

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

**PROGRAMA INTERVENCIÓN Y/O CONTROL DE LA POBLACIÓN  
PENADA SUJETA A LA LEY N° 18.216**

**MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS**

**GENDARMERÍA DE CHILE**

PANELISTAS:  
DECIO METTIFOGO G. (COORDINADOR)  
CRISTIAN LETELIER G.  
RODRIGO SALAS P.

**ENERO - AGOSTO 2018**

**NOMBRE PROGRAMA: INTERVENCIÓN Y/O CONTROL DE LA POBLACIÓN PENADA  
SUJETA A LA LEY 18.216**  
**MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS**  
**SERVICIO RESPONSABLE: GENDARMERÍA DE CHILE**

## **I. RESUMEN EJECUTIVO**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN:** 2014-2017

**PRESUPUESTO 2018:** M\$ 39.178.854

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

El programa evaluado “Intervención y/o control de la población penada sujeta a la Ley 18.216” está orientado a la población atendida en el Subsistema Abierto del Sistema Penitenciario y contempla el control y/o intervención de la población sujeta a Medidas Alternativas a la Reclusión, establecidas en la antigua Ley N° 18.216 y por otra la atención, control y/o intervención de la población con Penas Sustitutivas, introducidas a nuestro sistema penal mediante la Ley N° 20.603, que modifica la Ley N° 18.216<sup>1</sup>.

La Ley N°18.216 se dictó en 1983, y tuvo por finalidad modificar el régimen de la única pena alternativa entonces vigente, la remisión condicional, e introducir otras nuevas medidas a fin de reducir el uso de las penas privativas o restrictivas de libertad y evitar la reincidencia<sup>2</sup>, estableciendo un sistema que permitió que una persona condenada a una pena de cárcel cumpliera la condena en libertad, sujeta a un control administrativo de mayor o menor intensidad<sup>3</sup>. En 1982, el Informe Técnico que acompañó el Proyecto de Ley justificó las nuevas medidas alternativas en que “las nuevas tendencias criminológicas sólo recomiendan en forma muy reducida la aplicación de penas que suponen la privación o restricción continua de libertad, impulsando, en cambio, el tratamiento del delincuente en el medio libre, con la activa participación de la comunidad”. (Historia de la Ley 18.216, p.8).

Los sujetos “beneficiados” con estas nuevas medidas serían de dos tipos: aquellos que podían acceder a la remisión condicional de la pena o reclusión nocturna, medida que favorecía a quienes habían cometido delitos de poca gravedad y respecto de quienes se consideraba eran de baja peligrosidad social, por un lado; y aquellos que quedarían en un régimen de libertad “a prueba” para delitos con mayor gravedad y penas de duración de entre de 2 a 5 años, por el otro. Como medidas alternativas, se consideraban la Libertad Vigilada Adulto (LVA), Remisión Condicional de la Pena (RCP) y la Reclusión Nocturna (RN).

---

<sup>1</sup> La ejecución del Programa, para el componente de Intervención y Seguimiento se efectúa exclusivamente en Centros de Reinserción Social (CRS) y para el componente de Control, en los CRS y/o establecimientos del Subsistema Cerrado.

<sup>2</sup> El art 4° de la Ley todavía establece dentro de los requisitos de la remisión condicional la presunción de que el sujeto no volverá a delinquir, mientras que el artículo 8° de la Ley dispone que la reclusión parcial se aplicará a quienes la aplicación de dicha medida “disuadirá de cometer nuevos delitos”.

<sup>3</sup> Ministerio de Justicia (2013) Nuevo Sistema de Penas Sustitutivas Ley N° 18.216

Posteriormente, la Ley N° 20.603 que “Modifica la Ley N° 18.216, que establece medidas alternativas a las penas privativas o restrictivas de libertad”, publicada el 27 de junio de 2012, introduce importantes modificaciones<sup>4</sup>:

- a. Se transita desde un concepto de aplicación de “beneficios” al que pudieran aspirar las personas condenadas (sin estar asociadas a procesos de reinserción social)<sup>5</sup> a una perspectiva que destaca su dimensión lesiva como “penas”, es decir, como modalidad de castigo sustitutivo de las penas privativas o restrictivas de libertad.
- b. Se establecen distintas penas sustitutivas: remisión condicional<sup>6</sup> (RC), reclusión parcial<sup>7</sup>, libertad vigilada<sup>8</sup> (LV), libertad vigilada intensiva<sup>9</sup> (LVI), prestación de servicios en beneficio de la comunidad<sup>10</sup> y expulsión<sup>11</sup> (asimismo se considera lo señalado en el artículo 33 referente a las “penas mixtas”, estableciendo que el tribunal podrá, de oficio o a petición de parte, previo informe favorable de Gendarmería de Chile, disponer la interrupción de la pena privativa de libertad originalmente impuesta, reemplazándola por el régimen de libertad vigilada intensiva).
- c. En lo referido a las penas mixtas, se altera el régimen de ejecución de las penas privativas de libertad iguales o inferiores a cinco años y un día de presidio o reclusión mayor en su grado mínimo, estableciendo así un mecanismo para anticipar la salida al medio libre en plazos menores a la libertad condicional, a través de una sustitución por la pena de libertad vigilada intensiva<sup>12</sup>.
- d. Se reformulan los objetivos establecidos en la Ley 18.216 buscando:

---

<sup>4</sup> Departamento de Estudios Defensoría Nacional (2014).

<sup>5</sup> Asimismo, se indica que existía un bajo control de la ejecución de las penas.

<sup>6</sup> La remisión condicional consiste en la sustitución del cumplimiento de la pena privativa de libertad por la discreta observación y asistencia del condenado ante la autoridad administrativa durante cierto tiempo.

<sup>7</sup> La reclusión parcial consiste en el encierro en el domicilio del condenado o en establecimientos especiales, durante cincuenta y seis horas semanales. La reclusión parcial podrá ser diurna (encierro en el domicilio del condenado durante un lapso de 8 horas continuas diarias entre las 8:00 y las 22:00 hrs.), nocturna (encierro en el domicilio o en establecimientos especiales entre las 22:00 horas de cada día hasta las 6:00 horas del día siguiente), o de fin de semana (encierro en el domicilio del condenado o en establecimientos especiales entre las 22:00 hrs. del día viernes y las 6:00 hrs. del día lunes siguiente).

<sup>8</sup> La libertad vigilada consiste en someter al penado a un régimen de libertad a prueba que tenderá a su reinserción social a través de una intervención individualizada, bajo la vigilancia y orientación permanentes de un delegado.

<sup>9</sup> La libertad vigilada intensiva consiste en la sujeción del condenado al cumplimiento de un programa de actividades orientado a su reinserción social en el ámbito personal, comunitario y laboral, a través de una intervención individualizada y bajo la aplicación de ciertas condiciones especiales.

<sup>10</sup> La pena de prestación de servicios en beneficio de la comunidad consiste en la realización de actividades no remuneradas a favor de la colectividad o en beneficio de personas en situación de precariedad, coordinadas por un delegado de Gendarmería de Chile. El trabajo en beneficio de la comunidad será facilitado por Gendarmería de Chile, pudiendo establecer los convenios que estime pertinentes para tal fin con organismos públicos y privados sin fines de lucro.

<sup>11</sup> Si el condenado a una pena igual o inferior a cinco años de presidio o reclusión menor en su grado máximo fuere un extranjero que no residiera legalmente en el país, el juez, de oficio o a petición de parte, podrá sustituir el cumplimiento de dicha pena por la expulsión de aquél del territorio nacional.

<sup>12</sup> En lo referido a las penas mixtas, se indica en el artículo 33 de la Ley 20.603 que “El tribunal podrá, de oficio o a petición de parte, previo informe favorable de Gendarmería de Chile, disponer la interrupción de la pena privativa de libertad originalmente impuesta, reemplazándola por el régimen de libertad vigilada intensiva”.

