



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

SÍNTESIS EJECUTIVA

PROGRAMA CENTROS DE EDUCACIÓN Y TRABAJO SEMI-ABIERTOS

**ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS**

JUNIO 2005

**Ministerio de Hacienda
Dirección de Presupuestos**

**SINTESIS EJECUTIVA¹ – N° 10
PROGRAMAS DE REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL: CENTROS DE
EDUCACIÓN Y TRABAJO SEMI-ABIERTOS (CET)**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2001 - 2004
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2005: \$ 514 millones²**

1. Descripción del Programa

1.1. Fin

Contribuir a mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana.

1.2. Propósito

Los internos condenados de los Centros de Educación y Trabajo Semi-Abiertos (CET) han desarrollado competencias sociales y hábitos laborales que mejoraron sus posibilidades de reinserción y convivencia social.

1.3. Población Objetivo

La población objetivo corresponde a los condenados que cumplen condena privativa de libertad en el sistema penitenciario cerrado, que presentan bajo o mediano nivel de compromiso delictual y que les resta menos de 3 años para llegar al término de su tiempo de condena o para postular a la libertad condicional.

El Programa tiene estimada su población objetivo sólo para el año 2004, alcanzando ésta a 8.190 personas.

1.4. Población Beneficiaria

Considerando al conjunto de beneficiarios intervenidos por ambos componentes, la población beneficiaria del Programa en el año 2004 alcanzó a 479 personas³, de las cuales el 95% eran de sexo masculino.

No se cuenta con información estadística respecto de la caracterización de la población beneficiaria.

¹ Este informe de síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación a los Centros de Educación y Trabajo Semi-Abiertos en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES.

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

² Esta cifra incluye \$381 millones que provienen de los ingresos propios generados por los CET (transferencias corrientes). A mediados del 2005 se deberá agregar otro monto de recursos utilizando una proyección de los ingresos propios que alcanzará el Programa por las ventas de bienes y servicios.

³ El total de internos que "accedió" en algún momento a los 20 CETs en el año 2004 alcanzó a 722. Este número es diferente del observado en un momento específico, por cuanto existe un proceso rotatorio de internos producto de que algunos abandonan estos recintos porque obtienen libertad condicional o algún otro beneficio intra-penitenciario, o porque han terminado su cumplimiento de condena o porque han sido trasladados a otros CET. Además entre un año y otro, pueden repetirse algunos beneficiarios, dado que su permanencia en los CET suele extenderse por más de un año.

1.5. Descripción General del Diseño del Programa

El programa depende de la Subdirección Técnica de Gendarmería de Chile a través del Departamento de Readaptación Social. Los CET son unidades penales independientes que disponen de una jefatura de unidad, y por lo tanto administrativamente dependen de las Direcciones Regionales. Sus inicios como programa datan de 1996 y no tiene horizonte definido de término.

El Programa proporciona una forma especial de cumplimiento de condena que no puede extenderse más allá de 3 años, la cual se diferencia tanto del sistema cerrado⁴ como del sistema de Tratamiento en el Medio Libre o de Penas Alternativas⁵, porque entrega servicios vinculados a la capacitación laboral y al trabajo remunerado bajo un régimen similar a las condiciones que los beneficiarios encontrarán cuando egresen al medio libre. Una vez seleccionados por las unidades de origen y por las Direcciones Regionales de Gendarmería, quienes ingresan a los CET pueden acceder a uno o a los dos Componentes del Programa, sin tener que pasar por un proceso de selección adicional.

El Programa se ejecuta en un total de 10 regiones del país, no contando con CET Semi-Abiertos las Regiones III, IV y V.

El programa consta de 2 componentes.

Componente 1: Internos de los Centros de Educación y Trabajo Semi-Abiertos recibieron capacitación laboral-formación sociolaboral y apoyo a la educación regular.

