

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

PROGRAMAS DE REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

GENDARMERÍA DE CHILE

**PANELISTAS:
CRISTIAN LETELIER G. (COORDINADOR)
ANDREA CERDA PEREIRA
DANIELA DÍAZ BÓRQUEZ**

NOVIEMBRE 2018 - JUNIO 2019

RESUMEN EJECUTIVO

PROGRAMAS DE REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS GENDARMERÍA DE CHILE

Programa de Rehabilitación y Reinserción Social en Sistema Cerrado
<ol style="list-style-type: none">1. Programa de Reinserción Social para las Personas Privadas de Libertad (PPL), de 2008.2. Programa de Reinserción Social en Convenio con el Ministerio del Interior (PRS), de 2007.3. Programa Centros de Educación y Trabajo Cerrados (CET Cerrado), de 2015.4. Programa Centros de Educación y Trabajo Semiabiertos (CET Semiabierto), de 19965. Programa de Atención para Mujeres Embarazadas y con Hijos Lactantes (Creciendo Juntos), de 2015.6. Programa de Intervención para Jóvenes que Cumplen Condena en Secciones Juveniles (Secciones Juveniles), de 2007¹.
Programa de Rehabilitación y Reinserción Social en Sistema Abierto
<ol style="list-style-type: none">1. Programa de Intermediación Laboral en el Sistema Abierto (PILSA), del año 1994.2. Programa de Intervención y/o Control de la Población Penada Sujeta a la Ley N° 18.216, del año 2013.
Programa de Rehabilitación y Reinserción Social en Sistema Postpenitenciario
<ol style="list-style-type: none">1. Programa de Apoyo Post-penitenciario (PAP), de 20132. Programa de Reinserción Laboral (PRL), de 2012.

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2015-2018

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2019:

Programa de Rehabilitación y Reinserción Social en Sistema Cerrado	\$ 29.098 millones
Programa de Rehabilitación y Reinserción Social en Sistema Abierto	\$ 43.337 millones
Programa de Rehabilitación y Reinserción Social en Sistema Postpenitenciario	\$ 7.349 millones

¹ Las Secciones Juveniles como programa específico presupuestario surgen en el año 2014, aunque su regulación específica en el contexto de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente N°20.084, es anterior. En 2007 se dicta el Decreto N°4.069 de Ministerio de Justicia, que crea las Secciones Juveniles, y en 2008 se dicta la resolución que regula su funcionamiento (N°3315/2008 de Gendarmería de Chile), en el entendido que de acuerdo con la Ley 20.084 en dichas secciones se debían seguir cumpliendo las penas de adolescentes. En el año 2012, se formaliza la participación de Gendarmería en el convenio de colaboración denominado "Tratamiento Integral de Adolescentes Infractores de Ley con Consumo Problemático de Alcohol-Drogas y Otros Trastornos de Salud Mental", entre SENDA, SENAME, MINSAL y Gendarmería de Chile en el marco de la Ley N° 20.084.

1. Descripción general de los programas²

▪ *Objetivos de Fin y Propósito*

Los programas evaluados coinciden en declarar la **disminución de la reincidencia** como objetivo principal o *propósito* y, a la vez, en todos ellos el *fin* de la intervención es su contribución a la convivencia social y la seguridad ciudadana, ciertamente en sintonía con la misión institucional de Gendarmería de Chile, cual es: “Contribuir a una **sociedad más segura (...)** desarrollando **programas de reinserción social** que tiendan a disminuir las probabilidades de **reincidencia delictual**” (Gendarmería de Chile, Definiciones Estratégicas 2019-2022)³.

El propósito declarado sólo se diferencia según la población atendida, por lo que se puede esquematizar de la siguiente manera:

Población penal que	... cumple condena en medio libre	...disminuye reincidencia delictual
	... cumple condena privada de libertad	
	... cumple o ha cumplido condena e ingresa a programa postpenitenciario	

Otro elemento transversal es la existencia de un modelo de intervención teórico que sustenta las actividades de intervención criminológica, el Modelo de Riesgo, Necesidad y Responsividad (en adelante RNR), como marco comprensivo que fundamenta teóricamente la intervención, definiendo simultáneamente enfoques para el abordaje del problema.

En el contexto de la entrada en vigencia de la modificación a la Ley N°18.216, el enfoque RNR se integra inicialmente en el subsistema abierto, para los Programas de Libertad Vigilada y Libertad Vigilada Intensiva, el año 2013. Posteriormente, y de manera progresiva desde el año 2014, el modelo RNR se incorpora a las actividades de reinserción de los subsistemas cerrado y postpenitenciario⁴ (MINJUDDHH, 2017).

La valoración de riesgo de reincidencia delictual se realiza a través del instrumento “*Inventario para la Gestión de Caso/Intervención (IGI)*”⁵, que identifica factores de riesgo de reincidencia en 8 áreas - educación y empleo, familia y pareja, uso del tiempo libre, pares, problemas de alcohol y drogas, actitud pro criminal, patrón antisocial e historia delictual- y consecuentemente determina necesidades de intervención.

² A pesar de la denominación oficial que se ha señalado en el cuadro inicial y que corresponde a la nomenclatura usada por el Servicio, para efectos de este informe el término “sistema” se usa indistintamente con el término “subsistema”, para referirse al conjunto de prestaciones entregadas al grupo de personas usuarias según se encuentren en régimen cerrado (privados de libertad), abierto (condenados/as a penas sustitutivas o medidas alternativas), o postpenitenciario (con condena cumplida o en libertad condicional).

Por su parte, el uso del término programa se restringirá a la denominación de los programas evaluados, y para los programas presupuestarios –aquellos listados precedentemente- se usará la expresión “subprograma”. La expresión subcomponente refiere a un “componente del subprograma” en los términos del diseño inicial de la institución responsable.

³ DIPRES, Ficha de Definiciones Estratégicas (Formulario A1), año 2019. http://www.dipres.gob.cl/597/articles-181808_doc_pdf.pdf, y en <http://www.minjusticia.gob.cl/servicios/>.

⁴ Desde los inicios, el PRL (2008) incorpora el modelo RNR. No obstante, a contar del año 2015 se comienza a utilizar el IGI.

⁵ Este instrumento corresponde a la versión traducida y adaptada al español de “Level of Service Case Management Inventory” (LS/CMI), diseñado en Canadá por Andrews, Bonta y Wormith el año 2004 y traducido al castellano el año 2012, por la División de Reinserción Social del Ministerio de Justicia.

- *Descripción de los componentes de cada subsistema, con su respectiva modalidad de producción*

Subsistema Cerrado

Consta de dos componentes: intervención psicosocial criminológica y de prestaciones para la integración social. No se da en este subsistema, un componente de control como en los otros dos programas⁶.

Componente 1. Intervención Psicosocial Criminológica

La entrega de la intervención a penados privados de libertad consta de las siguientes fases de aplicación del modelo RNR : Evaluación, Elaboración de Plan de Intervención Individual (PII), Intervención, Derivación a programas específicos, de acuerdo a las necesidades, por ejemplo, Centro de tratamiento en adicciones; Actualización de valoración de riesgo, y Egreso.

En el subsistema cerrado la entrega de servicios de intervención psicosocial criminológica está presente en cuatro de los seis subcomponentes que lo conforman, a saber:

1. Subprograma de Reinserción Social para Personas Privadas de Libertad (PPL): a través de su iniciativa “Intervención especializada para la disminución del riesgo de reincidencia delictual”
2. Subprograma de Reinserción Social (PRS) que incluye dos actividades en dos iniciativas distintas: “Tratamiento en Etapa Intramuros” y “Tratamiento en Etapa Permisos de Salida”
3. Subprograma CET Semiabiertos a través de su iniciativa de “Intervención Psicosocial”
4. Subprograma Secciones Juveniles a través de su iniciativa de “Intervención Psicosocial”.

Componente 2. Prestaciones para la integración social

Las prestaciones de integración social son variadas y específicas a cada una de las iniciativas y operan de manera separada en cada programa, lo que significa que los usuarios pueden participar de uno o más subprogramas. Cada tipo de estas acciones orientadas a objetivos específicos se denominarán subcomponentes:

Subcomponente 1. Prestaciones laborales: que incluye formación para el trabajo, capacitación y trabajo productivo.

Subcomponente 2. Prestaciones artísticas, deportivas y culturales, que consisten en las diversas actividades en estos ámbitos que se entregan a los penados.

Subcomponente 3. Prestaciones educacionales

Subcomponente 4. Prestaciones de intervención familiar, referidas específicamente a las acciones que realiza el subprograma Creciendo Juntos respecto de padres y madres condenadas.

Esta estructura general de componentes presenta ciertos matices y especificidades, según sea el caso, dependiendo de las características de la población y de las fuentes de financiamiento comprometidas. En general, la forma de entrega de servicios descritos en los componentes varía para algunos grupos de población o se entrega bajo una modalidad diferente. En los siguientes casos:

- *Subprograma de Reinserción Social – PRS.* La lógica distintiva de este subprograma es que persigue también reducir la prisionización por medio de promover en los internos el cumplimiento de los requisitos para obtener la libertad condicional u otros permisos de salida.

⁶ En el régimen cerrado viene dado por la reclusión o servicio de custodia propiamente tal (no siendo objeto de esta evaluación) y se presenta como una prestación alternativa en las penas menos intrusivas del sistema abierto (penas que tienen la habilidad de afectar menos los derechos de las personas).

- Centros de Educación y Trabajo (CET). Son establecimientos penitenciarios en los que se ofrece a los internos dos servicios: formación para el trabajo, y capacitación laboral y educación.
- Secciones Juveniles, son servicios de intervención que corresponden a jóvenes que fueron condenados mediante la Ley N° 20.084 sobre Responsabilidad Penal de Adolescentes, pero que han cumplido la mayoría de edad.

Subsistema Abierto

Considera a la población que ha sido condenada a cumplir una condena en medio libre (penas sustitutivas introducidas por la Ley N°20.603 que modificó la Ley N°18.216⁷). Se mantienen aún en el sistema personas condenadas a medidas alternativas a la reclusión durante la vigencia de la Ley N°18.216 antes de su modificación⁸.

Componente 1. Intervención Psicosocial Criminológica

Tanto en la medida alternativa de Libertad Vigilada del Adulto como en las penas sustitutivas de Libertad Vigilada y Libertad Vigilada Intensiva, el trabajo de intervención y control es realizado por delegados que realizan la evaluación diagnóstica de los penados y llevan a cabo la intervención, con base en el modelo de Riesgo-Necesidad-Reponsividad (RNR).