- Controlar de modo efectivo el cumplimiento de las penas sustitutivas (se considera la introducción de nuevas tecnologías en el control de la Libertad Vigilada Intensiva y la Reclusión Parcial (monitoreo telemático); el aumento de la dotación de delegados de Libertad Vigilada y el establecimiento de un nuevo delegado que controlará el cumplimiento de los servicios comunitarios; la realización obligatoria de audiencias de control de la Libertad Vigilada y Libertad Vigilada Intensiva; la realización facultativa de audiencias de seguimiento de la Prestación de Servicios en Beneficio de la Comunidad; la derogación del “cumplimiento insatisfactorio”.
- Favorecer la reinserción social de los condenados (introducción de la Prestación de Servicios en Beneficio de la Comunidad y la Reclusión Parcial *domiciliaria*, flexibilizando sus horarios de cumplimiento; la modificación del sistema de intervención en la pena de Libertad Vigilada y Libertad Vigilada Intensiva; el establecimiento de la regla de prescripción de condenas anteriores).
- El uso racional de la privación de libertad (evitar el cumplimiento efectivo de penas cortas de privación de libertad, en razón de sus consecuencias perniciosas vinculadas al contagio criminógeno y su nulo efecto resocializador; se incorpora la pena de expulsión respecto de condenados extranjeros, en los casos en que no existe residencia legal; la introducción de la pena mixta como forma anticipada de salida al medio libre del condenado privado de libertad).
- Mejor protección a las víctimas (prohibición de acercamiento a personas o lugares controlada con monitoreo telemático para el caso de los delitos previstos en el artículo 15 bis b), como condición de la Libertad Vigilada Intensiva, estableciéndose además la posibilidad de que la víctima porte un dispositivo de control, si así consiente; citación a la víctima o su representante en delitos de acción penal privada o pública previa instancia particular, a la audiencia del artículo 343<sup>13</sup> del Código de Procedimiento Penal (CPP).

A continuación, se presenta una tabla resumen comparando lo establecido en la Ley 18.216 y las modificaciones correspondientes en la Ley 20.603.

---

<sup>13</sup> Este artículo se refiere a la decisión sobre absolución o condena, estableciendo que deberá ser pronunciada en la audiencia respectiva, comunicándose la decisión relativa a la absolución o condena del acusado por cada uno de los delitos que se le imputaren, indicando respecto de cada uno de ellos los fundamentos principales tomados en consideración para llegar a dichas conclusiones. Excepcionalmente, cuando la audiencia del juicio se hubiere prolongado por más de dos días y la complejidad del caso no permitiere pronunciar la decisión inmediatamente, el tribunal podrá prolongar su deliberación hasta por veinticuatro horas, hecho que será dado a conocer a los intervinientes en la misma audiencia, fijándose de inmediato la oportunidad en que la decisión les será comunicada. La omisión del pronunciamiento de la decisión de conformidad a lo previsto en los incisos precedentes producirá la nulidad del juicio, el que deberá repetirse en el más breve plazo posible.

Medidas alternativas <b>Ley 18.216</b>	Penas sustitutivas <b>Ley 20.603</b>
Libertad Vigilada del Adulto	Libertad Vigilada
	Libertad Vigilada Intensiva:
Remisión Condicional de la Pena	Remisión Condicional
Reclusión Nocturna	Reclusión Parcial
-	Prestación de Servicios en Beneficio de la Comunidad <sup>14</sup>
-	Expulsión

*Fuente: Elaboración propia*

La medida alternativa de Remisión Condicional de la Pena (RCP) y la pena sustitutiva de Remisión Condicional (RC), implican la discreta observación y asistencia del condenado ante la autoridad administrativa por el tiempo que determine el tribunal en la sentencia respectiva. Su ejecución se realiza a través del control administrativo en un establecimiento. La pena sustitutiva es muy similar a la anterior (remisión condicional de la pena). La pena de Remisión Condicional no impone la condición de satisfacer la indemnización civil, costas y multas, aunque es desfavorable en relación a la existencia de exclusiones para su otorgamiento.

La medida alternativa de Reclusión Nocturna (RN) consiste en el encierro del penado en establecimientos especiales de Gendarmería de Chile, por el periodo de tiempo que fije el tribunal, a diferencia de la pena sustitutiva de Reclusión Parcial (RP) (diurna, nocturna o de fin de semana) que consiste en el encierro en el domicilio del condenado o en establecimientos especiales, durante 56 horas semanales, por el periodo de tiempo que determine la autoridad judicial, que no podrá exceder de tres años. En relación a la RN, la pena sustitutiva de RP es favorable en cuanto permite su cumplimiento en el domicilio, además de no exigir la satisfacción de la indemnización civil, costas y multas.

La Prestación de Servicios en Beneficio de la Comunidad (PSBC) es coordinada por un Delegado de Gendarmería de Chile y consiste en la realización de actividades esencialmente no remuneradas a favor de la colectividad o en beneficio de personas en situación de precariedad. Esta pena sustitutiva apunta a la reinserción social, evitando el contagio criminógeno y es de carácter retributivo. Dentro del catálogo de penas sustitutivas, esta pena surge como una modalidad de ejecución penal totalmente nueva, comenzando su aplicación a partir de diciembre de 2013. Tal como lo indica la Defensoría Nacional (2014), la PSBC se diferencia del tradicional concepto de los “trabajos forzados” en que la voluntariedad es condición de imposición y ejecución de esta pena.

Se hace presente que, aunque coexistirán en el sistema abierto las penas sustitutivas y las medidas alternativas, hasta el íntegro cumplimiento de éstas últimas, ambos modelos

<sup>14</sup> La Ley N° 20.587 promulgada el 28 de mayo de 2012, “Modifica el régimen de Libertad Condicional y establece, en caso de multa, la Pena Alternativa de Trabajos Comunitarios”, modificando el Decreto Ley N° 321, de 1925, que establece la libertad condicional para los penados.

tienen por finalidad la reinserción de los penados en la sociedad. El programa fue reformulado el año 2016 por las siguientes razones<sup>15</sup>:

- Necesidad que el programa contemple la totalidad de las medidas alternativas y penas sustitutivas establecidas en la Ley N° 18.216 modificada, pues el programa previo consideraba sólo la LVI (delitos: sexuales, violencia intrafamiliar, contra la propiedad y contra las personas) y PSBC, así como incorporar un nuevo componente en el diseño del programa que integre las penas de control RN, RP, RCP y RC dado el alto volumen de sujetos condenados en éstas.
- Incremento de la población condenada en las penas sustitutivas desde la entrada en vigencia de la modificación a la Ley N° 18.216 respecto del nivel observado con anterioridad, lo cual hace necesario visibilizar el trabajo asociado a la totalidad de las penas y los recursos que el Servicio reasigna para estos fines.
- Entrada en vigencia de la Pena Mixta cuya población que proviene del sistema cerrado, ingresa a la pena de LVI, y de acuerdo a su nivel de riesgo de reincidencia requiere mayor intervención.
- Respecto a la RCP y RC, debe señalarse que estas penas concentran actualmente el mayor volumen de sujetos condenados por la Ley N°18.216, por lo que se hace necesario mejorar el control y estándar de atención a los penados. De no reforzar estos aspectos, la consecuencia podría ser un insuficiente control en la ejecución de condena.
- En materia presupuestaria, el objetivo fue lograr en el tiempo, unificar los recursos entregados al Programa con los asignados para la implementación de la Ley N° 20.603.