El acceso a este componente es opcional, pudiendo los internos participar en 1 o más capacitaciones, y no constituye condición para acceder al componente 2. A partir de la capacitación, de la formación psicosocial y laboral (y del trabajo remunerado), en estas unidades se busca que los/las internos/as que acceden a esta alternativa de cumplimiento de condena desarrollen destrezas y habilidades sociales y laborales.

El proceso de producción de este componente se encuentra a cargo principalmente del personal de Gendarmería de Chile. En caso que requieran de personal especializado externo al servicio, las Direcciones Regionales de Gendarmería llaman a la adjudicación de propuestas a diversos Organismos Técnicos de Ejecución (OTEC) acreditados ante SENCE. También, a través de los Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC), el Programa puede obtener becas sociales, y mediante concurso de estas entidades, organizar cursos que ejecutan los OTEC.

Para apoyar la nivelación de estudios, el Programa se acoge al convenio marco firmado entre el Ministerio de Justicia y Ministerio de Educación⁶. Los internos asisten a escuelas

⁴ El sistema cerrado corresponde a la cárcel tradicional o recinto penitenciario adaptado para el cumplimiento de penas privativas de libertad bajo régimen de estricta disciplina y condiciones de vigilancia y control rigurosas.

⁵ El sistema de Medidas Alternativas a la Reclusión sustituye la pena privativa de libertad por una sanción que permite continuar desarrollando la vida laboral, familiar y social fuera de un recinto penitenciario. En este sistema, el sancionado queda sometido a determinados controles y a programas de intervención psico-social. Las Medidas Alternativas se cumplen en los Centros de Reinserción Social (CRS) y toman la forma de: a) libertad vigilada, b) reclusión nocturna, y, c) remisión condicional de la pena.

⁶ El Convenio Marco N°298 de 1978 y sin fecha de término, establece la realización de un trabajo conjunto entre los dos Ministerios a fin de lograr la rehabilitación de "irregulares sociales y de conducta" que se encuentren cumpliendo condena en los establecimientos penitenciarios del país.

y/o a liceos municipalizados que imparten educación de adultos y ubicados en la comuna que corresponda.

Componente 2: Internos de los Centros de Educación y Trabajo Semi-Abiertos trabajaron regularmente en las unidades productivas de cada centro, recibiendo un incentivo monetario mensual por su trabajo.

Consiste en la realización de actividades productivas por parte de los internos⁷. El principal objetivo de la realización de estas actividades es la adquisición de valores y hábitos laborales, la obtención de conocimientos, de técnicas y de experiencia en oficios asociados a los rubros productivos del CET, con la finalidad de que, a su egreso, los internos puedan aplicar en el medio libre las competencias sociolaborales adquiridas.

Por lo general, son los CET los que generan la mayor parte de los puestos de trabajo disponibles para los internos, no obstante también pueden intervenir empresas privadas. En efecto, se asignan las siguientes actividades:

- a) Actividades productivas en talleres o predios agrícolas institucionales, en el caso de los CET agrícolas;
- b) Actividades laborales de servicio a la unidad penal o actividades institucionales vinculadas a servicios de alimentación, limpieza, mantención y reparaciones básicas de los CET;
- c) Modalidades de participación de la empresa privada, a través de 3 modalidades: i) empresas instaladas al interior de los CET; empresas que mantienen trato directo con los internos; o iii) empresas que contratan servicios de los internos vía convenio con Gendarmería.

Cualquiera sea la forma que asuma la actividad laboral generada, los internos reciben un ingreso monetario mensual que es variable, dependiendo de los ingresos totales del CET por la venta de sus bienes y servicios, de la cantidad de internos trabajadores y de las categorías o niveles en que éstos se desempeñan.

