

**RESUMEN EJECUTIVO  
ELABORADO POR EL PANEL EVALUADOR**

**E**

**INFORME DE COMENTARIOS A LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN  
ELABORADO POR LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE DEL PROGRAMA**

**EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES  
(EPG)**

**PROGRAMAS DE REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL**

**MINISTERIO DE JUSTICIA  
GENDARMERIA DE CHILE**

**ENERO – AGOSTO 2012**

**RESUMEN EJECUTIVO  
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES  
(EPG)**

**PROGRAMAS DE REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL**

**MINISTERIO DE JUSTICIA  
GENDARMERIA DE CHILE**

**PANELISTAS:  
Patricio Navarro I. (COORDINADOR)  
Álvaro Espinoza N.  
Débora Ferrada S.  
Eduardo Valenzuela C.**

**ENERO – JULIO 2012**

**NOMBRE PROGRAMA: PROGRAMA DE REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL<sup>1</sup>**

**MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE JUSTICIA**

**SERVICIO RESPONSABLE: GENDARMERÍA DE CHILE**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2008 -2011**

**PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2012: \$14.778 MILLONES**

## **1. Descripción general del programa**

### ▪ *Objetivos de Fin y Propósito*

Fin: Contribuir a mejorar la convivencia social y la seguridad ciudadana.

Propósito: Las personas bajo el control o custodia de GENCHI, mejoran sus posibilidades de reinserción social.

**Componente 1** Programa de reinserción social para las personas privadas de libertad (subsistema cerrado). Se realiza en el Subsistema Cerrado que comprende unidades penales que albergan a personas privadas de libertad. Depende de la Subdirección Técnica de Gendarmería de Chile a través del Departamento de Readaptación Social. Los bienes y servicios que entrega son:

Subcomponente a): Atención e intervención psicosocial. Comprende la entrega de prestaciones básicas psicosociales destinadas a resolver la demanda de atención de la población imputada, procesada y condenada mayores de 18 años que se encuentran reclusos/as en los establecimientos penales tradicionales del país. Se realiza un diagnóstico que permite formular un plan de intervención individual mediante el cual se deriva al penado a una serie de actividades de acuerdo a la oferta programática del recinto en el cual se encuentra cumpliendo condena. En el año 2011 se separó la Atención Social circunscrita a una atención específica demandada por el beneficiario, de la Intervención Social. Esta última alude a un proceso sistemático de apoyo que aspira a un cambio en el estilo de vida de la población condenada, en este ámbito, se encuentra el tratamiento de las adicciones. Todas estas prestaciones son entregadas fundamentalmente por profesionales de la institución.

Subcomponente b): Capacitación laboral. Se trata de cursos fundamentalmente de la modalidad SENCE de capacitación laboral para el trabajo dependiente e independiente que son licitados para que sean ejecutados por los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC). Son capacitaciones técnicas y de formación socio laboral de diversa duración para el trabajo dependiente o independiente.

---

<sup>1</sup> La presente evaluación considera todos los programas de Rehabilitación y Reinserción que ejecuta Gendarmería de Chile. Para facilitar el análisis se construyó una sola matriz de marco lógico, en la que los programas pasan a formar parte de los componentes de un gran programa denominado "Programa de Rehabilitación y Reinserción Social".

Subcomponente c): Trabajo. Son las actividades de trabajo remunerados como artesanos, microempresarios, trabajadores de empresas privadas, en prestaciones de servicios para la unidad penal o empresas.

Subcomponente d): Deporte, recreación y/o educación. La provisión deportiva y recreativa que cuenta con programas del Instituto Nacional de Deportes, incluye campeonatos, muestras, actividades esporádicas, etc. No son sistematizadas con fines pedagógicos propiamente tales, pero tienen una impronta formativa. Considera provisión Cultural de actividades realizadas por los beneficiarios en el marco de los talleres denominados Arte Educador y se realiza fundamentalmente en las unidades penales más grandes. La oferta educacional se basa en los Planes y Programas de Educación de adultos del Ministerio de Educación, siendo aplicado en Centros Educativos al interior de los Establecimientos Penitenciarios que consideran tanto escuelas básicas como Liceos.

### **Subcomponente E): Programa del Ministerio del Interior**

Este es un Subcomponente que comenzó a fines del año 2007, a partir del convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior y GENCHI. Administrativamente depende del Departamento de Readaptación de GENCHI. Tanto en la Unidad de Prevención del Delito del Ministerio del Interior, como en GENCHI se designan contrapartes técnicas, quienes realizan conjuntamente actividades de coordinación y supervisión de los aspectos técnicos y administrativos del componente. Se instala en los CCP de Colina I y II de la Región Metropolitana y posteriormente, se incorpora al Complejo Penitenciario de Valparaíso.

Subcomponente E1. **Plan de Intervención individual.** Se trata de un modelo de intervención orientado a la disminución de la reincidencia delictual<sup>2</sup>, mediante el desarrollo gradual de 4 “módulos” que se integran en un plan de intervención especializado. En el plan se registran las necesidades de intervención, así como el grado de intensidad que requiere ésta en cada caso, en función de factores de riesgo y potencialidades del sujeto, tanto en lo que respecta al delito como al desarrollo de competencias. Los módulos se sustentan en una metodología activa, con un enfoque cognitivo y narrativo. Según necesidades reciben nivelación escolar, capacitación laboral e intervención psicosocial.

Subcomponente E2. **Acompañamiento a la Inserción social de los usuarios de salida controlada al medio libre realizado.** Incluye acciones de seguimiento de todos los beneficiarios que se centran en facilitar, apoyar el proceso de reinserción social de aquellos que acceden a permiso de salida controlada al medio libre (SCML) y verificar el cumplimiento de los requisitos por parte de los beneficiarios.

#### ▪ *Población objetivo y beneficiarios efectivos*

La población potencial corresponde a imputados, procesados y condenados, mayores de 18 años que se encuentran reclusos/as en los establecimientos penales tradicionales del país. La población reclusa en estos establecimientos ha oscilado en torno a 50 mil personas en el período considerado en esta evaluación (2008-2011). Aproximadamente el 80% de esta población tiene categoría de condenado y 20% de imputado (resta una mínima fracción de procesados según el régimen penal antiguo).

---

<sup>2</sup> Entendido como volver a cometer un delito.

La población femenina reclusa está estimada en alrededor de 9% lo que muestra la gran predominancia masculina de los reclusos. Las estimaciones más recientes de escolaridad para esta población indican que el 50% posee escolaridad básica y otro 50% ha alcanzado la enseñanza secundaria en alguno de sus niveles<sup>3</sup>.

En el caso del Componente 1 Programa de Reinserción Social para las personas privadas de libertad (Subsistema cerrado - programa tradicional) la población objetivo se determina por la calidad procesal: para imputados y procesados se considera solamente la ejecución de acciones de atención que apuntan a otorgar apoyo psicosocial durante la etapa de reclusión y, para condenados se incluye el conjunto de las prestaciones que ofrece el programa: elaboración de una evaluación diagnóstica, intervención en el ámbito social, psicológico, acceso a capacitación, formación laboral, trabajo, nivelación escolar y actividades recreativo-culturales. El único criterio de exclusión que se ocupa es a personas cuya condena es igual o menor a 1 año de duración. El programa alcanzó en 2011 –primer año en que cubrió todas las regiones del país- un número total de 23.152 beneficiarios, sobre una población potencial estimada en 37.750 internos en el sistema tradicional (sin contar cárceles concesionadas) lo que arroja una tasa de 61% de cobertura.

En el caso del Subcomponente E (Programa de Reinserción del Ministerio del Interior), la población objetivo está restringida a condenados hombres con alto o mediano compromiso delictual<sup>4</sup>, cuya conducta sea buena o muy buena en el último bimestre y cuyo saldo de condena no supere los cuatro años. También se excluyen personas que presentan sintomatología activa de enfermedades psiquiátricas o psicopatología descompensada, con diagnóstico profesional, alteraciones de juicio de realidad (psicosis) y/o Trastorno Severo de Personalidad y personas con Retardo mental Moderado o Severo. El Programa se ha mantenido como iniciativa experimental con un número de beneficiarios que ha oscilado en torno a los 1.000 internos por año, alcanzando 1.111 para el año 2011<sup>5</sup>.

▪ *Período de ejecución del programa.*

El programa comenzó en el año 2008 en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Maule, Magallanes y Metropolitana. Para el año 2011 se extendió a todas las regiones. El Subcomponente E del Ministerio del Interior también comenzó el año 2008 en la Región Metropolitana y de Valparaíso, extendiéndose para el año 2012 a la región del Bío Bío. El programa no tiene establecido una fecha de término para sus distintos subcomponentes.

---

<sup>3</sup> Unidad de Investigaciones Criminológicas, Gendarmería de Chile, **Caracterización de la población penal atendida en los subsistemas cerrado, semiabierto y abierto**, Santiago, 2011. Para el caso del sistema cerrado proporciona información tomada de fichas de registro penitenciario de 41381 internos, excluyendo imputados.

<sup>4</sup> La clasificación de compromiso delictual es un procedimiento que utiliza Gendarmería para segmentar población penitenciaria de manera de prevenir y controlar problemas carcelarios y contacto criminógeno indebido. Determina el grado de involucramiento delictual de los internos medido en términos de internalización de los patrones propios de la "subcultura carcelaria". Se asigna un puntaje individual que se clasifica en Alto, Mediano (que incluye Medio Alto y Medio Bajo) y Bajo compromiso delictual. Mide cuatro categorías principales: Apariencia que incluye lenguaje, cortes y tipos de tatuajes; Nivel de preparación que considera variables relativas a continuidad de la escolaridad, capacitación laboral y estabilidad laboral; Grupo de referencia que incluye las relaciones familiares, grupo de pares, ocupación del tiempo libre e ingestión de alcohol; e historia delictiva que evalúan las variables sobre antecedentes antisociales en la infancia, edad en que iniciaron delictualmente y reincidencia delictiva.

<sup>5</sup> El programa no tiene una estimación de población potencial puesto que no se dispone de una cifra de condenados de alto compromiso delictual que cumple penas de reclusión. Tampoco es posible estimar una población objetivo en conformidad con los criterios de focalización del programa (que además del compromiso delictual incluye un criterio de conducta y saldo de condena) de modo que no es posible en este caso analizar cobertura.

- *Ámbito de acción territorial:*

Subcomponentes A, B, C y D: Todo el país a partir del 2011

Subcomponente E: Centros de Cumplimiento Penitenciario de Colina I y II, Región Metropolitana, y Complejo Penitenciario de Valparaíso, V Región.

- *Presupuesto 2012<sup>6</sup>:*

\$ 5.473 millones
Subcomponente ( A+B+C+D) \$ 4.792 millones
Subcomponente E \$ 681 millones

- *Fuentes de financiamiento.*

Recursos presupuestarios de GENCHI y aportes adicionales a través de convenios con el Ministerio del Interior, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA) y el Servicio Nacional de Menores (SENAME). Adicionalmente con el Ministerio de Educación (MINEDUC), el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) y el Instituto Nacional del Deporte (IND) se realizan acciones conjuntas para entrega de bienes o servicios y se transfieren recursos financieros para acciones específicas.

**Componente N°2: Programa centros de educación y trabajo semiabiertos (CET). (Subsistema semiabierto)**

Este Componente depende de la Subdirección Técnica de Gendarmería de Chile a través del Departamento de Readaptación Social. Su ejecución se realiza en los 20 CET que albergan a personas condenadas a reclusión (privación de la libertad). Las actividades diarias de los reclusos giran en torno al trabajo y se carece de medidas de vigilancia coercitivas, quedando el cumplimiento de la reclusión sujeta a la autodisciplina y fuerza de voluntad del individuo.

Subcomponente a): Atención e intervención psicosocial. Se entrega atención e intervención psicosocial para los internos del CET que lo solicitan. Se realizan diagnósticos, evaluación y propuestas de planes de intervención individual y grupal mediante el cual se deriva al penado a la oferta programática disponible.

Subcomponente b): Trabajo productivo. Consiste en incorporar a todos los internos en talleres laborales, seleccionados de acuerdo a sus capacidades, necesidades e intereses, que les permita el aprendizaje de un oficio y contar con un trabajo regular y remunerado. El Departamento de Readaptación dispone de un presupuesto institucional anual, al que los CET postulan sus proyectos de inversión productiva. En relación a los puestos de trabajo se distinguen: actividades productivas de los CET ligadas a la agricultura y la industria; tareas para la unidad penal vinculadas a servicios de alimentación, limpieza, mantención y reparaciones básicas de los CET; y, las faenas realizadas por empresas instaladas al interior de los CET o de servicios prestados a empresas privadas externas que suscriben convenios de prestación de servicios con Gendarmería.

---

<sup>6</sup> Todos los Presupuestos 2012 incluyen la totalidad de las fuentes de financiamiento

Subcomponente c): Capacitación laboral y/o acceso a la educación. Entrega capacitación técnica en oficios, certificada por organismos acreditados, a través del convenio institucional con SENCE para el trabajo dependiente. Se busca que los beneficiarios desarrollen destrezas y habilidades sociales y laborales. El proceso de producción de este componente está a cargo del personal de Gendarmería. Para realizar la Capacitación se llama a la adjudicación de propuestas a diversos (OTEC) acreditados ante SENCE. Otra alternativa es la obtención de becas sociales para capacitación a través de los Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC). Para apoyar la nivelación de estudios, el Programa se acoge al Convenio Marco N° 298 de 1978, firmado entre los Ministerios de Justicia y de Educación. Los internos asisten a escuelas y/o a liceos municipalizados que imparten educación de adultos y ubicados en la comuna que corresponda.

- *Población objetivo y beneficiarios efectivos*

La población objetivo está circunscrita a los internos del subsistema cerrado que cumplen los requisitos de tener cumplido 2/3 del tiempo mínimo de condena<sup>7</sup> para obtener beneficios intrapenitenciarios, haber obtenido una evaluación de buena o muy buena conducta el último bimestre y reunir las características psicosociales, laborales y educacionales que los hace postulantes idóneos a obtener libertades condicionales y permisos de salida penitenciaria. El número de beneficiarios se ha incrementado de 933 en 2008 a 1215 en 2011, sobre la base de una población objetivo de alrededor de 7000 internos lo que entrega cifras de cobertura de 17% aproximadamente.

- *Período de ejecución del programa.*

El programa data del año 1996 y no tiene una fecha de término.

- *Ámbito de acción territorial: 11 regiones del país*

- *Presupuesto 2012: \$ 5.052 millones*

- *Fuentes de financiamiento.*

Recursos propios y Convenio con SENCE

### **Componente N°3: Programa de reinserción social con penas alternativas (subsistema abierto)**

Está adscrito al Departamento de Tratamiento del Medio Libre, instancia dependiente de la Subdirección Técnica de GENCHI. Se realiza en el Subsistema Abierto en los Centros de Reinserción Social (CRS), y en los Centros Abiertos. Gendarmería apoya y controla a los individuos que han sido condenados, a los cuales se les otorga la libertad, pero bajo la obligación de cumplir con determinadas condiciones impuestas por el tribunal, de tipo educacional, laboral, habitacional y/o de comportamiento. Dependiendo del diagnóstico inicial, los beneficiarios pueden acceder a uno u otro componente del programa.

---

<sup>7</sup> El decreto ley n° 36 que aprueba reglamento sobre Reinserción de condenados en CET señala en su artículo 12 que: "El tipo de delito y la duración de la pena no constituirán factores que excluyan la selección de postulantes."

**Subcomponente a) Capacitación laboral y/o acceso a la educación.** Otorga capacitación laboral técnica y/o en gestión, la que mayoritariamente se externaliza a los OTEC, mediante licitación de cursos. En otros casos la capacitación se realiza directamente por GENCHI a través de los Centros de Educación y Trabajo Abiertos (que en rigor son los mismos CRS que operan bajo la modalidad de CET Abierto). También ofrece nivelación de estudios de educación básica o media a través de programas de educación de adultos de modalidad tradicional o Chile Califica, en el Convenio Marco N° 298 de 1978, firmado entre los Ministerios de Justicia y de Educación.

**Subcomponente b) Intermediación laboral para la colocación en un empleo dependiente o apoyo al trabajo independiente.** Se inserta a los beneficiarios en un empleo remunerado dependiente o la colocación en un trabajo independiente. En el trabajo dependiente, se coordina con empresarios, municipios y organizaciones locales la obtención, colocación y seguimiento de puestos laborales. 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 la persona está trabajando se visita a las empresas para realizar el seguimiento, comunicación y retroalimentación con los empleadores. El apoyo del trabajador independiente (ATI) opera mediante la firma de un contrato en comodato con el beneficiario que estipula la entrega por parte del Programa de especies consistente en materias primas, herramientas y maquinarias, cuyo monto valorado asciende a los \$195.000 y llega a un máximo de \$ 400.000. El beneficiario se obliga a restituir la especie prestada en la fecha estipulada en el contrato de comodato (12 meses), como así mismo, incurrir en los gastos de cuidado de la especie con cargo a sus propios recursos. Además, se abre una libreta de ahorro a nombre del usuario donde éste deposita una cantidad mensual hasta completar el valor de la especie prestada, momento en el cual debe restituirse el bien o especie. Con el fondo capitalizado por el propio beneficiario puede comprar un bien equivalente para continuar desarrollando el emprendimiento. Este trabajo independiente puede ser acompañado de capacitación laboral en gestión para el emprendimiento. El seguimiento se realiza a través de visitas a los domicilios de los beneficiarios, donde se realiza el acompañamiento individual.

▪ *Población objetivo y beneficiarios efectivos*

La población potencial está definida como personas condenadas en medidas alternativas a la reclusión y personas que cuentan con el beneficio penitenciario de salida controlada al medio libre y libertad condicional. Su número está estimado en algo más de 50 mil personas durante el período bajo evaluación. Según cifras de 2012, la mayor parte del subsistema abierto corresponde a medidas alternativas, especialmente remisión condicional de la pena (33.212, es decir 64% del subsistema abierto a comienzos de 2012), libertad vigilada (11.032 personas, 21%) y reclusión nocturna (5.259 personas, 10%). La población con beneficio intra-penitenciario es muy menor y considera aquellos con salida controlada al medio libre (1.356, algo menos del 3%) y libertos condicionales (550), solamente 1%), mientras que la población bajo medida de apremio es igualmente muy baja (541).