#### • **Objetivos del Programa**

A nivel de **Fin**: *Contribuir a la convivencia social y a la seguridad ciudadana.*

A nivel de **Propósito**: *Población penal sujeta a la Ley N°18.216, que es controlada y/o intervenida por el Programa, disminuye reincidencia delictual<sup>16</sup>.*

**Componentes y modalidad de producción**: Para lograr el propósito definido se han definido los siguientes **componentes**:

1. Intervención psicosocial y/o seguimiento de la población penada condenada a una pena sustitutiva de libertad vigilada, libertad vigilada intensiva, libertad vigilada del adulto<sup>17</sup>, o de prestación de servicios en beneficio de la comunidad.

---

<sup>15</sup> Durante el año 2016, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos licitó dos importantes estudios relacionados con la ejecución del Modelo de Intervención basado en el riesgo y su aplicación en los tres subsistemas cerrado, postpenitenciario y abierto, en este último referido a las penas sustitutivas. El primer estudio 'Evaluación del proceso de diagnóstico y diseño de intervención para población penal adulta', adjudicado por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile (Licitación Pública: 759-26-LE16). Y el segundo denominado "Antecedentes para la implementación de programas de intervención especializados en reinserción social para población penal adulta", realizado por el Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica (ISUC). Ambos estudios plantean conclusiones y recomendaciones específicas, que serán consideradas en el análisis.

<sup>16</sup> En Acápite Recomendaciones se presenta una propuesta de reformulación del programa, incluyendo el propósito.

<sup>17</sup> Corresponde a los condenados a Libertad Vigilada antes de la modificación contenida en la Ley N° 20.603.

2. Control de la población condenada a una pena sustitutiva de remisión condicional y Reclusión Parcial, medida alternativa de remisión condicional de la pena<sup>18</sup> y reclusión nocturna.

- **Poblaciones:**

Entendiendo por población potencial aquella que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y por ende pudiera ser elegible para su atención, ésta corresponde a toda la población condenada sujeta a la Ley N° 18.216 y 20.603.

Dado que el Servicio está mandatado para ejecutar todas las condenas que determinen los Tribunales, sin mediar ningún tipo de selección o focalización, la población potencial equivale a la población objetivo.

Como se puede observar en el siguiente cuadro, la participación de las penas del Subsistema Abierto ha aumentado progresivamente pasando de un 39% el año 2014 a un 43% el año 2017, en un contexto de aumento de la población total (de un 14% entre 2012 y 2017 y de un 12% entre 2014 y 2017); este elemento está fuera del ámbito de control del programa.

**Cuadro 1: Tipo de población**

	2014		2015		2016		2017	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
<b>SUBSISTEMA CERRADO</b>	48.647	39%	48.216	36%	48.705	36%	50.230	36%
1. RÉGIMEN DE CONTROL CERRADO	43.114	35%	42.515	32%	42.704	31%	41.968	30%
2. RÉGIMEN DE CONTROL SEMIABIERTO	810	1%	885	1%	770	1%	759	1%
3. RÉGIMEN DE CONTROL ABIERTO	4.723	4%	4.816	4%	5.231	4%	7.503	5%
<b>SUBSISTEMA ABIERTO</b>	48.173	39%	54.484	41%	57.818	42%	60.439	43%
4. MEDIDAS ALTERNATIVAS	35.490	29%	20.651	15%	12.211	9%	7.394	5%
5. PENAS SUSTITUTIVAS	12.683	10%	33.833	25%	45.607	33%	53.045	38%
<b>SUBSISTEMA POSTPENITENCIARIO</b>	27.534	22%	30.825	23%	30.605	22%	29.802	21%
<b>TOTAL POBLACIÓN VIGENTE</b>	<b>124.354</b>	<b>100%</b>	<b>133.525</b>	<b>100%</b>	<b>137.128</b>	<b>100%</b>	<b>140.471</b>	<b>100%</b>

Fuente: Estadística General Penitenciaria (E.G.P.), Subdirección Técnica, Gendarmería de Chile

- **Identificación de las fuentes de financiamiento**

El financiamiento del Programa incluye recursos provenientes de dos Programas en la Ley de Presupuesto Anual que corresponden a Gendarmería de Chile: 01 Gendarmería de Chile y 02 Programa de Rehabilitación y Reinserción Social, siendo este último la principal fuente de financiamiento. Adicional a la asignación específica del Programa, para efectos de la presente evaluación, la institución efectuó un conjunto de estimaciones en los subtítulos 21, 22, 24 y 29 del Presupuesto Institucional, mediante las cuales se buscó

<sup>18</sup> Corresponde a los condenados a Remisión Condicional antes de la modificación contenida en la Ley N° 20.603.

aislar tanto el gasto en recursos humanos, el gasto corriente, las transferencias y la inversión específica del Programa, del resto del gasto<sup>19</sup>.

**Cuadro 2: Presupuesto total del programa 2014-2018 (miles de \$ 2018)**

<i>Año</i>	<i>Presupuesto total del programa (incluye todas las fuentes de financiamiento)</i>	<i>Presupuesto del Programa proveniente de la Institución Responsable (a)</i>	<i>Presupuesto Total Institución Responsable (b)</i>	<i>Participación del programa en el presupuesto de la Institución Responsable (%) (a/b)</i>
2014	21.786.275	21.786.275	384.325.368	5,7%
2015	22.692.438	22.692.438	413.207.922	5,5%
2016	38.451.740	38.451.740	439.521.077	8,7%
2017	38.860.372	38.860.372	442.021.732	8,8%
2018	39.178.854	39.178.854	450.237.874	8,7%
% Variación 2014-2018	79,8%	79,8%	17,2%	

*Fuente: Elaboración propia en base a información facilitada por Gendarmería de Chile*

Tal como se puede observar en el Cuadro 2, el presupuesto del programa registra un aumento significativo en el transcurso del año 2015 al 2016, ocasión en la que sus recursos prácticamente se duplican.

Este aumento significativo en su presupuesto se debe esencialmente al hecho de que antes del año 2016, el programa sólo consideraba la producción de los servicios relacionados con las penas de libertad vigilada intensiva y PSBC. A partir del 2016, se suman al presupuesto del programa recursos adicionales para poder financiar los servicios y prestaciones relacionados con las demás penas sustitutivas y medidas alternativas asociadas al Componente 2 del programa (Control). Este aumento es también lo que explica el incremento sustancial en la importancia relativa del presupuesto del programa respecto al presupuesto institucional que pasa de menos de un 6% a prácticamente un 9%. Adicionalmente el año 2016 se suman al gasto del programa alrededor de \$7.500 millones por concepto de Monitoreo Telemático.

Es importante señalar en este punto que, dado que hasta el 2015 el financiamiento de las actividades necesarias para dar cumplimiento a las acciones contempladas en las otras penas sustitutivas y medidas alternativas era con cargo al programa 01 de Gendarmería, el aumento de más \$16.000 millones constituye a efectos institucionales simplemente una reasignación interna, no implicando por tal razón un aumento en el presupuesto total asignado anualmente a la institución.

<sup>19</sup> Este procedimiento consistió esencialmente en la individualización del personal de la institución directamente vinculado al programa y la posterior valorización de sus remuneraciones, así como el presupuesto de operación de los CRS y las compras que estos efectúan en activos no financieros, a lo que se suma la fracción del presupuesto de otros programas de la institución que complementan las intervenciones desarrolladas.



## 2 Resultados de la Evaluación

- **Justificación del programa**

El desafío de la reinserción social, como estrategia de seguridad pública, es un elemento de consenso y una exigencia de la sociedad. Ello está relacionado directamente con las tasas de reincidencia y por ende de victimización de la población. Gendarmería tiene como misión “atender, vigilar y contribuir a la reinserción social de las personas que por resolución de autoridades competentes, fueren detenidas o privadas de libertad y cumplir las demás funciones que les señala la Ley”.