1.6. Antecedentes Financieros

El Programa se financia a través de 3 fuentes: a) Aporte fiscal del presupuesto de Gendarmería desglosado en una asignación específica para el programa (transferencias de capital) y otros gastos realizados por Gendarmería correspondiente a Personal y Bienes y Servicio de Consumo; b) Ingresos propios (asignación específica correspondiente a transferencias corrientes) generados como resultado de sus actividades de producción y de prestación de servicios; y c) Aportes de otras fuentes, los que se traducen en apoyos para la nivelación de estudios por parte del Ministerio de Educación a través de los municipios, y en becas sociales de capacitación.

El presupuesto del programa para el año 2004 considerando aporte fiscal e ingresos propios (a y b) alcanzó la cifra de \$2.772 millones, aumentando en 3% en relación al año 2001. La asignaciones específicas del programa (transferencias de capital y transferencias corrientes) alcanzaron un monto de \$1.075 millones el año 2004. Para el

⁷ Todos los beneficiarios que llegan a un CET deben obligatoriamente trabajar durante su permanencia en el CET.

año 2005 el presupuesto del programa es de \$514 millones⁸, cifra que incluye las asignaciones específicas del programa (transferencias de capital y transferencias corrientes) y que representan un 0,5% del presupuesto asignado a Gendarmería.

En el año 2004, el gasto efectivo total⁹ alcanzó a los \$2.822 millones de pesos, con un aumento de un 15% respecto del 2001.

2. Resultados de la Evaluación

2.1 Diseño

El problema que dio origen al Programa ha sido bien identificado.

De acuerdo a la Matriz de Marco Lógico del Programa ésta presenta algunas insuficiencias debido a que la intervención psicosocial es muy relevante para el logro del Propósito, y sin embargo no se encuentra suficientemente visibilizada en las actividades contempladas. Dada su relevancia éstas deberían constituir un tercer componente. Adicionalmente el diseño carece de indicadores de calidad y de cobertura.

2.2 Organización y Gestión

El programa presenta una estructura descentralizada que favorece su funcionamiento, además de una clara distribución de funciones y tareas y una definición de responsabilidades con sus respectivas jerarquías establecidas en los niveles nacional, regional y de cada CET. Si bien en lo formal cuenta con la institucionalidad requerida para hacer frente a los diversos requerimientos que emanan de los diferentes tipos de intervenciones que debe realizar, en su gestión presenta importantes debilidades como consecuencia de los insuficientes recursos profesionales y técnicos con que cuenta en los 3 niveles antes mencionados, particularmente se aprecian importantes debilidades en las funciones de supervisión técnica, las que afectan los niveles regionales y de cada CET.

La insuficiencia de personal se constata al comparar el conjunto de funciones involucradas en la ejecución del programa muy disímiles entre sí, con la dotación de personal estable y suficientemente calificado en particular en el área financiero-contable, área relevante por el hecho que los CET funcionan como unidades económico-productivas. Otro punto débil en la gestión de los CET atañe a la capacidad de comercialización de los productos, ya que los CET no disponen de personal especializado en esta materia. Tampoco queda clara la forma como los CET disponen de las competencias técnicas que les permitan determinar correctamente los precios de venta de los productos y servicios que allí se generan.

El programa presenta deficiencias en los mecanismos de coordinación entre los niveles nacional y regional, y entre el nivel nacional y las unidades penales cerradas, las que afectan dos procesos importantes: a) de selección de internos, ya que se producen atrasos en la entrega de los informes diagnósticos y la comisión regional no se reúne con frecuencia para evaluar las postulaciones; y b) de difusión del programa entre las

⁸ Esta cifra incluye \$381 millones que provienen de una estimación de los ingresos propios generados por los CET (transferencias corrientes). A mediados del 2005 se deberá agregar otro monto de recursos utilizando una proyección de los ingresos propios que alcanzará el Programa por las ventas de bienes y servicios.

⁹ Incluye el aporte de otras fuentes.

unidades penitenciarias cerradas, ya que dichas unidades no entregan oportunamente los listados de quienes se han inscrito como postulantes para ingresar a los CET.

