



**GOBIERNO DE CHILE**  
**MINISTERIO DE HACIENDA**  
Dirección de Presupuestos

## **SÍNTESIS EJECUTIVA**

### **PROGRAMA LABORAL MEDIO LIBRE**

**ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE  
PRESUPUESTOS**

**JUNIO 2005**

**Ministerio de Hacienda  
Dirección de Presupuestos**

**SINTESIS EJECUTIVA<sup>1</sup> – N° 10  
PROGRAMAS DE REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL: PROGRAMA  
LABORAL EN EL MEDIO LIBRE (PLML)**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2001-2004  
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2005: \$203 millones**

**1. Descripción del Programa**

**1.1. Fin**

Contribuir a mejorar la convivencia y seguridad ciudadana.

**1.2. Propósito**

Insertar laboralmente a condenados a medidas alternativas a la reclusión y salida controlada al medio libre.

**1.3. Población Objetivo**

La población objetivo del programa corresponde a personas provenientes de las medidas alternativas a la reclusión<sup>2</sup> y salida controlada al medio libre<sup>3</sup>, que cumplen la condición de tener educación media incompleta. El año 2004 es de aproximadamente 17.053 personas, desagregadas en: 2.846 provenientes de libertad vigilada, 12.497 de remisión condicional, 1.124 de reclusión nocturna y 586 de salida controlada al medio libre.

Esta población se caracteriza por: ser mayoritariamente hombres (sobre el 90%), jóvenes menores de 29 años (34%); bajo nivel instrucción (alrededor del 60% cuenta con educación media incompleta); bajo nivel de calificación laboral y cesantía (empleos informales y alta rotación en los trabajos) y los más frecuentes por los cuales ingresan son delitos contra la propiedad, delitos ley alcoholes, delitos económicos y delitos contra las personas, siendo primerizos aquellos adscritos a la Libertad Vigilada.

**1.4. Población Beneficiaria**

El número de beneficiarios efectivos del programa alcanzó en el año 2004 a 1.634 personas, de los cuales el 77% son hombres y el 33% mujeres. Éstos corresponden mayoritariamente a la categoría joven y/o adulto joven entre 18 y 39 años (81%) y con enseñanza básica o media incompleta (56%).

---

<sup>1</sup> Este informe de síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación al Programa Laboral en el medio Libre 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.

<sup>2</sup> Las Medidas alternativas a la Reclusión son: Remisión Condicional de la Pena, Reclusión Nocturna y Libertad Vigilada del Adulto.

<sup>3</sup> Corresponde a un beneficio intrapenitenciario.

## **1.5. Descripción General del Diseño del Programa**

El programa se inicia en el año 1994 y se constituye en el único programa destinado a la población afecta a medidas alternativas a la reclusión.

El Departamento de Tratamiento del Medio Libre, dependiente de la Subdirección Técnica de Gendarmería de Chile, es quien brinda las orientaciones técnicas y directrices generales para su ejecución.

El programa se ejecuta en los Centros de Reinserción Social (CRS) del país<sup>4</sup>, que son unidades dependientes de Gendarmería de Chile encargados del tratamiento y control de las medidas alternativas a la reclusión y de la puesta en marcha de este programa. Al interior de los CRS existe un equipo técnico que anualmente diagnostica, diseña y licita cursos de capacitación para los beneficiarios, coordina la nivelación de estudios y gestiona con el entorno local los puestos laborales para la colocación de los beneficiarios y su posterior inserción social.

El programa consta de dos componentes: capacitación y colocación, que pueden ser trabajados de manera complementaria o independiente con los beneficiarios. Las actividades de los componentes se llevan a cabo en el transcurso de 12 meses. Dependiendo de un diagnóstico inicial los beneficiarios pueden acceder indistintamente a uno de los dos o a ambos componentes.

### **Componente 1: Capacitación laboral y/o nivelación de estudios.**

Este componente entrega capacitación en habilidades, competencias y conocimientos técnicos para preparar a los beneficiarios en el desempeño de un trabajo remunerado. De acuerdo a los perfiles de los beneficiarios, la modalidad de capacitación en la que participa puede ser básica, avanzada de gestión laboral o nivelación escolar.

