

Diplomado Iberoamericano de Especialización
Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Políticas Públicas



TESINA

“EL DERECHO AL TRABAJO Y LA REINSERCIÓN LABORAL POST-PENITENCIARIA EN CHILE. EL CASO DEL PROGRAMA HOY ES MI TIEMPO”

Pablo Faret Moreno
Ángela Navarro Arévalo

Santiago de Chile, mayo del 2009.

ÍNDICE.

Resumen.....	3
I. Introducción.....	4
II. Antecedentes.....	6
1. Sobre el derecho al trabajo.....	6
2. Políticas de Reinserción Sociolaboral de la Población post-penitenciaria.....	10
3. De la Rehabilitación a la Reinserción Social.....	13
4. Programas de reinserción laboral.....	14
i. Patronato Nacional de Reos.....	14
ii. Programa “Hoy es Mi Tiempo”.....	15
III. Análisis del Programa “Hoy es Mi Tiempo”.....	20
1. Descripción Metodología de Análisis.....	20
2. Análisis del Programa.....	22
IV. Conclusiones y propuestas para consolidar el enfoque de derechos en el Programa.....	31
Bibliografía.....	34

Resumen.

El presente trabajo busca establecer relaciones entre la política de reinserción postpenitenciaria en Chile y la realización efectiva del derecho al trabajo. Para tales efectos se analizará específicamente el Programa "Hoy es Mi Tiempo", el cual se desarrolla desde el año 2001 proporcionando asistencia psico-social, capacitaciones y colocaciones laborales.

En la primera parte del informe se expondrán los antecedentes referidos al derecho al trabajo, el escenario teórico de reinserción social postpenitenciaria y los Programas de reinserción laboral existentes.

Para el análisis, se creó y desarrolló una metodología de análisis acorde con el enfoque de derechos inspirada en los modelos de protección social establecidos por Sonia Fleury (1997 y 2000). Tanto el formato de análisis como las dimensiones, variables e indicadores utilizados en dicha metodología son debidamente explicados y desarrollados en la tercera sección.

Una vez realizado el análisis, se exponen las conclusiones al respecto, considerando las perspectivas del enfoque de derechos en general y el derecho al trabajo en específico. Junto con esto, realizaremos algunas propuestas para fortalecer el enfoque de derechos en el Programa.

I. Introducción

La victimización y la sensación de inseguridad crecen conforme las sociedades van complejizando sus estructuras e interrelaciones, de esta forma surgen nuevas formas de violencia y agresión, haciendo de la tarea gubernamental de mantener el orden social y la seguridad ciudadana más compleja.

Es así que la seguridad ciudadana ha sido definida poniendo de relieve distintas dimensiones y niveles, en especial su intangibilidad y su carácter subjetivo. De manera amplia, se la define como la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales (Arriagada y Godoy, 2000), en este sentido prevenir y reprimir las acciones que entorpecen la tranquilidad social se vuelven de suma importancia, lo que lleva a la autoridad a buscar alternativas de solución mediante la implementación de políticas públicas tendientes a aminorar los efectos de las desigualdades profundas que nos afectan.

La pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política y la drogadicción, serían abordadas a partir de políticas de prevención del delito; la violencia y la criminalidad por su parte, serían abordadas bajo la óptica de políticas de represión de las conductas delictuales; luego, el crimen y el delito propiamente tal serían abordados por políticas específicas de castigo y sanción dependiendo de la gravedad del hecho. De esta forma se configuró un sistema de seguridad pública que un sentido restrictivo significó un conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública por medio de la prevención y represión de los delitos faltas contra el orden público, mediante un sistema de control penal y policía administrativa (Arriagada et al., 2000).

Este sistema de represión y prevención, funcionó hasta cierto punto, pero conforme avanzaban los estudios específicos del tema y aumentaban los actores interesados en las políticas de seguridad, comenzaban a surgir cuestionamientos profundos al sistema, puesto que había un elemento vital que no estaba siendo considerado: ¿Qué pasa con los que egresan del sistema carcelario?. Desde éste punto comienza un amplio debate respecto a qué hacer con esta población hasta ahora invisible que crecía constantemente mientras aumentaban las sanciones y las exigencias ciudadanas y políticas de "mano dura", ¿era posible rehabilitarlos?, ¿era posible reintegrarlos en igualdad de condiciones al medio libre?.

A partir de estas interrogantes y de la irrupción del problema en la agenda pública es que comienza paulatinamente a cambiarse el enfoque de intervención desde y hacia la población post-penitenciaria, tomándolos no como un problema sino como una oportunidad de ruptura efectiva del ciclo delictual.

Es en este contexto que nace el 2001 la iniciativa Hoy es mi Tiempo (HEMT), que busca generar un proceso de integración de doble vía, en el que se quiere establecer un proceso de comunicación e interacción entre la cárcel y la sociedad, y donde la persona pueda reconocerse como integrante de aquella y, al mismo tiempo, la sociedad reconozca los conflictos y problemas propios de la cárcel (Espinoza, s/f). Esta nueva forma de tratar el fenómeno delictual se ha

convertido en una experiencia de gran impacto que rompe con la línea institucional aplicada hasta la fecha, implementando de forma pionera el enfoque de derechos en la intervención.

Sin embargo, HEMT no está ajena a problemas y falencias tanto en su implementación como en su diseño y, aunque se encamina a un estilo novedoso de intervención, bien puede caer en los vicios y sesgos propios de otras experiencias, donde la población post-penitenciaria ha sido sub-valorada en su condición de ciudadanos y ciudadanas titulares de derechos.