Existen los resguardos necesarios para asegurar la calidad y pertinencia de las prestaciones realizadas en los casos de prestación de servicios de asistencia técnica a los CET por parte de profesionales y técnicos independientes, y en la contratación de servicios de capacitación con organismos capacitadores.

Se detectan importantes carencias en lo que compete a las funciones de monitoreo y seguimiento. El programa no ha implementado un sistema de evaluación de resultados en los beneficiarios, y no cuenta con la retroalimentación necesaria que le permita revisar y mejorar su diseño y su gestión.

2.3 Eficacia y Calidad

A nivel de componentes el programa presenta sólo información de desempeño a nivel de producto y proceso.

Componente Capacitación, Formación y Nivelación de Estudios (1):

- El año 2004 se dictaron 64 cursos técnicos de capacitación, aumentando en un 88% respecto de los cursos dictados el año 2001. No obstante las materias abordadas en estos cursos principalmente entregan competencias laborales en las áreas silvícola y agrícola y en algunas especialidades vinculadas al campo de la construcción así como al área mecánica y automotriz. La reducida oferta de capacitación habla de la existencia de un número relativamente escaso de alternativas de trabajo ofrecidas por los CET.

- Por otro lado se dictaron 27 cursos de formación personal el año 2004, lo que representa un aumento de 59% respecto del año 2001. En cuanto a las temáticas involucradas en estas actividades, aparecen en forma más reiterativa los Programas “Conozca a su Hijo”, “Integración Familiar” y “Formación Psicosocial”.

- El año 2004, 133 internos recibieron apoyo educacional¹⁰, cifra inferior en 17% a la alcanzada el año 2001. El nivel medio de la educación regular continuó siendo el más requerido alcanzando al 63% de los internos e internas. Sólo 12 internos accedieron a la educación superior.

- El número de beneficiarios efectivos en todas las líneas alcanza a 588 internos el año 2004, cifra superior en 62% a la correspondiente al año 2001. Estos beneficiarios se concentran mayoritariamente en la IX Región, seguida de la XI y VIII.

Componente Trabajo productivo (2):

- Por lo general, las actividades productivas que se realizan en los talleres o predios agrícolas de los CET son las que generan el mayor número de puestos de trabajo. Le siguen las actividades institucionales vinculadas a servicios prestados a las unidades penales, y en último lugar las desarrolladas al interior de estos establecimientos por parte de las empresas privadas instaladas en dichos centros. Sólo el 12% de los puestos de

¹⁰ Esta información sólo corresponde a 16 de los 21 CET existentes en el país, que son los que cuentan con esta desagregación.

trabajo ofrecidos en el año 2004 correspondían a puestos de trabajo generados por empresas instaladas al interior de los CET

- El ingreso mensual promedio de los internos que trabajan en Talleres CET para el año 2004 alcanza a \$22.583, disminuyendo en 14% respecto del año 2001. Esta cifra es muy baja, más aún al compararla con el ingreso mensual promedio de los internos contratados por empresas privadas, que alcanza a \$83.998 en el mismo año.

- El año 2004 los beneficiarios efectivos de este componente alcanza a 433 internos, disminuyendo en 2% respecto del año 2001.

- No se cuenta con información respecto de la calidad de los trabajos productivos realizados por los internos, por lo que no es posible analizar si éstos utilizan técnicas productivas consistentes con las utilizadas en el mundo laboral del medio libre.

Dado que no se cuenta con información que permita establecer que efectivamente los internos han experimentado cambios en sus valores, actitudes, conductas, conocimientos y competencias socio-laborales, no es posible emitir juicios respecto de la efectividad del programa a nivel de propósito, ni de la prolongación en el tiempo de los beneficios una vez egresados de él los participantes. No obstante, el programa no experimentó fugas en los años 2003 y 2004. En los años 2001 y 2002, el porcentaje de fugados fue de 0,3 y 1,8%, respectivamente. Se desconocen las cifras absolutas, por lo que no es factible conocer la variación del número de fugados en el período 2001-2004. En todo caso, no es posible inferir que la conducta señalada sea atribuible exclusivamente al programa.