- Capacitación Técnica Básica: dirigida a personas con escasa o nula calificación laboral, subempleo o cesantía prolongada. Comprende cursos o becas individuales de capacitación técnica en un oficio con una duración total no inferior a 100 horas de capacitación (incluye un componente teórico, práctico y de formación laboral).

- Capacitación Técnica Avanzada: dirigida a personas con experiencia y capacitación laboral en un oficio y que desean especializar su calificación actual. Comprende cursos o becas individuales de capacitación técnica en un oficio con una duración mayor a 120 horas de capacitación (incluye un componente teórico, práctico y de formación laboral).

- Capacitación en Gestión Laboral: dirigido a personas que desean emprender o desarrollar una actividad laboral por cuenta propia. Comprende cursos o becas individuales de capacitación en emprendimiento laboral en apoyo a personas que trabajan en forma independiente (que incluye el componente teórico, práctico y eventualmente formación laboral dependiendo del diagnóstico).

- Nivelación Escolar: dirigida a personas analfabetas que nunca han asistido al sistema escolar formal o analfabetos por desuso y personas que no han finalizado el ciclo de enseñanza escolar básica y media.

---

<sup>4</sup> En 23 de los 31 CRS presentes en 12 de las regiones del país.

La capacitación se ejecuta a través de dos modalidades: el programa contrata a algún Organismo Técnico de Capacitación (OTEC) por licitación a través del sistema Chile Compra; o se gestionan cupos de capacitación con otras instituciones en el entorno local del CRS como por ejemplo, en las Municipalidades, SENCE u otros.

De manera similar que la obtención de cupos de capacitación, los profesionales del CRS gestionan cupos con el Ministerio de Educación en sus direcciones regionales, municipios o establecimientos educacionales cercanos a los CRS para realizar la nivelación de estudios de educación básica o media a través de programas de educación de adultos.

## **Componente 2: Colocación Laboral**

Dependiendo de un diagnóstico inicial se evalúa la necesidad de inserción laboral ya sea de manera dependiente o independiente.

En el caso de la colocación dependiente el programa realiza un análisis del mercado laboral local, identificando rubros y actividades económicas susceptibles de ofrecer vacantes laborales, lo que se realiza a través de entrevistas con empresarios y empleadores. Posteriormente se diagnostican los distintos puestos laborales y se derivan a los beneficiarios a dichas vacantes, en función de aquellas áreas en donde tengan experiencia o hayan sido capacitados.

En el caso de la colocación independiente, el programa apoya a los beneficiarios con materias primas, insumos o maquinarias necesarias para el desarrollo de una actividad laboral por cuenta propia. Se trata de un subsidio que promedia los \$185.000 y respecto de los cuales se espera al finalizar el proceso de apoyo, el retorno de parte de los montos y/o maquinaria utilizada.

### **1.6 Antecedentes Financieros**

El programa se financia a través de 3 fuentes de financiamiento: a) Aporte fiscal correspondiente al presupuesto de Gendarmería desglosado en una asignación específica para el programa y otros gastos realizados por la institución destinados a financiar personal y bienes y servicios de consumo, b) Aporte de otras instituciones públicas como el SENCE y el Ministerio de Educación, en forma de becas de capacitación y nivelación de estudios, y c) Otras fuentes de financiamiento provenientes de OTEC, en forma de becas sociales y cupos de capacitación. La importancia relativa de las fuentes b y c se ha incrementado en el período evaluado desde un 9% del presupuesto en 2001 a un 13% en el año 2004.

El presupuesto del programa correspondiente al aporte fiscal del presupuesto de Gendarmería (letra a) ha permanecido estable en el período 2001-2004 alcanzando en 2004 una cifra de \$545 millones. Dicha cifra incorpora una asignación específica del programa la que el año 2004 alcanzó un monto de \$204 millones, disminuyendo un 43% respecto del año 2001. En el año 2005 esta asignación es de \$203 millones, la que representa un 0,18% del presupuesto asignado a Gendarmería.

El gasto efectivo total del programa incluyendo todos los aportes (a, b y c) ha permanecido estable en el período 2001-2004, alcanzando a \$645 millones en este último año.