La contribución que hace Gendarmería de Chile a la seguridad ciudadana está asociada a la reinserción social, lo que operacionalmente y como variable proxy se expresa actualmente a través de la disminución del riesgo de reincidencia, luego de cumplida la ejecución de la pena, en este caso en contextos no privativos de libertad.

El problema del cual debe hacerse cargo este programa es el mismo del cual deben hacerse cargo los distintos programas de Gendarmería de Chile, según lo define su misión institucional; es que atiende a una población que ha delinquirido y presenta riesgo de reincidencia delictiva.

El programa se ejecuta en el contexto de un marco legal específico, y son estos aspectos normativos los que determinan la **población potencial y objetivo** del programa. Este debe efectuar el control y/o intervención de la población sujeta tanto a Medidas Alternativas a la Reclusión, establecidas en la antigua Ley N° 18.216 como las introducidas a nuestro sistema penal mediante la Ley N° 20.603, Por otra parte, “el funcionamiento de este Sistema se enmarca en la opción del Estado por visualizar de manera diferenciada la ejecución de la justicia criminal y a partir de ello ofrecer una respuesta legal e institucional que sustituya el cumplimiento de penas privativas de libertad y favorezca la reinserción social” (MINJUS, 2016 en CESC, 2016).

Entendiendo que existe consenso en la necesidad de lograr la reinserción social, desde un imperativo ético o ideológico, pero también instrumental pues ello puede permitir contribuir a la seguridad ciudadana a través de la disminución de la reincidencia. Por lo tanto, el programa permite cumplir con la función definida para la institución, haciéndose cargo de la diversidad de características de cada caso, considerando un amplio repertorio de medidas sustitutivas.

De este modo, se avanza en los diseños metodológicos y programáticos que permitan cumplir de mejor modo el propósito definido, así como en la mejor gestión del control.

- **Eficacia y Calidad**

Esta se evalúa a nivel de propósito por la reincidencia de los participantes.

**Cuadro 3: Indicadores de reincidencia del propósito**

Enunciado (Dimensión/Ámbito de control)	Fórmula de cálculo	2014	2015	2016	2017
Porcentaje de egresados del Programa que reinciden por nueva condena	(Número de penados egresados del Programa en el año t-2, que reinciden por nueva condena dentro de los años t-2 , t-1 o t / Número de penados egresados del Programa en el año t-2) *100			<b>Total</b> <b>(24,2%</b>	<b>Total</b> <b>23,2%</b>
				<b>Sexo</b> Hombres 24,6%	<b>Sexo</b> Hombres 23,9%
				Mujeres 21,4%	Mujeres 19,4%

Existe un buen nivel de logro a nivel de propósito, entendiendo que el Subsistema Abierto tiene mejores resultados a nivel de reincidencia que el Subsistema Cerrado, no sólo por las características de la intervención, sino por los sujetos que acceden a las medidas incluidas en el Subsistema Abierto. Se observa una tasa de reincidencia total menor el año 2017 que el 2016, aunque el periodo de observación es muy breve para señalar que esto marca una tendencia.

Los resultados del estudio complementario realizado muestran que el porcentaje de egresados reincidentes para los años 2014 y 2015 es similar (25% y 24% respectivamente) mientras que para el 2016 es del 19%<sup>20</sup>. Este resultado es inferior que el registrado en el cuadro anterior. Asimismo, se indica que el promedio total de reincidencia de la cohorte 2014-2017 es de un 18% y el de no reincidencia es de un 82%, lo que da cuenta de una importante concentración de los datos en esta última categoría. Para el período completo la reincidencia de hombres es de un 19% y de mujeres un 17%. La similitud en los porcentajes de reincidencia indica que ésta tampoco muestra un comportamiento diferenciado por sexo.

Aunque se cuenta con información sobre reincidencia según tipo de medida o pena para el Subsistema Abierto, y ésta resulta ser considerablemente menor a la del Subsistema Cerrado, es necesario considerar que las características de los penados que ingresan a uno u otros Subsistema son distintas. A juicio del Panel Evaluador la operatividad del indicador de reincidencia requiere el establecimiento de un estándar, particularmente en lo relativo a una especificación.

No existen indicadores generales de satisfacción de la población beneficiaria con la calidad de los servicios entregados. La MML contiene un indicador de esta naturaleza, -

<sup>20</sup> Es importante destacar que la unidad de análisis del estudio complementario son los egresos de las penas, por lo que el número de egresados que reinciden están en directa relación con el lapso de tiempo diferenciado por año que los egresados de cada cohorte han tenido para reincidir, generando problemas de comparabilidad entre las diferentes cohortes de egreso. Esto quiere decir que para los egresados en años posteriores el tiempo para una eventual reincidencia es menor que para quienes egresaron en años previos (3 años de tramo de potencial reincidencia para los egresados de 2014, 2 años para los egresados de 2015, y 1 año para los egresados de 2016) por lo que es no es recomendable interpretar los datos absolutos de los egresos por año. Esto quiere decir que la existencia de menores reincidencias en los años posteriores no refiere a una disminución de la reincidencia necesariamente, sino que puede explicarse porque el tramo temporal de evaluación de la reincidencia ha sido menor.

que aunque muestra buenos niveles de logro- es de carácter parcial respecto de los servicios entregados.

- **Economía**

De acuerdo con la información presupuestaria procesada los fondos que posibilitan su funcionamiento provienen de dos programas presupuestarios distintos de la Institución: el 01 que corresponde al Presupuesto de Gendarmería y el 02 denominado “Programa de Rehabilitación y Reinserción Social”. En este último caso, la asignación del programa se compone de una fracción del Programa 02 destinada específicamente para el programa (Ley N° 18.216). Adicionalmente el programa 02 incluye recursos que permiten financiar intervenciones que aportan a su implementación, tales como el “Programa de Intermediación Laboral para Penados en el Sistema Abierto” (en adelante PILSA), y los recursos para la implementación de la Ley 20.603 (partida Presupuestaria). En el caso del programa presupuestario 01, la institución concurre con financiamiento adicional que consiste en un aporte para funcionamiento de los CRS, y financiamiento de la contratación de Delegados de Libertad Vigilada.

En la dinámica del presupuesto del programa se constata un aumento relevante del presupuesto en el tránsito del año 2015 al 2016, período en el cual se suma al gasto originalmente destinado a las intervenciones en Libertad Vigilada y PSBC, los recursos para el control de cumplimiento las medidas alternativas (RN, RCP), penas sustitutivas (RP y RC) y el monitoreo telemático. Al efectuarse esta reformulación se suma al aporte anterior de la institución al programa alrededor de \$7.000 millones por concepto de gastos en personal (principalmente penas de control) y alrededor de \$7.500 millones por concepto de monitoreo telemático. Es importante señalar que de los dos aumentos recién mencionados, sólo el monitoreo telemático implica un gasto nuevo para la Institución, mientras que en el caso del aumento del presupuesto en personal por cerca de \$7.000 millones, se trata de una reasignación de recursos al programa que estaban destinados a la Ley N° 18.216 pero bajo otra línea programática institucional. En síntesis, esta reformulación implica un aumento del orden de 69% en el presupuesto total del Programa, siendo las variaciones anteriores y posteriores al tránsito 2015 - 2016 menos relevantes en magnitud.