La cobertura del programa para el año 2004 es de 5,8% de la población objetivo, cifra considerada baja. En el caso de las mujeres la cobertura alcanzó sólo un 3,5%, en tanto en la población interna masculina ésta alcanzó a un 6,1%.

En lo que compete a la incorporación del enfoque de género, si bien la cobertura respecto de la población objetivo femenina es baja, se produjo un importante aumento de un 127% en la participación de mujeres en los CET en el período evaluado, lo que demuestra que este tema no ha estado ausente de las planificaciones del programa, brindando mayores oportunidades de acceso de las internas mujeres a cada uno de los componentes.

El programa no aplica criterios de focalización, si bien sería conveniente que concentrara mayormente sus recursos en los segmentos de internos e internas que presentan los menores niveles de escolaridad y de calificación laboral.

2.4 Eficiencia y Economía

Eficiencia

En el año 2004 el gasto¹¹ promedio por beneficiario atendido por el programa alcanzó los \$4 millones con un aumento de 19% respecto del año 2001. Lo anterior producto de una disminución del número de beneficiarios capacitados.

¹¹ Esta estimación es una construcción realizada en el marco de la evaluación a partir de la información proporcionada por la institución. Considera el gasto total del programa en el año 2004. Este incluye personal de Gendarmería asignado a los CET, gastos administrativos, el pago de incentivos a beneficiarios, gastos en maquinaria y materias primas y valorización del espacio físico cedido a dos empresas privadas. Se consideró un total de 722 beneficiarios atendidos. No obstante, el gasto resultante se considera elevado y debe ser sometido a una revisión.

En el año 2004 el gasto promedio por beneficiario correspondiente al componente 1 alcanzó los \$452.000, con una disminución de 55% respecto del año 2001. Ello encuentra su explicación en que el aumento en el número de beneficiarios fue mayor que el aumento de los costos de producción.

En el año 2004 el gasto promedio por beneficiario correspondiente al componente 2 fue de \$3,5 millones, con un aumento de 20% respecto del año 2001.

Los gastos administrativos del programa el año 2004 representan un 28% del gasto total del programa, y se mantiene relativamente estable en el período evaluado y cercano al 29%, lo que es aceptable dentro de los estándares de este tipo de programas.

Economía

La ejecución presupuestaria para el año 2004 es de un 100%, aumentando en relación a la observada el año 2001, que alcanzaba un 92%. Esta baja ejecución en el primer año evaluado se debió a los problemas de operación que para el servicio implicó la implementación del sistema Chilecompras, lo que afectó las compras de bienes de capital.

En relación a los ingresos por venta, éstos han disminuido en el período evaluado en un 22%, y en el año 2004 lograron cubrir sólo el 35% de los costos del programa, porcentaje inferior al del año 2001 donde cubrieron el 45% del costo total.

Respecto de los aportes de terceros, en los años 2003 y 2004, años para los que se cuenta con información, éstos son muy reducidos alcanzando a un 1,3% y 1,6% del gasto total, respectivamente.

2.5 Justificación de la Continuidad del Programa

El Programa se hace cargo de la entrega de “herramientas” y del desarrollo de procesos psicosociales y educativo-laborales que resultan cruciales en la facilitación de la rehabilitación y de la reinserción social, lo que constituye un elemento que justifica su continuidad.

Ofrece una instancia de segmentación positiva que también constituye un elemento favorecedor de la rehabilitación, en la medida en que a los internos que no tienen gran compromiso delictual se les da la oportunidad de capacitarse y de trabajar en un ambiente psicológicamente más grato e inductor a la rehabilitación.