## **2. Resultados de la Evaluación**

### **2.1 Diseño**

El problema que aborda el programa está claramente identificado. Existe una población que es condenada a medidas alternativas a la reclusión y salida controlada al medio libre, a quienes es necesario apoyar en su inserción laboral para así facilitar su reinserción social y la prevención de delitos futuros.

Se valida la lógica vertical y horizontal de la Matriz de Marco Lógico, no obstante se consideran insuficientes las actividades de difusión de las medidas alternativas a la reclusión tanto hacia la ciudadanía en general como hacia el empresariado.

No existen estudios que permitan conocer las diferencias de resultados en los dos tipos de poblaciones de condenados, dado que éstas tienen características diferentes y cuentan con distinto nivel de “compromiso delictual”.

### **2.2 Organización y Gestión**

Si bien los CRS dependen de las direcciones regionales de Gendarmería la relación funcional de los CRS con las direcciones regionales de Gendarmería no es clara. La dificultad que se observa es que algunos aspectos administrativos son tarea de las Direcciones Regionales, pero la ejecución real del programa se lleva a cabo entre el Departamento de Tratamiento del Medio Libre en el nivel central y a nivel de cada uno de los CRS, por lo tanto el rol que cumplen las Direcciones Regionales tiende a burocratizar y hacer más lento y complejo un procedimiento del cual los CRS y el programa tiene más claridad que las propias Direcciones Regionales.

Un aspecto que se destaca positivamente es la coordinación o gestión del entorno local que realiza el CRS, cuestión que permite no sólo conseguir cupos laborales en empresas, sino también becas o cupos de capacitación laboral y nivelación de estudios brindados por otras instituciones, lo que permite allegar recursos de otras instancias y generar una red de apoyo para que los reos se inserten laboralmente.

Por otra parte, se identifican problemas asociados a la sobrecarga de trabajo de los profesionales del CRS que realizan el control y tratamiento de las medidas alternativas a la reclusión, lo que puede ir en desmedro del desempeño óptimo de sus funciones respecto de la gestión del programa en el entorno local y puede significar disminuir la calidad del servicio entregado. Esto unido al aumento que han experimentado las penas alternativas y el nuevo escenario que plantea la Reforma Procesal Penal<sup>5</sup> no se condice con la dotación existente para dar cumplimiento a estas tareas.

No existe coordinación con programas relacionados como el CET Semiabierto o iniciativas de tipo laboral realizadas por PANAR. Tampoco existe coordinación respecto de cierto tipo de condenados (los que cuentan con el beneficio de salida controlada al

---

<sup>5</sup> En el caso de los delegados de Libertad Vigilada del Adulto, el límite de 30 penados por delegado que establece el Artículo 34 reglamento de la Ley N°18.216 se excede ampliamente en el 77% de los CRS del país, correspondiendo un 45% a Centros en los cuales los profesionales cumplen una doble función pues deben elaborar los informes pre-sentenciales y hacer el seguimiento a los penados. El Programa Laboral del Medio Libre cuenta con un diagnóstico acabado de la situación de déficit de profesionales en cada uno de los CRS, los que consisten fundamentalmente en suplir las carencias profesionales para delegados de Libertad Vigilada y Diagnosticadores por CRS.

medio libre<sup>6</sup> o quienes cumplen con la medida alternativa de reclusión nocturna) que están siendo atendidos en las instalaciones de CET semiabierto o incluso en unidades penales cerradas con objeto de dar cumplimiento de su pena (pues duermen en esos lugares).

### **2.3 Eficacia y Calidad**

El desempeño del programa es adecuado a nivel de componentes, tanto en cuanto a los niveles de producción como de sus resultados.

En relación al componente (1) de capacitación, el año 2004 el 100% de los beneficiarios que recibieron capacitación laboral técnica fueron certificados por un organismo competente<sup>7</sup>, cifra que sólo es inferior en el año 2002 (94%). Respecto del total de beneficiarios diagnosticados en el año 2004, el 76% recibe formación para el trabajo, el 76% recibe capacitación técnica, y sólo el 41% recibe nivelación escolar. Comparando estos porcentajes con los del año 2001, sólo el de nivelación escolar presenta un cambio relevante, ya que disminuye en un 63% dicho año.