La población objetivo está circunscrita a aquellos que cumplen la condición de tener educación media incompleta que se presume enfrentan condiciones de vulnerabilidad social más elevadas y dificultades mayores de reinserción laboral. El programa se focaliza preferentemente en personas desempleadas, subempleadas y refractarias laborales, personas con baja calificación laboral, y antecedentes penales que dificultan especialmente la obtención de un trabajo. Se ha estimado su cantidad en alrededor del 60% de la población del subsistema. La cantidad de beneficiarios es de 1866 para el año 2011, que se compara con una población objetiva estimada en alrededor de 32.000 personas, lo que entrega una cobertura de un 6%.

- *Período de ejecución del programa*

El programa se inició en el año 1994 y no tiene establecida una fecha de término

- *Ámbito de acción territorial:* Se ejecuta en 26 de los 33 Centros de Reinserción Social (CRS), en 14 regiones del país.
- *Presupuesto 2012:* \$ 895 millones
- *Fuentes de financiamiento.*

Recursos propios y Convenio con SENCE

**Componente N°4:** Programa de intervención con hombres que ejercen violencia contra su pareja mujer y menores de edad en el contexto intrafamiliar (subsistema abierto).

Los beneficiarios del Programa son derivados desde los Tribunales de Garantía. Está radicado en el Departamento de Tratamiento del Medio Libre.

**Subcomponente:** Intervención terapéutica especializada y control de la adherencia al programa. Consiste en la entrega de una intervención especializada en el ámbito de la violencia intrafamiliar y en específico en la violencia masculina. Esto, a partir de una evaluación diagnóstica psicosocial (evaluación clínica, social y psicológica, visita domiciliaria, entre otros), cuyo resultado es un informe especializado en violencia y un plan de intervención individualizado por cada beneficiario. Incluye Informes bimensuales (de avance) del proceso iniciado que son enviados a los Tribunales de Garantía, según necesidad; Intervenciones especializadas en el ámbito individual (psicológicas y sociales) y grupal (psico o socioeducativas y terapéuticas), que posee pautas de evaluación desde los propios beneficiarios y los profesionales, en torno a los avances y/o retrocesos de éstos. Proceso de seguimiento de los casos post egreso durante 6 meses, información que es factible conocer a través de una pauta de seguimiento elaborada en todos aquellos casos con egreso satisfactorio.

- *Población objetivo y beneficiarios efectivos*

La población objetivo queda delimitada a través de un procedimiento de derivación que realizan las Fiscalías para aquellas causas que se acogen a Suspensión Condicional

del Procedimiento<sup>8</sup> y aquellos que han recibido una Medida Alternativa a la Reclusión<sup>9</sup>, son derivados al programa desde los Tribunales de Garantía a través de un delegado de Libertad Vigilada. Otra especificación de la población objetivo es que se circunscribe a población masculina. En 2011, el Congreso ordenó anexar al perfil de ingreso a aquellos hombres adultos que hayan agredido a niños, niñas y adolescentes (como indica la Ley 20.066) y que no habían sido contemplados para la intervención durante el 2010 (en que sólo se intervino a quienes ejercían violencia exclusiva hacia la pareja mujer). Se trata de un programa piloto con un número muy pequeño de beneficiarios (134 para 2011).

- *Período de ejecución del programa.*

El programa tiene su inicio en el año 2010 y probablemente su término ocurra en el año 2012<sup>10</sup>

- *Ámbito de acción territorial:* CRS de Valparaíso, Santiago Poniente, Antofagasta, Copiapó y Concepción
- *Presupuesto 2012:* \$ 323 millones
- *Fuentes de financiamiento.*

GENCHI

**Componente N°5:** Programa Patronato Nacional de Reos (PANAR) (subsistema postpenitenciario). El programa está radicado en el Patronato Nacional de Reos (PANAR) que fue creado el año 1943, como una sección dependiente de GENCHI bajo la línea del Director Nacional de la Institución, pero con personalidad jurídica propia. La entidad brinda apoyo post-penitenciario a nivel nacional mediante acciones de control e intervención desarrolladas por el Patronato Nacional de Reos (PANAR) y los Patronatos Locales de Reos (PLR)

El programa está radicado en la Secretaría Ejecutiva del PANAR.

Subcomponente A): Programa de intervención psicosocial individualizada (IPI).

Es la “puerta de entrada” a la oferta de atención Post penitenciaria de los Patronatos Locales.

Subcomponente a.1): Atención e intervención psicosocial. Involucra diagnosticar, formular un plan de intervención y realizar atención y acompañamiento al beneficiario durante su permanencia en el programa, cuya duración mínima es de 6 meses y como máximo 9 meses.

---

<sup>8</sup> Es el acuerdo entre el fiscal del Ministerio Público y el imputado, en virtud del cual el primero suspende la investigación en curso y el segundo acepta someterse a ciertas condiciones que importan una restricción de su libertad por un tiempo determinado (mínimo un año, máximo tres años), al cabo del cual, si el imputado ha cumplido con las condiciones impuestas y no es objeto de una nueva investigación, se archiva definitivamente la investigación y se extingue la acción penal en su contra.

<sup>9</sup> La persona durante un período de tiempo, queda bajo control y orientación permanente de profesionales de Gendarmería de Chile, quienes lo apoyarán en su proceso de reinserción social, procurando una efectiva integración a su familia, trabajo y comunidad. Se encuentran reguladas en la Ley N° 18.216 y su Reglamento y son las siguientes: Libertad Vigilada del Adulto, Remisión Condicional de la Pena y Reclusión Nocturna.

<sup>10</sup> Se está estudiando una reforma que entregaría al Ministerio de Justicia (División de Defensa Social) a través de la figura de un Delegado de Libertad Vigilada las competencias para asumir la intervención especializada que hasta ahora ejecuta el Programa.

Subcomponente a.2): Gestión de redes para la integración social. Establece contactos con las redes sociales con el fin de conseguir –a partir de los recursos disponibles en la red, tanto privada como pública- capacitación en oficios o autoemprendimiento como asimismo de colocaciones laborales para los beneficiarios del Programa. Entrega además orientación Jurídica tendiente a gestionar la aclaración de prontuario, omitir antecedentes penales e incorporar al D. L. 409, a los/as usuarios/as de los programas que lo requieran. Asimismo contempla e integra las orientaciones jurídicas en ámbitos familiares (VIF, pensiones, divorcios, etc.), laborales u otro ámbito jurídico que afecte al beneficiario y su grupo familiar. Otros servicios que entrega el sistema de acuerdo a las necesidades detectadas en los beneficiarios son, por ejemplo, derivaciones para gestión de solución habitacional, educación para la familia, salud, etc.

Subcomponente B): Programa Hoy es mí Tiempo (HEMT)  
Tiene 3 subcomponentes que se ejecutan en 9 meses.

Subcomponente b.1: Atención e intervención psicosocial. Se refiere al acompañamiento que realiza un profesional del área de las ciencias sociales (Psicólogo, Asistente social, Terapeuta ocupacional, etc.) a un beneficiario. Realiza apoyos en el área psicosocial tendiente a fomentar conductas, habilidades y capacidades.

Subcomponente b.2: Capacitación laboral. Entrega formación laboral de los beneficiarios para que ejerzan un oficio. Se seleccionan los usuarios que recibirán esta prestación de acuerdo a sus perfiles sociolaborales, las posibilidades locales, la formación previa que se exija, lo que dependerá de cada realidad comunal según las necesidades del mercado laboral. Se definen los cursos de capacitación específico por usuario y las instituciones que en la región cuenten con factibilidad de entregar dichos requerimientos. Los cursos se adjudican a través de un proceso de licitación en el sistema SENCE.

Subcomponente b.3: Apoyo al trabajo independiente. Se realiza la coordinación del profesional con los organismos técnicos (OTEC) que se hayan adjudicado la licitación pública respectiva para la entrega de insumos y capacitación para la autogestión de iniciativas de negocios de los beneficiarios. Se entrega una formación para la preparación de un plan de negocios para cada participante, se realiza un seguimiento con el objetivo de supervisar la implementación del plan de negocio. Además considera un financiamiento directo para compra de maquinaria, herramientas y similares para el desarrollo de la iniciativas de auto emprendimiento.

Subcomponente C): Programa subsidio<sup>11</sup> a la contratación de personas que han cumplido condena (PCL).

---

<sup>11</sup> Esta línea de subsidios entregados vía SENCE son de diferente tipo: **Línea regular de bonificación a la contratación.** Subsidio. 40% del Ingreso Mínimo Mensual por un período de 4 meses, renovable por un segundo período de 4 meses, y un bono de capacitación de \$50.000 por una sola vez; **bonificación “Chile Solidario”.** Subsidio 40% del Ingreso Mínimo Mensual por un período de 4 meses, no renovable, y un bono de capacitación de \$100.000 por una sola vez; **“Chile Solidario Joven”.** Subsidio 50% del Ingreso Mínimo Mensual por un período de 4 meses, renovable por un segundo período de 4 meses, y un bono de capacitación de \$170.000 por una sola vez; **“Reinserción laboral para mayores de 40 años”.** Subsidio 40% del Ingreso Mínimo Mensual por un período de 4 meses, no renovable, y un bono de capacitación de 6 UTM por una sola vez; **“Programa Aprendices”.** Subsidio 50% del Ingreso Mínimo Mensual por un período de 12 meses, no renovable, y un bono de capacitación de 10 UTM por una sola vez.

Subcomponente C1: Atención e intervención psicosocial. Intervención individualizada orientada a disminuir el riesgo de reincidencia delictual y a mejorar las condiciones de integración social de los beneficiarios. Contempla apoyo al sujeto y su familia para sostener la motivación en etapas críticas del proceso de inserción laboral, tales como la adaptación al programa de capacitación, el control de frustración entre el período de salida de la capacitación y el ingreso efectivo al empleo, la elaboración de eventos estresantes o frustrantes como los errores o las dificultades de adaptación al entorno laboral, entre otros. Se considera la confección en conjunto con el/la usuario/a de un plan de intervención individualizado, con objetivos consensuados, el cual deberá ser actualizado cada 6 meses, mientras el sujeto se mantenga en el programa.

Subcomponente C2: Capacitación laboral dependiente. Se refiere al ingreso a instancias de capacitación laboral pertinente a los intereses, aptitudes y potencialidades de los usuarios, coherente con las necesidades de mano de obra del sector privado. Opera a través de cursos de capacitación SENCE que se licitan cuyas temáticas surgen de acuerdo a las necesidades detectadas entre los beneficiarios.

Subcomponente C3: Apoyo al trabajo independiente. Entrega capacitación laboral para el autoemprendimiento bajo la modalidad SENCE.

Subcomponente C4: Intermediación Laboral para la colocación dependiente. Se refiere a la gestión del acceso de los beneficiarios a la colocación laboral compatibles con las competencias y aptitudes del trabajador, el tipo de capacitación realizada, las necesidades de la empresa que acogerá el caso, y las condiciones del mercado laboral local. Puede incluir un primer apresto laboral e incorporación a empleo de baja calificación para usuarios/as sin experiencia laboral o con necesidades económicas urgentes que aumentan el riesgo de reincidencia.

Subcomponente d): Control y gestión administrativa de la libertad condicional (LC) y el decreto ley N° 409 (eliminación de antecedentes).

En el PANAR se realizan las gestiones que están involucradas en el Decreto Ley N° 409. Este se refiere a la reintegración del penado a la sociedad y al proceso de eliminación de Antecedentes para aquellas personas que han cumplido sus condenas en cualquiera de los subsistemas. Para dar efectivo cumplimiento a este proceso, se recopilan informes mensuales de todas las unidades que realizan control de la medida a nivel de país, a través de un informe estadístico que contempla los ingresos, egresos y altas del sistema, entendiéndose esto último, como aquellos beneficiarios que cumplen con el período de observación y cuyo expediente es enviado a las Secretarías Ministeriales de Justicia respectivas, con el fin de que ésta proceda a resolver la Eliminación de Antecedentes.

Por su parte, la Libertad Condicional constituye una medida legal que no extingue ni modifica la duración de una pena, permitiendo el cumplimiento de una pena en libertad de aquellos condenados/as que han mostrado méritos conductuales en su proceso de reinserción social en el medio cerrado. Su control administrativo puede realizarse en las unidades pospenitenciarias o en los Centros de Reinserción Social y en los Establecimientos Penales.

El control administrativo se realiza una vez a la semana, de acuerdo a lo estipulado en el DL 321 y su reglamento, el Decreto 2442, y se realiza a través de una firma en libros

especialmente dispuestos para ello. El chequeo respecto del cumplimiento de sus obligaciones es verificado a través de tribunales de conducta de las unidades, ente colegiado presidido por la Jefatura de Unidad que resuelve las solicitudes, problemas y/o situaciones que presente cada usuario/a.

Cabe consignar que existe una coordinación entre los Patronatos locales y los Establecimientos Penitenciarios para difundir los beneficios del DL N° 409 y los diversos programas pospenitenciarios de que dispone PANAR. Los Patronatos Locales disponen de un funcionario destinado a prestar atención, orientación y derivación de las personas que lo requieran.

- *Población objetivo y beneficiarios efectivos*

**Población objetivo:**

Incluye DL 409 de personas que se encuentren o no en proceso de eliminación de antecedentes, condenadas con el beneficio de Libertad Condicional o condenados con indultos conmutativos<sup>12</sup> en control administrativo en los Patronatos de Reos. La estimación de la población potencial y objetivo proviene de la información sobre egresos del sistema penitenciario, la mayor parte de los cuales corresponde a términos de condena y remisión condicional de la pena<sup>13</sup>. La población beneficiaria anual que ingresó en el proceso de eliminación de antecedentes fue de 12.537 personas en el año 2011 que respecto a la población potencial de 102.437 constituye una cobertura del 12,2%. Si se toma el conjunto de personas acumuladas que está en proceso de eliminación de antecedentes su número llega a 24.723 que significa una cobertura del 24,1%.

**IPI:** personas que han cumplido condena o que se encuentran en régimen de Libertad Condicional o beneficiados por Indulto Conmutativo en catorce Patronatos Locales de Reos del País. Tienen un mayor nivel de vulnerabilidad, asociado a mayores períodos de reclusión, dificultades de integración familiar, comunitaria y social, egresados/as de Unidades Penales, preferentemente, que hayan cometido delitos de mayor connotación social. Los beneficiarios para el año 2011 fueron de 380 personas.

**HEMT:** población del PANAR egresados del IPI y usuarios que cuentan con un mayor desarrollo de habilidades sociales y laborales. Los beneficiarios en el año 2011 alcanzaron a 310 personas

**PCL:** Se focaliza preferentemente en personas con alto y mediano compromiso delictual con antecedentes de condenas por delitos de mayor connotación social u otros delitos similares contra las personas y/o contra la propiedad, y con antecedentes de reincidencia legal<sup>14</sup> o criminológica<sup>15</sup>. Se privilegia la intervención en aquellas

---

<sup>12</sup> El indulto conmutativo permite cumplir una condena fuera del sistema cerrado en casos calificados por una decisión presidencial o legislativa: el indulto no extingue la pena de quienes han infringido la ley y excluye a quienes han cometido delitos graves.

<sup>13</sup> La estimación de egreso penitenciario corresponde a un año t, es decir indica todos los egresos que se han producido en un año calendario. La estimación de la población beneficiaria está dada por aquellos que están acogidos al programa de eliminación de antecedentes del D.L. 409. En este caso se trata de información de stock debido a que los beneficiarios permanecen inscritos en el programa por un período mayor de un año calendario (al menos 2 años para primerizos y 5 años para reincidentes). El cálculo de cobertura se ha realizado bajo dos modalidades: a) considerando el stock de beneficiarios PANAR, es decir el conjunto de personas que participa en el proceso de eliminación de antecedentes y, b) considerando el flujo anual que ingresa al programa de eliminación de antecedentes.

<sup>14</sup> Se entiende por reincidencia Legal: tener sentencias ejecutoriadas (nuevas condenas) después de egresar de los programas de Rehabilitación y Reinserción Social.

personas derivadas en forma específica desde el Subsistema Cerrado o de Medidas Alternativas, dándole continuidad a los procesos de reinserción social iniciados durante el cumplimiento de condena. Sus beneficiarios en el año 2011 alcanzaron a 530 personas.

- *Período de ejecución del programa.*

El programa se sustenta en el DL. N°409 data del año 1943. El Componente IPI tiene su inicio en el año 2008; HEMT data del año 2001 como un proyecto Piloto del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), pasando a depender de GENCHI desde el año 2003. Finalmente el PCL comienza en Septiembre del 2008. Todos los programas no tienen una fecha estipulada de término.

- *Ámbito de acción territorial:*

**DL 409 y Libertad Condicional:** Nacional

**IPI:** Se lleva a cabo en los patronatos Locales situados en: Arica, Iquique, Antofagasta, La Serena, Valparaíso, Melipilla, Santiago, Rancagua, Talca, Concepción, Valdivia, Puerto Montt, Coyhaique y Punta Arenas.

**HEMT:** Se ejecuta en los Patronatos Locales de Reos situados en Arica, Antofagasta, Valparaíso, Santiago, Melipilla, Rancagua, Talca y Concepción.

**PCL:** En las regiones de: Arica – Parinacota, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, Del Libertador Bernardo O'Higgins, Del Maule, Del Bío Bío, De los Ríos, Magallanes y Metropolitana.

- *Presupuesto 2012: \$ 2.883 millones*

IPI:	1.004 millones
HEMT	537 millones
PCL	681 millones
DL 409 y LC	661 millones

- *Fuentes de financiamiento.*

GENCHI y SENCE. En el caso del PCL las fuentes son GENCHI, Ministerio del Interior y SENCE

## **Resultados de la Evaluación**

- *Justificación del programa*

1. La necesidad de rehabilitación y reinserción social de la población con antecedentes delictivos está correctamente identificada y, por lo demás, es ampliamente reconocida y exigida por la sociedad. El motivo principal de esta demanda es el de evitar la reincidencia delictiva.