El programa se financia mayoritariamente con asignaciones del programa 02, siendo las más relevantes un monto de entre M\$11.305 y M\$12.826 disponibles para financiar intervenciones PILSA (Programas de Intermediación Laboral). Sin embargo, no es esta línea presupuestaria la que presenta mayores variaciones en la ventana en análisis. En efecto, en el caso del programa 01, se observa una variación de 249% en la ventana en análisis, variación que se debe principalmente al aumento del presupuesto de \$3.108 a más de \$10.000 millones en el tránsito del 2015 al 2016 en los gastos en personal producto de la reformulación del programa mediante la creación del componente de control y la consecuente incorporación de la totalidad de los funcionarios que cumplen funciones asociadas al cumplimiento de penas tales como la RC, RPI, RCP y RN. De manera análoga y tal como se observó en la dinámica del presupuesto se observa un incremento de \$7.000 millones en gasto devengado en el tránsito del 2015 al 2016 por concepto de la ejecución de los recursos asociados al monitoreo telemático. Salvo ciertas

excepciones de menor importancia relativa en el gasto global del programa<sup>21</sup>, son estos dos incrementos los que subyacen al aumento de prácticamente 80% en el gasto total en la ventana de análisis de la presente evaluación.

- **Eficiencia**

De modo de contar con mayores antecedentes, se desarrolló un estudio complementario denominado “Trayectorias de la población atendida programa “Intervención y/o control de la población penada sujeta a la ley 18.216” en el período 2013-2017”, de modo de contar con mayores antecedentes para tener alguna noción de los efectos del programa particularmente en lo que dice relación con el indicador de propósito (reincidencia) y a partir de ello poder vincularles con los costos en que se ha debido incurrir para alcanzarlos. No obstante, los antecedentes obtenidos no permiten emitir un juicio al respecto.

Las prestaciones del Componente 1 tienen un valor significativamente mayor a las del Componente 2. Ello es esperable considerando que el tipo de prestaciones contempladas en este componente son significativamente más intensivas en el uso de recursos que las acciones de control contempladas en el Componente 2. Particularmente, considerando la contratación de los delegados y los recursos que permiten financiar las intervenciones de otros programas de Gendarmería reservados para esta población, particularmente en el caso del PILSA, a lo que se suma el hecho que a pesar de la dinámica intertemporal de la población atendida en ambos componentes, el Componente 2, por lo general triplica al número de usuarios del Componente 1. No obstante lo anterior, llama la atención que en el caso del Componente 1 el monto unitario de las prestaciones haya sufrido una reducción de prácticamente un 34% en el tránsito entre 2014 y 2018. La información de presupuesto, cobertura y costos unitarios se presenta en los siguientes cuadros:

**Cuadro 4: Gasto Total por Componente 014-2015 (Miles de \$ 2018)**

	2014	2015	2016	2017	%
Componente 1	\$17.456.172	\$17.819.006	\$16.917.138	\$17.237.080	-1,3%
Componente 2			\$15.892.040	\$16.032.413	N/C <sup>22</sup>
<b>Total</b>	<b>\$17.456.172</b>	<b>\$17.819.006</b>	<b>\$32.809.178</b>	<b>\$33.269.494</b>	90,1%

Fuente: Elaboración propia en base a Anexo 5 elaborado por la contraparte Institucional

**Cuadro 5: Población (promedio vigente al cierre de mes) atendida por componente del programa**

	2014	2015	2016	2017
Componente 1	11.379	13.184	14.650	17.108
Componente 2	N/A	N/A	43.081	43.242
<b>Total</b>	<b>11.379</b>	<b>13.184</b>	<b>57.731</b>	<b>60.350</b>

Fuente: Estadística General Penitenciaria (E.G.P.), Subdirección Técnica, Gendarmería de Chile

<sup>21</sup> Si bien se observa otros aumentos porcentualmente significativos en el subtítulo 29 del programa 01 y 24 del programa 02 estos en ninguno de los períodos analizados supera el 1% del presupuesto global del Programa

<sup>22</sup> Producto de que al comienzo del período el componente no formaba parte del programa y por lo tanto no contaba con presupuesto el aumento porcentual resultante es un número indefinido

**Cuadro 6: Gasto Promedio Componente por Beneficiario 2014-2017 (Miles de \$ 2018)<sup>23</sup>**

	2014	2015	2016	2017	Variación 2014-2017
Componente 1	\$1.534	\$1.352	\$1.155	\$1.008	-34%
Componente 2	N/A	N/A	\$369	\$371	N/A
Total	\$1.534	\$1.352	\$568	\$551	-64%

*Fuente: Elaboración propia sobre la base de Información Anexo 5 y estadísticas de usuarios y Estadística General Penitenciaria*

En efecto, en el tránsito entre los años 2014 y 2017 se observa un aumento de población atendida por delegado de libertad vigilada que asciende desde 23 a 30 penados hecho que si bien podría ser interpretado como un aumento de eficiencia en el trabajo de los legados en la práctica también podría ocultar una disminución en la calidad de las prestaciones. La respuesta a esta pregunta requiere de antecedentes adicionales con los que no se cuenta para la presente evaluación.

Al respecto, puede conjeturarse que en esta evolución la variable de ajuste es el tiempo disponible por parte del personal del Programa para la producción de los servicios considerados y/o la cantidad de penados por delegado.

Es importante señalar en este punto que el costo unitario asociado a las prestaciones es substancialmente menor al costo que involucra la mantención de cada interno que forma parte de la población en el sistema cerrado tradicional o el sistema cerrado concesionado. En efecto, de acuerdo a estimaciones mediante las cuales el Subsecretario de Justicia responde a un requerimiento del Presidente de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, estos valores ascendieron el año 2016 a \$717.072 y 676.210 mensual por interno en los sistemas cerrado tradicional y cerrado concesionado respectivamente<sup>24</sup>, monto que supera por amplio margen el valor de las prestaciones unitarias del Programa evaluado (\$551.000 promedio anual el año 2017).

### **3 Conclusiones y Recomendaciones**

#### **Conclusiones**

La justificación de la existencia del programa está adecuadamente fundamentada. El programa se constituye en relación a un problema que se identifica claramente. La relación entre el objetivo de contribuir a la reinserción social de la institución Gendarmería de Chile y la disminución de la reincidencia establecida en el propósito del programa forman parte de una estrategia de seguridad pública que, si cuenta con resultados adecuados respecto de las metas comprometidas, debiese permitir la continuidad del programa, en el marco del respeto a la normativa internacional atingente.

<sup>23</sup> No incluye información de gastos de administración.

<sup>24</sup> Remitido en Ordinario N°6702 del 6 de octubre de 2016, de Subsecretario de Justicia y Derechos Humanos al Presidente de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y reglamento del Senado.

En ese sentido, el modelo de intervención psicosocial aplicado en LV, LVI y LVA, es adecuado y sirve no solo al propósito de reducir la reincidencia, sino la reinserción social. De forma similar, aunque en menor medida, el control que se haga efectivamente de la pena (con o sin monitoreo telemático) también sirve a la reinserción social, toda vez que el menor uso de la privación de libertad evita el contacto criminógeno que se ha demostrado tiene un alto impacto en la reincidencia.

Existe un buen nivel de logro a nivel de propósito –tal como está definido-, entendiendo que el Subsistema Abierto tiene mejores resultados a nivel de reincidencia que el Subsistema Cerrado, no sólo por las características de la intervención, sino por los sujetos que acceden a las medidas incluidas en el Subsistema Abierto. De acuerdo a la información provista por Gendarmería de Chile, se observa una reincidencia total menor el año 2017 (23,2%) que el 2016 (24,2%), aunque el periodo de observación es muy breve para señalar que esto marca una tendencia. En ambos años la reincidencia de las mujeres es menor que la de los hombres (19,4% versus 23,9% el año 2017).

Los resultados provistos por el estudio complementario muestran que el porcentaje de egresados reincidentes para los años 2014 y 2015 es similar (25% y 24% respectivamente) mientras que para el 2016 es del 19%<sup>25</sup>, lo que es inferior a lo indicado anteriormente.