Componente 2. Prestaciones para la Integración Social

El subprograma de Intermediación Laboral (PILSA) es el encargado de proveer dos servicios destinados a la integración social, Capacitación e Intermediación Laboral. Lo anterior, con el objeto de que los usuarios sean habilitados para incorporarse al ámbito laboral, cuestión que se considera fundamental para el logro de la reinserción social de los penados. La participación de los usuarios puede ser en cada uno de los dos servicios indistintamente, o en ambos a la vez, si –una vez efectuadas las evaluaciones correspondientes- la situación lo amerita.

Componente 3. Control y Seguimiento

El control en este sistema incluye a la población controlada a través del subprograma de la Ley N° 18.216 de Prestación de Servicios en Beneficio de la Comunidad (PSBC), así como con medidas alternativas de Remisión Condicional de la Pena (RCP) y Reclusión Nocturna (RN), y penas sustitutivas de Remisión Condicional (RC) y Reclusión Parcial (RP).

Los responsables de proveer este componente son los funcionarios de Gendarmería, que deben controlar las condiciones a las cuales queda sujeto el penado e informar a los tribunales el incumplimiento grave y reiterado de la condena. Asimismo, se informa al tribunal los cumplimientos de condena y las no presentaciones para iniciarla, las revocaciones por nuevo delito y toda otra documentación complementaria solicitada por los tribunales.

Subsistema Postpenitenciario

En el sistema postpenitenciario los subprogramas presupuestarios existentes son dos: el “Programa de Apoyo Postpenitenciario” (PAP), que fue la primera iniciativa de reinserción social, seguida del “Programa de Reinserción Laboral” (PRL), que se creó a partir del traspaso de recursos a Gendarmería desde el Ministerio del Interior; en la actualidad, ambos se centran en la atención psicosocial y capacitación y colocación laboral.

⁷ Libertad Vigilada (LV), Libertad Vigilada Intensiva (LVI), Remisión Condicional (RC), Reclusión Parcial (RP) y Prestación de Servicios en Beneficio de la Comunidad (PSBC). Cabe señalar que el artículo 33 de la Ley N°20.603 introdujo un régimen de pena mixta, consistente en la interrupción de la pena privativa de libertad originalmente impuesta y su reemplazo por el régimen de libertad vigilada intensiva, sujeta además al control mediante monitoreo telemático.

⁸ Libertad Vigilada del Adulto (LVA), Reclusión Nocturna (RN) y Remisión Condicional de la Pena (RCP).

Componente 1. Intervención Psicosocial Criminológica

Los usuarios son diagnosticados, por medio del instrumento IGI, por profesionales del área psicosocial de los Centros de Apoyo para la Integración Social (C.A.I.S.) donde se ejecuta el programa, y llevan a cabo la intervención en base al modelo RNR. Con esta evaluación, el profesional de intervención construye un plan de intervención individual (PII) en los ámbitos de atención psicosocial, capacitación e intermediación laboral, considerando las necesidades detectadas en la evaluación de factores de riesgo de reincidencia.

Componente 2. Prestaciones para la Integración Social

A través de este componente, organismos técnicos de capacitación (OTEC) entregan capacitación, los cuales son contratados vía convenio marco o licitación pública por cada C.A.I.S., en el cual esté presente el programa. También se ofrecen servicios de colocación laboral para lograr el acceso del usuario/a a un puesto laboral dependiente o independiente.

Componente 3. Control y Acompañamiento

Este componente consiste en el control y gestión del proceso de eliminación de antecedentes penales de las personas adscritas al Decreto Ley N°409. Se otorga en todas las unidades de control, sean unidades penales o C.A.I.S, siendo, en las primeras, de carácter netamente administrativo, sin contar con oferta de intervención. No obstante, el proceso de eliminación de antecedentes contribuye a la restitución de derechos y, en este sentido, aporta a la reinserción social.

Este control históricamente había sido realizado en unidades del sistema cerrado y abierto. El programa se ha mantenido ininterrumpidamente desde su creación, y actualmente el periodo de intervención de los usuarios se realiza dentro de cada año calendario.

▪ *Población objetivo y beneficiarios efectivos*

Considerando la misión institucional de Gendarmería parece adecuado tratar a la **población potencial**, dada la definición de problema de que tratan los Programas, como equivalente a la totalidad de la población condenada en cada subsistema, o egresada, en su caso, aunque para el sistema postpenitenciario, la idea de que la población potencial correspondería a toda la población egresada del sistema penitenciario resulta un tanto exagerada. Si se considera a la totalidad de la población condenada egresada que no ha eliminado antecedentes, ésta sería acumulativa en el tiempo e inabordable, puesto que la decisión de eliminar o no antecedentes penales es individual y voluntaria.

La **población objetivo**, en tanto, debe considerar que los diferentes componentes de los programas tienen criterios de focalización que delimitan los bienes y servicios que se entregan a condenados y condenadas.

Focalización de la intervención criminológica

Respecto de este componente, cada subsistema tiene diferentes criterios de focalización de la población potencial. El subsistema cerrado presta este servicio a población condenada con permanencia de 6 o más meses y saldo de condena de más de un año, considerando la rebaja de condena por buena conducta (Ley N°19.856). La intervención psicosocial criminológica, a la que voluntariamente acceden los usuarios en este subsistema tiene una cobertura promedio para los años 2017 y 2018 del 60% de la población potencial, llegando a 16.023 personas condenadas el 2018⁹.

⁹ Se contó con información solo para los años 2017 y 2018.

En el caso del subsistema abierto, la intervención se produce en la población que es condenada a las penas sustitutivas de Libertad Vigilada Intensiva, Libertad Vigilada Simple, o a la medida alternativa de Libertad Vigilada de Adulto.

En este caso, la cobertura promedio del período 2015 – 2018 es de 23%, atendiendo a un total de 15.836 personas el año 2018. Al respecto, se observa un aumento de la intervención del componente 1 en la población objetivo, que es significativamente superior (35%) al aumento que ha experimentado la población potencial del sistema abierto en el periodo evaluado (13%).

Por su parte, en el caso del sistema postpenitenciario, la focalización que se produce es únicamente territorial, puesto que la intervención sólo se puede dar en los C.A.I.S, por lo que las personas que firman en unidades penales únicamente, no pueden acceder a la intervención. Por tanto, se considera el egreso en los dos últimos años como medida de la población potencial del programa. Por su parte, y atendido a que el proceso de eliminación de antecedentes puede durar 2 o 5 años, la población permanece vigente en proceso de firma en los C.A.I.S. durante bastante tiempo. Esta cantidad de personas corresponde a la población respecto de la cual se “intenciona” la intervención, por lo que conceptualmente puede ser una buena medida de la población objetivo. Respecto de este subsistema, cabe destacar que en el año 2018 el programa cubre el 2,5% de la población potencial y al 4,4% de la población objetivo.

- *Período de ejecución del programa*

Ningún programa tiene un horizonte de término en la entrega de bienes y servicios, pues se considera inicialmente que la población objetivo de cada uno –en términos de cantidad- se mantiene en el tiempo.

- *Ámbito de acción territorial*

La presencia territorial de los programas es diferenciada según los diferentes grados o tipos de intervención que entrega. El sistema abierto se ejecuta a nivel nacional. En el sistema cerrado su presencia no es uniforme: existe restricción de oferta en CET, y el subprograma PRS se aplica solo en determinados establecimientos cerrados, que cumplan los criterios para la selección de usuarios del mismo. Las prestaciones del sistema postpenitenciario se realizan únicamente en los C.A.I.S, los que no están en todo el país (hay 17 establecimientos para las prestaciones que corresponden al PAP, y 12 para las que corresponden al PRL).

- *Identificación de las fuentes de financiamiento*

Además de las asignaciones presupuestarias de la institución responsable, se cuenta con aportes presupuestarios desde el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)¹⁰. En el caso del Sistema Cerrado, el aporte es también del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA).

¹⁰ En el marco del Programa de Transferencias al Sector Público.

2. Resultados de la Evaluación

▪ *Justificación de los Programas*

El problema público que da origen a estos programas es la reincidencia delictual que afecta la seguridad pública. Según el estudio de reincidencia desarrollado por Gendarmería el año 2013¹¹, el 20,7% de las poblaciones penales egresadas de Gendarmería el año 2010 -en todos sus subsistemas- reingresan por una nueva condena durante los 24 meses posteriores, sin existir diferencias significativas entre hombres y mujeres. Los jóvenes (19 a 29 años) presentan mayores niveles de reincidencia, y ésta disminuye significativamente en población sobre los 50 años. El mismo estudio indica que las personas privadas de libertad que anticipan gradualmente su ingreso al medio libre presentan menores niveles de reincidencia que quienes cumplen condenas privativas de libertad (39,5%).

Desde una perspectiva teórica, la reincidencia es un fenómeno multicausal asociado a distintos factores individuales, familiares y sociales que favorecen la persistencia o desistencia de las conductas delictuales. En diciembre del 2013, entra en vigencia la modificación a la Ley N°18.216¹², y a partir del año 2014 los programas de Reinserción Social de GENCHI en los distintos subsistemas, comienzan a incorporar progresivamente el Modelo de Riesgo, Necesidad y Reponsividad (en adelante RNR) como marco comprensivo que fundamenta teóricamente la intervención y delimita la estrategia con la que el programa aborda el problema de la reincidencia.

La *estrategia de intervención psicosocial criminológica* ha sido implementada progresivamente a partir del año 2014 con la adopción del Instrumento IGI, y en la actualidad se considera uno de los principales modelos de evaluación y tratamiento de infractores, siendo ampliamente utilizado a nivel internacional (Blanchette & Brown, 2006; Ward, Melsner, & Yates, 2006, Andrews y Bonta, 1995)¹³.

Cabe señalar que la intervención psicosocial criminológica se ejecuta individualmente y mediante actividades grupales en todos los subsistemas. En el caso del Subsistema Cerrado y el Subsistema Abierto se cuenta con módulos estructurados de intervención¹⁴, mientras que el subsistema Postpenitenciario se encuentra evaluando la pertinencia de los módulos que se aplican en otros subsistemas a fin de levantar su propia oferta especializada grupal en función de las necesidades criminológicas más prevalentes en su población atendida.