Diversos estudios han mostrado que la reincidencia delictiva es un problema importante en la población penal chilena. En efecto, un estudio de Paz Ciudadana

---

<sup>15</sup> Se entiende como reincidencia criminológica: aquella reincidencia en delito que es identificada por los profesionales ejecutores (sea mediante auto-reporte o por indicación de la familia del usuario/a), aun cuando ésta no ha sido detectada por el sistema de control social penal (es decir, delitos que no producen nuevas condenas).

(2011)<sup>16</sup> señala que la reincidencia general<sup>17</sup> en el subsistema cerrado fue estimada en 51%, mientras que la del subsistema abierto en 27%, una diferencia que tiene relación perfiles de riesgo delictivo distintos entre la población condenada en medio cerrado y aquella condenada en medidas alternativas a la reclusión (generalmente primerizos con delitos de menor importancia

Por otra parte, la disponibilidad de un empleo estable ha sido reconocida como un importante mecanismo de reinserción social. El apego a las normas de la responsabilidad laboral adulta, la posibilidad de sostener una familia y hacerse responsable de otros con ingresos provenientes del trabajo, la capacidad de establecer vínculos sociales significativos en el ámbito laboral y la implantación de una estructura de vida rutinaria y organizada son todas ventajas que han sido ampliamente asociadas con el trabajo estable, especialmente en mercados formales de trabajo<sup>18</sup>. Las dificultades de empleabilidad de la población infractora son bien conocidas, sobre todo por los déficits de certificación educativa y competencias ocupacionales, la falta de experiencia laboral y los estigmas que bloquean la contratación especialmente en empleos formales. Otro estudio de Paz Ciudadana<sup>19</sup> (1996) indicaba que el 48% de la población penal no había terminado la enseñanza básica y otro 39% no había completado la enseñanza media, lo que entrega un déficit global de enseñanza secundaria de 87%. Un informe más reciente de GENCHI<sup>20</sup> sobre población penitenciaria del subsistema cerrado y semi-abierto registrada a diciembre del año 2010, señala que el 50,2% tiene sólo Educación Básica y un 45,5% tiene algún nivel de Educación Media, lo que entrega también un déficit prácticamente total en la certificación de enseñanza media completa que usualmente constituye una condición ineludible para acceder a empleos en el mercado formal de trabajo. Por otra parte, no existen datos relevantes sobre las condiciones de empleabilidad de la población penal. En nuestro país no existen impedimentos legales para la contratación de ex convictos, pero la costumbre de solicitar antecedentes legales está muy extendida entre los empleadores. Evidencia proveniente de otros países indica que los empleadores tienden a no contratar a personas con antecedentes delictuales<sup>21</sup> y que los empleos no manuales o que implican contacto con usuarios o clientes están particularmente cerrados para infractores.

Asimismo, hoy se reconoce ampliamente el impacto que tiene la sanción judicial y carcelaria sobre los procesos de rehabilitación y reinserción de población condenada por delitos. Por un lado, la sanción produce antecedentes judiciales que operan como un estigma que obstaculiza seriamente las posibilidades de reinserción, y cierra en particular las oportunidades de conseguir empleo. En Chile se ha reconocido desde antiguo esta consecuencia no deseable de la sanción penal a través de la

---

<sup>16</sup> Paz Ciudadana. **Reincidencia en el sistema Penitenciario chileno**. 2011

<sup>17</sup> En este estudio la reincidencia general está definida como una nueva condena cualquiera sea el delito, para condenados de la cohorte de egreso del año 2007, durante los tres años siguientes.

<sup>18</sup> Raphael, Steven. **Improving employment prospects for former prison inmates** en Ph. Cook, J. Ludwig & J. McCrary (editors), *Controlling crime. Strategies and Tradeoffs*. The University of Chicago Press, 2011.

<sup>19</sup> Citado en DIPRES. **Informe Final del Programa Centros de Educación y Trabajo Semi-Abiertos**. 2005, p.13.

<sup>20</sup> GENCHI. UNICRIM. **Caracterización de la población penal atendida en los subsistemas cerrado, semi-abierto y abierto**. 2011.

<sup>21</sup> Cifras de referencia para Estados Unidos son las siguientes: 71% de los empleadores no contrataría a alguien con antecedentes penales (37% de una manera definitiva), mientras que 48% no contrataría a alguien que tuviera más de un año de desempleo y 59% a alguien sin experiencia laboral, lo que muestra las enormes barreras de entrada que existen para infractores que acumulan todas estas desventajas. También se ha mostrado que el 60% de los empleadores siempre chequea los antecedentes delictuales de las personas que contrata, en Raphael, op. cit. p535.

implementación de un mecanismo de eliminación (y también de omisión) de antecedentes penales que facilita la integración institucional de población delictiva<sup>22</sup>.

Tomando en cuenta los antecedentes antes presentados, se concluye respecto de la estrategia de rehabilitación y reinserción social de GENCHI que todos los programas apuntan correctamente a entregar servicios que mejoren las posibilidades de reinserción social de la población penal, corrigiendo de manera especial las dificultades de integración socio-económica que provienen de déficits de escolaridad, certificación laboral y empleabilidad que son característicos de esta población<sup>23</sup>, y los problemas psicológicos asociados a la reclusión

Dentro de estas consideraciones, cabe destacar el programa de eliminación de antecedentes penales (Componente 5, Subcomponente D) que entrega una prestación especial que se evalúa positivamente en la medida que apunta a mejorar directamente las condiciones de empleabilidad de la población que ha egresado del sistema penitenciario. Por su parte, los programas de Reinserción Social del Ministerio del Interior (PMI) (Componente 1, Subcomponente E), el Componente 5, Subcomponente C): Programa subsidio a la contratación de personas que han cumplido condena (PCL) (Componente 5, Subcomponente C) y, el de intervención con hombres que ejercen violencia contra su pareja mujer y menores de edad en el contexto intrafamiliar (VIF) (Componente 4), apuntan a disminuir explícitamente la reincidencia de los beneficiarios. No obstante, en este último programa (VIF), parte de su población no tiene carácter penitenciario (imputados con suspensión condicional del procedimiento), lo cual no se considera adecuado debido a que escapa a las responsabilidades de control de Gendarmería de Chile que tiene a su cargo solamente la población condenada, imputada o procesada

2. En su diseño, la mayor parte de los programas considera población penal sin tomar en cuenta su compromiso delictual, y dentro de sus criterios de selección se incluyen requisitos de buena conducta penitenciaria, que tienen dificultades para cumplir los condenados con mayor compromiso delictual. Por lo tanto, en la práctica se produce un sesgo de selección que se evalúa negativamente ya que favorece preferentemente a la población con mediano y bajo compromiso delictual<sup>24</sup>. La excepción lo constituyen los Programas del Ministerio del Interior<sup>25</sup> que expresamente están diseñados para población con alto y mediano compromiso delictual.

#### ▪ *Eficacia y Calidad*

1. No se tiene evidencia sobre el logro del Propósito del Programa de Rehabilitación y Reinserción Social debido a que se desconoce el tamaño del impacto que tiene cada Componente en sobre la disminución de la reincidencia legal. Además para el logro del

---

<sup>22</sup> Pettit, B & Lyons, CH **Status and the Stigma of Incarceration** en Bushway, H, Stoll, M. & Weiman, D. Barriers to Reentry?: The Labor Market for Released Prisoners in Post-industrial America, Russell Sage Foundation ( 2007)

<sup>23</sup> Una excepción la constituye el programa IPI (Componente 5, Subcomponente A) que no ofrece ninguna de las prestaciones básicas de reinserción indicadas, circunscribiendo su intervención a la Atención Psicosocial y a realizar gestión de redes para vincular a los beneficiarios con prestaciones públicas y privadas.

<sup>24</sup> Dentro del sistema cerrado esta posibilidad de ampliarse hacia internos con mayor compromiso delictual debiera ser el desafío; en el CET – sistema semiabierto – se debe ser más cuidadoso, por sus condiciones de vigilancia menos coercitiva y sujeta a la autodisciplina y fuerza de voluntad del individuo, pero no significa restringir la ampliación a este tipo de población.

<sup>25</sup> Componente 1 Subcomponente E): Programa del Ministerio del Interior y, Componente 5 Subcomponente C): Programa subsidio a la contratación de personas que han cumplido condena (PCL).



propósito los egresados de los Programas deben reincidir menos que grupos equivalentes de la población objetivo pero que no han recibido los servicios, lo que se debe establecer a través de evaluaciones de impacto. Mientras no se realicen mediciones de estas características para todos los componentes, no será posible determinar si el Programa en su conjunto contribuye efectivamente a aumentar la reinserción social de las personas que se encuentran bajo el control o custodia de GENCHI medida indirectamente a través de la reincidencia legal.

Como ejemplo de lo anterior, y según informes de reincidencia legal de Gendarmería de Chile (2009 y 2010), el porcentaje de personas egresadas el año 2008 de los componentes Programa Centros de Educación y Trabajo - CET (Subsistema Semiabierto), Programa de Reinserción Social con Penas Alternativas (Subsistema Abierto) y Programa Hoy es mi Tiempo ( Subsistema Postpenitenciario), que reincidieron legalmente durante los dos años siguientes a su egreso fue superior al que registran los egresados el año 2007 de estos mismos programas. La reincidencia legal de los beneficiarios del Programa CET egresados en el año 2007 fue, al cabo de dos años, de un 15,2%, mientras que el porcentaje de reincidencia legal de los egresados el año 2008 fue de un 18,1%, sin embargo, no es posible saber si esto es un mejor o peor resultado de la intervención, porque no se lo compara con un grupo de control conformado por aquellos que no recibieron estos servicios. En el caso de los egresados del Programa de Reinserción Social, los porcentajes de reincidencia legal fueron de 14,1% y 18,6%, para las mismas cohortes de egresados. Por último, el 8,6% de los egresados del Programa Hoy es mi Tiempo en el año 2007 reincidieron legalmente, quienes egresaron en el año 2008 lo hicieron en un 14,0%.

El panel no identifica factores que puedan explicar las variaciones en la reincidencia legal de distintos cohortes de egresados considerados en los informes de Gendarmería de Chile. En todo caso, algunas variaciones son pequeñas (CET) y en ningún caso permiten señalar que exista una tendencia a la disminución o aumento en la efectividad de los programas.

2. Por su parte, el Ministerio del Interior pudo determinar a través de un estudio de impacto realizado por profesionales del Programa de Reinserción Social<sup>26</sup> (Subsistema Cerrado) sobre la reincidencia legal atribuible a este Programa, en que la reincidencia en el grupo participante del programa fue de 15,15%, en tanto que en el grupo de comparación fue de un 22,35%<sup>27</sup>. Esta diferencia nominal de 7,2 puntos porcentuales representa, proporcionalmente, un 32% menos de reincidencia para el grupo de internos que forma parte del Programa. Por lo tanto, este Programa contribuye al logro del Propósito del Programa de Rehabilitación y Reinserción Social. (en nota al pie de página se debería incluir algunas cifras de reincidencia de otros países, para tener una referencia)

---

<sup>26</sup> Pantoja, R – Guzmán, G. **Impacto del “Programa de reinserción social” sobre la reincidencia de hombres adultos condenados por delitos. Resultados preliminares.** Ministerio del interior y Seguridad Pública. 2011. Rodrigo Pantoja es Jefe de Departamento de Reinserción Social en Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría de Prevención del Delito. Gonzalo Guzmán es profesional en este mismo servicio.

<sup>27</sup> La metodología consideró la conformación de un grupo de tratamiento conformado por personas atendidas por el programa y un grupo de comparación seleccionado aleatoriamente entre un universo integrado por personas que egresaron de la misma cárcel y en el mismo período de observación. Para medir el impacto se espera que todos los sujetos alcancen un período en libertad de 3 años antes de realizar mediciones. Esto genera el tiempo suficiente para que las reincidencias sean detectadas por el sistema de justicia y deriven, eventualmente, en condenas. Los resultados se consideran preliminares, y serán definitivos cuando la totalidad de la muestra alcance 3 años desde la fecha de egreso de la unidad penal (noviembre 2010).

Por otra parte, el Programa de Intervención con hombres que ejercen violencia contra su pareja mujer y menores de edad en el contexto intrafamiliar (Componente 4) también fue evaluado bajo la modalidad de impacto el año 2011<sup>28</sup>. Este estudio midió la reincidencia legal general y post programa<sup>29</sup> de un grupo de egresados en forma satisfactoria y de un grupo de control conformado por egresados antes del término programado (debido a razones administrativas o que abandonaron el programa). Los resultados del estudio indican que la reincidencia general es de un 31,93% en el grupo con tratamiento y de un 40,48% en el grupo de control. Mientras que la reincidencia post programa es de 12,61% en el grupo con tratamiento y de un 21,43% en el grupo de control. Las diferencias de reincidencias entre el grupo de control y de tratamiento es de 8,82 puntos porcentuales post programa y de 8,55 general en términos de una menor reincidencia por participar en el programa. Sin embargo, las pruebas de significancia muestran que ambos impactos no son estadísticamente significativos<sup>30</sup>. Adicionalmente, para una cautelosa interpretación de los resultados, se debe considerar que el grupo de control recibió parte de la intervención y que en la conformación de los grupos no se utilizó un sistema de matching que permitiera aislar otros factores relevantes intervinientes, por lo que no se puede afirmar que los grupos sean equivalentes y, por lo tanto, que las diferencias en las reincidencias de los grupos sean efectos netos del Programa.

3. El servicio de Atención Social<sup>31</sup> que fue el único servicio que se entregó entre los años 2008 y 2010, tuvo en los diferentes Componentes una amplia cobertura dentro de sus beneficiarios. Así en el Componente 1 (Subsistema Cerrado) alcanzó una cobertura mínima en el período de 94%; en el Componente 2 CET fue alrededor del 70% y, en el Componente PANAR en sus tres subcomponentes (IPI, HEMT y PCL) las cifras fueron del 100% o muy próximas a esa cobertura<sup>32</sup>. Se evalúan positivamente estos resultados que son semejantes a aquellos de las cárceles Concesionadas que son del 100%.

4. El año 2011 todos los Componentes que cuentan con el servicio de Atención Social tuvieron un cambio al separar este servicio, circunscrito a una atención específica demandada por el beneficiario, de la Intervención Social. Se entiende por esta última, un proceso sistemático de intervención que aspira a un cambio en el beneficiario condenado. En el Componente 1, PAC la cobertura de Intervenciones respecto de la población beneficiaria en el 2011 fue de 68,6% y el número promedio anual de atenciones fue de 3,64 por beneficiario; en el Componente 2, CET, la cobertura fue de un 78,4% y el promedio de atenciones anuales fue de 8 por beneficiario; en el Componente 5 Postpenitenciario PANAR (IPI, HMT, PCL) las coberturas de intervenciones son próximas al 100% y con promedio de horas por beneficiario de 60

---

<sup>28</sup> Paz Ciudadana. **Impacto del programa de intervención con hombres que ejercen violencia contra su pareja mujer y menores de edad en el contexto intrafamiliar**. Informe final. 2011.

<sup>29</sup> La reincidencia general es la que se produce tanto durante la participación de los usuarios en el programa como después de su egreso. En cambio, la reincidencia post programa es sólo la que se produce después del egreso.

<sup>30</sup> Debido a que la escasa cantidad de casos que componen el grupo de tratamiento y control eleva la varianza del estimador lo que afecta la posibilidad de hacer inferencias

<sup>31</sup> Se registró las prestaciones básicas psicosociales destinadas a resolver la demanda de la población beneficiaria de cada uno de los programas que contaban con este subcomponente.

<sup>32</sup> En la evaluación DIPRES del año 2005 HEMT tuvo una cobertura similar. El CET para la evaluación del año 2005 no ofrecía Atención Social.

horas anuales<sup>33</sup>. Estas intervenciones son equivalentes a la de los Establecimientos Penitenciarios Concesionados que tienen porcentajes de cobertura de un 100%.<sup>34</sup> Se evalúa positivamente el esfuerzo de lograr la mayor cobertura de intervenciones entre los beneficiarios, de tal forma de apoyarlos según sus necesidades.

En términos cualitativos, medido por el número de beneficiarios que atiende cada profesional – Asistentes Sociales –, se constata que el Componente 1 del subsistema cerrado opera en condiciones bastante difíciles, en que, aparte de las carencias de espacios para intervención y atención profesional, es el programa que tiene la menor tasa de profesionales de Atención Social (AS) por beneficiarios: 1/226 en 2010 (22.321/98,5) y 1/137 en 2011 (23.152/168). El Subcomponente E, Programa de Reinserción Social diseñado por el MINTER y ejecutado por GENCHI, tiene una tasa de profesionales AS por beneficiario de 1/19 para 2011, lo que revela una gran disparidad en cuanto a recursos profesionales entre ambos programas<sup>35</sup>. Estos déficits en la disponibilidad de profesionales seguramente repercuten sobre la calidad de la intervención social que se realiza con internos en cárceles tradicionales.

Para el programa de Centros de Educación y Trabajo (componente 2, subsistema semi-abierto) las tasas son de 1/54 el 2010 y 1/71 el 2011, mejores que las que prevalecen en el programa tradicional en el subsistema cerrado.

El componente 3 (Programa de reinserción social con penas alternativas -subsistema abierto) tiene una relación profesional/beneficiario de 1/78 en 2011 (24/ 1866), estando en una situación intermedia entre el Subsistema cerrado tradicional y el programa del Ministerio del Interior. Por su parte, el componente 4 programa VIF del (subsistema abierto) tiene 18 profesionales<sup>36</sup> por año (2010 – 2011) para un número de 150 beneficiarios promedio por año, lo que resulta en una tasa de 1/8, la mejor relación profesional/beneficiario de cualquiera de los programas de reinserción social existentes en el país.

En el Componente 5 (PANAR) se dispuso de datos para el Programa de Intervención Psicosocial Individualizado que indica que tiene una relación profesional por beneficiario de 16/380 en 2011, alrededor de 1/24, aunque en los años anteriores solía operar con una relación 10/200 aproximadamente (1/20). El programa Hoy es Mi Tiempo tiene una relación de profesionales por beneficiarios de 16/350, es decir, una relación similar a la que existe en IPI de 1/22 aproximadamente, lo que también revela un estándar aceptable si se le compara con el de los otros subsistemas.