A partir de esta situación es que proponemos un breve análisis crítico del programa Hoy es Mi tiempo a partir del enfoque de derechos evidenciado en el ejercicio pleno del derecho al trabajo, puesto que consideramos que éste es un catalizador del resto de los derechos sociales, al generar realización personal y la recuperación del estatus de ciudadano por las y los egresados del sistema penitenciario.

II. Antecedentes

1. Sobre el Derecho al Trabajo.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) trata éste derecho más extensivamente que cualquier otro instrumento (arts.6, 7 y 8), entendiéndose que éste es fundamental para la realización de otros derechos humanos. En orden de poder vivir con dignidad todo ser humano tiene derecho a trabajar, esto sirve para la supervivencia del individuo y su familia, y contribuye a su plena realización y reconocimiento en el seno de la comunidad en la medida que el trabajo sea libremente escogido o aceptado, generándose un eje imprescindible de integración social y económica.

Éste instrumento proclama el derecho al trabajo en un sentido general en el artículo 6, y desarrolla explícitamente su dimensión individual (reconocimiento del derecho de toda persona a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias) y colectiva (derecho a fundar sindicatos y afiliarse libremente a ellos) en los artículos 7 y 8 respectivamente.

Al redactarse el artículo 6 del Pacto, se recoge la necesidad de reconocer éste derecho en un sentido general y no exhaustivo, estipulando obligaciones jurídicas precisas y no una simple declaración filosófica. En el primer párrafo los Estados reconocen *"el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho"*. En el segundo párrafo los Estados partes reconocen que para lograr la realización plena de éste derecho deberán adoptar medidas tendientes a *"la orientación y la formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana"*.

Además de las normas y definiciones contenidas principalmente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado en 1966, el derecho al trabajo se encuentra reconocido por diversos instrumentos internacionales y regionales.

A nivel internacional, se encuentra en:

1. apartado a) del párrafo 3 del artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
2. inciso i) del párrafo e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
3. apartado a) del párrafo 1 del artículo 11 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la mujer.
4. artículo 32 de la Convención sobre los Derechos del Niño.
5. artículos 11, 25, 26, 40, 52 y 54 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares.

A nivel regional, diversos instrumentos lo reconocen en un nivel general:

1. Carta Social Europea de 1961 y la Carta Social Europea revisada de 1996 (parte II, art. 1).
2. Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (art. 15).
3. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1988 (art. 6).

Al mismo tiempo, el derecho al trabajo ha sido proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo Social, aprobada mediante la resolución 2542 (XXIV), del 11 de diciembre de 1969 (art. 6).

De acuerdo con la Observación General N° 18 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el Derecho al Trabajo –aprobada el 24 de noviembre del 2005-, la realización y ejecución de éste derecho requiere de la existencia de tres elementos interrelacionados fundamentales, los cuales dependen de las condiciones existentes en cada Estado parte:

1. *Disponibilidad*: cada Estado parte debe contar con servicios especializados que tengan por función ayudar y apoyar a los individuos para permitirles identificar el empleo disponible y acceder a él.
2. *Accesibilidad*: el mercado del trabajo debe ser accesible a toda persona que esté bajo la jurisdicción de los Estados partes. Éste elemento consta de tres dimensiones:
 - i. *No Discriminación*: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prohíbe toda discriminación en el acceso al empleo y la conservación del mismo por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física o mental, estado de salud, orientación sexual, estado civil, político, social o de otra naturaleza, con la intención de oponerse al ejercicio del derecho al trabajo en pie de igualdad, o hacerlo imposible. Además, según el artículo 2 del Convenio N° 111 de la OIT, los Estados partes deben “formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y prácticas nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación al respecto.”
 - ii. *Accesibilidad física*: referida principalmente a las personas con discapacidad (Observación General N° 5) y facilidad de arribo a los centros de trabajo.
 - iii. *Accesibilidad de información*: comprende el derecho de procurar, obtener y difundir información sobre los medios para obtener acceso al empleo mediante el establecimiento de redes de información sobre el mercado del trabajo en los planos local, regional e internacional.
3. *Aceptabilidad y calidad*: éste tercer elemento considera la protección del derecho del trabajador a condiciones justas y favorables de trabajo: condiciones laborales seguras, derecho a constituir sindicatos y, a elegir y aceptar un empleo de manera libre.

En cuanto a los compromisos jurídicos de carácter general de los Estados parte, el PIDESC establece obligaciones de inmediata implementación no obstante el carácter progresivo o gradual de la aplicación de estos derechos y el reconocimiento de los recursos limitados. En el

caso del derecho al trabajo, las medidas de inmediata aplicación de los Estados parte son la obligación de garantizar que ese derecho sea ejercido sin discriminación alguna (párrafo 2 artículo 2) y la de adoptar medidas en aras de la plena realización del artículo 6 del PIDESC (párrafo 1 artículo 2). Estas medidas deben ser completamente deliberadas y concretas en pos de la realización lo más expedita y eficaz posible de éste derecho.