La disminución de la reincidencia perseguida por los Programas de Rehabilitación y Reinserción Social contribuye desde luego a la seguridad pública. Desde un enfoque económico, la seguridad pública constituye un bien público, por lo que la disminución de la reincidencia como propósito justifica la intervención del Estado. Desde una perspectiva jurídica, la seguridad pública responde a las exigencias del Estado de Derecho, que asume el monopolio de la función punitiva, estableciendo las conductas delictuales y sus respectivas penas y modalidades.

De acuerdo a los antecedentes presentados, el panel considera que el problema que origina el Programa se encuentra bien especificado puesto que responde a la función definida para la institución en el marco de la misión de vigilar y contribuir a la reinserción social, y justifica la intervención del

¹¹“La reincidencia: Un desafío para la gestión del sistema penitenciario chileno y las Políticas Públicas”, Gendarmería de Chile, 2013.

¹² Ley que establece penas que indica como sustitutivas a las penas privativas o restrictivas de libertad.

¹³ Este modelo es ampliamente utilizado en países como Canadá, Reino Unido y Estados Unidos.

¹⁴ Módulos en Factores de Riesgo Dinámicos, Integración social, Socio-ocupacional y Motivacional para el caso de Subsistema cerrado; y Módulos para Agresores Sexuales, Competencias Sociales y Agresores de Pareja en el caso del Subsistema Abierto.

Estado. Es, además, consistente con un enfoque de derechos y de orientación a la reinserción social, legitimada a través de los instrumentos internacionales ratificados por Chile.

Es preciso notar que de toda la población más del 50% se encuentra en nivel de alto y muy alto riesgo de reincidencia, lo que justifica plenamente la existencia de los programas, y la necesidad de atender el problema desde un enfoque multidimensional, integrado por diversos factores de riesgo asociados al perfil de cada subsistema.

- *Desempeño de los Programas*

- ✓ *Eficacia y Calidad*

Eficacia a nivel de resultados intermedios y finales (cumplimiento de objetivos de propósito y fin).

Para el caso del **subsistema cerrado**, el período de observación de la reincidencia corresponde a 24 meses posteriores al egreso y presenta un ascenso durante los primeros años del período evaluado, alcanzando un 30,82% el año 2017 y descendiendo a 21,19% el 2018. Cabe señalar que la evidencia internacional presenta tasas superiores de reincidencia en sistemas cerrados para el mismo período de observación (2 años). Si bien no se trata de estudios estrictamente comparables, en todas las evaluaciones en que se considera un período de observación de 24 meses, la reincidencia entendida como nueva condena es mayor a las cifras nacionales. Así, para el período de 24 meses, Australia, presenta tasas de reincidencia de 46,6%, Escocia de 44%, Nueva Zelanda de 37%, Finlandia de 44% y Canadá de un 40,6%.

No obstante, se debe tener presente que el indicador de reincidencia incluido en esta evaluación **no considera el total de egresos de la población penal del sistema cerrado** –excluye también la reincidencia de la población de cárceles concesionadas que representa un 26% del total de la población condenada del subsistema cerrado-, puesto que se calcula sobre población intervenida por los programas de reinserción (que cumple condenas superiores a un año), cuestión que pudiese explicar tasas de reincidencia inferiores a las consignadas en la evidencia internacional aquí presentada. En efecto, para el año 2018, de acuerdo a datos entregados por GENCHI, la reincidencia de la población total del subsistema cerrado es de 38,3%¹⁵, siendo significativamente superior a la reincidencia observada en población intervenida (21,1%) para el mismo año, además de acercarse a las cifras de reincidencia para sistemas cerrados observada en la literatura internacional. Con todo, como no se cuenta con datos para todo el período evaluado, no es posible hacer un juicio cabal sobre el desempeño.

Si además se considera que, de acuerdo a los resultados del estudio complementario¹⁶, en el Subsistema cerrado se concentra una alta proporción de usuarios/as con niveles altos o muy altos de riesgo de reincidencia (el 71% de los niveles altos y muy altos del sistema penitenciario están en el subsistema cerrado), las diferencias entre reincidencia del subsistema -38,3%- y reincidencia de programa -21,1%- pudiesen ser reflejo de los resultados de la intervención de PPL¹⁷ y PRS, cuestión que requiere de análisis más exhaustivos a partir del desarrollo de evaluaciones de impacto con grupo control.

¹⁵ La tasa de reincidencia 2018 de la población general, fue calculada por GENCHI para la población total del subsistema cerrado, utilizando un período de observación de dos años posteriores al egreso del subsistema (en el año 2016).

¹⁶ Estudio Complementario que tuvo por objetivo conocer las características y trayectorias de la intervención psicosocial efectuada bajo el modelo RNR por Gendarmería de Chile en la población condenada en los tres subsistemas en el periodo 2015-2018.

¹⁷ A través de su iniciativa "Intervención especializada para la disminución del riesgo de reincidencia delictual".

Para el **subsistema abierto**, se observa una tasa de reincidencia total en disminución, con un 21,7% para el año 2018, 23,2% para el 2017, y para el 2016 de 24,2%. Con todo, el periodo de observación es breve para señalar que esto marca una tendencia. En cuanto a la evidencia internacional la evaluación realizada por DIPRES el 2018 releva dos estudios internacionales que, si bien no son estrictamente comparables permiten establecer una referencia:

- En Reino Unido, según las cifras oficiales del “National Offenders Management System” el año 2017 se observan cifras de reincidencia del orden del 33,9% para condenados a una “*court order*” (sentencia que no incluye medida de privación de libertad) en un período de 12 meses a partir de una medición efectuada el último trimestre del 2015.
- En Estados Unidos, el estudio “Reincidencia entre Delincuentes Federales: Una Descripción Comprensiva” observa a condenados egresados del sistema penal el 2005 durante un período de 8 años. Los resultados establecen que, el 35,1% de quienes egresan de libertad vigilada reincide (nueva condena), mientras que la reincidencia de egresados de penas privativas de libertad es del 52,5%.

Considerando estos antecedentes, el panel comparte los resultados de la evaluación realizada por DIPRES el 2018, que señala que 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 el tipo de sujeto que atiende el Subsistema Abierto. En efecto, los resultados del estudio complementario indican que en el subsistema Abierto, aproximadamente el 17% de los casos presentan una clasificación de riesgo de reincidencia inicial alta o muy alta, mientras en el sistema cerrado, para los Programas PPL y PRS, la proporción de usuarios con niveles altos o muy altos de riesgo de reincidencia es de 55% y 90%, respectivamente.

Las tasas de reincidencia del **subsistema postpenitenciario** se han mantenido estables para los primeros tres años del período evaluado, observándose una baja significativa en año 2018. La reincidencia cae de un 27,1% el 2017 a un 19,7% el 2018 disminuyendo 7 puntos porcentuales (p%).

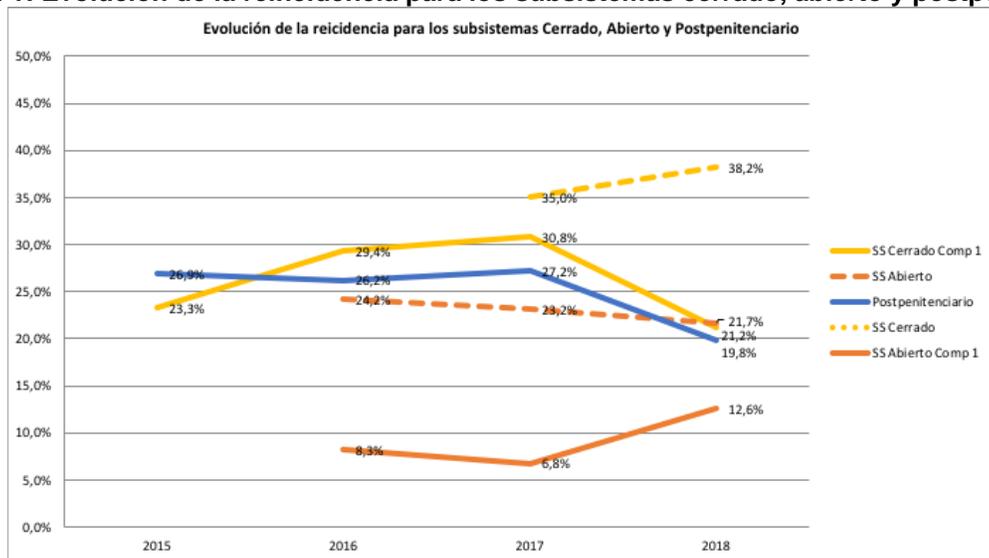
El programa interviene sobre los principales ámbitos definidos por la literatura para la disminución de riesgo¹⁸, incorporando un componente motivacional que busca generar y sostener en el tiempo la voluntariedad del sujeto (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2015¹⁹). Si bien la existencia de la motivación al cambio es un componente clave para efectos de este subsistema, la voluntariedad al ingreso facilita el desarrollo del programa si se le considera un reflejo de la motivación inicial del usuario, que los profesionales trabajan por mantener durante la intervención para favorecer la adherencia y alcanzar los objetivos esperados.

Dado que los tres subsistemas comparten un propósito, es posible graficar la evolución de la reincidencia de la siguiente manera para el período evaluado:

¹⁸ Al respecto, cabe señalar un meta-análisis de la literatura sobre causas de la deserción al tratamiento en infractores de ley, que cubrió 114 investigaciones que suman una muestra total de 41.438 sujetos. Sus resultados indican que los predictores significativos de deserción incluyen edad ($r=0,10$), desempleo ($r=0,09$), existencia de delitos previos ($r=0,14$), los resultados de mediciones de riesgo ($r=0,18$), y motivación ($r=0,13$) (Olver et al., 2011 en Morales et al., 2018).

¹⁹ Documento Orientaciones Técnicas Tipología de Proyectos de Reinserción Social (2015). Subsecretaría de Prevención del Delito y Ministerio del Interior y Seguridad Pública

Ilustración 1: Evolución de la reincidencia para los subsistemas cerrado, abierto y postpenitenciario



Fuente: elaboración propia a partir de los antecedentes entregados por GENCHI

Pese a que no se cuenta con evidencia directa que permita conocer el impacto de los programas sobre la reincidencia en cada uno de los subsistemas, considerando el peso teórico del modelo de intervención RNR y el hecho que ésta se concentra estructuradamente en el componente N°1 de los programas evaluados, se debiera esperar una mayor disminución de riesgo de reincidencia en los casos con intervención psicosocial criminológica. De manera coherente con ello, para todos los años en que se cuenta con información, el subsistema cerrado y el subsistema abierto poseen cifras de reincidencia general superiores a las asociadas al componente n°1, tal como se observa en las líneas punteadas de la gráfica. Esto indica niveles de reincidencia inferiores en la población que cuenta con intervención psicosocial criminológica, lo que es evaluado favorablemente por el panel.