5. La cobertura en la entrega de capacitación laboral respecto al total de beneficiarios<sup>37</sup> en el período fue bastante diferente entre los Componentes que tenían este servicio. Tomando el mejor año de cobertura, en el subsistema cerrado (Componente 1) fue

---

<sup>33</sup> No se tiene el dato del número de intervenciones por beneficiarios al año.

<sup>34</sup> Sobre las bases de licitación, ver, por ejemplo, Ministerio de Justicia - Ministerio de Obras Públicas. Coordinación General de Concesiones. **Bases de Licitación. Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria. Grupo 3.** Texto Refundido Santiago 1, Valdivia, Puerto Montt. Dic 2003.

<sup>35</sup> En el caso del sistema cerrado de las Cárcenes Concesionadas la relación de Internos por Asistente Social es mucho peor. Así por ejemplo, para el año 2009 en Alto Hospicio la tasa era de 1/202 en el 2009 (1619/8); en La Serena 1/215 (1720/8); y, en Rancagua 1/237 (1894/8). Ver Sociedad Concesionaria BAS. **Informe de Gestión, Operación y Estadístico.** Segundo Semestre 2009. Establecimientos Penitenciarios Grupo 1 Alto Hospicio, La Serena 2009 y Rancagua

<sup>36</sup> Asistentes Sociales y Psicólogos

<sup>37</sup> Entendida como aquella población que recibió algún servicio del componente.

muy baja, alcanzando el 2,5% (2011); en el Componente 2 CET fue de 31,8% (2011)<sup>38</sup>; en el Componente 3 fue de 88,5% (2008)<sup>39</sup>. Finalmente, en el Componente 5 subcomponente HEMT fue de un 59,1% (2008)<sup>40</sup>. En términos generales, las coberturas, al menos de los componentes 2, 3 y 5 se consideran suficientes, en cambio, en el Componente 1 son claramente insuficientes.

En lo que dice relación con la calidad, oportunidad y pertinencia de la capacitación en el Subsistema cerrado, en el Estudio Complementario<sup>41</sup>, realizado en el marco de la presente evaluación, se detectaron problemas en los CET visitados y en el Subcomponente HEMT de los Patronatos Locales de Reos visitados. Al respecto, en las entrevistas realizadas a los profesionales de esos establecimientos se manifiesta que las capacitaciones SENCE no responden a las necesidades de los beneficiarios, que no hay una oferta suficiente de cursos debido a que los fondos no son atractivos para las OTEC, que la infraestructura carece de las condiciones mínimas para realizar las actividades de capacitación<sup>42</sup>, y que las capacitaciones no tienen la duración suficiente para habilitar a los participantes en un oficio y las competencias laborales no necesariamente están certificadas<sup>43</sup>. Otro estudio detectó que los internos tienden a ver la capacitación como una oportunidad para postular a un beneficio penitenciario más que como una alternativa que les permitirá a futuro insertarse laboralmente<sup>44</sup>. Todo lo anterior entrega indicios de que la provisión de este servicio no estaría cumpliendo con las condiciones mínimas para insertar a las personas en el mercado laboral.

6. En el Componente 1 (PAC) la nivelación escolar en educación básica está bien cubierta con una cobertura del 99% en el año 2011, pero las necesidades de educación media continúan largamente desatendidas, con una cobertura que llega al 41,7% en el año 2011 respecto de los internos que demandan esta nivelación<sup>45</sup>. Existiendo déficits muy importantes de cobertura en Tarapacá (11,5%), Antofagasta (17,4%) y O'Higgins (19,9%). Debe tenerse presente que las estimaciones de

---

<sup>38</sup> En la evaluación de los CETs del año 2005, estos porcentajes de cobertura fueron para el período 2001 -2004 de un 61,5%. Pero estos no son comparables con el subcomponente capacitación actual, pues incluye cursos de formación de desarrollo personal y psicosocial que representan 1/3 de los cursos.

<sup>39</sup> Esta cifra en la evaluación del 2005 fue de un 72%. Debe precisarse que en este componente el indicador se refiere a los que completaron la capacitación.

<sup>40</sup> En este caso el porcentaje se refiere a los que reciben y egresan de la capacitación. En la evaluación del 2005 esta cifra fue de un 57%

<sup>41</sup> En el marco de la presente evaluación se llevó a cabo un Estudio Complementario cualitativo, de carácter exploratorio, encargado por la Dirección de Presupuestos, denominado "Funcionamiento y resultados del Programa Reinserción y Rehabilitación Gendarmería de Chile según sus principales actores". Para efectos del presente estudio, se entrevistó a profesionales y funcionarios de Gendarmería de Chile de los siguientes establecimientos: del subsistema cerrado: Centro Penitenciario Femenino Santiago, Centro de Detención Preventiva Santiago Sur y Centro de Cumplimiento Penitenciario Colina II; del semiabierto: Centros de Educación y Trabajo Metropolitano y de Talca; abierto: Centro de Reinserción Social de Santiago; y del postpenitenciario: Patronatos Locales de Reos de Valparaíso y Melipilla, de modo que sus resultados no pueden interpretarse como representativos del universo de los establecimientos penitenciarios.

<sup>42</sup> Esto se corrobora con la constatación de que la mayoría de los Establecimientos Penitenciarios, por ejemplo, no tienen comedores colectivos, es decir, no tienen espacios disponibles para otras actividades. Ver DESUC – DIPRES. **Evaluación comprehensiva del gasto Gendarmería de Chile. Informe Final. 2010.** 5.3. Producto Atención. Ver también Villagra, C – Martínez, Fdo. **Análisis de la situación 2011. Infraestructura y Condiciones Carcelarias.** En Debates Penitenciarios. Revista electrónica. N° 15 Mayo 2011. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile Págs. 13 a 17.

<sup>43</sup> No existe en la evaluación de la Capacitación SENCE una certificación de las competencias laborales que se proponen por parte de los oferentes. El énfasis está puesto en aspectos del proceso de enseñanza aprendizaje y en requisitos administrativos. **Manual de Procedimientos Para la Autorización de Actividades de Capacitación.** [http://www.sence.cl/otherhtml/docs/Manual\\_ProcedimientosActividadesCapacitacion\\_170909.pdf](http://www.sence.cl/otherhtml/docs/Manual_ProcedimientosActividadesCapacitacion_170909.pdf)

<sup>44</sup> Cárdenas, Ana. Trabajo Penitenciario en Chile. Universidad Diego Portales-ICSO – GIZ.

<sup>45</sup> Este es un indicador proxy ya que la población objetivo que demanda corresponde al año 2012 para ambos niveles de estudios y la población beneficiaria corresponde al año 2011. En el caso, de la educación Básica los internos que la demandan es de 5.569 los que asisten alcanzan a 5.624. Respecto a la educación Media la demanda es de 11.648 internos y los que se matriculan son 4.863. No se tiene registrado este dato para años anteriores.

población objetivo no revelan las necesidades educacionales de la población penal del PAC: los estudios<sup>46</sup> cifran los déficits de educación media en alrededor del 80%, de modo que la demanda potencial por certificación educacional –por lo menos en enseñanza media- es mucho mayor que la señalada en estas cifras.

7. En el Componente 2 los ingresos promedios de los beneficiarios CET cayeron en un 18,3%% en el período 2008 y 2011, lo que puede significar una fuente de desencanto para los beneficiarios de su participación laboral. El ingreso promedio mensual para el año 2011 fue de \$31.779, monto inferior al año 2008 que fue de \$ 38.874. Debe consignarse que se parte del supuesto que todos los beneficiarios trabajaron 12 meses, lo que seguramente no fue así, lo que podría mejorar los resultados promedios<sup>47</sup>. De todos modos, se evalúa bien este programa en términos de su diseño, en la medida en que ofrece una de las mejores condiciones de reclusión en el sistema penal. Al respecto, la posibilidad de contar con trabajo remunerado en espacios poco controlados es una posibilidad de mejores alternativas para la población reclusa.

8. Los resultados del Programa de Reinserción Social con Penas Alternativas del Subsistema Abierto revelan un mal desempeño en el período (2008 – 2011), ya que disminuyeron los capacitados colocados laboralmente de un 42,4% a un 34,1%, hubo un aumento de la deserción de un 9,4% a un 12,8%; los beneficiarios con salarios bruto promedio mensual sobre el salario mínimo cayeron de un 54% a un 38,1%, y los beneficiarios con permanencia en el trabajo a los dos meses de colocados, bajaron de un 82% a un 59,7%. Estos datos son relevantes porque se trata de indicadores vinculados con el empleo dependiente cuyos resultados son importantes para posibilitar y mejorar en los beneficiarios la inserción laboral y que, al mismo tiempo, generen nuevas redes sociales que les permitan salir del círculo delictual. Lo anterior revela que las colocaciones laborales no están cumpliendo con las exigencias de un empleo que mejore las condiciones para la mayor parte de los beneficiarios (Estabilidad laboral e ingresos sobre el salario mínimo). No se cuenta con antecedentes que expliquen el mal desempeño de programa en los guarismos expuestos.

9. En el caso del Programa VIF, Subsistema Abierto, en sus dos años de ejecución (2010 – 2011) egresaron 203 hombres<sup>48</sup>, de los cuales un 60% cumplió con la totalidad de los objetivos propuestos en el Plan de Intervención. En la evaluación de procesos y productos que hizo Paz Ciudadana del programa (2011)<sup>49</sup> se verificó que prácticamente la totalidad de los beneficiarios reportó cambios positivos en su relación con los otros y consigo mismo. Se constató además que los efectos del programa en el ámbito cognitivo y emocional se reflejan con más fuerza en usuarios egresados del programa que en los que aún se encuentran en éste, a diferencia del ámbito conductual/interaccional en el que se perciben cambios parecidos en ambos grupos de usuarios.

10. El Componente N°5 PANAR ha ido aumentando la presencia en el país de Patronatos Locales (PL) entre los años 2008 y el 2011, quedando solo dos regiones sin

---

<sup>46</sup> GENCHI. UNICRIM. 2011. Op. cit

<sup>47</sup> No se dispuso del dato agregado del tiempo que estuvo cada beneficiario en el CET.

<sup>48</sup> Los derivados al programa por los tribunales fueron 513 hombres y los que cumplieron con los requisitos para estar en el programa fueron 203.

<sup>49</sup> Op. cit

PL – Atacama y La Araucanía<sup>50</sup>. Esto ha significado un aumento en el porcentaje de personas atendidas por PANAR respecto al total de adscritas al D.L 409, pasando de un 44,4% en el año 2008 a un 57% en el año 2011. Por su parte, el número de beneficiarios (población controlada por los Patronatos) creció en el período en un 56,7%, alcanzando el año 2011 a un total de 13.918 beneficiarios. La creación de nuevos PL en las regiones en que no había es bien evaluada, ya que es una alternativa para las personas que cumplen condenas y tienen la posibilidad de firmar en un establecimiento distinto al penal tradicional, evitando el estigma que esto significa.

Sin embargo, el número de personas que elimina antecedentes en el período 2008-2011 (promedio = 22.906) es bastante inferior al que registra el informe DIPRES (2005) de este mismo programa para el período 2001-2004 (promedio = 26.361), en circunstancias que la población de egresos penitenciarios declarada en ambos estudios ha aumentado enormemente (desde un promedio de 37.190 para el cuatrienio 2001-2004 hasta 94.675 en el período 2008-2011). Según estos datos, la proporción de egresados que elimina antecedentes ha descendido de 70% en el período 2002-2004 a apenas 24% en el período actual.

En los subcomponentes del Componente 5 PANAR la fortaleza está en la Atención e Intervención psicosocial que es entregada por sus tres subcomponentes – IPI, HEMT y PCL - con un estándar de 25 beneficiarios por profesional. Tanto el programa Hoy es mi tiempo (HEMT) como el programa Subsidio a la Contratación de personas que han cumplido condena (PCL) tienen componentes de reinserción semejantes vinculados con empleabilidad. Sin embargo, el programa de Intervención Psicosocial Individualizada (IPI) sólo ofrece un servicio de gestión de redes que constituye una prestación menor e indirectamente relacionada con reinserción social, sobre cuyo desarrollo y resultados el programa no tiene ningún control puesto que depende de la oferta existente fuera de GENCHI.

En el programa Hoy es mi Tiempo el porcentaje de capacitados respecto al total de beneficiarios en el período 2008 – 2011 gira en torno al 50% cada año y con una tasa de aprobación de la capacitación en torno al 80%; en el PCL estos porcentajes son algo superiores al 20% de cobertura y alrededor del 90% de aprobación de los cursos por parte de los beneficiarios en el período 2009 - 2011. Las personas colocadas en trabajo independiente en HEMT alcanzan en torno al 50% de los beneficiarios en el período 2008-2010; y en PCL para los años 2009 y 2010 los capacitados en forma independiente respecto de los ingresados al programa se sitúan en torno al 20%. Finalmente, en PCL el año 2011 el 67% de los colocados en trabajo dependiente continúa trabajando después de egresados<sup>51</sup>. En relación a los beneficiarios que participan en estos programas, son resultados que deben considerarse aceptables comparados con los otros subsistemas.

- *Economía y Eficiencia*

1. El presupuesto ha aumentado en un 82% en el período, entendiendo que se parte de un año base que ya presenta un aumento producto de los recursos adicionales comprometidos el año 2008. Las asignaciones específicas al programa han aumentado

---

<sup>50</sup> No se tienen antecedentes de las razones del por qué dichas regiones no fueron priorizadas para instalar PL.

<sup>51</sup> No se tiene la referencia de cuánto tiempo después de egresados continúan trabajando.

levemente su participación en el presupuesto total, desde un 49% a un 53% sin que ello signifique un cambio fundamental en la estructura del presupuesto.

2. El Presupuesto proveniente de Gendarmería, para el conjunto de programas evaluados, tiene una participación que varía entre un 4,26% (el año 2008) y un 4,94% (el año 2011) en el presupuesto total de la institución. Es decir, tiene una participación muy menor en relación a los otros servicios que presta Gendarmería a su población beneficiaria, como por ejemplo, Vigilancia.

3. El presupuesto del componente 1 Programa de Reinserción Social para las personas privadas de libertad tiene una participación de un 1,33% en el Presupuesto total para el año 2011; a su vez el componente 5 PANAR tiene una participación de un 1,22% en el presupuesto total de GENCHI para ese mismo año. El porcentaje destinado a mejorar las posibilidades de las personas a la reinserción social es manifiestamente bajo.

4. El gasto total del programa ha aumentado en un 67% en el periodo, desde M\$ 8.509.769 el año 2008 a M\$14.246.600 el año 2011. El ítem de personal aumenta desde un 61% del presupuesto total el año 2008, a un 68% del presupuesto total el año 2011. Por su parte, el gasto en bienes y servicios de consumo aumenta en un 38% en el periodo analizado, disminuyendo su participación en el gasto total. Aunque han existido aumentos de número de funcionarios adscritos a los programas, el aumento presupuestario en el ítem de personal se explica también por aumentos de grados en el escalafón de los funcionarios

5. Los gastos asociados a la implementación de nuevos programas explican el aumento del gasto asociado a los aportes en presupuesto de otras instituciones públicas en un 71% en el periodo, manteniendo en todo caso su participación en el gasto total. Por lo tanto, ello no significa un aumento efectivo de recursos gestionados por la institución responsable del propósito del programa. Ello no implica – considerando lo señalado en relación al trabajo realizado por las otras instituciones públicas asociadas- que esos recursos mecánicamente deban traspasarse a Gendarmería de Chile

6. Los aportes provenientes de otras instituciones públicas han aumentado en un 93% en el periodo, manteniendo su participación en el presupuesto global del programa en el orden del 11%:

- En el caso del componente 1, Programa de Reinserción Social para las personas privadas de libertad, los recursos entregados por SENAME son los que más han aumentado en el periodo (179%). Han tenido un incremento progresivo, esencialmente debido a las exigencias emanadas de la aplicación de la Ley 20.084 (Ley de Responsabilidad Penal Adolescente), tales como contar con secciones juveniles (una al menos por cada región), entre otros aspectos. Resulta relevante resaltar que los recursos obtenidos vía SENCE se han mantenido estables a lo largo del período y que estos cursos se concentran hacia fines de año.

- En el caso del Componente 2 (CET) existe un incremento de los recursos entregados por instituciones públicas en el periodo 2008-2011, el que se explica por los recursos aprobados por SENCE para el CET. Para el año 2012 se refleja un mayor incremento por la consecución de presupuestos extraordinarios para capacitaciones, lo que refleja un éxito en las gestiones realizadas al respecto por Gendarmería y que se refleja en el aumento de cupos otorgados por SENCE. De todos modos,

proporcionalmente esta fuente de financiamiento sigue siendo menor (2% del presupuesto del programa),

- En el caso del Componente 3 Programa de reinserción social con penas alternativas se registra un aumento de los aportes en presupuesto de otras instituciones públicas en un 84%. Este incremento es muy significativo entre los años 2009-2011 el que se explica por una asignación superior de becas de transferencia del sector público, aportado por SENCE, considerado asimismo que las prestaciones del componente se concentran en capacitación laboral y sólo secundariamente en colocaciones. La participación de los recursos entregados por instituciones públicas en el presupuesto total del componente es sustancialmente mayor que la registrada en la evaluación anterior del programa (un 35% para el año 2012 versus un 13% el año 2004), lo que se destaca positivamente.

- En el caso del Componente 4 Programa VIF no existen aportes en presupuesto de otras instituciones públicas.

- Por último, en el caso del componente 5 PANAR no se registran aportes relevantes, salvo en el caso del subcomponente PCL, que considera aportes GENCHI y SENCE

7. El análisis del presupuesto inicial y del gasto devengado por componente, indica que prácticamente no existe subejecución en el periodo, lo que se evalúa positivamente..

- El gasto total del Programa de Reinserción Social para las personas privadas de libertad (subsistema cerrado) ha tenido una variación de un 107% respecto del año 2008, explicado por aumentos del gasto en personal que significa un aumento de un 139% entre el 2008 y el 2011, subiendo su participación en el total del gasto desde un 56% a un 64%.