Además, y al igual que todos los derechos humanos, el derecho al trabajo impone tres niveles de obligaciones a cada Estado parte: respetar, proteger y aplicar:

- i. *Respetar*: cada Estado se debe abstener de interferir directa o indirectamente en el disfrute de éste derecho. Específicamente, tienen el deber de prohibir el trabajo forzoso u obligatorio, abstenerse de denegar o limitar el acceso igualitario al trabajo digno de todas las personas, especialmente a las personas y grupos desfavorecidos y marginados, en particular presos o detenidos, miembros de minorías y trabajadores migratorios.
- ii. *Proteger*: esta obligación exige que los Estados adopten medidas que impidan a terceros interferir en el goce del derecho al trabajo. Específicamente, deben aprobar la legislación o adoptar otras medidas que garanticen el acceso al trabajo y la capacitación; garantizando que las medidas de privatización y flexibilidad laboral no socaven los derechos de los trabajadores.
- iii. *Aplicar*: hace referencia a la obligación de cada Estado de proporcionar, facilitar y promover éste derecho, adoptando medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y de cualquier otro tipo, en función de la correcta realización del derecho en forma plena. Específicamente, reconocer el derecho al trabajo en los sistemas jurídicos nacionales, adoptar políticas nacionales y planes detallados para su aplicación con el fin de estimular el crecimiento y el desarrollo económico, elevar el nivel de vida, satisfacer las necesidades de mano de obra y resolver el problema del desempleo y el subempleo. Operacionalmente, los Estados partes deben optar por medidas efectivas para aumentar los recursos asignados a la reducción de la tasa de desempleo; en particular entre las mujeres, las personas desfavorecidas y los marginados, además de aplicar planes de enseñanza técnica y profesional para facilitar el acceso al empleo.

Ya hemos dicho que los Estados parte poseen obligaciones jurídicas inmediatas derivadas del reconocimiento de cada derecho y, en el caso del derecho al trabajo, éstas obligaciones inmediatas radican fundamentalmente en la no discriminación al acceso de éste. De acuerdo con la Observación General N° 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cada Estado parte tiene además la obligación de asegurar niveles de satisfacción esenciales para cada uno de los derechos enunciados en el PIDESC. Es así como para garantizar la igualdad en el acceso y la protección del empleo, se entenderá por discriminación en el empleo una amplia variedad de violaciones que afectan a todas las fases de la vida, desde la educación básica hasta la jubilación y puede tener un efecto no despreciable sobre la situación profesional y técnica de las personas y grupos. En relación a esto último, las obligaciones inmediatas y fundamentales de los Estados partes incluyen los siguientes requisitos:

- a. Garantizar el derecho de acceso al empleo, especialmente de las personas y grupos desfavorecidos y marginados, de forma tal que ello les permita llevar una existencia digna.
- b. Evitar las medidas que tengan como resultado el aumento de la discriminación, tanto en el sector público como en el privado, de las personas y grupos desfavorecidos o marginados que podrían debilitar los mecanismos de protección de éstas.
- c. Adoptar y aplicar un plan de acción nacional que responda a las preocupaciones en conjunto de los trabajadores. Dicho plan debe prestar atención prioritaria a los grupos marginados y, al mismo tiempo, incluir indicadores y criterios de medición y evaluación de la realización del derecho al trabajo. Es así como cada Estado podrá determinar los factores y dificultades que obstaculizan el cumplimiento de sus obligaciones, facilitando la adopción de medidas legislativas y administrativas de corrección.

Tal como ha quedado expuesto, la vulneración del derecho al trabajo puede ser resultado de una acción directa o indirecta del Estado o bien, de la insuficiencia de las medidas para promover el empleo.

Por último, éstas acciones ineficaces en la realización del derecho al trabajo por las cuales el Estado es responsable también incluyen la denegación del acceso al trabajo a ciertos grupos e individuos, tanto si ésta se funda en la práctica o en la legislación; así como también la aprobación de legislación o políticas que sean incompatibles con las obligaciones internacionales contraídas.

Cuadro N° 1: Aprobación y ratificación de instrumentos Internacionales en Chile utilizados como fuentes del Derecho al Trabajo.

Instrumento	Firma	Ratificación	Vigente desde (Publicación en el Diario Oficial)
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	16 de septiembre de 1966	10 de febrero de 1972	27 de mayo de 1989
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	16 de septiembre de 1966	10 de febrero de 1972	29 de abril de 1989
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la mujer	17 de julio de 1980	7 de diciembre de 1989	9 de diciembre de 1989
Convención sobre los Derechos del Niño	26 de enero de 1990	13 de agosto de 1990	27 de septiembre de 1990
Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares	24 de septiembre de 1993	No ratificada	

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1988 (Protocolo de San Salvador).	5 de junio del 2001	No Ratificado	
---	---------------------	---------------	--

Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales.

2. Políticas de Reinserción Sociolaboral de la Población post-penitenciaria.

En Chile, la mayor parte de los esfuerzos públicos emprendidos en función de la seguridad ciudadana y el aplacamiento de la delincuencia se han efectuado con el fin de dar ejecución a la condenas de privación libertad en detrimento de las funciones de rehabilitación y reinserción. Más específicamente, las iniciativas gubernamentales están siendo orientadas al aumento del número de plazas mediante la construcción de nuevas cárceles a un ritmo inferior al del crecimiento de la población penal, pronosticándose que en caso de mantenerse la actual tasa de crecimiento (6,3% anual) al finalizar la entrega progresiva de los nuevos recintos, la demanda nuevamente habrá superado la capacidad nacional (Espinoza & Martínez, 2007). De hecho, el promedio de la tasa de encarcelamiento de la región varía entre los 100 y 150 internos por cada 100.000 habitantes (Dammert y Díaz, 2005), pero en Chile llega a 232 presos por cada 100.000 habitantes, siendo una de las más altas de Latinoamérica, sin que esté claro que se vaya a producir un cambio en la tendencia (Espinoza, s/f).

Considerando esto, queda de manifiesto la insostenibilidad de una política meramente “inmobiliaria” al momento de abordar la problemática de la seguridad ciudadana y la reincidencia en el delito, haciéndose necesario generar productos más extensivos y sostenibles de política criminal penitenciaria. Ante todo, se debe tomar en cuenta que la mayoría de la población penal del país egresará del sistema penitenciario en algún momento, y al hacerlo, saldrán con escasas habilidades sociales y laborales debido al insuficiente apoyo intra penitenciario. Ésta situación se refleja, también, en la deficiencia en las redes de apoyo post penitenciario, haciendo de la reinserción un objetivo muy difícil de conseguir y aumentando los riesgos de reincidencia.