Eficacia a nivel de Componentes (producción de bienes o servicios)

- Evaluación de la intervención psicosocial criminológica (Componente 1)

En el caso del **subsistema cerrado**, no se cuenta con información de los indicadores de eficacia/proceso para todos los años del período evaluado. Específicamente, para los años 2015 y 2016 no es posible saber cuántos condenados privados de libertad accedían a programas de intervención psicosocial criminológica y cuántos contaban con plan de intervención y ejecutaban las actividades asociadas, debido a la implementación progresiva del modelo RNR y a la incorporación paulatina de indicadores comunes y homologables en ambos programas. Desde el 2017 esta información está disponible y los indicadores integran tanto PPL como PRS, lo que es evaluado favorablemente por el panel.

Se observa un aumento sustantivo de la población que accede a intervención psicosocial criminológica entre los años 2017 y 2018, pasando de un 42,9% a un 67,8%, lo que se explica por el aumento progresivo de cupos de atención del subprograma PRS y la inyección de recursos al subprograma PPL. Sin embargo, el año 2018 se observa solo un 58% de beneficiarios respecto de los cupos de atención disponible en caso del PRS, lo que responde a criterios de focalización del mismo.

No obstante, se observa una brecha significativa entre quienes acceden al programa y quienes cuentan con un plan de intervención. En efecto, el año 2017 el 29% de los condenados del subsistema cerrado²⁰ contaban con Plan de Intervención, proporción que aumenta el año 2018 (52,2%). Esto se explica por el aumento de cobertura en el PPL, que progresivamente ha ido incorporando el modelo RNR, capacitando a los profesionales y estableciendo metas asociadas al modelo.

El aumento de penados que cuentan con Plan de Intervención no se asocia al mejoramiento de indicadores de ejecución del mismo. Por el contrario, entre el año 2017 y 2018 la proporción de condenados privados de libertad que ejecutan al menos una actividad del Plan de intervención disminuyó de 75,1% a 72,3%. De acuerdo a la percepción de los equipos técnicos existen limitaciones asociadas a la infraestructura en el subsistema cerrado, tales como la disponibilidad de espacios para la ejecución de actividades grupales, boxes para la atención individual y falta de espacio físico para la instalación de profesionales y ejecución de los planes.

Si bien el aumento de usuarios que cuentan con Plan de Intervención es evaluado positivamente por el panel, la proporción de penados que cuentan con plan de intervención y la de aquéllos que ejecutan alguna actividad del plan resulta aún insuficiente, particularmente considerando que la población del subsistema concentra altos niveles de riesgo de reincidencia. De acuerdo al estudio complementario, más del 50% de los usuarios de PRS y PPL presentan niveles de riesgo de reincidencia altos y muy altos, lo que en el marco del modelo de riesgo, debiera derivar en una intervención más intensiva y por lo tanto incluir la ejecución de más de una acción del Plan de Intervención Individual. Como indica la evidencia, la intervención criminológica tiene mayor efecto sobre población con alto riesgo de reincidencia y la intensidad de la intervención debe ajustarse al nivel de riesgo -a mayor riesgo mayor frecuencia/ intensidad de la intervención- (Andrews & Bonta, 2006).

Respecto al logro de las actividades definidas en el Plan de intervención para el 2018, el 48,4% de los condenados privados de libertad atendidos por los programas de intervención especializada obtienen niveles de logro altos, ejecutando el 80% de las actividades definidas en el Plan. No obstante, el logro se encuentra asociado a la ejecución de un número de actividades y no a los resultados de éstas, información que puede ser observada en el desempeño del indicador de disminución de riesgo de reincidencia.

En cuanto a la disminución de riesgo de reincidencia, el 34,1% de condenados privados de libertad que cuentan con reevaluación en la intervención psicosocial criminológica, disminuyen su nivel de riesgo en el año 2017, porcentaje que aumenta el año 2018 (38,2%). En términos generales, el subsistema cerrado presenta niveles más bajos de disminución de reincidencia que el sistema abierto (50%) y postpenitenciario (54%) para este último año. En este punto es necesario notar la necesidad de desagregar los resultados del Inventario de Gestión de Casos/ Intervención (IGI) en sus distintos factores, a fin de observar eficacia específica. Bien puede ser que los resultados y efectos que tenga la intervención de cada uno de los subsistemas sean distintos y la intervención afecte de manera diferente a los distintos factores de riesgo que mide este instrumento.

Desde el enfoque de género, se observa un aumento importante de acceso femenino a intervención criminológica en el Subsistema Cerrado, mejorando cobertura de la intervención (de 54% el año 2017 a 91% el año 2018) y aumentando consecuentemente la proporción de mujeres que cuentan con Plan de Intervención, lo que es evaluado favorablemente por el panel. Sin embargo, el dato debe leerse con cautela, ya que se debe principalmente al acceso y participación de las mujeres en programa PPL, puesto que PRS no presta ningún tipo de atención a población femenina, cobertura que el panel insta

²⁰ El porcentaje solo considera a condenados privados de libertad con una condena igual o superior a un año, puesto que es requisito de acceso a la intervención Psicosocial Criminológica en el Subsistema Cerrado.

a ampliar, particularmente por el estándar de implementación -capacitación, número de profesionales, entre otros- que tiene PRS.

Para el **subsistema abierto**, durante el período evaluado se observa un aumento sostenido del número de penados que ingresan a cumplir LV, LVI, o LVA y que debiesen contar con evaluación de riesgo, aumentando de 3.480 a 6.007 penados para los años 2015 y 2018 respectivamente. Al respecto, GENCHI indica que inicialmente existió desconocimiento y falta de confianza en la aplicación de estas nuevas penas sustitutivas, por lo que desarrolló un trabajo de sensibilización dirigido a convencer a los distintos Tribunales de Garantía que Gendarmería contaba con el dispositivo, tanto humano como operativo (convenios), para dar adecuado cumplimiento a las penas, lo que es evaluado favorablemente por el panel.

Respecto del indicador “*porcentaje de penados con Libertad Vigilada que cuentan con evaluación inicial del nivel de riesgo de reincidencia*”, en términos generales se observa una disminución en el porcentaje de penados efectivamente evaluados mediante el instrumento de evaluación de riesgo de reincidencia (IGI), que disminuye 11 puntos porcentuales (p%) entre los años 2015 (85%) y 2018 (74%), lo que puede explicarse por el aumento de penados que ingresan a cumplir LV, LVI o LVA en el período evaluado y que debiesen contar con evaluación de riesgo, según las cifras expuestas en párrafo anterior.

Adicionalmente, se observa un aumento sostenido del porcentaje de penados que cuentan con Plan de Intervención Individual elaborado y enviado a los Tribunales en el período evaluado. El 2015 un 46% de penados que debían contar con un PII informado a Tribunales lo hacían, porcentaje que asciende al 85% el año 2018. Este aumento es destacado positivamente por el panel, puesto que indica un mejor cumplimiento de metas, posiblemente vinculado a la ampliación de las oportunidades de acceso a capacitación de los profesionales del subsistema, que se traducen en una mayor cobertura en términos de aplicación de los instrumentos.

Los porcentajes de cobertura de “Programas Estándar”, orientados a intervenir en Violencia Contra la Pareja, Ofensores Sexuales y Competencias Sociales resultan bajos. Solo un 21% de los penados derivados a programas estándares tuvo acceso a ellos el año 2016, porcentaje que aumenta a 26% el 2018. Esta brecha puede explicarse por las características de la ejecución de estos Programas, que son de carácter grupal, tienen una duración superior al año (en promedio 35 o 36 sesiones) y por capacidad operativa no pueden implementarse de manera paralela con más de 4 grupos²¹. Esto dificulta la oportunidad de la derivación, si se considera que no siempre coincide con los periodos de inicio de cada Programa. Al respecto, se debería mejorar la información disponible sobre la necesidad de intervención de la población, teniendo a la vista cuánta de la población atendida tiene altos niveles de necesidad en los factores asociados a este tipo de intervención, a cuántos de ellos se está llegando y a cuántos no.

Desde una perspectiva de género, cabe destacar que los “Programas Estándar” se encuentran disponibles sólo para la población masculina puesto que fue priorizada por MINJU por ser mayoritaria en el Sistema Abierto. No obstante, el panel considera que las intervenciones estándar deben estar disponibles también para las mujeres, sobre todo cuando estudios cuantitativos señalan que el desistimiento de la conducta delictual femenino se vincula a la familia, particularmente con las relaciones de pareja y la maternidad cuando la madre se siente capaz de hacerse cargo de sus hijos sin sentirse estresada por aspectos económicos (Rodermond, 2015 en ISUC, 2016). Al respecto, cabe

²¹ Para implementar los programas estándares se requiere reunir un grupo de 3 a 4 beneficiarios. Idealmente, estos programas se ejecutan de manera grupal.

señalar que los profesionales del subsistema indican que este año se inicia la implementación del módulo de Pareja y Familia dirigido a las mujeres.

A diferencia de lo que ocurre en el subsistema cerrado, no es posible evaluar la eficacia del Programa asociada a la ejecución del Plan de Intervención o al logro de las actividades definidas en él, puesto que la matriz de marco lógico de este subsistema no considera indicadores de este tipo, por lo que los antecedentes no se encuentran sistematizados²². La medición de éstos permitiría la comparación entre subsistemas, .

Finalmente, respecto de la eficacia reflejada en el porcentaje de penados en Libertad Vigilada con intervención psicosocial criminológica que disminuye su riesgo de reincidencia, los resultados de desempeño exhiben un aumento de este porcentaje en el período evaluado, observándose el año 2015, de acuerdo a los resultados de la nueva aplicación del IGI, que un 42% de los penados en LV, LVI y LVA que reciben intervención criminológica reducen su nivel de riesgo de reincidencia, mientras que en 2018 ese porcentaje alcanza el 50%.

En cuanto a eficacia de resultados del Subsistema Postpenitenciario, éste disminuye el nivel de riesgo de reincidencia una vez finalizada la intervención, exhibe un aumento progresivo para el período evaluado (de más de 10 puntos porcentuales). El año 2016 el 44,8% de los usuarios que completaron el proceso de intervención disminuyen su nivel de riesgo de reincidencia, porcentaje que aumenta a 54,3% el año 2018.