En relación al componente 2 de colocación, el año 2004 el 91% de los beneficiarios diagnosticados son colocados, porcentaje que disminuye respecto del año 2001 en que este alcanzó un 100%, pero que es superior al porcentaje más bajo en el período de evaluación (81% el año 2002). Estos porcentajes muestran un desempeño positivo en este ámbito.

Por otro lado, en el año 2004, 631 beneficiarios capacitados fueron colocados, lo que representa un 53% del total de capacitados disminuyendo respecto del año 2001 (70% este año). Esto se explica por el énfasis puesto por el programa en las actividades de capacitación respecto de las de colocación en períodos de alta cesantía del país.

A nivel de propósito se observan los siguientes resultados:

- El año 2004 los beneficiarios colocados con contrato laboral o iniciación de actividades fueron 230, los que constituyen un 36% del total de colocados, porcentaje superior al alcanzado el año 2001 en que el resultado fue nulo. Los beneficiarios colocados sin contrato laboral o iniciación de actividades pero que son certificados por el CRS fueron 390, y constituyen un 62% del total de colocados el año 2004. Ambos indicadores deben observarse en conjunto, pues dado que no es posible certificar un contrato laboral o iniciación de actividades en todos los casos, el CRS ha implementado un mecanismo para evaluar el tipo de empleo y certificarlo. De acuerdo a esta medida, es posible observar un aumento de aquellos beneficiarios que son colocados en trabajos estables y semi formales.

- En el año 2004 sólo el 9% de los que ingresaron al programa desertaron, lo que significa una disminución respecto del año 2001, de un 11%. Esta cifra es considerada adecuada en función del tipo de población que atiende el programa y en donde la permanencia en éste es voluntaria.

La debilidad del programa consiste en la escasa cobertura que tiene respecto de su población objetivo, que para el año 2004 es de un 9,6%. Esta baja cobertura se explica

<sup>6</sup> La salida controlada al medio libre (artículo 105) no es una medida alternativa a la reclusión, sino un beneficio para condenados que cumplen su pena intramuros.

<sup>7</sup> Este indicador sólo ha sido cuantificado los años 2002 a 2004.

por el escaso número de CRS en el país y por el aumento de las penas alternativas. Esta situación es preocupante, pues no sólo es inequitativo para quienes no tienen un CRS en sus comunas o provincias, sino porque en el marco de la Reforma Procesal y el aumento del catálogo de penas alternativas a la reclusión, se necesitará más apoyo para los condenados.

La evaluación no dispuso de información respecto de satisfacción de usuarios.

## **2.4 Eficiencia y Economía**

### **Eficiencia**

El costo por beneficiario capacitado (componente 1) es de \$243.000 el año 2004, lo que significa una disminución de 24% respecto del año 2001. Esta cifra es inferior a la del costo de capacitación del programa Hoy es mi Tiempo (HEMT)<sup>8</sup> del PANAR<sup>9</sup>, lo que indica que su costo de producción estaría dentro de los parámetros normales.

El costo por beneficiario colocado (componente 2) alcanza los \$280.000 el año 2004, aumentando en 23% respecto del año 2001. Al compararlo con el costo medio de colocación del programa HEMT de PANAR<sup>10</sup>, se puede apreciar que está muy por debajo del mismo. Sin embargo hay que destacar que el HEMT está fuertemente orientado a la colocación independiente, que es más incierta y costosa, y que incorpora además el costo de los trámites de formalización y de cursos de capacitación en emprendimiento, en cambio la colocación del PLML está más orientada a colocación dependiente.

El costo promedio por beneficiario atendido en el programa alcanza a \$400.000 en el año 2004, disminuyendo en 10% respecto del año 2001 debido a un fuerte incremento en los beneficiarios, lo cual es indicativo de un esfuerzo sostenido en eficiencia por parte del programa. No existen programas públicos comparables con éste debido a la naturaleza especial de su población.