Justamente, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos establecidas por la Organización de Naciones Unidas¹, estipula la necesidad de entender correctamente el fin y la justificación de las medidas privativas de libertad, las cuáles son “proteger a la sociedad contra el crimen” (OACNUDH, 2002). Éste fin será imposible de cumplir mientras no se aproveche el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, que el delincuente una vez liberado no solamente quiera proveer a sus necesidades y respetar la Ley, sino que también sea capaz de hacerlo.

¹ Aprobadas durante el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobado en 1957 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Con ellas se busca enunciar principios teóricos y prácticos que en general se aceptan como adecuados para el trato de los reclusos. Ratificadas por el Estado chileno.

Aún más, el deber de la sociedad no terminaría con el mero acto de liberar al recluso. Desde el principio de la condena se debiese tener en cuenta el porvenir del recluso luego de su liberación, alentándolo a mantener relaciones con personas y organismos externos que puedan colaborar en su readaptación y el bienestar familiar. Organismos gubernamentales o privados deberán disponer de servicios post penitenciarios que le permitan al ex recluso disminuir los prejuicios hacia él y reintegrarse a la comunidad.

Operacionalmente, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos también proponen (OACNUDH, 2002):

1. *“Los servicios y organismos, oficiales o no, que ayudan a los reclusos puestos en libertad a reintegrarse en la sociedad, proporcionarán a los liberados, en la medida de lo posible, los documentos y papeles de identidad necesarios, alojamiento, trabajo, vestidos convenientes y apropiados para el clima y la estación, así como los medios necesarios para que lleguen a su destino y puedan subsistir durante el período que siga inmediatamente a su liberación.*
2. *Los representantes acreditados de esos organismos tendrán todo el acceso necesario a los establecimientos y podrán visitar a los reclusos. Se les consultará en materia de proyectos de readaptación para cada recluso desde el momento en que éste haya ingresado en el establecimiento.*
3. *Convendrá centralizar o coordinar todo lo posible la actividad de dichos organismos, a fin de asegurar la mejor utilización de sus actividades.”*

Hasta el año 2007 no existía ningún planteamiento específico respecto a la reinserción social y laboral de los que egresan de la cárcel por parte del gobierno, sólo una utilización discursiva del tema, instrumentos de política, e iniciativas dispersas en distintos organismos estatales, a partir de este punto se planteó la necesidad de establecer las bases de una política pública que vele no sólo por la sanción del delito sino también, por la prevención, control, reinserción y rehabilitación de los reclusos al interior de las cárceles, así como también luego de egresar de ella en cualquiera de sus modalidades, así se da a conocer el 2007 “La estrategia Nacional de Seguridad Pública”, que consiste básicamente en un instrumento que coordina el trabajo en seis ejes temáticos: Institucionalidad, Información, Prevención, Control y Sanción, Rehabilitación y Asistencia a Víctimas de delitos, siendo su objetivo principal lograr la primera política pública consistente de seguridad: integral en su intervención pero focalizada en sus metas.

Para el gobierno a través de esta Estrategia se materializa un *“instrumento que explicita ante la ciudadanía los compromisos adquiridos, que es evaluado permanentemente y que puede ser perfeccionado en la medida en que se cumplen las etapas definidas en su aplicación”* (Gobierno de Chile, 2008a).

En el eje de Rehabilitación y Reinserción Social, se propone la primera intervención que aborda de forma integral las situaciones delictuales, asistiendo a los victimarios que cumplen o han cumplido su condena, como forma de prevención y reinserción de de las personas infractoras, a través de la generación de capacidades y competencias que le ayuden a salir del ciclo delictual.

Las metas presentes en la Estrategia de Rehabilitación específicas para la Reinserción Sociolaboral Post-penitenciaria son:

Meta 104: Al año 2010 se incrementará progresivamente la cobertura del Programa "Hoy es mi tiempo" orientado a apoyar la reinserción social de quienes han cometido algún delito y están en proceso de eliminación de antecedentes.

- En el año 2008 se amplió hasta 350 cupos el Programa "Hoy es mi tiempo".

Meta 105: Al año 2010 se diseñará e implementará gradualmente, un programa de subsidio a la contratación de personas que hayan cumplido condena.

- Durante 2008 se buscó generar las condiciones para la implementación del programa: constitución de equipos profesionales, difusión, articulación con el mundo privado, selección de beneficiarios, capacitación laboral, apoyo psicosocial y construcción de redes intersectoriales.

Es así como ante éste nuevo escenario analítico del desempeño público institucional de las prioridades y acentos de la política penitenciaria, se hace evidente la importancia del factor laboral para la reinserción de quienes cumplen o han cumplido penas de reclusión, todo esto tomando en cuenta (Blanco, 2005) que un 40% de los reclusos del país han sido condenados por delitos cometidos contra la propiedad y, un 18% por temas de drogas (tráfico principalmente), 2) que a partir de encuestas aplicadas a reclusos, se ha constatado que la principal motivación para delinquir, especialmente entre los más jóvenes, guarda relación con la necesidad de procurarse los medios materiales para la subsistencia propia y de su familia -56%- (Fundación Paz Ciudadana, 1997) y, 3) que se ha logrado establecer una correlación positiva entre desempleo y delincuencia (Ver cuadro).

Cuadro N° 2: Resultados de la estimación para Chile de la relación robo y desempleo.