Si bien no se cuenta con evaluaciones de impacto que permitan atribuir la disminución de riesgo a los efectos de la intervención, el programa está dirigido a un momento que representa alto riesgo de reincidencia: el periodo posterior al egreso de prisión (Solomon, 2008). En este sentido, el panel insta a monitorear y levantar la información sobre los ámbitos de intervención que les son más sensibles al sistema y acorde a ello medir resultados de manera más focalizada. En efecto, el estudio complementario permite identificar que dentro de los usuarios del subsistema postpenitenciario con niveles generales de riesgo alto y muy alto, las dimensiones de riesgo más relevantes son el consumo de alcohol y drogas, educación y empleo, y el uso del tiempo libre. Al respecto, el panel considera relevante poder monitorear las variaciones de riesgo para cada una de las dimensiones.

Cabe señalar que en el caso del subsistema postpenitenciario, el análisis de los resultados del instrumento IGI se utiliza para definir necesidades de formación de los profesionales, lo que es valorado positivamente por el panel. No obstante, el desafío es avanzar en la línea de gestión de la información que genera el instrumento para la definición de la oferta programática de cada subsistema.

Respecto de la eficacia de proceso se observa un aumento en el porcentaje de usuarios que cuentan con un plan de intervención, alcanzando un 99% para el último año del período. No obstante, el panel considera que dado que el Plan de Intervención es parte fundamental de la ejecución del programa, este indicador no entrega mayor información más allá de avances en implementación del modelo y alcances de cobertura. Se sugiere integrar otros indicadores de procesos asociados a la ejecución de actividades del Plan o bien a su nivel de logro, tal como ocurre en el subsistema cerrado²³. Finalmente se observa un bajo egreso del Programa por la comisión de un nuevo delito (1,24% para el año 2018).

²² A propósito de esta evaluación, GENCHI sistematizó para el panel una propuesta de indicadores con datos 2018 que es valorada favorablemente por el panel y que es expuesta más adelante en el apartado sobre la intervención social criminológica.

²³ Antecedentes asociados a indicadores de proceso, tales como la ejecución del PII o la finalización de la intervención fueron solicitados por el panel para el año 2018 y se detallan en el apartado "sobre la intervención psicosocial criminológica" a continuación.

A modo de resumen, para todos los subsistemas, a nivel del componente intervención psicosocial criminológica, es posible realizar un análisis integrado, a partir de los antecedentes incluidos en las matrices de marco lógico de cada sistema y de los datos entregados para el desarrollo del estudio complementario llevado a cabo en esta evaluación.

El subsistema cerrado concentra la mayor cantidad de ingresos a programas que prestan intervención psicosocial criminológica (PRS o PPL), atendiendo mayoritariamente a sujetos que presentan riesgo de reincidencia alto. De acuerdo a información entregada por el estudio complementario un 67% de los usuarios atendidos presentan alto riesgo de reincidencia. Sin embargo, es el que también concentra menor proporción de casos que completan el plan de intervención individual y son reevaluados en su nivel de riesgo.

En cuanto a resultados generales en los subsistemas, los programas de intervención del subsistema postpenitenciario y abierto, logran mejores resultados respecto de aquellos que finalizan la intervención y disminuyen riesgo de reincidencia con un 50% cada uno, en comparación al 47% en el subsistema cerrado respectivamente. No obstante, cabe señalar que para el caso del subsistema cerrado hay una proporción importante de casos que no cuentan con reevaluación debido a que se mantienen vigentes, dado que la intervención puede durar de 2 a 3 años. Adicionalmente, hay egresos de los Programas PRS y PPL que no son reevaluados (IGI) y que pueden considerarse *egresos satisfactorios*, que eventualmente reflejarían una disminución de riesgo. Tal es el caso de los egresos por libertad condicional, CET y permisos de salida, que representan, en conjunto, el 26% del total de egresos sin reevaluación para el 2018.

Si bien, no es posible atribuir la disminución del riesgo de reincidencia a la intervención, al no existir estudios o evaluaciones que aislen la influencia de otras variables, el panel evalúa favorablemente el desempeño de los subsistemas, de acuerdo a los resultados de reincidencia de la población con programa, versus la reincidencia general de cada subsistema, tal como se ilustró en el gráfico de evolución de la reincidencia por subsistemas.

En términos generales hay evidencia de una disminución del nivel de riesgo de reincidencia en todos los subsistemas, siendo minoritaria la proporción de población que mantiene niveles de riesgo de reincidencia alto y muy alto en la evaluación final. Adicionalmente, y, de acuerdo con el modelo teórico de riesgo, que indica que la intervención debe centrarse en niveles de riesgo altos y muy altos, se observan desempeños inferiores en usuarios que inician la intervención con niveles de riesgo bajo y muy bajo para todos los subsistemas. No obstante, es necesario tomar con cautela estos resultados, dado el bajo número de la muestra en subsistemas cerrado y postpenitenciario.

El subsistema cerrado, el 83.9% de los usuarios que inician la intervención con riesgo muy alto de reincidencia, disminuyen riesgo, transitando a niveles inferiores, y el 32,3% transita a riesgo de reincidencia medio. Los resultados más favorables se observan en los usuarios con nivel inicial de riesgo alto, donde el 55% de ellos transita hacia niveles medios de riesgo en la evaluación final. Tal como se señaló anteriormente los resultados para este subsistema deben tomarse con cautela debido al bajo número de la muestra.

Para el subsistema abierto, el 67% de los usuarios que inician la intervención con riesgo muy alto de reincidencia, disminuyen riesgo, transitando a niveles inferiores y el 30,9% transita a riesgo de reincidencia medio, bajo o muy bajo. Para quienes inician la intervención con nivel de riesgo alto, el 61% disminuye riesgo de reincidencia transitando a niveles medio, bajo o muy bajo en la evaluación final, lo que es evaluado favorablemente por el panel.

En el subsistema postpenitenciario el 100% de quienes presentan muy alto riesgo de reincidencia en la evaluación inicial disminuye riesgo y el 43% de ellos transita a niveles medios y bajos de reincidencia,

lo que es evaluado favorablemente por el panel. Los resultados son aún más favorables en el caso de la población que inicia el programa con alto riesgo de reincidencia donde el 73,2% de los casos transita a niveles medios, bajos y muy bajos de reincidencia.

- Evaluación de las prestaciones para la integración social (Componente N°2)

En el **sistema cerrado**, la cobertura de prestaciones para la integración social es alta. El porcentaje de personas privadas de libertad -condenadas o imputadas- que recibe al menos una prestación psico-socio-ocupacional presenta un aumento progresivo entre el año 2015 (75,7%) y el 2018 (95,5%), lo que es evaluado favorablemente por el panel.

Existe, empero, escasa capacitación laboral certificada. En promedio, para el período evaluado sólo el 18% de los condenados a penas privativas de libertad iguales o superiores a un año cuentan con capacitación laboral certificada, lo que a juicio del panel resulta insuficiente, sobre todo cuando el desempleo es uno de los ámbitos de mayor relevancia para la reinserción social de población adulta (Olver et al., 2011 en Morales et al., 2018).

En materia de educación formal, se observa un aumento de cobertura para el periodo evaluado. El año 2015 un 50,4% de los condenados con saldo de condena igual o superior a un año accedieron a educación para adultos, porcentaje que aumenta a 58,1% el año 2018. Este aumento es evaluado favorablemente por el panel, considerando que la educación formal favorece la inserción laboral.

La población de las secciones juveniles ha sido incluida dentro del cálculo de la mayoría de los indicadores evaluados anteriormente²⁴, no obstante, el indicador de acceso a prestaciones de tratamiento por consumo de drogas, se considera por separado, porque la oferta de dichos programas es específica para adolescentes infractores de ley. Al respecto, los adultos condenados por la ley de responsabilidad penal adolescente y privados de libertad en las secciones juveniles de GENCHI acceden a prestaciones en el ámbito de salud mental y drogas, presentándose una cobertura del 100% para el año 2018.

Para el **subsistema abierto**, los tres indicadores asociados a este componente dan cuenta de las dos posibilidades de intervención para la integración social en el subsistema abierto: la capacitación técnica y la colocación laboral, ya sea dependiente o independiente. En cuanto a la colocación laboral, se observa que la estrategia de colocación dependiente tiene mejores resultados que la colocación laboral independiente y ha mantenido un comportamiento estable en el período evaluado, con un promedio de 21% de beneficiarios colocados respecto de los beneficiarios intervenidos. El porcentaje de beneficiarios colocados de manera independiente varía año a año y es considerablemente bajo, presentando un promedio de 5% en el período evaluado y un 3% para el último año (2018).

En el caso del **sistema postpenitenciario** las intervenciones remiten a capacitación e inserción laboral. El acceso a capacitación presenta un aumento significativo durante el período evaluado, ascendiendo de un 47,7% el año 2015 a un 54,8% el año 2018. Desde el año 2016 en adelante, anualmente más de la mitad de los usuarios intervenidos por el Programa Postpenitenciario ingresan a capacitaciones provistas por OTECs y contratadas por los C.A.I.S.

Respecto de la eficacia en términos de resultados, se observan diferencias importantes en las tasas de aprobación de las dos alternativas de formación para todos los años evaluados. La capacitación para el emprendimiento presenta tasas de aprobación más altas (89,9%) que la capacitación en oficios (61,39%) con más de 20 puntos porcentuales (p%) de diferencia en el año 2018, cuestión que de

²⁴ Ver MML Subsistema Cerrado

acuerdo a la percepción de los profesionales se explicaría por el cambio en los perfiles de usuarios del subsistema, o bien podría responder a los altos niveles de exigencia de las capacitaciones orientadas a oficios.

En cuanto a la colocación laboral ésta es prioritariamente dependiente (PAP y PRL), existiendo en menor proporción, la alternativa de colocación laboral independiente (solo en Programa PAP). En términos generales, la colocación laboral no presenta variaciones significativas en el período evaluado. El año 2015 el 51,9% de los usuarios del Programa Postpenitenciario eran colocados laboralmente, porcentaje que aumenta a 54,3% para el último año del período.

- Evaluación del Componente de control

Subsistema Cerrado

Para efectos de esta evaluación, el subsistema Cerrado no considera el componente control.

Subsistema Abierto

La cobertura del control administrativo presenta un aumento significativo (de 65% el año 2016 a 89% el año 2018). Por su parte, el indicador de porcentaje de “penados que cumplieron el período de control en las medidas alternativas y penas sustitutivas cuyo egreso es informado a tribunales” presenta un desempeño del 100%.