El estudio complementario muestra también que las penas que tienen un mayor número de reincidencias son PSBC con un 35% de reincidentes y RP con un 31%, mientras que la que tiene una menor proporción de reincidentes es LVI con un 7%, la más baja de todas. En este caso sí es posible apreciar diferencias importantes entre tipo de penas, pues la reincidencia en PSBC es considerablemente mayor que en LV o LVI, alejándose bastante del promedio de reincidencia del periodo el cual es un 19%. Esto pudiera estar relacionado no solo con las características de los participantes, sino también con la intensidad de la intervención

Comparaciones con tasas informadas en otros países debe ser realizada con cautela por cuanto las metodologías de cálculo, definición de las penas, requisito de aplicación de éstas son diversas. A modo de ejemplo, la información disponible muestra tasas de reincidencia de un 33,9% en Inglaterra<sup>26</sup>; en Estados Unidos si se consideran nuevas condenas como medida de reincidencia sólo un 21,6% de aquellos condenados a libertad vigilada reincidieron.

No obstante, todos los problemas detectados respecto de la aplicación de la Ley 18.216 original no pueden ser abordados cabalmente por el Programa evaluado, especialmente

---

<sup>25</sup> Es importante destacar que la unidad de análisis del estudio complementario son los egresos de las penas, por lo que el número de egresados que reinciden están en directa relación con el lapso de tiempo diferenciado por año que los egresados de cada cohorte han tenido para reincidir, generando problemas de comparabilidad entre las diferentes cohortes de egreso. Esto quiere decir que para los egresados en años posteriores el tiempo para una eventual reincidencia es menor que para quienes egresaron en años previos (3 años de tramo de potencial reincidencia para los egresados de 2014, 2 años para los egresados de 2015, y 1 año para los egresados de 2016) por lo que es no es recomendable interpretar los datos absolutos de los egresos por año. Esto quiere decir que la existencia de menores reincidencias en los años posteriores no refiere a una disminución de la reincidencia necesariamente, sino que puede explicarse porque el tramo temporal de evaluación de la reincidencia ha sido menor.

<sup>26</sup> La definición del grupo a evaluar no corresponde estrictamente al grupo de estudio en la presente evaluación (por ejemplo, se excluyen aquellos que solo tienen monitoreo electrónico).

porque los componentes no son suficientes para ello respecto de la totalidad de la población que es beneficiada por la ley.

En ese sentido, el modelo de intervención psicosocial es adecuado y sirve no solo al propósito de reducir la reincidencia, sino la reinserción social. De forma similar, aunque en menor medida, el control que se haga efectivamente de la pena (con o sin monitoreo telemático) también sirve a la reinserción social, toda vez que el menor uso de la privación de libertad evita el contacto criminógeno que se ha demostrado tiene un alto impacto en la reincidencia.

Respecto del Componente 1, no todos los condenados en LV, LVI, PSCB o LVA reciben intervención psicosocial y seguimiento en el periodo. Gendarmería de Chile indica que la diferencia de las personas que no cuentan con intervención y/o seguimiento en el periodo corresponde a sujetos que estando vigentes, no tuvieron contacto por presentar situación de incumplimiento no resueltas por el tribunal y aquellos en periodo de evaluación (elaboración del plan de intervención).

Por otra parte, el año 2017 sólo un 42% de los casos de LV que son intervenidos a través del modelo de intervención que establece la de gestión de casos<sup>27</sup> y que son reevaluados en el período, reducen su nivel de riesgo de reincidencia.

En relación al Componente 2, el 100% de los penados en RC, RCP, RN y RP que se presentan son controlados en el periodo<sup>28</sup>. En relación al monitoreo telemático, el año 2017 se alcanza sólo un 89,24% de cobertura, correspondiendo la diferencia a los penados no presentados principalmente.

En términos de gestión de la información, existen dificultades para contar con información en los tiempos requeridos, existiendo dependencia de fuentes externas (SRCel) lo que es un obstáculo para la gestión. Los sistemas de información y generación de reportes requieren fortalecimiento, habiéndose identificado datos oficiales que registran diferencias entre sí, sin ser evidente si acaso hay distintos métodos de cálculo asociados.

En la trayectoria del programa en la ventana temporal de evaluación el programa ha sufrido modificaciones relevantes desde el punto de vista financiero siendo las dos más importantes la incorporación del componente de control a partir del año 2016 y la incorporación del monitoreo telemático como herramienta tecnológica de seguimiento a la ejecución de las medidas alternativas de LVA, LVI y Reclusión parcial. Ambos hitos explican más del 90% del aumento del presupuesto del programa entre los años 2015 y 2016 el que pasa de \$22.623 millones el 2014 a \$38.314 millones el 2015, y son la principal razón que explica el aumento del presupuesto en un 80% en la ventana de tiempo 2014 – 2017.

En el caso específico de la incorporación del componente de control al programa, ello implicó prácticamente la cuadruplicación de la población atendida razón que sumado al

---

<sup>27</sup> Desde la modificación de la Ley, se introdujo el concepto de “gestión de casos” para referirse a todo el proceso de ejecución de la condena, desde el ingreso, control y/o intervención y egreso, impediéndonos de la pena

<sup>28</sup> Existen otros casos que no corresponden, pues se trata de 1) sujetos que no alcanzan a iniciar el control en el período (dic – ene) y 2) sujetos que se presentaron al CRS y antes de iniciar el control, incumplieron y al cierre del período el tribunal no ha resuelto esta situación.

hecho que este componente tiene un costo significativamente menor que el de intervención redundante finalmente en que el gasto promedio total por penado de las prestaciones del programa disminuye significativamente desde \$1.534 a \$551. No obstante esta dinámica, si sólo se consideran los antecedentes presupuestarios del Componente 1 y la cantidad de penados atendidos, se constata que en la ventana temporal objeto de la presente evaluación, el presupuesto relativamente estable del componente contrasta con un aumento de poco más de 50% en la cantidad de personas atendidas, lo que también repercute en un aumento de 23 a 30 penados atendidos por delegado de Libertad Vigilada. Este hecho, si bien podría interpretarse como un aumento en la eficiencia en la provisión de servicios también podría dar cuenta de una reducción en la calidad de las prestaciones por un menor tiempo disponible de trabajo con cada penado, pregunta cuya respuesta no puede lograrse con la información disponible.

Finalmente se observan gastos en administración cuya importancia relativa disminuye con el correr del tiempo debido principalmente a la incorporación del Componente 2, producto en cuya generación la mayoría del gasto corresponde a gasto en producción, hasta alcanzar al final de la ventana de evaluación una proporción del orden del 14% del presupuesto del programa sin que se hayan constatado en el proceso de evaluación espacios de optimización.

### ***Continuidad y Recomendaciones***

Se requiere la continuidad del programa tanto por ser una obligación legal, como por su contribución a la disminución de la reincidencia, disminuyendo los factores de riesgo asociados a ella, con las siguientes consideraciones.

- A nivel de diseño

La formulación del programa presenta un déficit en la conceptualización del problema, que es dual. Por un lado, resulta claro que existe una brecha importante en el sustrato teórico que justificó la introducción de las medidas alternativas en la original Ley 18.216, y aquella que justifica la modificación contenida en la Ley 20.603<sup>29</sup> y, por consiguiente, la formulación presupuestaria del programa que se evalúa tiene un problema importante al tratar de hacer suyos algunos supuestos de la ley original.

En relación con la idoneidad de la actual estructura de componentes contemplada en el diseño del programa, el panel evaluador recomienda su revisión, puesto que la heterogeneidad de las actividades contempladas en ambos componentes dan cuenta de la producción de servicios de naturaleza distinta a tal grado que, a manera de ejemplo, no resulta sencillo el establecimiento de uno o varios indicadores de eficacia que den cuenta adecuadamente de la lógica causal entre acciones realizadas y objetivos perseguidos.