Variable	Coefficiente	Test-t
Tasa de Desempleo ^a	0,11	2,54*
Tasa de Participación Laboral	-1,01	-2,55*
Ingreso Promedio	0,37	10,67*
Coefficiente Gini	0,18	1,83**
Probabilidad de Detención	-0.74	9,09*

Fuente: Fundación Paz Ciudadana (1995) en Blanco (2005).

^a hombres Mayores de 15 años

* Significativa al 5%

**significativa al 10%

Así, en materia de seguridad y delincuencia existen dos grandes grupos de variables que influyen sobre el perpetuador del delito²: variables disuasivas y variables socioeconómicas. Las primeras de ellas guardan relación con la probabilidad del arresto, la probabilidad de condena, la

² Ver Gary Becker (1968) y Ehrlich (1973) en relación a la explicación del comportamiento delictivo.

duración de esta y la pena efectiva esperada; mientras que el segundo grupo dice relación con la tasa de desempleo, la tasa de participación en la fuerza laboral, el salario real, el ingreso promedio regional, el PIB per cápita, la deserción escolar, el coeficiente de Gini, entre otras (Blanco, 2005).

De esta manera, las políticas, planes y programas que aborden ésta problemática deberán armonizar de manera eficiente y pertinente ambos grupos de variables. Para atender a las personas que egresan de la cárcel, existen programas gubernamentales especialmente dedicados a la etapa de transición, a fin de facilitar éste proceso, mediante el trabajo enfocado a áreas claves como inserción laboral, apoyo familiar, gestión financiera y planificación personal, redes comunitarias y restablecimiento de derechos, intervención psico-social y abuso de drogas³ (Espinoza, 2009). Entre todos estos aspectos, el trabajo constituye a nuestro juicio un rol central, ya que propende a disminuir el riesgo de reincidencia en un 50% (Homeoffice, 2003 en Williamson, 2004), pero más importante aún, es a partir de la actividad laboral que se reconoce a la persona como un igual en derechos, reestableciendo su condición de dignidad y mitigando el estigma social asociado a la delincuencia, beneficiándose no sólo él o ella sino el entorno que le rodea.

3. De la Rehabilitación a la Reinserción Social.

Para comprender cual es el marco conceptual propio de la reinserción y de la rehabilitación, es preciso diferenciarlas en cuanto a su significado práctico aplicado a la situación delictual, ya que ambos conceptos cambian conforme varía el escenario, de esta manera no es lo mismo hablar de reinserción social de personas con enfermedades psiquiátricas que personas que han estado encarceladas, así como tampoco es igual hablar de la rehabilitación de personas con adicciones y que no han cometido delito de las que sí y que además se encuentran encarceladas.

Por una parte tenemos a la rehabilitación, entendida por la ONU (1997) como *“un proceso de duración limitada y con un objetivo definido, encaminado a permitir que una persona con deficiencia alcance un nivel físico, mental y/o social funcional óptimo, proporcionándole así los medios de modificar su propia vida”*, esto vinculado con la definición de Pollock (1997), donde la rehabilitación para las personas recluidas se constituye como un *“esfuerzo programado que busca cambiar las actitudes y conductas de los reclusos, enfocándose en eliminar sus futuras conductas criminales”*, establece un marco de referencia en el que, ambas parten de una situación primaria en la cual la persona es deficitaria y, por tanto, se busca una modificación de una conducta o comportamiento que es contrario al orden social establecido, aunque si bien se quiere que la persona no vuelva a delinquir, al mismo tiempo se intenta que no vuelva a vulnerar su propia integridad y la de su entorno a través de las actividades delictuales.

Siguiendo la línea anterior, en Chile los programas de rehabilitación tienen como finalidad que los reclusos no vuelvan a delinquir y sean capaces de reinsertarse en la sociedad al momento de ser liberados, para esto se plantea una plataforma integral de trabajo, esto quiere decir que para suplir la condición deficitaria hay que restaurar un estado, es por esto que los programas, deben contemplar aspectos psicológicos (en el tratamiento de adicciones, traumas y

³ Este aspecto está directamente relacionado con la rehabilitación, ya que para comenzar un franco proceso de reinserción muchas veces tiene que estar superado en gran parte este problema.

comportamientos), y formativos y regenerativos en cuanto a la creación de redes primarias para el recluso- o ex recluso- y su entorno. Estos programas, cuando han sido debidamente diseñados e implementados, pueden proveer estabilidad y orden al interior de las cárceles, disminuir el ocio de los internos y el estrés asociado a vivir encarcelados, mejorar la vida de los ex reclusos y sus familias y ayudarlos a reinsertarse en la sociedad para finalmente, reducir las conductas delictivas de estos (Mears et al., 2002, en Williamson, 2004).

Cuando las personas ya han comenzado el proceso de rehabilitación se inicia la parte más compleja, donde esta retoma sus actividades de estudio, trabajo, recreación, construcción de redes de relaciones familiares y otras en pos de su desarrollo personal y social en condiciones de seguridad y respeto pleno a sus derechos, en definitiva comienza la verdadera reinsertión social, la cual consiste *"en un proceso de ruptura de una línea de actuación institucionalizada, caracterizada por la pérdida de autonomía e independencia para definir desde los aspectos más básicos de la vida cotidiana hasta los más complejos, es des-institucionalizar para después re-institucionalizar"* (Espinoza, 2009). Esta tarea por lo general es realizada una vez egresado/a de la cárcel y es precisamente en éste momento de transición cuando la persona se encuentra en un mayor grado de vulnerabilidad y propensa a delinquir, más aún cuando no cuenta con el apoyo de su entorno o de la sociedad para comenzar a retomar su vida, con un aliciente adicional: el estigma social y la discriminación que genera tener antecedentes penales a la hora de buscar trabajo o desempeñarse de forma independiente, cuestión que complejiza enormemente el procesos de reintegración.