- En el Programa de Reinserción Social para las personas privadas de libertad (subsistema cerrado), el fortalecimiento a través de la contratación de nuevos funcionarios generó un crecimiento del gasto devengado del 50% entre el 2010 y 2011, generándose un gasto devengado superior en un 6% al presupuesto inicial del programa el año 2011. A su vez, los aportes en presupuesto de otras instituciones públicas aumentan en un 81% en el periodo. Lo anterior se explica fundamentalmente por la incorporación del nuevo Programa del Ministerio del Interior. Tal como se indica en el punto anterior, tanto el ajuste en relación a los grados de los funcionarios como la incorporación de recursos de otras instituciones públicas permiten señalar que la variación no ha significado un cambio radical en relación a lo existente el año 2008.

- En el Programa de los CET el gasto devengado 2011 correspondió a un 99% del presupuesto inicial del programa.

- En el caso del Programa de reinserción social con penas alternativas (subsistema abierto) los gastos en personal aumentan su participación en el total del gasto desde un 43% el año 2008 a un 61% el año 2011, teniendo un crecimiento de un 87% en el periodo, versus un 31% el total del gasto. A su vez, el gasto en bienes y servicios de consumo disminuye su participación desde un 24% el año 2008 a un 11% el año 2011, lo que implica una disminución del presupuesto en este ítem de un 37% en el periodo. Los aportes de otras instituciones públicas se mantienen estables en la participación en el presupuesto, aunque aumentan en un 28% en el periodo analizado. Lo anterior por una parte no implica un aumento sustantivo de recursos, existiendo una relación desfavorable entre profesionales y número de beneficiarios (1/78 el año 2011), y por otra una negativa disminución de la cantidad de recursos destinada para la realización de actividades, atendiendo a la disminución del monto de recursos disponibles para bienes y servicios, lo que es evaluado negativamente. Asimismo, existe un crecimiento del gasto devengado de un 32 % en el periodo debido al incremento de los recursos



entregados por instituciones públicas del periodo 2009-2011 lo que se explica por una asignación superior de becas de transferencia del sector público, aportado por SENCE

- En el Programa de Intervención con hombres que ejercen violencia contra su pareja mujer y menores de edad en el contexto intrafamiliar (subsistema abierto), existe una ejecución de sólo un 82% el año 2010, el que puede explicarse por el proceso de instalación; no obstante, el año 2011, esta subejecución presupuestaria disminuye, pero sólo se llega a una ejecución de un 88%. El carácter de no obligatoriedad del programa puede estar influyendo en los resultados obtenidos.

- El Gasto del Programa Patronato Nacional de Reos presenta una tasa de crecimiento en el período superior al promedio de los programas evaluados, superando incluso a la del subsistema cerrado (116% versus 107%). Si se aísla el efecto del aporte de otras instituciones públicas incorporado el año 2011, la tasa de crecimiento del Gasto del Componente N°5, Patronato Nacional de Reos, continúa siendo superior a la de los otros Componentes. El aumento de recursos está asociado a una mayor extensión geográfica del programa

El Patronato presenta el año 2009 una fuerte subejecución, no existiendo capacidad para ejecutar el aumento presupuestario asignado, explicada por la escasez de dotación de personal requerida para la ejecución. No obstante, los años siguientes, dada la ampliación territorial (8 patronatos el 2009, luego 10 el 2010 y 11 el 2011), los porcentajes de ejecución se recuperan. El año 2011 se produce una sobre ejecución presupuestaria debido al aumento de plazas asignadas al programa, cuya atención fue cubierta por otros funcionarios. Sin embargo, se requirieron aumentos presupuestarios para cubrir necesidades de arriendo, consumos básicos y alimentación. El patronato ajusta su cobertura al presupuesto disponible, por lo que no debería presentar subejecuciones o sobreejecuciones importantes.

8. Los CET enfrentan una dificultad para ejecutar el gasto asociado a los ingresos autogenerados, por cuanto el Decreto de cada año que aumenta el presupuesto debido a estos mayores ingresos autogenerados por los CET (y que permite por tanto ejecutar los gastos asociados a estos mayores ingresos) son emitidos en el último trimestre de cada año lo que dificulta la gestión de los CET, pues implica restringir gastos en el segundo semestre al no contar con la aprobación del aumento presupuestario. Los montos correspondientes son estables en el tiempo. Es necesario indicar que la capacidad de crecimiento de los ingresos autogenerados es acotada, entendiendo que corresponden principalmente a la venta de bienes manufacturados por los internos tanto a particulares como a otras instituciones públicas y privadas; dado que se trata de centros especializados que cuentan con espacios físicos especialmente acondicionados, el programa cuenta con un número de plazas limitadas disponibles y por tanto con una capacidad productiva también acotada.

9. Respecto del gasto de producción de los servicios, en el caso del Programa de reinserción social para las personas privadas de libertad (subsistema cerrado) respecto de la capacitación laboral, se observa una disminución de un 44% en el Gasto promedio de producción por beneficiario que accede a la capacitación, alcanzando un valor promedio de \$200.000 el año 2011. Existe un importante aumento de beneficiarios que accedieron a capacitación en el periodo. Lo anterior se ve reflejado en un incremento en el número de horas de capacitación y del número de cursos. La disminución del gasto promedio se evalúa positivamente. La asignación de mayores recursos a la contratación de servicios de capacitación no necesariamente es factible, por cuanto se cuenta con restricciones respecto de la infraestructura disponible.

10. El gasto promedio por beneficiario en el subcomponente trabajo del Programa de reinserción social para las personas privadas de libertad ha disminuido en un 16% en el periodo. No obstante, en términos de calidad, se constata que el 72,9% son trabajos independientes – fundamentalmente artesanos – lo que corresponde básicamente a autoempleo. En este sentido, aunque el costo promedio ha disminuido en el periodo, en el contexto de una evaluación de eficacia negativa, esta disminución de gasto promedio no puede ser destacada de modo positivo.

11. El Subcomponente Programa de reinserción social del Ministerio del Interior ha disminuido su gasto promedio en un 39%, lo que se valora positivamente, aunque dicho resultado debe ser interpretado con cautela, puesto que el programa informa que el año 2011 solamente el 27% de las personas intervenidas fueron condenados con alto compromiso delictual que es a los que está dirigida fundamentalmente su metodología; asimismo, el programa admite que alrededor del 10% de sus beneficiarios en 2011 egresaron antes de recibir intervención. No es posible comparar directamente los costos unitarios entre el Subcomponente Programa de Reinserción social del Ministerio del Interior con los otros subcomponentes del programa, en la medida que en el cuadro anterior se evalúan beneficiarios que egresan exitosamente.

12. A modo solamente indicativo, pues no se trata estrictamente de los mismos servicios<sup>52</sup>, si se suma el gasto unitario de los servicios prestados por los 4 primeros subcomponentes del Programa de Reinserción Social para las Personas Privadas de Libertad del Subsistema Cerrado se obtiene un valor por interno de M\$360, valor inferior pero no sustantivamente menor que el gasto promedio de M\$381 calculados para el caso de los internos del Programa de Reinserción social del Ministerio del Interior. Esto estaría indicando que hay elementos de gestión y condiciones de aplicación distintivas entre ambos programas que son clave para el éxito de este último programa, a un costo que no es significativamente superior.

13. Una comparación realizada con la información disponible para el penal concesionado de Alto Hospicio en el año 2008 para los Servicios de Reinserción Social revela que, en términos de costos de producción, los costos por beneficiario del citado penal concesionado son de M\$119,6, los que son inferiores al gasto por beneficiario del Programa de Reinserción Social del Ministerio del Interior. No obstante, no se cuenta con elementos para comparar su éxito en términos de reincidencia o de un análisis más detallado de estructura de gastos o respecto a la calidad de los servicios entregados.

14. En el programa CET, el gasto promedio de producción disminuye en un 35% en el periodo, registrándose un aumento del gasto promedio el año 2009. Esto se debe básicamente a la ocupación de plazas de los CET. Tal como ya se indicó, el 2009 sólo se alcanzó un porcentaje de ocupación de las plazas de un 65,4%, lo que implicó necesariamente el aumento del costo promedio por beneficiario asociado. Es decir, las tasas de ocupación tienen una consecuencia directa en los costos promedio de atención asociados. Al aumentar dichas tasas, ello tiene como consecuencia una disminución de los costos promedio por interno atendido. El contar con una estructura base (recursos humanos y capacidad ociosa), genera un costo fijo que conlleva el desafío de aumentar las tasas de ocupación de las plazas disponibles.

---

<sup>52</sup> Los 4 primeros servicios se refieren básicamente a Atención Social, Capacitación e Inserción laboral, en cambio el Subcomponente del Ministerio del Interior se refiere a la realización de módulos de apoyos a los internos para atender los riesgos criminógenos

15 Los porcentajes de gastos de administración estimados considerando todos los Componentes fluctúan entre un 6% y 13% anuales en el período. Los datos calculados son sustancialmente menores a los registrados en las evaluaciones del año 2005, lo que se evalúa positivamente. Así, en el Componente 2 (CET) fluctuó entre el 2001 y 2004, entre un 28% y 30%; en El Componente 3 para el mismo período fue entre un 23,8% y 28,3%, por último, PANAR estuvo entre el 43% y 35%. Este menor nivel puede explicarse tanto por diferencias metodológicas que no los hacen estrictamente comparables entre ambas evaluaciones, como por cambios en la composición e intensidad del trabajo realizado (estándares de atención exigidos para los profesionales que ponen foco en el trabajo directo con los beneficiarios). En el componente 1 y 3, los gastos administrativos fluctuaron entre un 12 y un 13% en el período. En dos programas hubo una clara disminución, así, en el componente 2 pasaron de un 9% en el año 2008 a un 7% en el año 2011; y, el componente 4 (VIF), en los dos años del programa se situaron los gastos administrativos en un 6%. Por último, en el Componente 5 PANAR cayeron de un 13% en el 2008 a un 7% en el año 2011.

- *Desempeño Global*

1. Se considera que debiera haber continuidad en la ejecución de los programas<sup>53</sup> cuyo resultado final debe ser medido en función de disminuir la reincidencia legal, pero explicitando en todos los componentes aquellas intervenciones que entregan servicios – capacitación, nivelación de estudios, inserción laboral - que mejoran las condiciones físicas, mentales y/o de convivencia y que contribuyen a la Reinserción Social de toda la población penitenciaria, independientemente de su compromiso delictual; de aquellas intervenciones cuyo objetivo está explícitamente orientado a disminuir la Reincidencia de la población con mayor compromiso delictual<sup>54</sup>.

En el Componente 5 Patronato Nacional de Reos, dicha continuidad debiera considerar la integración de los Subcomponentes Programa de Intervención Individual, Programa Hoy es mi Tiempo y Programa de Colocación Laboral en uno solo que entregue los servicios de Atención e Intervención Psicosocial: puerta de entrada a los programas de apoyo del PANAR; Subcomponente de Capacitación Laboral, privilegiando el trabajo dependiente; y, el Subcomponente Colocación Laboral: continuación lógica de la capacitación, pero eventualmente puede apoyar solo la colocación en beneficiarios que tengan una formación proveniente de los otros programas del sistema. Respecto al Subcomponente Control y Gestión Administrativa de la Libertad Condicional y el Decreto Ley N°409 su contribución va por el lado de la reinserción social más que por la disminución de la reincidencia, en consideración a que la limpieza de antecedentes penales se concreta con posterioridad (entre dos años y cinco años) al período en que reincide la mayor parte de las personas que han cumplido penas (Primer año)<sup>55</sup>.

Finalmente, en el caso del Componente 4 VIF no debiera continuar, al menos, en su modalidad actual ya que está enfocado en beneficiarios que no tiene carácter penitenciario - imputados con suspensión condicional del procedimiento - y que escapa al ámbito de competencia de Gendarmería de Chile que tiene a su cargo solamente la población condenada, imputada o procesada. Este componente debiera orientar su

---

<sup>53</sup> Con la excepción del Componente 4 (VIF) que se explicará más bajo.

<sup>54</sup> Ver recomendación N° 1.

<sup>55</sup> Ver más arriba justificación.

continuidad hacia la población infractora privada de libertad o con alguna pena alternativa en este tipo de delito.

2. El Programa de Reinserción Social (subcomponente E del componente 1) es el único programa que está diseñado desde antes de su implementación bajo una visión teórica, basado en evidencias empíricas internacionales, con una planificación acuciosa de la estrategia de intervención (objetivos, metodologías, instrumentos) y se ha evaluado su impacto en la reincidencia a partir de una experiencia piloto, lo que se considera un aporte positivo para Gendarmería de Chile como modelo de trabajo para el diseño y validación de programas.

GENCHI tiene elaborado un Modelo de Intervención Penitenciario a nivel nacional para establecer el marco de acción e intervención en los establecimientos penitenciarios del subsistema cerrado orientado a la atención e intervención de los penados para mejorar su calidad de vida mientras permanecen privados de libertad y facilitar la reinserción social a través de una “estrategia consistente en la progresiva recuperación de vínculos con personas, grupos e instituciones, por parte de sujetos que retornan a espacios cotidianos de interacción social después de vivir un período de privación de libertad” (GENCHI, 2009). Por lo tanto, la reinserción a la que se refiere GENCHI es una necesidad derivada del aislamiento de la sociedad que el encierro ha causado en los penados y no de las debilidades de inserción en la sociedad, como personas convencionales, anteriores al cumplimiento de penas. En este sentido, la disminución de la reincidencia no es un objetivo del modelo, aunque formalmente algunas de sus líneas de trabajo pudieran contribuir a ella.

3. En general los programas adolecen de limitaciones importantes de cobertura respecto de su población objetivo. Los casos más críticos son el Componente 4 VIF con un 0,03% en el año 2011 y en los tres Subcomponentes (Programas de PANAR) Intervención Psicosocial Individualizada (IPI), Hoy es mi Tiempo (HEMT) y Subsidio a la Contratación de personas que han Cumplido Condena (PCL) que giran en torno al 1%. También el Componente 3 Reinserción social con penas alternativas (subsistema abierto) tiene una cobertura en torno al 7%. En el Componente 2 de Centro de Educación y Trabajo (CET) la cobertura alcanza al 17%; Respecto al Componente N°1 Reinserción Social para las personas privadas de libertad (subsistema cerrado) la población que cuenta con un plan de intervención alcanza una cifra más apreciable de alrededor de 60%, pero la población que recibe capacitación laboral o nivelación de estudios y las cifras sólo remontan algo en disponibilidad de un trabajo penitenciario (38% en 2011).

4. La calidad de los servicios de empleabilidad, sea para el trabajo dependiente e independiente son deficientes.

a) En los empleos dependientes, aunque los beneficiarios puedan tener contrato de trabajo, las remuneraciones están muy por debajo del ingreso mínimo. En el caso, del Componente 1 (subsistema cerrado) el trabajo con empresas privadas es muy bajo y los empleos institucionales entregan una remuneración que a lo más es un tercio del sueldo mínimo<sup>56</sup>; en el Componente 2 (CET, subsistema semi-abierto), los beneficiarios reciben un salario mensual en el mejor año (2008) que no supera los 40 mil pesos ; en el Componente 3 (subsistema abierto) la situación es algo mejor ya

---

<sup>56</sup> Porcentajes que están establecidos en el reglamento que establece un estatuto laboral y de formación para el trabajo penitenciario, Decreto N° 943, artículo 62

que en promedio, el 50% recibe un salario superior al sueldo mínimo ; en el PANAR no se tienen antecedentes sobre ingreso laboral en colocaciones dependientes, aunque el Estudio Complementario realizado en el marco de esta evaluación, evidenció que en los centros visitados corresponden a empleos de baja remuneración.

b) En el trabajo independiente tiene una fuerte incidencia el autoempleo, es decir, trabajo en el que los beneficiarios no cambian respecto a lo que venían haciendo anteriormente a la experiencia carcelaria (la mayor parte del trabajo penitenciario en medio cerrado es también autoempleo), o son trabajos que no tienen características micro-empresariales (formalizados, con seguridad social y que generen rentabilidad).

Estos antecedentes se evalúan negativamente puesto que los estudios criminológicos concluyen que el empleo es una herramienta eficaz de integración social, solo si cumple con las condiciones de estabilidad, compromiso y contención social que implica la generación de nuevas redes sociales que sitúan a las personas en un ambiente efectivo y saludable de control social, condiciones que se dan habitualmente en el mercado formal y, en particular, en el empleo dependiente.

5. Sobre el seguimiento y evaluación de los programas el pronunciamiento es negativo. Muy pocos programas tienen documentos de evaluación que permitan observar procesos de implementación, resultados o impacto. Las excepciones son la evaluación de impacto del Programa de Reinserción Social del Ministerio del Interior (PMI)<sup>57</sup>, y las evaluaciones de procesos en los programas PCL<sup>58</sup> y VIF<sup>59</sup>. Todas estas carencias impiden conocer las condiciones de operación, resultados y efectividad de los programas. Esta ausencia de evaluaciones revela que los programas no están orientados hacia resultados. Tampoco existe una estrategia definida de seguimiento de los beneficiarios egresados.

La información disponible para implementación, focalización y evaluación de programas de reinserción social sigue siendo extremadamente deficiente, lo que incluye déficits en los métodos de captura, procesamiento y gestión de datos relevantes para propósitos de reinserción social. La información faltante es muy amplia: no existe un registro confiable sobre las Atenciones Sociales y las Intervenciones Sociales; datos precisos sobre las capacitaciones entregadas y participantes con sus resultados, identificación precisa de los tipos de trabajos, características y resultados. Los soportes de almacenamiento son débiles (gran parte de ella se recolecta y almacena todavía en papel), la oportunidad, continuidad, amplitud y calidad de la información recolectada se encuentra en estándares que están muy por debajo de los que se observan en el sector público chileno<sup>60</sup>.

## 2. Principales Recomendaciones

1. Rediseñar los programas en función de la población objetivo (de acuerdo a compromiso delictual), estableciendo modelos diferenciados de intervención, lo que implica servicios distintos por tipo de interno.