---

<sup>29</sup> Antes del Boletín 5838-07 de 2008 ya se había planteado el tema en numerosas ocasiones. Resulta relevante subrayar, para estos efectos, que el Informe del Consejo para la Reforma Penitenciaria, de 2010, promovió como eje central de la reforma penitenciaria el énfasis en la reinserción y la creación de un organismo diferente de Gendarmería de Chile. Dentro del análisis del Sistema Abierto relevaba la escasa significancia presupuestaria del mismo, y formuló propuestas concretas especialmente en asegurar el cumplimiento diferenciado de la reclusión nocturna y mejorar la cobertura y elevar el gasto por condenado en el sistema de libertad vigilada.



Se puede observar una disonancia entre el programa presupuestario y los objetivos declarados por la ley que lo estableció. Es notorio que lo que amalgama a ambos componentes del programa es el marco normativo y su inclusión en un solo cuerpo legal, puesto que dicho marco define objetivos, servicios y encarga a un órgano específico la ejecución de la ley.

En efecto, si bien es cierto que el panel considera adecuada la existencia del indicador de eficacia/resultado final en el ámbito de reincidencia ya que existe abundante evidencia del efecto que acciones como las contempladas en el componente de intervención podrían tener sobre la probabilidad de que los sujetos participantes cometan delitos en el futuro, no existe evidencia rigurosa de que el solo cumplimiento de medidas de control logre también reducir dicha probabilidad.

En tal sentido, a pesar de que resulta claro que ambos componentes contribuyen al cumplimiento de lo establecido por la Ley N° 18.216 lo que a su vez se enuncia en la Matriz de Marco Lógico del programa, el sólo hecho de que ambos estén relacionados con el cumplimiento de una ley no implica necesariamente que formen parte de la cadena de valor de un mismo programa.

Ambos componentes son excluyentes, se entregan a poblaciones distintas en función de ciertas condiciones objetivas de comisión del delito y antecedentes delictuales anteriores, sin referencia explícita a las características personales que pueden explicar de mejor manera la respuesta del sujeto frente al delito. La ley sustrae a un grupo de sujetos de la posibilidad de una intervención mayor que sea más efectiva en la afectación de los niveles de riesgo de reincidencia. Así, aspectos como la voluntariedad del sujeto son abordados como supuestos siendo que ellos podrían ser impactados de alguna forma por medio del trabajo profesional especializado.

La intervención psicosocial tiene una relación directa con la búsqueda de un fin resocializador de la pena, incluso un mecanismo de seguimiento ayuda a asegurar el cumplimiento de la pena, y la asistencia a programas complementarios podría ayudar a proteger a la víctima de una mejor manera que lo que hacía la ley anteriormente. Pero este componente aplica únicamente a Libertad Vigilada y Libertad Vigilada Intensiva y a la pena de Prestación de Servicios en Beneficio de la Comunidad.

Por su parte, podríamos decir que el componente de control asegura el cumplimiento de la pena, otorgándole mayor credibilidad al sistema y permitiendo de esta forma un uso más racional de la pena privativa. También se puede considerar que el adecuado control importa, y favorece la protección de la víctima. Pero lo que no se puede sostener es que este componente tiene efectos sobre la reincidencia y menos aún un vínculo con la reinserción social.

En efecto, se reconoce en los documentos de diagnóstico que las penas privativas no ayudan a la socialización del individuo, por el contrario, existe mayor evidencia nacional e internacional que da cuenta del efecto negativo del contacto con el sistema penal a tal punto que no es posible considerarlo un disuasivo para la comisión de nuevos delitos.

El Panel considera que los dos componentes señalados no sirven al propósito declarado de manera conjunta, cuando éste es señalado en el MML como disminución de reincidencia.

Aunque el componente de control es una gestión administrativa que realiza el programa con un conjunto de condenados a penas sustitutivas, es importante que ésta continúe siendo una prestación entregada por la Subdirección Técnica a cargo del Departamento de Reinserción Social en el Sistema Abierto, en la medida que se trata de otra estrategia para lograr finalmente la disminución de la reincidencia. No obstante a objeto de evaluación y seguimiento pareciera adecuado plantearlo como un programa o subprograma distinto (esto es no sólo a nivel de componente), debiendo evaluarse la pertinencia de encontrarse inserto dentro del mismo programa presupuestario que la intervención psicosocial, así como los posibles efectos de separarlos.

Entonces el propósito establecido para efectos de la presente evaluación da cuenta entonces más bien del Componente 1, de intervención psicosocial y/o seguimiento; en este sentido, es dable plantear que se pudiese estructurar otro programa complementario centrado en las acciones vinculadas al control, que no implica mayor intervención respecto de la población atendida (actual Componente 2), el que requiere ser profundizado, por parte de la institución, en términos de su formulación técnica de modo de generar condiciones que favorezcan procesos de reinserción social, que vayan más allá de la disminución de los efectos de la prisionización, analizando también si ello requiere o no cambios en la normativa asociada.

- A nivel de implementación

Es necesario mejorar la obtención de información con que cuenta el Programa de modo de poder establecer los aspectos que deben ser objeto de mejoras significativas. Los objetivos del programa, en sus dos componentes requieren contar para su evaluación, de información permanente al respecto.

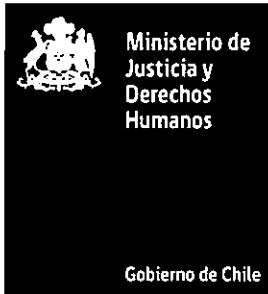
La información disponible no permitió obtener antecedentes acerca de la calidad de los servicios prestados, más allá de la satisfacción de los usuarios, debiendo implementarse dispositivos adecuados para ello. En este sentido, se recomienda levantar periódicamente la información referida a los indicadores del funcionamiento del programa y de las medidas que la ley establece.

- A nivel del gasto

Resulta necesario que la institución profundice la relación entre los recursos con que cuenta y la gestión del Programa evaluado, en el sentido que debiese consolidar la totalidad de los recursos vinculados con los componentes del programa en la unidad responsable de su gestión. La consolidación de recursos ha sido un proceso gradual, que debiese ser profundizado mediante un completo costeo de los recursos requeridos para una adecuada implementación, considerando la evolución de la composición de la población atendida, en función de los niveles de riesgo de reincidencia y del aumento de la población atendida.

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

**AGOSTO 2018**



ORD. N° 5183 /

**ANT.:** Oficio Ord. N° 1608, de 22 de agosto de 2018, de la Dirección de Presupuestos.

**MAT.:** Informa postura institucional frente a resultados de la evaluación de programas gubernamentales, Proceso 2018 gestionada por Dipres.

**SANTIAGO, 27 AGO 2018**

**DE :** **HERNÁN LARRAÍN FERNÁNDEZ**  
Ministro de Justicia y Derechos Humanos

**A :** **RODRIGO CERDA NORAMBUENA**  
Director de Presupuestos

Junto con saludar, y en atención al oficio referenciado en el antecedente, agradecer el estudio remitido, el que será un insumo relevante en la labor que desarrolla el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, destacando las conclusiones y recomendaciones por su claridad, encontrándose estas respaldadas mediante antecedentes concretos y certeros, lo que facilita el análisis que corresponde hacer para instalar las conversaciones que debemos tener con todos los actores participantes de la ejecución del Programa de Intervención y/o Control de la Población Penada Sujeta a la Ley N°18.216.

Asimismo, relevar la existencia de las observaciones de carácter técnico, las que nos permitirán visualizar iniciativas para identificar cursos de acción y que propendan al fortalecimiento de la gestión, lo que sin duda será de gran importancia para asegurar el logro de los objetivos públicos de Gendarmería de Chile así como los del Ministerio que lidero.

