mecanismos de coordinación entre los niveles central, regional y local para elevar la cantidad de beneficiarios efectivamente atendidos y, así lograr un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada o capacidad potencial de atención que tienen los CET.
- Realizar estudios para establecer el nivel de competitividad de los productos generados en los CET, su calidad y los procedimientos tecnológicos empleados.
- Reforzar las directrices del Programa que apuntan a establecer una diversificación de la producción, y que se involucre la incorporación de productos con mayor valor agregado.
- Realizar esfuerzos en el mediano plazo para potenciar las ventas de los CET, aprovechando incluso los convenios internacionales bilaterales de exportación; implementar un sistema de auto-abastecimiento con otras unidades penales en productos alimenticios, vestuario, mobiliario y trabajos de construcción y ampliación de infraestructura.

Patronato Nacional de Reos (PANAR)

- Revisar el anteproyecto de ley de modificación del D. L. N° 409.
- Revisar el diseño organizacional vigente.
- Fortalecer la coordinación dentro de Gendarmería para abordar la política post penitenciaria más allá de los aspectos de control de firmas, y aspectos asistenciales.
- Mejorar el proceso de asignación de recursos a los Patronatos en función del logro de metas.
- Reforzar el control y evaluación de los resultados de la institución.
- Realizar estudios periódicos de evaluación de impacto del Programa (incluido el Componente Hoy es mi Tiempo).

Consideraciones Finales.-

No se puede dejar de señalar y recalcar que cualquiera sean las recomendaciones que se implementen en términos de aumentar las coberturas de beneficiarios y/o territoriales, incrementar equipos de trabajo u otros, se debe necesariamente contar con los recursos adicionales correspondientes y no meras redistribuciones que en el largo plazo distorsionan el quehacer de los servicios.

Finalmente, agradecemos la inclusión en este proceso de evaluación a los Programas de Rehabilitación y Reinserción Social, pues ha permitido reforzar tanto en los equipos técnicos de Gendarmería de Chile, como en las Autoridades de este Ministerio, el compromiso y el trabajo al que se ha empeñado, en pos de mejorar sustancialmente las oportunidades de rehabilitación y reinserción social de los condenados.

A

Se adjunta además, en esta oportunidad, el informe con los comentarios generales y específicos al Informe Final realizado por el panel de expertos, preparado por los responsables de cada programa evaluado.

Saluda atentamente a Ud.,



JAI ME ARELLANO QUINTANA
Subsecretario de Justicia

A. P. G. J. A.
FPC/VBC/IRD/DMG/JMD/GDL

Distribución:

- Destinatario
- Sr. Jefe Gabinete Ministro de Justicia
- Sr. Jefe Gabinete Subsecretario de Justicia
- Sr. Director Nacional, Gendarmería de Chile
- Sra. Jefa División de Control de Gestión, Dirección de Presupuestos
- Sra. Auditora Ministerial de Justicia
- Oficina de Partes y Archivo

C./c.:

- Sra. Jefa Oficina de Planificación y Presupuestos
- Sr. Jefe División Defensa Social