<sup>57</sup> Pantoja, R – Guzmán, G.(2011). Op. cit

<sup>58</sup> Paz Ciudadana - Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. **Estudio de evaluación de proceso y resultados del programa de reinserción social de personas condenadas por infracción a la ley penal.** Informe Final. 2012

<sup>59</sup> Paz Ciudadana (2011). **Impacto del programa.** Op. cit

<sup>60</sup> El reporte 2012 de Naciones Unidas sobre el ranking de Gobierno electrónico ubica a Chile en el primer puesto de Latinoamérica. Chile aparece destacado al incorporar la entrega de servicios multicanal como medio para facilitar la eficiencia pública y mejorar el acceso y la calidad de los servicios que se entregan a los ciudadanos. Ver Boletín y modernización y Gobierno electrónico. Abril 2012. <http://www.modernizacion.gob.cl/documentos.html>

Al respecto, los modelos de intervención deben explicitar cuándo están orientados fundamentalmente a mejorar la atención, contribuyendo a disminuir la reincidencia; de las intervenciones orientadas explícitamente a disminuir reincidencia, aunque en ambos casos el indicador de resultado debe ser la disminución de la reincidencia legal. Lo anterior, en el entendido que se debe avanzar en ampliar programas orientados específicamente a disminuir reincidencia en todos los Subsistemas Penitenciarios. Los modelos de intervención deben cumplir las condiciones mínimas para ser considerados como tales: Marco teórico, basado en evidencia internacional, metodología explícita, instrumentos y protocolos de intervención, identificación del perfil del beneficiario, orientado hacia resultados con instrumentos de evaluación que consideren grupos de control.

En el caso de los modelos de intervención orientados a mejorar la atención, que contribuyen a disminuir reincidencia, medido su aporte en esta dirección, también se debe ser riguroso en su modelo de intervención, considerando la provisión de servicios de calidad— identificar capacitaciones pertinentes, con horas suficientes para cumplir las destrezas que requiere el oficio, inserción laboral en trabajo dependiente con contrato laboral y cargas sociales, trabajos independientes formalizados de carácter empresarial - dentro de las limitaciones de los Servicios Penitenciarios, estableciendo protocolos de operación y medición de sus resultados intermedios.

2. Respecto del Programa VIF, no se justifica su continuidad bajo el alero de GENCHI. Lo anterior, debido a que su población objetivo está constituida fundamentalmente por hombres que no tiene carácter penitenciario (imputados con suspensión condicional del procedimiento), que escapan por lo tanto a las responsabilidades de control de Gendarmería de Chile. En la actualidad, existe un programa que está radicado en el SERNAM<sup>61</sup> cuyo foco está orientado precisamente hacia este tipo de infractores con suspensión condicional del procedimiento. Se sugiere entonces reorientar este programa hacia la población infractora privada de libertad por este tipo de delitos<sup>62</sup>.

3. Buscar alternativas de solución a la Capacitación SENCE tendientes a resolver los siguientes problemas: la oportunidad en que esta se ejecuta, oferta atingente a las necesidades de los beneficiarios y buscar modalidades de incentivos para que las OTEC y las empresas se interesen en apoyar la capacitación. Entre las posibilidades de solución debe explorarse las siguientes (no son excluyentes):

- a) Mejorar la coordinación con SENCE para resolver los problemas de oportunidad de las licitaciones y traspaso de recursos.
- b) Explorar institucionalmente posibilidades de lograr convenios con empresas ligándolos con la responsabilidad social empresarial que eventualmente derive en franquicias tributarias para los participantes colaboradores.
- c) Considerar un presupuesto exclusivo para la capacitación laboral que GENCHI pueda licitar o comprar directamente en el mercado de la capacitación.

---

<sup>61</sup> Este programa del SERNAM se denomina: "Programa Hombres por una vida sin violencia", cuyo objetivo declarado es Proporcionar una intervención psico-social especializada a hombres que ejercen violencia contra la mujer. [www.SERNAM.cl](http://www.SERNAM.cl)

<sup>62</sup> Esto se puede complementar con el avance que tenga la reforma que entregaría al Ministerio de Justicia (División de Defensa Social) a través de la figura de un Delegado de Libertad Vigilada las competencias para asumir la intervención especializada que hasta ahora ejecuta el Programa VIF-GENCHI.

- d) Elevar la calidad y pertinencia de las capacitaciones orientándolas a la habilitación por competencias laborales.
- e) Buscar solución a las limitaciones estructurales para realizar capacitaciones (infraestructura)

#### 4. Inserción Laboral

4.1. Orientar la inserción laboral decididamente hacia el mercado formal de trabajo, y la colocación o intermediación laboral hacia el trabajo dependiente, de preferencia en empresas consolidadas. La inserción laboral dependiente debe considerarse no sólo como un medio para ganarse la vida, sino que sobre todo como una alternativa de posibilitar nuevas redes sociales que permitan al beneficiario romper las relaciones que lo llevaron a delinquir.

4.2. Estudiar una política de salarios transicionales (ingresos provisorios mientras se accede a una oportunidad de trabajo de mejor calidad, formalizado, etc) para no depender de la buena voluntad empresarial.

4.3. Privilegiar el trabajo independiente cuando se identifique como actividad empresarial que tome en cuenta la experiencia y el perfil del beneficiario, elaboración de un Plan de Negocio, formalización de la actividad y que considere un capital inicial que demuestre que puede generar ingresos sostenibles en el tiempo.

#### 5. Sistema de Seguimiento y Evaluación

5.1. Construir un sistema de información completo, integrado y en línea para las necesidades de los programas de Reinserción Social en todo el sistema penitenciario, que permita contar con líneas de base y grupos de comparación para realizar evaluaciones con métodos experimentales o cuasiexperimentales para medir resultados atribuibles a los programas. Es aconsejable que esa información se acoja a protocolos comunes e integrados de recolección, definiciones, procesamiento, gestión y difusión de manera de evitar la dispersión, lagunas e imprecisiones actuales. Deben existir compromisos claros y establecidos con todas las unidades respecto de la información que es necesario obtener y entregar.

5.2. Considerar una línea de evaluación de los programas teniendo como meta la disminución de la reincidencia. Para esto, siempre debe contarse con una línea de base, un grupo de comparación y una evaluación con métodos experimentales o cuasiexperimentales que permitan medir resultados atribuibles a los programas.

La gestión de este proceso puede ser realizada por la misma Unidad de Estudios de GENCHI, aunque debiera considerarse la posibilidad de establecer convenios o licitaciones de evaluación de Estudios, con un horizonte de mediano plazo, no inferior a 3 años, que permita a GENCHI acumular conocimiento sobre las mejores alternativas en programas de Reinserción de acuerdo a la realidad chilena.

Esto es indispensable, porque no se puede masificar la entrega de servicios que eventualmente pueden mejorar la Reinserción, pero si no se miden sus resultados no se sabrá los reales efectos que tienen los servicios otorgados en la reincidencia y no podrán hacerse las correcciones que se requiera.

6. Establecer metas de cobertura en el corto, mediano y largo plazo, abocándose a la atención de todo tipo de interno: bajo, mediano y alto compromiso delictual. Mientras no se realice evaluaciones de impacto para medir el efecto de las intervenciones en el indicador de reincidencia, como lo ha hecho el MINTER, el aumento de coberturas no se puede respaldar o justificar.



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

**AGOSTO 2012**



ORD. : N° 5740 /

ANT. : Su presentación N° C-90/12, de 13 de agosto de 2012.

MAT. : Informa lo que indica.

SANTIAGO, 29 AGO 2012

DE : **SUBSECRETARIO DE JUSTICIA (S)**

A : **SRA. PAULA DARVILLE A.**  
**JEFA DIVISIÓN CONTROL DE GESTIÓN, DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS**

De conformidad al antecedente, y en particular relación con la evaluación realizada respecto de los Programas de Reinserción Social de Gendarmería de Chile, esta Secretaría de Estado manifiesta su conformidad y coincidencia general con las apreciaciones planteadas. Con todo, para especificar cada aspecto relevado y considerando las medidas adoptadas por esta Secretaría de Estado en conjunto con Gendarmería de Chile, se informa lo siguiente:

- 1. En cuanto a rediseñar los programas en función de la población objetivo (de acuerdo a compromiso delictual), estableciendo modelos diferenciados de intervención, lo que implica servicios distintos por tipo de interno.**

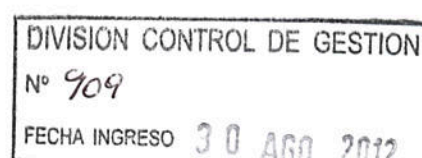
Respecto a esta primera recomendación, cabe señalar que en el medio cerrado, la intervención se ha focalizado de acuerdo al proceso de clasificación de internos. El objetivo de la clasificación se recoge de las exigencias de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, que señalan que es necesaria la separación por categorías de reclusos, a fin de lograr "...: a) Separar a los que, por su pasado criminal o su mala disposición, ejercerían una influencia nociva sobre los compañeros de detención; b) Repartir a los reclusos en grupos, a fin de facilitar el tratamiento encaminado a su readaptación social".

La clasificación de la población penitenciaria que está privada de libertad es realizada por las Oficinas de Clasificación y Segmentación de cada unidad penal, que buscan determinar el nivel de compromiso delictual, a partir del estudio de variables en que se considera: la apariencia (lenguaje, cortes, tatuajes); nivel de preparación (escolaridad, capacitación laboral, estabilidad laboral y planificación vital); grupos de referencia (relaciones laborales, grupos de pares, ocupación del tiempo libre, ingestión de alcohol y drogas), e historia delictiva (antecedentes de conducta antisocial en la infancia, edad de iniciación delictual, reincidencia).

En el caso de la población condenada a penas en libertad, no existe un proceso de clasificación o de determinación del nivel de compromiso criminógeno, por lo que, se hace aún más difícil clasificar a la población según su compromiso delictual.

No obstante lo anterior, dada la necesidad de focalizar la intervención dentro de los grupos referidos, como también, de conocer cuáles son los factores específicos que concurren en cada condenado y que se deben abordar para evitar la comisión de un nuevo delito, en el marco de la Nueva Política Penitenciaria, esta Secretaría de Estado ha establecido dentro de las prioridades que debían abordarse en materia de políticas de reinserción social, la necesidad de contar con instrumentos de diagnóstico validados internacionalmente, que permitan identificar con precisión los factores de riesgo de reincidencia

0106882012



y aquellos protectores del sujeto de manera de estructurar las intervenciones por parte de los respectivos profesionales, a través del modelo de Riesgo, Necesidad y Capacidad de Respuesta.

En este sentido, la validación de instrumentos utilizados a nivel internacional a nuestra realidad y la adaptación de un modelo de intervención a nuestro sistema penal, permitirá rediseñar los programas de Gendarmería de Chile, dotándolos de una base teórica que oriente su estrategia de intervención; de instrumentos para diagnosticar a la población y de programas de intervención especializados en materia delictual, mecanismos de formación continua para el personal y finalmente, de procesos de evaluación y seguimiento de resultados. De este modo, las acciones referidas a la supervisión, control e intervención, se enmarcarán dentro de un proceso diferenciado para cada condenado, cuyo objetivo final será disminuir las probabilidades de reincidencia delictual.

Finalmente, el trabajo de reformulación de los programas de acuerdo al modelo de intervención antes citado, se ha iniciado primeramente, en relación a las penas sustitutivas que se cumplen en libertad, esto es, la libertad vigilada y libertad vigilada intensiva. Posteriormente, se iniciará el trabajo de reformular el modelo de intervención que rige los procesos de intervención en el medio cerrado y en el postpenitenciario, sin perjuicio del programa piloto para mujeres privadas de libertad, implementado este año, bajo el modelo de Riesgo –Necesidad- Reponsividad.

**2. Respecto del Programa VIF, no se justifica su continuidad bajo el alero de GENCHI. Lo anterior, debido a que su población objetivo está constituida fundamentalmente por hombres que no tiene carácter penitenciario (imputados con suspensión condicional del procedimiento), que escapan por lo tanto a las responsabilidades de control de Gendarmería de Chile.**

El programa para hombres que ejercen violencia contra su pareja mujer y menores de edad, en contexto intrafamiliar, es ejecutado por Gendarmería de Chile. Al respecto, cabe hacer presente que esta Institución siempre ha enfocado su accionar a la ejecución de programas de intervención destinados a personas condenadas, y no a personas imputadas, como resulta mayoritariamente la población que accede a este programa. Por otro lado, en el marco de la nueva Ley N° 18.216, las personas condenadas a libertad vigilada y libertad vigilada intensiva, (que es el otro componente de usuarios del programa), accederán a un programa específico de intervención para agresores en contexto de violencia intrafamiliar. En virtud de lo anterior, y las pequeñas coberturas de población beneficiada en relación con la magnitud del problema de la violencia intrafamiliar, es necesario asumir la necesidad de una reformulación del programa de acuerdo a lo planteado.

En concordancia con lo anterior, se ha planificado reorientar el programa de intervención para hombres que ejercen violencia contra su pareja mujer y menores de edad, en contexto intrafamiliar, para direccionarlo hacia la población infractora privada de libertad, dado que presenta un perfil de riesgo que se beneficiaría más de la intervención propuesta; se aprovecha la experiencia aprendida por los equipos; se focaliza la intervención hacia población penitenciaria que presenta un mayor riesgo y que se encuentra sin una oferta de intervención especializada.

**3. Buscar alternativas de solución a la Capacitación SENCE tendientes a resolver los siguientes problemas: la oportunidad en que esta se ejecuta, oferta atingente a las necesidades de los beneficiarios y buscar modalidades de incentivos para que las OTEC y las empresas se interesen en apoyar la capacitación.**

La capacitación certificada en oficios presenta una cobertura del 4% del total de la población penal entre los años 2006 al 2010.

Para hacer frente a este tipo de dificultades y promover que los actores privados también se involucren en la formación laboral, se dictó el Decreto Supremo N° 943, vigente el 14 de mayo de 2011. Este cuerpo normativo regula el actual Estatuto Laboral y de Formación para el Trabajo Penitenciario, lo que permitió aunar, en un texto sistematizado, la dispersa legislación que existía sobre la materia.

Asimismo, entre el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el Servicio Nacional de Menores, Gendarmería de Chile, la Sociedad de Fomento Fabril y la Fundación Paz Ciudadana, con fecha 10 de mayo de 2011 se celebró un Convenio de colaboración destinado a fortalecer el trabajo penitenciario. Dicho Convenio fue aprobado por Decreto Exento N° 3351, de 04 de Julio de 2012, del Ministerio de Justicia.

Este convenio ha generado una mesa intersectorial de trabajo, la cual se encuentra elaborando un programa de acción para la consecución de objetivos en que permitan concretizar la inserción laboral de los penados, adultos y jóvenes, quienes necesariamente tienen que participar de un proceso de capacitación en aquellos ámbitos laborales más demandados por los sectores industriales. Para lo anterior, el Servicio Nacional de Empleo (SENCE) proveyó de información relevante, levantada por su área de estudios denominada “Levantamiento Necesidades de Capacitación 2011” y expuso las líneas programáticas que se encuentra vigentes en este periodo, tanto en la línea de empleo como en la de formación laboral. La mesa intersectorial realizará actividades con el sector empresario de manera de difundir y promover la implementación de programas de capacitación con la población objetivo, de modo que la inserción laboral se volverá más cercana puesto que se comenzará con procesos formativos. Estas iniciativas pretenden generar incentivos para que las OTEC y las empresas se interesen en apoyar la capacitación en el mundo penitenciario.

#### **4. Inserción Laboral:**

**4.1. Orientar la inserción laboral decididamente hacia el mercado formal de trabajo, y la colocación o intermediación laboral hacia el trabajo dependiente, de preferencia en empresas consolidadas. La inserción laboral dependiente debe considerarse no sólo como un medio para ganarse la vida, sino que sobre todo como una alternativa de posibilitar nuevas redes sociales que permitan al beneficiario romper las relaciones que lo llevaron a delinquir.**

El Decreto Ley N° 2.859 que fija La Ley Orgánica de Gendarmería, el cual se modificó en marzo del 2010, mediante la Ley N° 20.426 estableció dentro de la naturaleza y objetivos de Gendarmería (título I. artículo 1°) “atender, vigilar y contribuir a la reinserción social de las personas que por resolución de autoridades competentes, fueren detenidas o privadas de Libertad (...)”.

El espíritu de la misma fue incorporar, la reinserción de los sujetos privados de libertad, ya sea para aquellos que están cumpliendo su pena en el medio cerrado o en el medio libre. En este contexto, Gendarmería de Chile, ha venido realizando esfuerzos para cumplir con el mandato encomendado por la Ley, definiendo dentro de sus objetivos estratégicos, la Reinserción Laboral de los sujetos que se encuentran cumpliendo una pena en el subsistema cerrado (intramuros) o en el subsistema post-penitenciario, es decir que estén acogidos al Decreto Ley N° 409.

En efecto, dentro de las acciones realizadas para el logro de este objetivo estratégico, el Departamento de Reinserción Social del Sistema Cerrado de Gendarmería de Chile ha desarrollado un trabajo con la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) desde el año 2011, el que permitió la firma de un convenio de colaboración del Ministerio de Justicia, en conjunto con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Servicio Nacional de Menores, Gendarmería de Chile, Sociedad de Fomento Fabril y Fundación

Paz Ciudadana, destinado a fortalecer el trabajo penitenciario. Dicho Convenio fue firmado el 10 de mayo de 2011 y aprobado por Decreto Exento N° 3351 de 04 de Julio de 2012 del Ministerio de Justicia.

Este convenio establece la creación de una mesa de trabajo intersectorial, integrada por un representante de cada una de las instituciones que suscriben el Convenio, la cual se ha reunido periódicamente desde el mes de mayo hasta la fecha. Esta mesa se encuentra elaborando un programa de trabajo para la consecución de los siguientes objetivos, mandatados por el convenio:

- Promover la reinserción social y laboral de jóvenes y adultos que cumplen condena o con antecedentes penales, en el ámbito que a dichas instituciones compete, desarrollando una agenda que permita fortalecer, en el ámbito territorial, una serie de beneficios, planes y programas, que faciliten el acceso de esta población al mundo del trabajo.
- Garantizar el acceso a los beneficios, planes y programas implementados por cada una de las instituciones involucradas, a fin de lograr los objetivos propuestos.
- Propiciar la generación de una adecuación normativa, en las instituciones ejecutoras de sanciones, que permita el desarrollo de acciones de formación laboral y actividades productivas, tanto en el contexto de cumplimiento de sanciones, como en la etapa de egreso, para favorecer la inserción social.
- Otras actividades que pudieren generarse en conjunto, en materia de capacitación y difusión, y que vayan en directa relación de la población beneficiaria.