Finalmente, aprovechar la instancia para resaltar las condiciones en que se ha desarrollado la Evaluación de los Programas Gubernamentales, con una coordinación y disposición adecuadas por parte del equipo del Departamento de Evaluación de Programas Públicos de su Institución, lo que facilitó la comprensión de todas las etapas que conforman este proceso, así como la ejecución de las mismas, destacando también el nivel de participación instaurado en esta instancia de trabajo, lo que fortalece la comprensión de los programas y políticas públicas vinculadas, la coordinación y entrega de información de forma pertinente y potencia la calidad de los informes, así como de los compromisos que de ellos emanen.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,



*Hernán Larraín*

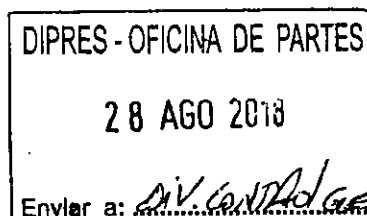
**HERNÁN LARRAÍN FERNÁNDEZ**  
Ministro de Justicia y Derechos Humanos

EGL/CCA/COB  
SISTD: 590521

**Distribución:**

- Gabinete Ministro.
- Gabinete Subsecretario de Justicia.
- Gendarmería de Chile.
- Oficina de Planificación y Presupuesto.
- División de Reinserción Social.
- Unidad de Planificación y Control de Gestión.
- Sección Partes, Archivo y Transcripciones.

**FD-590915**



OF DE PARTES DIPRES  
28.08.2018 10:10



Reg. 133-II

**ORD. N° 1608**

**ANT.:** Ord. N° 2113 de DIPRES, de fecha 7 de diciembre de 2017.

**MAT.:** Envía Informe Final de Evaluación de Programas Gubernamentales. Proceso 2018.

**SANTIAGO, 22 AGO 2018**


**DE : SR. RODRIGO CERDA NORAMBUENA  
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS**

**A : SR. HERNÁN LARRAÍN FERNÁNDEZ  
MINISTRO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS**

1. Como es de su conocimiento, en el marco de las facultades que le otorga a la Dirección de Presupuestos el artículo 52 del DL. N° 1263 de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado y su reglamento, se comprometió la evaluación del Programa Intervención y/o control de la población penada sujeta a la Ley 18.216 en la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales, cuyo informe final se adjunta.
2. En los próximos días corresponde informar los resultados de la evaluación al H. Congreso Nacional. Con este objeto, se solicita la elaboración de una respuesta institucional que refleje la opinión respecto del proceso de evaluación en su conjunto y la postura institucional frente a los resultados de la misma, con el fin de adjuntarla a los antecedentes que serán enviados al Congreso. Dicha respuesta deberá ser enviada a esta Dirección a más tardar el día 27 de agosto de 2018.
3. Cabe recordar que durante la evaluación se contó con la participación de profesionales de su Ministerio, designados como contrapartes: un coordinador ministerial y el equipo responsable del programa evaluado. El proceso de evaluación consideró la entrega de dos informes de avance y un informe final, los que fueron enviados oportunamente a su institución para comentarios, efectuándose además las reuniones técnicas respectivas.
4. Por otra parte, una vez enviado el informe final y la respuesta institucional al Congreso, comienza una nueva etapa de elaboración de compromisos a partir de las recomendaciones elaboradas por el panel evaluador. Para ello, DIPRES tomará contacto oportunamente con la contraparte de su institución para iniciar el trabajo de establecer, de común acuerdo, los compromisos institucionales que apunten a mejorar el desempeño del programa en aquellos aspectos señalados como deficitarios en la evaluación.

5. Para efectos de realizar las actividades señaladas, la División de Control de Gestión de esta Dirección se comunicará con el Sr. Gustavo Olivera, contraparte de su Ministerio.
6. Quisiera aprovechar esta oportunidad para agradecer la colaboración y buena disposición de su Ministerio en el proceso evaluativo, en particular, extender estos agradecimientos al personal del Programa evaluado cuya participación fue fundamental para llevar a cabo el estudio.

Sin otro particular, saluda atentamente a Ud.,

  
**RODRIGO CERDA NORAMBUENA**  
**DIRECTOR DE PRESUPUESTOS**



  
POA/RDM/ASL/MPT

Adj.: CD con Informe Final y resumen Ejecutivo de la Evaluación

Distribución

- Sr. Ministro de Justicia y Derechos Humanos.
- Sra. Directora Nacional de Gendarmería de Chile.
- Sr. Gustavo Olivera, Profesional de la Oficina de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Sra. Aracely Huerta, Profesional de la Subdirección Técnica de Gendarmería de Chile.
- División de Control de Gestión
- Oficina de Partes DIPRES
- Archivo

**MINUTA**  
**INFORME FINAL PROCESO EPG 2018 DIPRES**  
**P. de intervención y/o control Ley 18.216**

**1.- OPINIÓN RESPECTO DEL PROCESO DE EVALUACIÓN**

- Fue un proceso ordenado y estructurado, que se desarrolló fluidamente, incorporando una metodología participativa con reuniones periódicas con todos los actores involucrados.
- Incorporó instancias de revisión y opinión asociadas a los informes de avances y al informe final.
- Si bien, se presentaron algunas dificultades internas para el levantamiento de información, éstas fueron subsanadas oportunamente, lo que releva la importancia para la institución de fortalecer sus sistemas de información.
- La decisión de realizar un estudio complementario es considerada tardía, lo que limitó los tiempos para disponer de información de mejor calidad, derivando en que los resultados de este estudio no fueron del todo provechosos para dar más robustez al informe final.
- El Servicio, valora el proceso de evaluación al programa considerándolo una oportunidad para detectar debilidades y fortalezas, las que permiten plantear desafíos futuros.

**2.- POSTURA INSTITUCIONAL FRENTE A LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN**

- Gendarmería de Chile, valora que una entidad externa, tras una evaluación objetiva del funcionamiento técnico y gestión administrativa del programa, concluya que a nivel de propósito éste presenta un buen nivel de logro, referido a la disminución de la reincidencia delictual. Esto da cuenta que la adscripción a un modelo de gestión normado y estructurado, favorece la reinserción de personas infractoras de Ley.
- El Servicio comparte la conclusión del Panel, en orden a que existen dificultades en la aplicación de la Ley N° 18.216, aspectos que no pueden ser abordados por el programa evaluado y tampoco por el Servicio, siendo de responsabilidad de la instancia Ministerial.
- Gendarmería coincide con la necesidad de aumentar indicadores de satisfacción de los beneficiarios del programa, para lo cual se iniciará un trabajo para identificar y establecer las mejores fórmulas de medición.
- Respecto de las recomendaciones asociadas al presupuesto y componentes, el Servicio estima pertinente evaluar conjuntamente con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cualquier proceso de separación o consolidación, dadas las implicancias legales, administrativas y financieras. Cualquier decisión al respecto debe considerar una implementación de carácter gradual.
- El Servicio comparte la conclusión del Panel respecto a la debilidad en la gestión de la información, lo que requiere de recursos adicionales para la implementación de mejoras en los sistemas de información y la comunicación de éstos. Cabe mencionar, que esta problemática es común a todo el sistema penitenciario, por lo que amerita de una solución integral, aspectos que han sido presentados en los procesos presupuestarios con anterioridad, puesto que Gendarmería no cuenta con las capacidades para resolver la situación descrita.
- Considerando los resultados obtenidos en la evaluación del programa, se justifica la continuidad del mismo, puesto que además de responder a un mandato legal, contribuye a la Misión institucional en materia de reinserción.
- El Servicio manifiesta su interés y disponibilidad en participar en la etapa de elaboración de los compromisos para abordar las recomendaciones elaboradas por el Panel evaluador, a objeto de cautelar que su implementación sea con la gradualidad requerida y resguardar que no afecte el funcionamiento del programa.