2.6 Principales Recomendaciones

1. Incluir en el diseño del programa un tercer componente que aludiría a lo que constituye el trato psicológico y social especial que el programa otorga al interno y a su familia (Intervención Psicosocial). El diseño del componente debería considerar otorgar un carácter obligatorio a la formación psicosocial y prolongar su duración tanto como sea necesario para abordar contenidos como los relativos a la importancia de la familia, desarrollo de la autoestima, fomento del respeto hacia uno mismo y hacia los demás, motivación por el trabajo propio y ajeno, desarrollo de la capacidad de expresión y de comunicación, entre otras materias. La prioridad que debería otorgarse a este sub-componente debería traducirse en un número de horas pedagógicas igual o similar al contemplado para la capacitación laboral.

2. Incluir en la matriz de marco lógico del programa los indicadores propuestos de cobertura y de calidad a nivel de propósito y componentes y desarrollar los sistemas de información que permitan alimentar dichos indicadores. Asimismo se debe revisar la información de costos y de beneficiarios que maneja el programa debido a los altos costos promedio por beneficiario obtenidos en la evaluación.
3. Reforzar los equipos profesionales con que cuenta el programa en los niveles central, regional y de los CET, y contratar servicios de consultores independientes para que desarrollen las tareas de seguimiento, monitoreo y evaluación que actualmente son cuasi-inexistentes.
4. Convocar a consultores externos para que éstos efectúen estudios de seguimiento sobre la base de una muestra representativa de ex-internos, que permita establecer el nivel de logro a nivel de Propósito y de Fin. Se precisa realizar estudios – que incluyan grupo control –, que permitan dilucidar si efectivamente existe baja reincidencia entre los egresados, y si es así, establecer cuáles son los resultados que efectivamente pueden atribuirse al Programa y no a las características especiales que presentan los internos de los CET.
5. Desarrollar mecanismos de coordinación entre los 3 niveles – central, regional y local –, que permitan elevar la cantidad de beneficiarios efectivamente atendidos y, de esta forma lograr un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada o capacidad potencial de atención que tienen los CET. Algunos de estos mecanismos pueden estar vinculados a una mejor campaña de difusión del Programa entre los internos y entre las jefaturas de las unidades penales cerradas, asignación de profesionales en forma oportuna y en medida suficiente para que los Informes diagnósticos requeridos se encuentren disponibles cuando se los solicite, trabajo de persuasión dirigido a las jefaturas de las unidades penales cerradas.
6. Teniendo en consideración la importante disminución de la participación relativa de los ingresos por venta (transferencias corrientes) en el gasto efectivo total del programa, se recomienda realizar estudios que permitan establecer el nivel de competitividad de los productos generados en los CET, así como los niveles de calidad de sus productos y servicios.
7. Estudiar y evaluar las actividades laborales desarrolladas en los CET y los procedimientos tecnológicos involucrados en ellas. Un programa de reinserción social que descansa en el trabajo como elemento clave facilitador de la rehabilitación de los internos, necesariamente debe velar por otorgarles a éstos competencias técnicas y calificaciones laborales acordes con los requerimientos de mano de obra emanados del mundo de la producción.
8. Se recomienda que en el mediano plazo se hagan esfuerzos para potenciar las ventas de los CET. A este respecto, se recomienda la implementación de un sistema de auto-abastecimiento a nivel de Gendarmería de Chile, por medio del cual los CET abastecerían – aunque sea parcialmente –, a las otras unidades penales en lo que se refiere a productos alimenticios, vestuario, mobiliario y trabajos de construcción y ampliación de infraestructura. Esta medida reforzaría la capacidad productiva de los CET y a mediano plazo podría significar que éstos requieran de una menor cuantía de recursos fiscales para funcionar.

9. Reforzar las directrices del programa que apuntan a establecer una diversificación de la producción, y que se involucre la incorporación de productos con mayor valor agregado. Ello, con el fin de aminorar la incertidumbre proveniente de las fluctuaciones de los precios en el mercado y para facilitar la inserción laboral de los internos, ya que actualmente se los está capacitando en áreas productivas donde los ingresos son muy variables.