Otro instrumento institucional que se creó para responder de una manera más efectiva a la inserción laboral fue el ya mencionado Decreto Supremo N° 943, en virtud del cual, entre otras cosas, Gendarmería de Chile se encuentra elaborando bases de licitación para la instalación de empresarios al interior de Centros de Educación y Trabajo a lo largo del país. Estas bases tienen por objetivo que nuevas empresas realicen sus procesos productivos ocupando como fuerza laboral a los internos del sistema cerrado y semi-abierto bajo una relación laboral como la establece el código del trabajo.

#### **4.2. Estudiar una política de salarios transicionales (ingresos provisorios mientras se accede a una oportunidad de trabajo de mejor calidad, formalizado, etc.) para no depender de la buena voluntad empresarial.**

Uno de los objetivos del Decreto N° 943 -Estatuto Laboral- fue resguardar las relaciones laborales establecidas entre empresarios con internos mediante la aplicación marco del código del trabajo, evitando de este modo la existencia de remuneraciones desmejoradas; descuido en la seguridad laboral o aspectos previsionales; entre otros. Desde esta perspectiva, las remuneraciones asociadas a la realización de un trabajo deben ajustarse a las reglas contenidas en la legislación general. Con todo, el Estatuto Laboral contempla dos situaciones relativas al proceso de formación del interno donde este adquiere progresivamente hábitos de trabajo e internaliza el trabajo como una herramienta de desarrollo personal. En estas hipótesis la regulación considera que el interno reciba incentivos económicos por su actividad. Estas figuras son:

-Los servicios de apoyo en aseo, mantención y alimentación del penal, (Art. 61) quienes reciben un incentivo monetario de un 30% del ingreso mínimo mensual para el caso de los maestros y el 22% para el caso de los ayudantes de maestro (Art. 62).

-La Prestación de Servicios: donde los internos en forma directa podrán realizar el trabajo requerido, celebrando un contrato contra orden de trabajo, que deberá ser visado por el Encargado Laboral (Art. 56) o mediante la contratación del Centro de Educación y Trabajo quienes dentro de su plan

de reinserción estimulan a los internos con incentivos monetarios similares a los descritos en el párrafo anterior.

Ahora bien, de conformidad con la propuesta efectuada, se coincide en la necesidad de mantener la legislación laboral general como el marco normativo aplicable a las remuneraciones del trabajo intramuros en tanto garantía mínima para cualquier trabajador.

**4.3. Privilegiar el trabajo independiente cuando se identifique como actividad empresarial que tome en cuenta la experiencia y el perfil del beneficiario, elaboración de un Plan de Negocio, formalización de la actividad y que considere un capital inicial que demuestre que puede generar ingresos sostenibles en el tiempo.**

Considerando que ser emprendedor no es una tarea fácil, se requieren habilidades diferentes a las requeridas para el trabajo dependiente. Estas habilidades pueden ser más dificultosas de desarrollar con los penados, dada la escasa posibilidad de impulsar el emprendimiento. Sin perjuicio de ello, el Estatuto Laboral concibió la figura del empresario interno. En términos estadísticos es poco significativo dentro de las salidas laborales que tienen las personas que se encuentran intramuros (2 personas en un año). Ahora bien, la cantidad de internos que desarrollan trabajos artesanales, es un número considerable (9.438 personas a diciembre de 2011) y puede ser un público objetivo al cual apoyar, previa selección de perfiles de aquellos internos más adecuados como población beneficiaria.

Al respecto, se contempla catastrar y gestionar coordinación con actores públicos (vinculados al área económica, laboral, desarrollo social, agricultura) y privados, y analizar la factibilidad técnica de implementar esta figura de trabajador al interior de los subsistemas penitenciarios, de forma tal que en una primera etapa se pudiera difundir y promover dichos programas en este segmento de la población penitenciaria (artesanos).

**5. Sistema de Seguimiento y Evaluación:**

**5.1. Construir un sistema de información completo, integrado y en línea para las necesidades de los programas de Reinserción Social en todo el sistema penitenciario, que permita contar con líneas de base y grupos de comparación para realizar evaluaciones con métodos experimentales y cuasiexperimentales para medir resultados atribuibles a los programas.**

A comienzos del mes de junio de este año, Gendarmería de Chile expuso al Ministerio de Justicia un diagnóstico acerca de la realidad del sistema informático que existe en la Institución y sobre la posibilidad de conocer a cabalidad los procesos de intervención, de medir la eficacia de las intervenciones y los procesos del penado.

En este sentido, se relevó que la falta de visión general, implicó que la mayoría de los intentos por tratar de automatizar procesos fracasaron. Es así como el sistema informático del medio cerrado, solo posee un módulo denominado “Área Técnica” cuyo objetivo fue incluir información necesaria únicamente para la Ley de Rebaja de Condenas. Además, si bien tiene un módulo de Sistema de Áreas Técnicas SAT, construido con el objetivo de dar soporte al proceso de intervención, se dejó de usar porque no entregó los resultados esperados y el comportamiento del sistema no fue el adecuado. En el caso del subsistema de medio libre, se observa tecnología obsoleta, mantención de alto costo y control de versiones complejas. La situación es aún más difícil en el subsistema postpenitenciario, donde no se cuenta con Tecnologías de la Información y la Comunicación TIC, que apoye a la gestión.

Tras este panorama, la Subdirección Técnica de Gendarmería de Chile, se planteó como objetivo, contar con un Sistema Informático Corporativo que permita integrar los diversos procedimientos que posibilitan la intervención de cada persona que se encuentre dentro del Sistema Penitenciario Chileno, con la finalidad de conocer y evaluar los procesos en que se ha vinculado para ser reinsertado a la sociedad. Ello permitirá contar con un registro confiable sobre las atenciones y las intervenciones sociales; datos precisos sobre las capacitaciones entregadas y participantes, con sus resultados; identificación precisa de los tipos de trabajos, características y resultados y mejorará la oportunidad, continuidad, amplitud y calidad de la información recolectada. El sistema de información que se proyecta será completo, integrado y en línea, para almacenar las necesidades de los programas de Reinserción Social en todo el sistema penitenciario.

**5.2. Considerar una línea de evaluación de los programas teniendo como meta la disminución de la reincidencia. Para esto, siempre debe contarse con una línea de base, un grupo de comparación y una evaluación con métodos experimentales o cuasiexperimentales que permitan medir resultados atribuibles a los programas.**

Junto con un mejor procesamiento de los datos y de la información, se ha decidido proceder a efectuar evaluaciones periódicas acerca de la efectividad y eficiencia de las prestaciones y programas de intervención que deberían realizarse durante el cumplimiento penal. Concretando lo anterior, a comienzos de este año, se entregó el informe final sobre la evaluación al Programa de Fortalecimiento de los Consejos Técnicos y Seguimiento de los Beneficiarios de Salida Controlada al Medio Libre, adjudicado a la Fundación Paz Ciudadana, que arrojó valiosos resultados sobre el proceso de concesión de beneficios intrapenitenciarios y constituyó un diagnóstico actualizado sobre varios aspectos observados por este informe. Además, la misma Fundación evaluó a fines del año pasado, el Programa de intervención para hombres que ejercen violencia intrafamiliar y menores de edad en contexto intrafamiliar.

Adicionalmente, para levantar procesos de evaluación y seguimiento con metodologías rigurosas, recientemente se recibió el informe encargado por este Ministerio, a la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, que propuso un diseño de evaluación de las penas sustitutivas incorporadas en la nueva ley N° 18.216, que implica evaluaciones y monitoreo de procesos, resultados e impacto de todo el sistema de ejecución de penas en libertad, que permitirá, en una posterior etapa de implementación de la nueva Ley N° 18.216, conocer el proceso de ejecución de cada una de las penas, los resultados a nivel de producto e intermedios y los efectos que éstas han tenido en los penados.

El objetivo de una evaluación de impacto de este tipo, es cuantificar en qué medida una intervención – en este caso la aplicación de la nueva Ley N° 18.216 – genera un cambio en el comportamiento de las personas afectadas por la intervención. Más precisamente, lo que se busca medir es la diferencia entre el comportamiento en caso de ser expuesto a la intervención, en comparación con aquella situación (contrafactual) en que el mismo individuo no hubiera sido expuesto a la misma. Ahora bien, ante la imposibilidad de observar a una persona simultáneamente, en dos escenarios distintos (expuesto y no expuesto a una intervención), se comparará individuos expuestos (conocidos como el grupo de tratados), e individuos no expuestos con características similares (el grupo de control). De este modo, la evaluación se basará en una comparación entre los individuos condenados con posterioridad a la entrada en vigencia de la reforma y aquellos condenados con anterioridad a la misma.

Tomando en cuenta la carencia de información que se puede apreciar hoy en día en los registros de Gendarmería de Chile, y la imperiosa necesidad de tener un set de variables mínimas de los penados para poder hacer el matching de sujetos con reforma y sin reforma, es que se ha decidido licitar un estudio

para levantar información sociodemográfica de los actuales condenados en el medio libre, a través de una muestra representativa de esta población según pena, tipo de delito y macrozona.

Finalmente, se encuentra en etapa de licitación, un estudio para implementar de mejor manera la pena de prestación de servicios en beneficio de la comunidad, que considere las mejores prácticas internacionales para implementación, monitoreo y seguimiento.

**6. Establecer metas de cobertura en el corto, mediano y largo plazo, abocándose a la atención de todo tipo de interno: bajo, mediano y alto compromiso delictual. Mientras no se realice evaluaciones de impacto para medir el efecto de las intervenciones en el indicador de reincidencia, como lo ha hecho el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el aumento de coberturas no se puede respaldar o justificar.**

Al respecto, esta Secretaría de Estado coincide con la necesidad advertida en orden a realizar evaluaciones de impacto respecto de la ejecución de los programas de Gendarmería de Chile. Tanto es así, que así se ha previsto para la implementación de la Ley N° 18.216. Sin embargo, para realizar evaluaciones de impacto de otros programas no contemplados en la Ley, se requiere rediseñar los mismos (como el programa de Violencia Intrafamiliar) y, muy especialmente, crear el nuevo sistema informático en los términos antes mencionado.

Saluda atentamente,



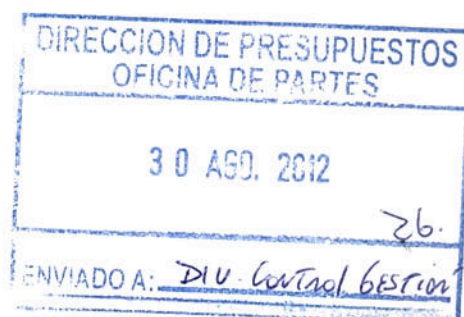
  
**SEBASTIAN VALENZUELA AGÜERO**  
Subsecretario de Justicia (S)

  
HCH/OPR/LCA/ccc

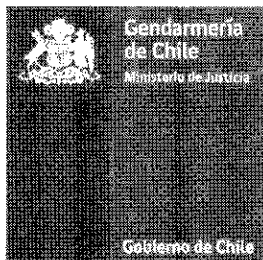
Depto. de Reinserción Social de Adultos (28-08-2012)  
Int. /1225

**DISTRIBUCION:**

- Dirección de Presupuestos, Jefa División de Control
- Gabinete Subsecretaria
- Auditoría Ministerial
- División de Reinserción Social
- Sección de Partes, Archivo y Transcripciones







ORD. N° 14.00.00. 0539 /12

**ANT.:** Carta del 13/08/2012, de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos.

**MAT.:** Remite comentarios y conclusiones finales de Gendarmería al Informe Final del proceso de Evaluación de Programas Gubernamentales 2012.

**SANTIAGO, 04 SEP 2012**

**A : SRA. PAULA DARVILLE A.  
JEFA DIVISION DE CONTROL DE GESTION  
DIRECCION DE PRESUPUESTOS**

**DE : DIRECTOR NACIONAL GENDARMERIA DE CHILE**

Junto con saludarle, de acuerdo a la carta del Antecedente, adjunto comentarios y conclusiones finales del Servicio al Informe Final de la Evaluación de Los Programas Gubernamentales de Gendarmería de Chile proceso realizado durante el año 2012.

**COMENTARIOS Y CONCLUSIONES DEL INFORME FINAL CORREGIDO DEL  
INFORME DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES 2012  
GENDARMERIA DE CHILE**

**- Sistema de información**

El Servicio acoge la recomendación relativa a la necesidad de implementar un sistema de información integrado y en línea que contenga la información de los programas. Si bien en la actualidad se realizan esfuerzos por registrar las acciones de reinserción en las que participa cada beneficiario, no existe un sistema en línea que permita el cruce de variables y análisis de los resultados de cada programa de manera de sustentar un proceso de mejora continua en cada iniciativa y más aún facilitar su evaluación. En el Proyecto de Presupuesto 2013 se han requerido recursos para trabajar los sistemas informáticos que mantiene el Servicio con miras a su ampliación y ajuste a los requerimientos del área de reinserción. No obstante y dada la incertidumbre respecto a la obtención de estos recursos, la Subdirección Técnica en coordinación con el Departamento de Informática iniciaron un trabajo interno cuya primera etapa es el levantamiento de procesos en cada sistema para luego modelar soluciones informáticas que nos permitan a finales del año 2014 implementar un sistema informático integrado para el área técnica.

## - **Modelo de Intervención**

Es reconocido por el panel que la gestión del Servicio en materia de intervención está bien enfocada, en cuanto a que las prestaciones que se otorgan apuntan a disminuir los déficits que presentan los beneficiarios mejorando sus posibilidades de integración social y laboral. El Servicio coincide con las recomendaciones del panel respecto a que algunos componentes (1 y 5) requieren sistematizar sus procesos estableciendo protocolos claros de atención e intervención como así también establecer diferenciación en sus prestaciones, en atención a las características de la población que atienden. Cabe señalar, que el respaldo documental a los procesos de reinserción, que pueda desarrollarse precisa para su aplicación en el caso del Componente 1 (reinserción social para privados de libertad) de recursos que permitan proveer de personal técnico y profesional que pueda con determinados estándares lograr los objetivos y cumplir los protocolos que conformen el modelo de intervención que se aplique. Asimismo, en el caso del Componente 5 (apoyo postpenitenciario) persiste una limitación importante respecto de la cobertura territorial y por ende de atención, por lo cual si bien los programas (subcomponentes IPI, PRL y PHEMT) deben ser ajustados para hacer un uso más eficiente de los recursos se precisa de ampliar este apoyo postpenitenciario, a través de la creación de nuevos establecimientos.

Es necesario establecer un paradigma común entres los diferentes programas, que permita elaborar instrumentos y procedimientos que faciliten el ingreso y proceso del circuito de reinserción el que debe comenzar con un usuario que es intervenido mientras cumple condena, y con el cual se establece un plan de trabajo a corto, mediano plazo (Departamento de Reinserción Medio Libre y Cerrado) y a largo plazo (Departamento Postpenitenciario).

## - **Evaluación de los programas**

El Servicio acoge la recomendación del panel referida a la necesidad de establecer procesos de evaluación de los programas, si bien por la vía presupuestaria se realizarán las gestiones para requerir los recursos que permitan asentar esta práctica, también se realizarán acercamientos con Instituciones académicas y de investigación para establecer alianzas que permitan en conjunto postular a fondos y/o desarrollar estrategias que nos permitan evaluar y mejorar nuestro quehacer en materia de reinserción social.

## - **Prestaciones otorgadas por los programas**

El panel destaca dos prestaciones relevantes otorgadas por nuestros programas de reinserción refiriendo algunas recomendaciones al respecto: trabajo y capacitación.

### **Trabajo**

El panel enfatiza la necesidad de mejorar la calidad del trabajo, orientando nuestros esfuerzos en el caso de la población de los sistemas abierto y postpenitenciario a una inserción laboral dependiente, ya que teóricamente sería de mayor aporte en el ámbito social y laboral para los procesos de reinserción. Al

respecto el Servicio asume este desafío, pero estima que es un proceso que implicará ajustar instrumentos de diagnóstico, estándares de atención y lo más relevante capacitar al personal, para que pueda intermediar con el sector privado cupos laborales para nuestra población. Este desafío requiere del compromiso de la comunidad con las personas que han cometido algún delito.

Respecto a la población privada de libertad, el Servicio tiene claridad respecto de que debe avanzar en la mejora de la calidad del trabajo penitenciario, propendiendo a incrementar la cobertura de internos con un trabajo formal y mejora en los ingresos económicos, pero también es claro que existen limitaciones de espacio para generar oportunidades laborales, un importante número de internos se encuentra privado de libertad en recintos de antigua data donde la prioridad es resolver dificultades de sobrepoblación, aún así está dentro de las políticas institucionales mejorar estos resultados y generar alianzas con el mundo privado para abordar esta prestación.

En cuanto a las colocaciones, el informe señala la necesidad de que la colocación laboral, pueda asegurar ingreso mínimo, estabilidad y permanencia. Sin embargo estos elementos no resultan fácilmente asegurables desde la gestión que realizan los programas, desde esta perspectiva, debiese considerarse la colocación laboral también como un proceso de aprendizaje y de desarrollo de competencias para insertarse en el mundo laboral, en este sentido durante su proceso de intervención, un usuario pudiese requerir de varias colocaciones.

En este sentido, es importante que tanto las colocaciones dependientes como las independientes, debiesen considerar un proceso o periodo de seguimiento que permita evaluar si estas integran las condiciones de estabilidad, compromiso y contención social que los estudios criminológicos establecen. Para lo anterior es necesario contar con personal especializado para abordar este proceso.

### **Capacitación**

El panel destaca como un aspecto positivo de los programas la entrega de esta prestación y mediante cifras da cuenta de coberturas suficientes en los Componentes, a excepción del Componente 1 (reinserción social para privados de libertad) recomendando mejorar la calidad y duración de los cursos, así como la gestión de su financiamiento.