4. Programas de Reinserción Social Post-Penitenciaria.

Si bien con la reforma procesal penal se ha podido dar solución a graves problemas de la justicia chilena (mediante la implementación de los tribunales de familia, los juicios abreviados, el nuevo sistema penal juvenil, entre otros), lo cierto es que la población que egresa de la cárcel o que se encuentra en libertad condicional carece de una política o programas consistentes para su rehabilitación y reinsertión social y laboral, ya que se parte de la base que los problemas más notorios se presentan en el medio cerrado, o sea, la cárcel, lugar donde se paga la condena, pero escasamente se socializa o se prepara al reo para el medio libre, *"situación que resulta preocupante si tomamos en cuenta que sólo el año 2005 egresaron de las cárceles chilenas 39.677 personas"* (Espinoza, & Martínez, 2007), por lo que es importante tomar en consideración que la mayoría de la población penal en algún momento va a abandonar la cárcel, y los primeros meses serán críticos en su inserción social.

4.1. Patronato Nacional de Reos (PANAR).

La actividad de asistencia y trabajo con las personas egresadas de los sistemas carcelarios ha quedado en manos del Patronato Nacional de Reos, creado en 1942 por decreto supremo, tiene como fin *"contribuir a mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana"*, para lograrlo, el programa se propone apoyar la reinsertión social y laboral brindando apoyo post-penitenciario a la población de condenados, tanto hombres como mujeres, que egresan al medio libre, mediante el desarrollo de acciones de control e intervención (DIPRES, 2005a). La población total atendida por los programas post-penitenciarios del PANAR, asciende al año 2007, a 18.175.

El PANAR, posee cuatro líneas de acción en las que se divide la población objetivo. A saber (DIPRES, 2005a):

- La Eliminación de Antecedentes. Corresponde a las personas que han cumplido condena en cualquiera de los sistemas: cerrado, semiabierto y abierto.
- Atención Psicosocial, Capacitación y Colocación Laboral. Corresponde a la población adscrita al D.L. 409 de Eliminación de Antecedentes y personas con libertad condicional, ambos considerados grupos vulnerables. En general, y según el PANAR, dicha población corresponde a adultos jóvenes, entre 19 y 40 años, que provienen de estratos sociales bajos, la escolaridad es de nivel bajo, con conocimientos deficientes de escritura y lectura aún cuando hayan cursado parcial o totalmente la educación básica.
- Prestaciones Asistenciales. Corresponde a la población condenada en cualquiera de los sistemas, egresados de sus condenas, y sus familias en situación de vulnerabilidad. Esto dice relación con el artículo 7 del DL 409, en el cual se obliga a las prisiones a hacerse cargo de los reos que luego de egresar de la prisión no contasen con los medios suficientes como para mantenerse por sí solos.
- Intervención personalizada de carácter integral. Corresponde a la población adscrita al D.L. 409, personas con libertad condicional, y condenados con beneficio de salida controlada al medio libre, de entre 19 y 35 años considerados vulnerables. Este componente es llevado a cabo mediante la línea de acción del programa *Hoy es Mi Tiempo*, que acoge a las personas con mayor vulnerabilidad dentro del grupo objetivo descrito. Así para el año 2004, los atendidos por este programa fueron 200 personas, cifra que se ha incrementado lentamente, llegando a una proyección para el presente año, de 350 cupos a nivel nacional.

4.2. Programa “Hoy es Mi tiempo”.

4.2.1. Historia y Líneas de Acción (Componentes) del Programa

Existe un consenso generalizado en reconocer que las políticas de reinserción social y laboral post-penitenciarias chilenas son precarias, mínimas y en muchos casos obsoletas, focalizándose principalmente hacia la población condenada o procesada que ha estado bajo su dependencia, a través de iniciativas de trabajo intramuros y nivelación de estudios, dejando de lado a las personas que han cumplido su condena y egresado del sistema, teniendo menor atención en los días y meses inmediatamente posteriores al egreso del sistema carcelario, olvidándose el Estado de su función protectora no sólo de los ciudadanos no infractores sino de toda la población y, olvidando también las recomendaciones y normativas mínimas internacionales referentes al trato de la población post-penitenciaria:

“Este grupo social ha sido utilizado y estigmatizado en la discusión ideológica y política por décadas; sin embargo, solo recientemente se han implementado políticas gubernamentales

viabiles que desarrollen estrategias y metodologías de intervención a largo plazo, para facilitar la reinserción social de las personas que ya han cumplido sus condenas” (Ministerio de Justicia, s/f).

Teniendo estos antecedentes, nace el año 2001 a través de un convenio establecido entre la Dirección Ejecutiva del FOSIS (Subdirección de Desarrollo Institucional) y el Ministerio de Justicia (a través de la División Social) el programa *Hoy es Mi Tiempo*, el que primeramente dependía de FOSIS y, a partir del año 2003, pasa al Ministerio de Justicia ejecutándose a través de Gendarmería de Chile, en el Patronato Nacional de Reos.

El objetivo del programa es *“favorecer y asistir a la población post penitenciaria fomentando su capacidad de autogestión, su integración social y laboral, considerando las características propias de cada población e incorporar a las instituciones, empresas y comunidad en el proceso de reinserción” (Gendarmería de Chile, 2009).*

Este programa, busca realizar una intervención de impacto, para enfrentar con integralidad el problema de la exclusión social, la pobreza y la marginalidad en la que históricamente han vivido las personas que han sido condenadas por infringir la ley.