Subsistema Post-penitenciario

La eficacia del sistema muestra que sobre el 90% de los casos propuestos por GENCHI para eliminación de antecedentes son aprobados por el SEREMI de Justicia. Por su parte, la proporción de personas que termina el período de control es mayor cuando el período es más corto (70% para 2 años y 40% para 5 años).

✓ Cobertura y focalización

Se ha mostrado previamente que la cobertura de los Programas de Rehabilitación y Reinserción Social se encuentra determinada en sus componentes por aspectos exógenos al servicio. Los criterios de focalización que determinan la población objetivo son, en general, poco abordables por el servicio.

Respecto del componente 1, la cobertura se muestra solamente para los años 2017 y 2018.

Cuadro 1. Cobertura Subsistema Cerrado, componente 1, años 2015-2018

Año	Población Potencial (a)	Población Objetivo (b)	Beneficiarios Efectivos (c)	% Beneficiarios respecto a Población Potencial (c)/(a)	% Beneficiarios respecto a Población Objetivo (c)/(b)
2015	31.530	s/d	s/d		
2016	28.669	s/d	s/d		
2017	27.264	16.482	7.042	25,8%	42,7%
2018	27.627	16.023	10.875	39,4%	67,9%
%Variación 2015-2018	-12%	-3%	54%		

Fuente: elaboración propia a partir de Estadísticas de Población Atendida, e información MML.

La cobertura del componente 1 es aún insuficiente respecto de la población objetivo, considerando que se trata de la población con riesgos más altos de reincidencia, y tasas efectivas de reincidencia más altas.

En el caso del subsistema abierto, por definición toda la población está sujeta a control, y por ende no existen brechas de cobertura al respecto. Sin embargo, en el caso del componente 1, la cobertura efectiva se muestra a continuación:

Cuadro 2. Cobertura Subsistema Abierto, componente 1, años 2015-2018

Año	Población Potencial (a)	Población Objetivo (b)	Beneficiarios Efectivos (c)	% Beneficiarios respecto a Población Potencial (c)/(a)	% Beneficiarios respecto a Población Objetivo (c)/(b)
2015	54.484	11.770	3.394	6%	29%
2016	58.635	13.082	6.477	11%	50%
2017	60.384	14.491	6.761	11%	47%
2018	61.310	15.836	7.326	12%	46%
%Variación 2015-2018	13%	35%	116%		

Fuente: elaboración propia a partir de Estadísticas de Población Atendida, e información MML.

Para el sistema postpenitenciario, los indicadores agregados ya fueron entregados en el apartado de caracterización de la población potencial y objetivo, por cuanto los beneficiarios en este caso son los mismos que la población objetivo. Aquí se muestra el cuadro de cobertura del componente 1²⁵.

Cuadro 3. Cobertura Subsistema Postpenitenciario, componente 1, años 2015-2018

Año	Población Potencial (a)	Población Objetivo (b)	Beneficiarios Efectivos (c)	% Beneficiarios respecto a Población Potencial (c)/(a)	% Beneficiarios respecto a Población Objetivo (c)/(b)
2015	58.048	33.139	1.873	3,2%	5,7%
2016	61.143	36.316	1.653	2,7%	4,6%
2017	65.776	40.281	1.695	2,6%	4,2%
2018	63.714	36.240	1.603	2,5%	4,4%
%Variación 2015-2018	10%	9%	-14%		

Fuente: elaboración propia a partir de Estadísticas de Población Atendida, e información MML.

Respecto de este subsistema, cabe destacar que en el año 2018 el programa solo cubre el 2,5% de la población potencial, observándose además una leve disminución durante el período evaluado, sumada al aumento de la población que debiese beneficiarse de la intervención postpenitenciaria. En términos generales, el sistema Post-penitenciario presenta una importante brecha de cobertura lo que resulta particularmente crítico cuando “la evidencia indica que la mejor manera de garantizar la seguridad pública a largo plazo, es a través del retorno gradual, seguro y estructurado de infractores a la comunidad, bajo las condiciones necesarias y supervisión” (Villagra, 2008:57).

²⁵ La cobertura del componente 2 es la misma, como se mostró en el cuadro N°26

Respecto de los Centros de Apoyo para la Integración Social (C.A.I.S), estos atienden a toda la población postpenitenciaria que se acerca voluntariamente para la eliminación de antecedentes penales, sin que necesariamente sean usuarios del Programa de Apoyo Postpenitenciario. Los beneficiarios de la intervención postpenitenciaria representan una baja proporción de usuarios vigentes en los C.A.I.S., observándose además una leve disminución en el período evaluado con un 5,64% el año 2015 y un 3,97% el año 2018²⁶. Esto resulta coherente con el limitado número de C.A.I.S existentes a lo largo del país (17), que implica que las personas interesadas en eliminar antecedentes deben acudir a los Establecimientos Penitenciarios para la realización de firmas, con las dificultades que conlleva el volver a los recintos penitenciarios cuando se ha estado privado de libertad. En efecto, un estudio desarrollado por el Instituto de Sociología de la Universidad Católica²⁷ señala la necesidad de aumentar la presencia y la cobertura y de estos Centros a nivel país, teniendo en cuenta que la oferta no está disponible de manera equitativa en el territorio, y considerando que PAP y PRL no se aplican en todos los C.A.I.S -en 15 de ellos se aplica PAP y en 9 PRL- (ISUC, 2016).

✓ *Calidad*

La calidad de los servicios asociados a un programa social es usualmente evaluada desde la valoración y satisfacción que hacen los usuarios con el servicio recibido. Sin embargo, para el contexto penitenciario y la intervención psicosocial criminológica, y las prestaciones para la integración social entregadas por cada uno de ellos, tienen distintas características que les son propias y que matizan y condicionan la interpretación del indicador de satisfacción como una medida de calidad del servicio entregado.

Entre los indicadores de calidad que exhibe el sistema abierto, el panel considera como el más pertinente para medir calidad el “Porcentaje de beneficiarios que se declaran satisfechos o muy satisfechos con la calidad de la capacitación laboral impartida”, donde se muestran resultados suficientes, superiores al 50% en todos los años. Se evidencia una baja el 2018 respecto del 2017, desde un 80% a un 60%. Se subraya la necesidad de continuar midiendo los cursos de capacitación a través de este indicador.

En el caso del sistema postpenitenciario, éste muestra buenos resultados en la evaluación de las acciones realizadas, lo que se valora. Ahora bien, más allá de la medición del grado de satisfacción con el servicio recibido, el panel considera necesario profundizar en la evaluación interna de cada subsistema, en línea con obtener información sobre la calidad en sus distintas dimensiones. La encuesta que aplica el subsistema postpenitenciario es bastante completa y permitiría avanzar en esa línea.

✓ *Economía*

Al analizar las **fuentes y uso de recursos financieros**, se evidencia con claridad que el peso institucional de los servicios de rehabilitación y reinserción social es más bien bajo, y no supera el 15% del total.

El hecho que los sistemas carcelarios y recintos penitenciarios (servicio de custodia y vigilancia) consuman la mayoría de los más de 400 mil millones con que cuenta la institución cada año vuelve difícil relevar la importancia declarada que tienen las tareas asociadas a la reinserción y rehabilitación social dentro de la institución.

²⁷ El estudio se denomina “Antecedentes para la implementación de programas de intervención especializados en reinserción social para la población penal adulta”, Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica, 2016.

Ahora bien, considerando todas las fuentes de financiamiento, y la destinación del gasto, se observa en el **subsistema cerrado** una participación importante del gasto en administración, concentrado en recursos humanos, el que se ha mantenido más bien constante en el periodo evaluado. A este respecto, gran parte de este gasto proviene de la participación parcial de personal uniformado en los servicios entregados por los Programas de Rehabilitación y Reinserción Social²⁸.

En el **subsistema abierto** se observa una tendencia al alza en el gasto en recursos humanos, destinándose en su mayoría a producción. Esto se relaciona fuertemente con el tipo de prestaciones del sistema abierto, concentradas casi por completo en intervenciones de delegados.

En el subsistema postpenitenciario también se observa una participación predominante del gasto destinado a producción, y un peso incluso mayor del ítem recurso humano. Ello también es consistente con el tipo de prestaciones entregadas en el subsistema.

En relación con los indicadores de **ejecución presupuestaria**, se observa un buen nivel de ajuste respecto del presupuesto vigente, bastante cercano al 100% en la mayor parte de los casos y años.

Los Programas de Rehabilitación y Reinserción Social **cuentan con aportes de terceros**, de tipo formal o informal. Entre los primeros destacan los aportes presupuestarios, es decir, aquellos recursos –que forman parte de programas de otras instituciones públicas- que son destinados a la entrega de servicios de rehabilitación y reinserción y que se articulan mediante convenios con los programas evaluados.

En el ejercicio de identificación de fuentes de financiamiento (ver Anexo 5), se reconocen los siguientes aportes formales presupuestarios:

Cuadro 4. Aporte de Terceros en Programas de Rehabilitación y Reinserción Social, años 2015-2018 (miles de \$ 2019), y porcentaje dentro del Presupuesto del Programa

	Subsistema Cerrado		Subsistema Abierto		Subsistema Postpenitenciario	
2015	1.104.864	4%	377.482	2%	117.963	2%
2016	936.026	3%	465.800	1%	146.858	2%
2017	933.769	3%	455.325	1%	143.556	2%
2018	844.924	3%	620.899	1%	88.955	1%
2019	1.070.428	4%	429.000	1%	52.800	1%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Gendarmería de Chile

Estos aportes provienen de SENCE, y de SENDA en el caso del Subsistema Cerrado. El aporte de SENCE no tiene una asignación específica a un subsistema en particular, sino que corresponde a la decisión que Gendarmería hace de la distribución de recursos asignados. La disminución observada en 2018 y 2019 se debe a cambios de priorización al interior de la institución, observándose un aumento en la destinación al subsistema cerrado.

Hay que sumar a estos aportes, aunque no se cuantifiquen, los recursos que provienen de asignaciones de cupos de otras entidades públicas (municipalidades para la realización de actividades de capacitación o formación, u otras actividades), Salud y SENDA (atención de salud mental), y el gasto en educación, ya sea a través de educación en establecimientos al interior de los penales, o en

²⁸Al respecto, si bien el aporte del personal uniformado puede ser corregido (ajustar el porcentaje), ello no cambia sustancialmente el hecho de que dichos gastos son altos, a causa de la escala de remuneraciones que aplica a esos cargos.

que los y las condenados y condenadas obtienen permisos para ello. Todo ello implica que el costo total del país en rehabilitación y reinserción social está subestimado, al no poder identificarse ni valorizarse todos los gastos efectuados por otras instituciones.