El Servicio hace presente que los recursos que utiliza para capacitación (más del 70%) provienen de la gestión con otras instituciones, principalmente con el SENCE, por lo cual la estrategia en este tema creemos que ha estado bien enfocada y los resultados lo demuestran, a partir del 2007, y sistemáticamente se ha incrementado la transferencia financiera que el SENCE nos entrega, hemos estrechado nuestro trabajo con dicha institución, participando en mesas de trabajo para ampliar el apoyo que se brinda a las distintas poblaciones que atendemos, con el objetivo de incrementar las alternativas de colaboración que nos permita acceder a cupos en otros programas que ellos desarrollan (franquicia tributaria, APIL, OMIL). En lo que respecta a presupuesto Institucional destinado a esta tarea, debemos insistir en las peticiones presupuestarias de cada programa, ya

que de no existir esta colaboración interinstitucional y un buen desempeño en nuestros convenios, varios de nuestros programas verían aún más reducida su cobertura, tal es el caso del Componente 1, cuyo presupuesto no contempla el ítem servicios técnicos profesionales, por lo tanto las cifras de capacitados responden a gestión institucional de aportes financieros o de cursos para esta población, de ahí que nuestra opinión, es que es posible mejorar, pero ya existen esfuerzos institucionales en esta línea.

Por otra parte, estamos de acuerdo en que se precisa mejorar algunos procesos para dinamizar la entrega de esta prestación, y diferenciar entre aquellas capacitaciones que permiten la adquisición de habilidades blandas y competencias básicas y aquellas que apuntan a potenciar la empleabilidad de los sujetos. Es un tema que trabajaremos con SENCE y que en cada programa deberá abordarse para mejorar la eficacia en este ámbito.

### - **Proceso de evaluación**

En general las conclusiones del informe son atingentes respecto a señalar aspectos positivos de la gestión institucional, destacando la coincidencia entre los objetivos esperados de los programas y el aporte que significaría su logro para el proceso de reinserción social de los usuarios del sistema. De la misma forma, se reconoce el mejoramiento de las coberturas y eficacia en los costos de producción. Sin embargo, el informe no recoge un elemento relevante como son las condiciones en las cuales se desarrolla el proceso de gestión de las acciones de reinserción social a nivel local, donde la realidad intrapenitenciaria difiere bastante de las condiciones en las que se desarrollan los otros programas importando su desarrollo la mayor cobertura de atención, por ejemplo. En ese sentido, podría sugerirse que el proceso debería considerar una inserción del equipo evaluador en la gestión práctica de los programas, más que sólo la revisión de antecedentes formales, pudiendo esta actividad agregar elementos relevantes y concretos para entender la dinámica de funcionamiento de éstos, sus necesidades, alcances y posibilidades de mejora.

El análisis realizado en el documento, refiere un programa de reinserción conformado por 5 componentes cuyas dimensiones de atención son diferentes, al igual que sus niveles de especialización en el tratamiento de los usuarios, si bien el documento establece recomendaciones generales en cada componente no se advierte un análisis del continuo que implica el sistema penitenciario y como se relacionan estos cinco componentes para lograr el fin para el cual están desarrollados, el panel no refiere recomendaciones en esta línea. No obstante, el Servicio considera las conclusiones y recomendaciones del panel evaluador para cada componente atingentes y necesarias de abordar. Cabe señalar, que algunas ya están en proceso de desarrollo por parte del Servicio, como por ejemplo el traslado de Programa VIF al Sistema Cerrado para trabajar con población penitenciaria privada de libertad.

Finalmente, referir que el Servicio valora los procesos de evaluación como una oportunidad que junto con someter a revisión de profesionales externos la gestión y los resultados de un programa, institucionalmente nos lleva a dar una mirada a lo que estamos haciendo, y si bien, la falta de recursos es una de las principales falencias en nuestro quehacer, también es posible advertir que existen mejoras en la gestión de procesos que pueden ser abordadas con los recursos institucionales actuales, existiendo la voluntad del Servicio para ello.

Saluda atentamente a Ud.,



**LUIS MASFERRER FARIÁS**  
**DIRECTOR NACIONAL**  
**GENDARMERÍA DE CHILE**

**DISTRIBUCIÓN/**

- Jefa División de Control de Gestión, Dirección de Presupuestos
- Unidad de Auditoría Ministerial
- División de Reinserción Social. MINJU
- Unidad de Planificación y Control de Gestión
- Archivo Subdirección Técnica

OF. N° 2103

ANT.: C-98/12 del 16 de agosto de 2012

MAT.: Remite respuesta institucional a EPG

SANTIAGO, 31 AGO 2012

**DE: CARLOS CHARME FUENTES  
JEFE DE GABINETE  
SUBSECRETARIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO**

**A: PAULA DARVILLE  
JEFE DE DIVISIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN  
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO**

Junto con saludarle cordialmente, remito adjunta minuta que contiene respuesta institucional a informe final de Evaluación de Programa Gubernamental enviado en el antecedente, relativo a Programas de Reinserción Social.

Sin otro particular, se despide atentamente,



**CARLOS CHARME FUENTES  
JEFE DE GABINETE  
SUBSECRETARIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO**

RPV/smv

Distribución:

- 1.- Archivo Dpto. de Reinserción Social
- 2.- Archivo Oficina de Partes Subsecretaría de Prevención del Delito

**ID: 13600728**



## Minuta

### Respuesta institucional al informe final de evaluación de Programas de Reinserción Social Modalidad Evaluación de Programas Gubernamentales<sup>1</sup> Versión 2 – 31.08.2012

1. En términos generales el informe da cuenta de un excelente trabajo de análisis y síntesis de información. Resulta especialmente meritoria la rigurosidad del panel de expertos, en relación con el levantamiento de datos específicos para cada subcomponente del programa, relativo tanto a materias técnicas como financieras.
2. A diferencia de evaluaciones previas en el ámbito de la reinserción social, el trabajo del panel de expertos pone un gran énfasis en la necesidad de basar el desarrollo de programas en la evidencia científica, y en la determinación de estándares de calidad que permitan el cumplimiento efectivo del propósito. De esta forma, se supera la mirada tradicional que se limitaba a evaluar los programas por su nivel de cobertura y por la realización de actividades, poniendo poca atención a la eficacia de estas actividades para el logro de los resultados esperados de los programas de reinserción social. Consideramos que este cambio de enfoque es altamente valioso, porque en materia de reinserción social (como en prevención del delito en general), la calidad de la intervención y la gestión orientada a resultados son aspectos clave para la reducción de la reincidencia en delito y la contribución del sistema penitenciario a la seguridad pública.
3. A continuación, a modo de respuesta institucional, se plantean comentarios y precisiones a una serie de contenidos específicos del informe.
4. Respecto del Programa de Reinserción Social (componente 1, subcomponente E), desarrollado por esta Subsecretaría y ejecutado por Gendarmería de Chile, se rescata una amplia serie de comentarios, análisis y conclusiones del panel evaluador, los cuales en su mayoría destacan las fortalezas del programa, tales como:
  - a. El reconocimiento del panel evaluador, respecto a que el Programa de Reinserción Social diseñado por esta cartera (subcomponente E del componente 1) “ha

---

<sup>1</sup> Documento elaborado por Rodrigo Pantoja, Jefe de Departamento de Reinserción Social, Subsecretaría de Prevención del Delito, Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

contribuido al logro del propósito del Programa de Rehabilitación y Reinserción Social” en su conjunto, en virtud de resultados preliminares de reducción de reincidencia.

- b. El panel formula como sugerencia expresa a otros programas de reinserción social ejecutados por Gendarmería de Chile, que sus evaluaciones de impacto deberían basarse en métodos similares al usado por la Programa de Reinserción Social diseñado por esta cartera, debido a que es precisamente éste tipo de métodos el que permite obtener información confiable respecto a la capacidad de los programas de reinserción social para reducir reincidencia en población penal. Este comentario es considerado por nosotros como un reconocimiento a los esfuerzos realizados para avanzar en los niveles de calidad y rigurosidad con que se enfrenta la tarea de evaluar programas de reinserción social, lo cual se orienta al cumplimiento de nuestras funciones institucionales.
- c. El panel asevera que el Programa de Reinserción Social de esta cartera está basado en la aplicación del tipo de tratamiento con mejores resultados en materia de reducción de reincidencia, las terapias de orientación cognitivo – conductual.
- d. A mayor abundamiento, el panel de expertos afirma que “el Programa de Reinserción Social (de la Subsecretaría de Prevención del Delito) está correctamente orientado desde un punto de vista teórico y sus resultados positivos son coherentes con la evidencia empírica internacional. Es relevante destacar que la forma como se ha diseñado y ejecutado este programa constituye un modelo de trabajo digno de replicar considerando que está basado en la evidencia, cuenta con una acuciosa estrategia de intervención (módulos y materiales de trabajo), se ha validado su diseño a través de experiencias pilotos y se han evaluado sus resultados antes de ampliar su ejecución a otros penales del país” (p. 38-39).
- e. En cuanto a las observaciones a la composición de la cobertura según compromiso delictual (p. 105), es importante señalar que el programa está diseñado para personas de alto y medio compromiso delictual. Los problemas de focalización sólo corresponderían a casos de bajo compromiso delictual, que al 29 de junio de 2012 sólo representan al 4,5% del total (30 casos de 660 vigentes en la fecha reportada).
- f. Se comparten las positivas evaluaciones emitidas por el panel de expertos, en relación con la calidad del programa (p. 124).
- g. Resultan especialmente valiosos los comentarios que, a modo indicativo, plantea el panel de expertos, en el sentido de que el gasto unitario promedio de los servicios de reinserción social gestionados por Gendarmería de Chile ascendería a M\$ 360, en tanto que el gasto promedio de casos ingresados al Programa de Reinserción Social (PRS) desarrollado por esta Subsecretaría asciende a M\$ 381, diferencia de costos que no se considera significativa. Compartimos con el panel que estas cifras deben analizarse con cautela. Sin embargo, destacamos que los datos preliminares sugieren



que el éxito del PRS no se debe a un gasto significativamente mayor, sino a una lógica de gestión de programas radicalmente distinta, caracterizada por una definición específica del problema y de la población objetivo, una obtención de mayor valor del trabajo profesional, debido a la alta estructuración del programa y a la cada vez mayor y mejor capacitación; y a una optimización del tiempo de intervención debida al uso de protocolos estandarizados de evaluación y tratamiento.

- h. Los únicos aspectos negativos detectados por el panel evaluador serían disminuciones en la producción de planes de intervención individual y fluctuaciones en la tasa de ocupación de vacantes del programa. Dado que el propio panel ha señalado como causa de estos problemas, el ingreso de internos que no cumplen el perfil usuario a los módulos de intervención, se realizarán las coordinaciones pertinentes con Gendarmería de Chile para evitar que traslados de internos afecten la ejecución del programa.

5. Respecto del Programa Subsidio a la Contratación de personas que han cumplido condena (PCL), cabe señalar lo siguiente, en virtud de las observaciones del panel evaluador:

- a. En cuanto a la valoración negativa de la caída en el número de usuarios que acceden a capacitación laboral, se ha dispuesto que el rediseño del programa para el año 2012 contemple un incremento significativo en la cantidad de usuarios capacitados, con una meta de 540 casos, lo que corresponde al 64% de la cobertura anual proyectada.
- b. Si bien el panel evaluador ha considerado positivamente el incremento de usuarios que accedieron a capacitación para el auto-emprendimiento, esta Subsecretaría ha impulsado un rediseño del programa que se orienta a abandonar el trabajo independiente como estrategia de reinserción social debido a que, como lo señala el propio informe en otras secciones, muchos usuarios suelen no contar con las habilidades que requiere la microempresa, por lo cual buena parte de los esfuerzos orientados en esa dirección terminan en proyectos que sólo permiten sostener economías de subsistencia. Por el contrario, a contar del año 2012, el ahora denominado Programa de Reinserción Laboral, está concentrando todos sus esfuerzos en la colocación laboral dependiente de personas que están en proceso de reintegración a la sociedad.
- c. Esta Subsecretaría aprecia la buena evaluación emitida por el panel de expertos, respecto de los resultados del PCL hasta el año 2011, en términos de alcanzar un 55% de usuarios colocados en trabajo dependiente (lo que corresponde al 100% del resultado esperado), de los cuales el 67% mantiene su empleo al momento de egresar del programa. Aunque sabemos que estas cifras ya representan rendimientos

significativamente mayores a los mostrados por los programas de reinserción laboral del Subsistema Abierto de Gendarmería de Chile, se ha optado por mejorar el diseño del programa, a fin de incrementar su capacidad de colocación laboral. Para el año 2012, esta Subsecretaría espera, al menos, duplicar la cantidad de personas que acceden a colocación laboral dependiente, en relación con el año 2011.

- d. Respecto de los comentarios del panel evaluador sobre la capacidad de PCL para contribuir a mejorar la reinserción social de los usuarios (p. 97), el rediseño impulsado por esta Subsecretaría ha apuntado a, por un lado, mantener y mejorar la capacidad del programa para colocar a los usuarios en empleos dependientes y, por otro lado, a mejorar las capacidades del programa para prevenir la reincidencia en delito de la población usuaria que presente factores de riesgo relevantes. Para tales efectos, se han transferido instrumentos de diagnóstico e intervención, así como métodos de capacitación de equipos ejecutores, desde el Programa de Reinserción Social (Componente 1, subcomponente E) al PCL.
- e. En relación con los cuestionamientos del panel de expertos a la falta de métodos que orienten programas post-penitenciarios a la población de mayor compromiso delictual (p. 121), cabe señalar que el rediseño del actual Programa de Reinserción Laboral (ex – PCL) impulsado por esta Subsecretaría establece un cupo mínimo de 240 casos de medio a alto nivel de compromiso delictual (44% de la cobertura total). Esta decisión se debe a que éste órgano de Gobierno comparte el criterio del panel evaluador, relativo a la necesidad de focalizar progresivamente la oferta de servicios intensivos de apoyo a la reinserción social, en las poblaciones que más lo necesitan; esto es, en las personas más vulnerables y que presentan mayores niveles de riesgo de reincidencia.
- f. Respecto a las deficiencias técnicas del PCL contenidas en el informe de evaluación del año 2010, tales como falta de orientaciones técnicas específicas según perfiles criminológicos de usuarios y falta de competencias técnicas en los equipos de trabajo, cabe mencionar que estos aspectos han sido considerados en el rediseño 2012 del programa. En la actualidad, el proyecto contempla coberturas de usuarios con distintos niveles de compromiso delictual, así como respuestas de intervención diferenciadas, que apuntan a la colocación laboral en todos los casos, pero con mayor énfasis en la intervención criminológica de personas con mayores niveles de riesgo de reincidencia. Para cumplir este cometido, se están utilizando las herramientas y manuales que han resultado exitosos en el Programa de Reinserción Social (Componente 1, subcomponente E). Además, se han modificado sustancialmente los procedimientos de capacitación de equipos ejecutores, para avanzar en el desarrollo de competencias técnicas que les permitan adecuar métodos de intervención grupal a los contextos de entrevistas individuales en los que desarrollan su trabajo.

- g. En cuanto a las “tensiones” de los equipos ejecutores (p. 129), y a la rotación de profesionales del Programa, consideramos que ambos fenómenos se explican porque este es el único programa de reinserción del país que está sometido a metas de resultados. Todos los otros programas de reinserción tienen metas asociadas a actividades, cuyo cumplimiento es responsabilidad exclusiva de los ejecutores, tales como metas de cobertura, número de entrevistas, capacitaciones realizadas, etc. Sin embargo, el ex – PCL tiene como meta principal la colocación laboral de una cantidad específica de personas con antecedentes penales, dentro de un período de tiempo determinado. La colocación laboral no depende sólo de los ejecutores, sino además de la favorable acogida de los empresarios, y de la buena respuesta de los usuarios, en términos de su adecuación al contexto laboral. En consecuencia, resulta comprensible que los profesionales se manifiesten tensionados por tal tipo de metas. Pese a estas externalidades negativas, el uso de metas de resultado ha sido un factor fundamental para obtener el alto desempeño evidenciado por el programa en materia de colocación laboral.
- h. Respecto del carácter informal de las acciones de colocación laboral (p. 129), éstas no responden a una debilidad de diseño, sino todo lo contrario, responden a los aprendizajes obtenidos de las etapas preliminares de desarrollo del PCL. En sus inicios, el programa contempló la gestión de bonificaciones al empleador (40% ingreso mínimo mensual, por hasta 8 meses) y se incentivó la suscripción de convenios de cooperación con empresas. Salvo casos excepcionales, los empresarios tendieron a no suscribir convenios debido a que no pueden comprometer un flujo de colocaciones laborales estable, puesto que la mayoría no puede predecir la disponibilidad de puestos de trabajo vacantes. Además, las bonificaciones aportadas por SENCE no fueron utilizadas, debido a que los empresarios percibían que el acceso a la bonificación era excesivamente burocrático, con pérdidas de tiempo asociadas a costos mayores a los que tendría el pagar la renta completa del empleado. De esta forma, los períodos preliminares de ejecución permitieron a los desarrolladores del programa, aprender que la clave de la colocación laboral no estaba en el incentivo financiero (como se pensó *a priori*), sino en la gestión informal realizada por el equipo profesional, en el alto valor que los empresarios le otorgan al *acompañamiento del caso* que aportan los equipos ejecutores, y en las actitudes y creencias de los (mayoritariamente) pequeños y medianos empresarios, que por sus propias historias de vida entienden el valor de las oportunidades como factor clave para el desarrollo personal y económico.

6. Finalmente, es importante para esta Subsecretaría reafirmar su compromiso con la reinserción social de personas que han sido condenadas por delitos, y con el trabajo orientado a prevenir su reincidencia. Para estos efectos, éste órgano de Gobierno está disponible para apoyar a Gendarmería de Chile en el rediseño de sus programas, así como para contribuir a la capacitación y sus supervisión de sus equipos profesionales, de tal manera que al servicio le resulte posible replicar las buenas prácticas desarrolladas por la Subsecretaría, y que se han mostrado exitosas a partir de datos preliminares de impacto que han sido relevados por el panel de expertos a cargo de la evaluación.