El programa, tal como lo señala la sistematización de sus evaluaciones, ha logrado articular una propuesta innovadora de intervención, lo que le permite constituirse en un aporte real al proceso de reinserción social de sus usuarios y con ello a la incipiente política pública en este tema.

Las actividades del programa están divididas en cuatro líneas de acción, descritas por la Dirección de Presupuesto DIPRES (2005a), de la siguiente manera:

- Entrega de apoyo psicosocial personalizado. Esta actividad es de carácter voluntario y se realiza mediante un trabajo sistemático de acompañamiento personalizado para los beneficiarios, en el cual, los miembros del equipo profesional del Programa se hacen cargo de grupos de 20 usuarios y usuarias en promedio, estableciendo vínculos personales con ellos y sus familias durante un plazo de 9 meses, y por medio de la realización de talleres de formación sociolaboral, cuya duración es de 40 horas, ejecutados en dos meses. Los talleres son dictados por los mismos profesionales del programa, en cada una de las regiones en que se desarrolla el mismo, por lo que no se recurre a licitaciones ni contrataciones de terceros.
- Nivelación de Estudios. Corresponde a un requisito obligatorio para ingresar al programa. Se realiza por medio de la obtención de becas de estudio en colegios y liceos y tiene vinculación directa con el programa Chilecalifica, quien es el que paga a los establecimientos por las clases dictadas y la nivelación. Hoy es mi Tiempo gestiona directamente la obtención de las becas con Centros de Educación de Adultos (CEA), explicando las características del programa y solicita que los beneficiarios asistan como alumnos regulares. Se establece un convenio en el que se precisa el número de alumnos y el número de cupos y becas otorgadas por parte del establecimiento educacional. Los beneficiarios se someten al procedimiento normal del proceso educativo implementado por el establecimiento educacional al que ingresan. Dependiendo de lo que

defina el convenio que se firme, existe la posibilidad que el programa pague un arancel por cada alumno en nivelación de estudios (\$5.000 mensuales por 10 meses). También se contempla la compra directa de útiles escolares para el beneficiario/a. Para monitorear el desarrollo de los estudiantes los monitores visitan los colegios periódicamente y verifican la asistencia y las calificaciones.

- Mejoramiento de la empleabilidad: capacitación en oficio. Consiste en el financiamiento de capacitación laboral de acuerdo a un diagnóstico que determina las necesidades y proyección de los beneficios. El programa trabaja en las regiones con instituciones de capacitación reconocidas como INACAP, USACH, INDURA, Universidad de Chile, y opera por medio de la contratación directa. Previo a ello, solicita (en el mes de marzo de cada año) a las instituciones señaladas el programa de cursos que impartirán. Los cursos se seleccionan en función de los requerimientos de los beneficiarios y la proporción de horas prácticas por sobre las horas de teoría. Los cursos realizados pertenecen a distintas áreas orientadas explícitamente al autoemprendimiento, tales como Computación, electricidad, estructuras metálicas, instalaciones eléctricas y sanitarias, repostería, peluquería, entre otras.

Los profesionales (monitores) supervisan en terreno la realización efectiva de los cursos y las condiciones de ejecución de los mismos, definidas en el convenio firmado con cada institución contratada. Además, en dichas visitas, se supervisa el control de asistencia de los beneficiarios.

- Colocación laboral: Independiente o Dependiente.

a) La Colocación Independiente comprende dos beneficios:

i) La formación como microempresario, donde los beneficiarios son asesorados y capacitados por una empresa consultora contratada directamente para tal efecto, y consta de 50 horas de clases presenciales. Las empresas deben proveer los siguiente servicios: elaboración de un plan de negocios para cada beneficiario participante, seguimiento de los participantes por un mes, diseño y elaboración de flujo de caja y plan de ahorro, y formalización de las iniciativas, como iniciación de actividades, elaboración de facturas pago de IVA, entre otras; y/o

ii) Financiamiento directo para la compra de maquinarias, herramientas, mercaderías, pago de permisos y/o pago de patentes, necesarios para el desarrollo de las iniciativas de auto emprendimiento o microempresas iniciadas por los beneficiarios.

b) La Colocación Dependiente comprende la gestión de la contratación formal (con contrato), por parte de un empleador (contratistas, empresas). Hoy es Mi Tiempo realiza actividades de difusión del programa a nivel regional y gestiona directamente la contratación de los beneficiarios por parte de empresas y contratistas contactados especialmente para tal efecto. Se proporciona al empleador un subsidio a la contratación de \$50.000 al mes, por 7 meses por cada beneficiario contratado.

El beneficiario es acompañado por un profesional monitor en el proceso de incorporación laboral (presentación en el lugar de trabajo y firma del contrato laboral). Adicionalmente, se le ofrece al empleador un acompañamiento el que consta de la presencia y apoyo de un profesional del programa, por hasta nueve meses.

4.2.2. Alcance y Cobertura.

Durante el año El año 2001 se implementó una primera intervención, beneficiando a 300 jóvenes (200 de la RM y 100 en la V Región) con un perfil criminológico de baja peligrosidad y que se encontraban eliminando antecedentes. Durante el año 2002 la cobertura se reduce a 200 usuarios por razones presupuestarias, pero se amplía a usuarios de la sexta región con un perfil más complejo (Ministerio de Justicia, s/f).

La cifra de 200 cupos se mantuvo hasta el año 2007 donde se amplió nuevamente a 300⁴, y se proyecta una expansión de éstos de 350 a 525 al finalizar el período 2008-2010, conforme a las recomendaciones establecidas por DIPRES (2005b) y alineando el Plan de desarrollo de los Patronatos y el crecimiento gradual que declara la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del 2008 (Gendarmería de Chile, 2008).