Ninguno de los Programas de Rehabilitación y Reinserción cuenta con política de **recuperación de gastos**. Tampoco se pagan tasas por el otorgamiento de beneficios o certificaciones, atendida la naturaleza de la labor desempeñada por la institución. En efecto, el valor de la reinserción social ha sido considerado como suficiente para efectos del otorgamiento gratuito de las prestaciones del servicio. Esto es correcto a juicio del Panel y se comparte la valoración social de la disminución de reincidencia.

Ahora bien, más que recuperación de gasto, existen en el sistema cerrado ingresos propios, provenientes de la producción de los CET Cerrados y Semiabiertos, que son destinados al propio funcionamiento del CET.

✓ Eficiencia

Dentro de los indicadores relevantes de eficiencia resulta interesante observar el gasto por componente en cada uno de los subsistemas, de acuerdo al siguiente resumen:

Cuadro 5. Gasto Promedio por Unidad de Producto 2015-2018 (Miles de \$ 2019)

Subsistema	Componente	2015	2016	2017	2018	Variación 2015-2018
Cerrado	Componente 1			1.248	696	-44,2%
	Componente 2	807	668	628	647	3,1%
Abierto	Componente 1	4.619	2.118	2.070	2.219	7,2%
	Componente 2	511	510	519	571	11,6%
	Componente 3		323	294	226	-30,1%
Postpenitenciario	Componente 1	821	938	926	906	10,3%
	Componente 2	1.063	1.224	1.144	1.318	24,0%
	Componente 3	74	74	65	83	12,6%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Gendarmería de Chile

De la relación de costos por unidad de producto (intervención, atención, penado en el caso del componente 3) se puede señalar, lo siguiente. En primer lugar, pese a que las intervenciones psicosociales no son enteramente comparables –suponiendo que la intensidad de las mismas y su costo están vinculados al nivel de riesgo- sí pueden generalizarse respecto del nivel agregado de gasto. En este sentido, llama la atención el menor costo del componente 1 en el sistema cerrado, lo que se explica por la escasa normalización de la intervención en el programa PPL y el aumento considerable de cobertura de las mismas. En el caso del sistema abierto, el costo del componente 1 representa exactamente eso, el costo de la intervención, considerando la cantidad de personas en promedio atendidas. En el sistema postpenitenciario, las prestaciones del componente 1 y 2 son acumulativas y, en el fondo, orientadas según el modelo de riesgo, por lo que es posible sumar ambos costos para compararlo con la intervención del sistema abierto, de hecho, se evidencia una consistencia en el gasto de ambos programas.

En el caso del componente de control, éste es mucho más alto en el sistema abierto, porque se trata de un componente que se aplica a una parte muy importante de la población condenada bajo la Ley N°18.216 (hasta 10 veces mayor que el componente 1).

Respecto del gasto total por beneficiario, éste no ha sido posible de determinar. Ello porque la población de los diferentes subsistemas no recibe el mismo tipo de bien y servicio (véase capítulo I), por lo que en algunos casos recibe 1 componente; en otros casos se reciben hasta 2, e incluso los 3 componentes. Con esas consideraciones, conceptualmente, al determinar el costo promedio por beneficiario no se estaría comparando eficiencia del sistema; el análisis que se ha hecho previamente del componente n°1, con todo, sirve al ejercicio de comparar la eficiencia de los programas.

- *Implementación del programa*

A juicio del panel, la estrategia RNR resulta adecuada para el abordaje del problema y permite avanzar hacia un modelo único de intervención, estableciendo un proceso con etapas comunes donde se solicita a los operadores del sistema registrar los niveles de cobertura y logro en la aplicación de las evaluaciones y ejecución de los planes de intervención. No obstante, la implementación del modelo es aún incompleta, considerando las distintas etapas de la intervención –diagnóstico, diseño y ejecución del plan de intervención y egreso.

Todos los subsistemas aplican el IGI como evaluación diagnóstica de riesgo de reincidencia, la intervención psicosocial criminológica es ejecutada individual y grupalmente, se desarrolla de manera diferenciada en cada subsistema: En el caso del Subsistema Cerrado y el Subsistema Abierto se cuenta con módulos estructurados de intervención, a saber, Módulos en Factores de Riesgo Dinámicos, Integración social, Socio-ocupacional y Motivacional para el caso de Subsistema cerrado; y Módulos para Agresores Sexuales, Competencias Sociales y Agresores de Pareja, en el caso del Subsistema Abierto. El subsistema Post-penitenciario realiza intervención individual y algunos talleres específicos en temáticas como apresto laboral, control de impulso, género, entre otros.

Existen brechas en los estándares de ejecución de la intervención lo que refleja la implementación incompleta del modelo y el funcionamiento atomizado de los programas. Actualmente, y según el reporte de la subdirección técnica, cada subsistema tiene estándares distintos para el personal que ejecuta el componente 1, donde en el subsistema cerrado se estima un estándar de 1 profesional cada 40 casos para los gestores de casos, y 1 supervisor técnico cada 15 delegados. En el caso del sistema abierto, depende del tipo de delegado, con un estándar 1/35 para encargados de caso y 1/20 para encargado de programa (delitos sexuales y VIF, entre otros). Por su parte, en el sistema de pos penitenciario se manejan estándares de 1/30 para el programa PAP y 1/31 para el PRL. A juicio del panel, ello no va en línea con la homologación del servicio, y no responde necesariamente a la graduación de la intensidad y frecuencia de la intervención.

Un punto crítico para la implementación del modelo es el uso y análisis de la información disponible tras la aplicación del instrumento IGI. Si bien el modelo propone una intervención especializada basada en la gestión de caso a partir de las necesidades de intervención identificadas desde el IGI, la oferta programática disponible en los distintos subsistemas no necesariamente responde a los perfiles de usuarios y al comportamiento particular de las distintas dimensiones de riesgo de reincidencia en cada uno de los subsistemas.

Si bien los programas cubren algunas de las dimensiones de riesgo de reincidencia planteadas por el modelo, no se encuentran articulados entre sí o no han sido diseñados para responder de manera coordinada para la reducción de riesgo de reincidencia en cada uno de los subsistemas. Aunque los programas tributan al modelo y reconocen explícitamente intervenir sobre factores de riesgo de reincidencia, no se observa una oferta directamente articulada como respuesta al riesgo de reincidencia, lo que es evaluado como un desafío pendiente. Particularmente, respecto del modo en que se articula el componente 1 con los componentes 2 y 3, y respecto del abordaje de todas las dimensiones de riesgo en cada uno de los subsistemas.

- *Desempeño Global*

El modelo ofrece una **estrategia pertinente de intervención**, que es medible y coherente, que permite la comparación entre sistemas, y que sirve de evidencia para todos los programas. Además ha sido probado en otros países y permite avanzar en la modernización de la gestión de los casos y la subsecuente gestión de información que se genera a partir de las atenciones realizadas.

Por otra parte, el objetivo de disminuir el riesgo es factible en los tres sistemas, pero se requiere una **mayor precisión** en la relación entre intervenciones y factores de riesgo propios de cada subsistema. La existencia de **muchos programas con funcionamiento propio**, no permite tener una visión integrada de la solución a nivel de cada subsistema y dificulta su administración. En el entendido que los perfiles criminológicos son dinámicos, cambian en el tiempo y son diferentes para cada subsistema, es necesario notar la necesidad de adecuar y actualizar el diseño conforme pasa el tiempo, basado en evidencia del dinamismo propio de las necesidades de la población atendida.

El objetivo de los programas se centra en disminuir la reincidencia sin la necesaria complementación de objetivos de inserción social.

Todo lo que significa la evaluación de las necesidades, la planificación de la intervención, el seguimiento y la reevaluación, son aristas procesales de la gestión del caso que se encuentran trabajadas en el diseño a nivel de modelo, sin embargo, avanzar en una mirada donde tanto la gestión de casos como la oferta programática estén en sintonía, puede ser una importante herramienta para adecuar los diseños a nivel más micro, es decir a nivel de actividades (módulos de intervención especializada a nivel de factores de riesgo), lo que implica también avanzar en el levantamiento de datos que permitan monitorear el alcance que tienen los programas y el diseño de sus actividades en la línea de los factores de riesgo que atienden.

Como se menciona en la descripción de los programas (sección 1.1) las dimensiones que son prioritarias en los tres sistemas son diferentes y variables en el tiempo. Y si bien estos programas son una solución adecuada y justificada al problema, es preciso avanzar en reorganizar el modo en que los programas, y los módulos de intervención que se desprenden de ellos, se asocian con los factores de riesgo de la población, para avanzar en mejoras en su implementación, en sintonía con el modelo y los perfiles de usuarios que proveen los programas.

Si bien se observan avances en la homologación de procedimientos y de algunos indicadores, ello aún resulta insuficiente, particularmente en lo que refiere a indicadores de proceso que permitan monitorear de manera integrada la implementación del componente 1. Si bien los subsistemas comparten la idea de plan de intervención individual, la ejecución de actividades es medida de manera distinta en cada subsistema, lo que limita la evaluación de la implementación de la intervención psicosocial criminológica a nivel general. Por ejemplo, para el sistema cerrado el indicador de ejecución del PII implica la ejecución de “al menos una actividad del PII”, mientras que para el subsistema abierto los indicadores de implementación se asocian a contar con intervención individual o participar de programas estándar, entre otros.

Se identifican dificultades en los sistemas de información, debido a que no están articulados y coordinados entre sí, lo que resulta básico para la correcta implementación del modelo y del instrumento de medición. Adicionalmente, existe una brecha en el uso de instrumentos de medición de riesgo, con una baja cobertura, especialmente cuando se trata de reevaluaciones y de evaluaciones de egreso. Considerando el tránsito de los usuarios entre los distintos sistemas, se identifica una débil perspectiva de proceso que permita observar de manera integrada la implementación de la intervención psicosocial criminológica en los Programas de Rehabilitación y Reinserción Social. Pese a

ello, el panel destaca la orientación del sistema cerrado a la incorporación de más y mejores mediciones de riesgo de reincidencia, y el paulatino ajuste de este sistema a los estándares de atención del subprograma PRS.

Por su parte, como se ha esbozado previamente, existe una limitante al momento de determinar el gasto social total en rehabilitación y reinserción social. No solo porque al tratarse de un objetivo de interés público moviliza aportes de terceros privados de diferente índole, sino también porque los condenados reciben “bienes y servicios” desde diferentes agencias gubernamentales, algunos de los cuales se han valorizado (aportes de SENCE, SENDA) y, en otros casos, no, como lo es el aporte en educación, subsidios de capacitación y trabajo desde municipalidades, y las intervenciones en salud y justicia.