Los gastos de administración representan entre el 24% y el 28% del gasto total del programa. Dada la naturaleza del programa se considera que los gastos administrativos inferiores al 30% son adecuados.

### **Economía**

La ejecución presupuestaria se ha mantenido estable, siendo cercana al 100% durante el período 2001-2004, lo cual se evalúa positivamente.

Respecto de los aportes de terceros, éstos han permanecido estables en el período alcanzando en el 2004 el 16% de los recursos totales del programa. La evaluación señala que el programa muestra un desempeño adecuado en cuanto a su capacidad para allegar recursos de terceros.

---

<sup>8</sup> La explicación del comportamiento del costo para el programa HEMT, se encuentra en el Informe de Evaluación del Programa Patronato Nacional de Reos.

<sup>9</sup> \$300 mil pesos en promedio en los años 2003 y 2004

<sup>10</sup> Se ubica entre \$430.000 y \$520.000 en los años 2003 y 2004.

El porcentaje de recuperación de costos por concepto de devolución de insumos<sup>11</sup> alcanza los \$8,5 millones el año 2004, cifra que se compara favorablemente con el año 2002 que constituye el primer año en el que se recuperan \$6,7 millones. No obstante esta cifra representa sólo un 1,3% del gasto efectivo total para el año 2004.

## **2.5 Justificación de la Continuidad del Programa**

Considerando el aumento sostenido de penas alternativas (65% entre el año 1988 y 2003), el gran porcentaje de la población penal que es objeto de este tipo de condena (40%), el próximo aumento en el catálogo de penas alternativas a la reclusión y la puesta en marcha de la Reforma Procesal Penal, este programa se justifica plenamente pues contribuye a la reinserción social de los condenados. Además se trata de la única instancia que apoya a este tipo de condenados que cuenta con importantes carencias en el ámbito laboral. Estos argumentos se ven reforzados por los buenos resultados obtenidos en el programa en el período de evaluación.

## **2.6 Principales Recomendaciones**

1. Aumentar la cobertura territorial de los CRS de manera que exista una institucionalidad capaz de hacerse cargo de la ejecución de estas penas y del Programa, y que además esté a la par con el desarrollo de la Reforma Procesal Penal y su expresión territorial<sup>12</sup>. De esta forma será posible asegurar un acceso equitativo a los condenados a este tipo de medidas.
2. Fortalecer las actividades asociadas a la difusión del programa y a las medidas alternativas a la reclusión. Se sugiere destinar mayores recursos para financiar medidas y campañas que apunten a sensibilizar a la población en general respecto de las bondades de las medidas alternativas y del rol que le cabe a toda la sociedad respecto de estos condenados en pos de la seguridad pública.
3. Fortalecer especialmente los equipos de profesionales que operan el programa en el espacio local y superar las actuales condiciones de sobrecarga en la que están inmersos. Estos son actores claves, no sólo en el tratamiento o control de las penas, sino especialmente en la gestión del entorno local, lo que ha permitido allegar recursos y generar redes que pasan a ser una de las fortalezas del programa.
4. Potenciar la autonomía de los CRS (en especial respecto de los convenios con los OTEC) y asignarle a las direcciones regionales un rol más bien fiscalizador de estos procesos.
5. Se recomienda realizar un estudio que permita conocer específicamente las necesidades de los distintos tipos de condenados y si el programa obtiene los mismos logros en las penas alternativas o en salida controlada y qué procesos asociados o dificultades existen en esta población, para así potenciar a aquella en donde los resultados son más satisfactorios, realizar las modificaciones pertinentes en el tratamiento del tipo de beneficiario u otra medida.

---

<sup>11</sup> Herramientas, equipos y maquinaria.

<sup>12</sup> Mapa de Cobertura de la nueva Reforma Procesal Penal. Estudio del número y ubicación de Fiscalías, Defensorías y Centros de Reinserción Social en cada una de las regiones que ha sido elaborado por el Departamento de Tratamiento del Medio Libre.



6. Avanzar en la coordinación con otras instancias que lleven a cabo programas de apoyo con condenados (en especial los programas laborales que realiza gendarmería), de manera de generar un sistema de apoyo a los reos que permita intervenir a tiempo en pos de su reinserción social.