El desempeño global de los Programas de Rehabilitación y Reinserción Social a nivel de propósito es favorable, ya que los indicadores de reincidencia muestran resultados adecuados en relación a los niveles de riesgo existentes en la población.

Respecto de los resultados asociados al componente nº1, la medición por reducción de riesgo es adecuada y resulta una aproximación apropiada a la medición de la reincidencia. Los resultados del estudio complementario muestran que al medir variaciones en el riesgo de reincidencia mediante la comparación de la medición IGI inicial con la reevaluación, el mayor porcentaje de beneficiarios disminuye riesgo de reincidencia en términos generales (74% en sistema abierto, 83% en postpenitenciario y 78% en cerrado)²⁹. Variaciones más específicas asociadas a la disminución de nivel de riesgo por subsistema indican que:

- En el subsistema cerrado, un 83% de los usuarios que inician la intervención con riesgo de reincidencia *muy alto* transita a niveles de riesgo inferiores y un 55% de ellos lo hace en el caso de usuarios evaluados con niveles de riesgo *alto*³⁰.
- En el subsistema abierto el 67% de los usuarios que inician la intervención con riesgo *muy alto* de reincidencia transitan a niveles inferiores de riesgo; y un 61% de los evaluados con niveles de riesgo inicial *alto* también.
- En el subsistema postpenitenciario el 100% de quienes presentan *muy alto riesgo* de reincidencia en la evaluación inicial disminuye riesgo en la reevaluación y el 73% de usuarios con *alto riesgo* de reincidencia transita a niveles medios, bajos y/o muy bajos de reincidencia.

Si bien los programas exhiben resultados generales favorables en materia de riesgo de reincidencia, no existe control y gestión general -transversal a los 3 subsistemas- de la información obtenida mediante la aplicación del IGI, puesto que ésta se utiliza principalmente para la gestión de casos, haciendo caso omiso del potencial que tiene esta información para examinar de manera más exhaustiva los resultados de cada programa en relación a los perfiles de usuarios que atiende y a las dimensiones de riesgo que resultan más significativas para cada subsistema.

²⁹ Esto implica una reducción del puntaje de riesgo de reincidencia medido mediante el IGI y no necesariamente un cambio de nivel de riesgo (muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto) .

³⁰ Tal como se señaló anteriormente los resultados para este subsistema deben tomarse con cautela debido al tamaño de la muestra.

3. Principales Recomendaciones

Diseño de los programas

- Avanzar hacia el desarrollo de intervenciones estructuradas, diseñadas en función de las dimensiones de riesgo que resultan más significativas en cada subsistema. Se recomienda a la vez monitorear trayectorias de riesgo de los programas e incorporar análisis de riesgo para la toma de decisiones de derivación de usuarios a módulos que les sean pertinentes, para lo cual es preciso avanzar en coberturas de evaluaciones iniciales y finales en todos los sistemas.
- Articular la oferta de servicios de los programas (componentes) con los distintos factores que aborda el modelo teórico e incorporar las diferencias y prioridades que presentan los perfiles de cada subsistema, con un enfoque de género que informe el modelo desde las actividades hasta el propósito de los programas revisados.
- Incorporar un indicador de medición de reincidencia que considere al total de la población penal en el sistema, incluyendo el régimen concesionado, a fin de monitorear las diferencias entre ambos regímenes, para avanzar hacia la evaluación de eficacia de los programas administrados por el sector público y privado.
- Establecer indicadores de proceso de ejecución de la intervención psicosocial criminológica que sean transversales a los tres subsistemas, a fin de poder establecer comparaciones y considerando el estado actual de instalación del modelo.

Modelo de gestión de casos

- Avanzar en temas de capacitación y dotación de personal, a fin de disponer de condiciones específicas que favorezcan la ejecución de la intervención, tales como formación de equipos, y en estándares profesionales de gestión de caso (número de usuarios por profesional), acercándose a los estándares que la institución calcula para el sistema, y comparar cuán cerca o lejos está cada uno de sus subprogramas de estos estándares.
- Fortalecer una mirada de proceso transversal a los tres subsistemas, que sea coherente con el propósito que comparten los tres subsistemas a partir del modelo RNR. Esto implica, junto con establecer estándares de intervención, resolver las brechas de implementación del modelo en cada uno de los subsistemas, estableciendo mínimos de intervención necesarios para cada subsistema, según sus propios contextos.
- Definir con claridad la metodología de intervención en cada subsistema y avanzar hacia un modelo de evaluación estructurada que responda a los perfiles de riesgo de los usuarios. Sobre todo, porque el modelo RNR plantea la necesidad de **graduar la intensidad de la intervención** en función del riesgo de reincidencia de los beneficiarios, cuestión que aún no puede distinguirse en la implementación. Asimismo,

Gestión de redes e identificación de gasto público

- Establecer un modelo de gestión de casos que reconozca la participación de otros organismos y servicios, lo que requiere de un modelo de gestión de casos que se sustente en sistemas de registro fiable, y que permitan también la investigación, tanto interna, como externa.³¹
- Costear lo que significa el gasto de recursos públicos y privados hoy día en rehabilitación y reinserción social, y avanzar en métricas de costeo que permitan la mantener un control de la externalización de la intervención, por medio de asegurar el gasto necesario para ello.

³¹ El campo de la reinserción social y la gestión de servicios penitenciarios, es un campo fértil de investigación académica, cuestión que se observa de la nutrida cantidad de estudios nacionales y extranjeros al respecto.

Sistema de información y seguimiento

- Instalar un sistema integrado de información para lograr las recomendaciones señaladas previamente. Ello porque la fragmentación de datos no ha permitido con facilidad la construcción de indicadores y medidas de desempeño, así como su relación con factores de riesgo, y gestión de los mismos. Al respecto, dada la penetración del modelo RNR, y su posible extensión al sistema concesionado en el futuro, es el Servicio la entidad llamada a la supervisión y control técnico de dicha intervención, cuestión que solo puede lograrse con un sistema integrado de información.
- Realizar una gestión de la información del IGI y monitoreo de manera desagregada para cada uno de los subsistemas, con el fin de conocer de manera más exhaustiva el efecto que tiene la intervención en cada uno de los factores de riesgo, más allá de la disminución o aumento neto del riesgo de reincidencia. Por ejemplo, tal como lo indica el estudio complementario en función de la evaluación inicial IGI, para el caso de los usuarios con nivel de riesgo alto y muy alto en el subsistema abierto, cerrado y post-penitenciario, los factores de riesgo que adquieren mayor importancia refieren al consumo de alcohol y drogas, el uso del tiempo libre, y la educación y empleo (el acceso a drogas llama negativamente la atención en el caso del subsistema cerrado por tratarse de contextos privativos de libertad).
- Avanzar en todos los sistemas en levantar y recabar información desde las evaluaciones de ingreso, intermedias, y de egreso, sobre todo considerando que éstas últimas son escasas y cuya ejecución puede verse afectada por motivos que el programa puede controlar (permisos de salida, revocación de condena, reincidencia). Incluir indicadores de ejecución que sean similares para los tres subsistemas.
- Avanzar también en el levantamiento otros ámbitos e indicadores de calidad que permitan enjuiciar los servicios entregados con mayor profundidad y conceptualizar la calidad de los servicios entregados más allá de los indicadores de las encuestas de satisfacción.

Implementación

- Propiciar que las instituciones colaboradoras levanten información técnica homogénea de sus iniciativas, con el fin de servir de retroalimentación a la institución y sus programas, desde la aplicación del IGI a todos sus beneficiarios/as, hasta el reporte de perfiles de riesgo y áreas de especializadas de intervención.
- Avanzar en la sistematización de la información que se recoge a través de los instrumentos. Sin duda para ello es vital contar con un sistema de información que esté a la altura de una gestión de datos más sofisticada a la existente. Lo anterior es necesario para la adecuada implementación de un modelo basado en la evidencia.

Aspectos presupuestarios

- Agilizar la gestión de los subprogramas por medio de la unificación de las asignaciones de algunos de ellos, como son, especialmente los recursos destinados a PPL y PRS en sistema cerrado, y PRL y PAP en sistema postpenitenciario. Con todo, ello requiere de una estrategia de adopción de los mejores estándares de trabajo, y no únicamente de dispersar recursos en lo que se viene haciendo. Específicamente en el caso del PPL y PRS, se recomienda que –de unificarse las asignaciones- se garantice de alguna forma la mantención de los estándares de gestión del sistema (PRS).

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



Chile
en marcha

ORD. N° 4763 /

ANT.: Oficio Ord. N° 1332, de 26 de junio de 2019, de la Dirección de Presupuestos.

MAT.: Informa respuesta institucional frente a resultados de la evaluación de programas gubernamentales, Proceso 2019 gestionado por DIPRES.

SANTIAGO, 25 JUL 2019

DE : **JUAN JOSÉ OSSA SANTA CRUZ**
Ministro de Justicia y Derechos Humanos (S)

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

En atención al oficio referenciado en el antecedente, agradezco a usted los estudios remitidos, los que serán 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 de los Programas de "Rehabilitación y Reinserción Social" de Gendarmería de Chile y el Programa "CREAD Lactantes y Preescolares" del Servicio Nacional de Menores.

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 este Ministerio así como de Gendarmería de Chile y del Servicio Nacional de Menores.

Conforme a esto último es dable destacar, respecto del resultado de la evaluación del Programa "CREAD Lactantes y Preescolares", ratifica que el cambio en el modelo de atención diseñado por el Servicio Nacional de Menores para los niños y niñas vulnerados es el camino adecuado que debemos seguir y que, en ese tenor, el paso siguiente que ya está planificado es incorporar a los lactantes y preescolares en el cambio de modelo. Por su parte, en el caso de los programas de "Rehabilitación y Reinserción Social", seguiremos contribuyendo a la seguridad ciudadana, fortaleciendo la gestión de los programas antes mencionados, a

OF DE PARTES DIPRES
26.07.2019 13:17

través de la mejora en las evaluaciones, intervenciones y seguimiento que se realiza a la población atendida por Gendarmería de Chile, mejorando de esta manera el desempeño logrado en la presente evaluación.

Finalmente, aprovecho 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,



JUAN JOSÉ OSSA SANTA CRUZ

MINISTRO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS (S)

LGL / SSS / APP / SOB

SISD: 668684

Distribución:

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