Respecto a la cobertura geográfica del programa actualmente éste no se ejecuta en todo el país, sino sólo en las regiones Metropolitana, de Valparaíso, del Libertador Bernardo O' Higgins, del Maule y del Bío-Bío, proyectándose un incremento gradual durante el año 2008 de 50 cupos para la nueva región de Arica y Parinacota y, 100 cupos para La Serena en el año 2009, Los Ríos Los Lagos y la Araucanía, y el 2010, 75 para Atacama, Aysén y Magallanes (Gendarmería de Chile, 2008).

4.2.3. Modelo de Intervención e Incorporación de Usuarios

En la primera etapa del programa (2001-2002), el sistema de incorporación consistió en invitar a los jóvenes a participar a través de visitas en sus domicilios para luego entrevistarlos a través de un equipo seleccionador. Durante el 2001, el proceso completo estuvo a cargo de Gendarmería y el PANAR, y el 2002 la preselección la realizó PANAR, mientras que la selección final fue asumida por FOSIS.

Los requisitos básicos de ingreso al programa durante éste periodo fueron (Ministerio de Justicia s/f):

- Estar dentro del perfil criminológico y social establecido por MINJUFOSIS
- Tener entre 16 a 29 años (el año 2002 se aceptó un 10% de participantes mayores que la edad indicada).
- Tener la calidad de primerizo.
- Que hubiesen cumplido sus penas.
- Encontrarse en libertad.

En la segunda etapa del programa (2004 -2008) los requisitos de ingresos se modificaron teniendo actualmente los siguientes (Gendarmería de Chile, 2009):

⁴ Esto en términos discursivos, puesto que la cifra efectiva de participantes de HEMT, fue 286 (Gobierno de Chile, 2008b)

- Personas de 18 hasta 35 años (excepcionalmente hasta 40 años), que se encuentren adscritas al Decreto Ley 409 y/o haciendo uso del beneficio de Libertad Condicional.
- Que presenten nivel socioeconómico bajo o deficitario, que se encuentren cesantes o con trabajos precarios e inestables,
- Jefes (as) de hogar (no obligatorio), con nivel de aprendizaje normal lento (como mínimo), Capacidad emprendedora,
- Sin patologías psiquiátricas severas (deterioros graves por adicción y consumo) y,
- Que manifiesten interés en iniciar o fortalecer un proceso de cambio.

La intervención que propone el programa Hoy es mi tiempo, tiene un carácter integral y constante en el tiempo teniendo, en el caso del componente psicosocial, una duración máxima de nueve meses, todo esto con el fin de facilitar la reinserción social y laboral de los ex reclusos.

Para lograr la intervención propuesta el programa tiene distintos niveles de injerencia y compromiso con el beneficiario/a, que se van ajustando de acuerdo a la experiencia aprendida (modelo "construyendo desde la práctica"); una esfera familiar, donde se trabaja con el entorno cercano padres, madres, abuelos, hijos, pareja, para que éstos en conjunto apoyen el proceso de reinserción y, a su vez se beneficien de éste; una dimensión individual, donde se desarrollan actividades que fomentan el desarrollo de competencias y habilidades sociales tales como el manejo de crisis, el control de la ira y el buen uso de tiempo libre; la dimensión educativa, donde se busca insertar nuevamente al usuario o usuaria al mundo laboral enseñándole nuevos oficios y destrezas así como asesorándole en la búsqueda de trabajo o ayudándole en la generación de empleo independiente, siendo esta última el área prioritaria del programa y sus usuarios. Por último existe la dimensión educativa, la cual es deber inexcusable de los participantes del programa, a través de esta se realiza una nivelación de estudios, tanto básicos como medios, para así poder optar a otras áreas de desarrollo dentro del programa.

Las intervenciones realizadas en cada uno de estos niveles se materializan a través de los siguientes recursos técnicos (Ministerio de Justicia, s/f):

- Entrevistas individuales.
- Reuniones familiares.
- Derivaciones institucionales para ampliar sus redes de apoyo.
- Modelaje de habilidades sociales.
- Seguimiento a través de contacto telefónico y visita al usuario y a su familia.
- Contacto institucional para obtener información del estado del usuario en las iniciativas emprendidas.

III. Análisis del Programa “Hoy es Mi Tiempo”.

1. Descripción de la metodología de análisis.

Para el análisis del programa “Hoy es Mi Tiempo” bajo un enfoque de derechos hemos creado y agrupado variables de análisis en tres dimensiones claves: Dimensión Organizacional, Dimensión de Impacto Político-Social y la Dimensión Valorativa. Para la elaboración y selección de las variables, nos hemos basado en los conocimientos generales adquiridos en nuestra formación profesional y la tercera versión del Diplomado Internacional de Especialización en Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Políticas Públicas 2008-2009; en específico, hemos adaptado los rasgos de los “Modelos de Protección Social” presentados por Sonia Fleury (1997 y 2000). Por tanto, cabe señalar que los indicadores propuestos para cada variable son tanto cualitativos como cuantitativos, generando un marco mixto de análisis.

La dimensión Organizacional busca levantar información en torno al funcionamiento básico de un Estado que despliega una política pública con eficiencia y calidad. En éste sentido, se podrá entender la eficacia política de las estructuras de la Administración Pública responsables de la implementación del programa, y los alcances que tiene la respectiva movilización de recursos financieros, institucionales y humanos en relación a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. De esta manera, las variables implicadas en esta Dimensión son: la variable financiera, el tipo de organización y la rendición de cuentas.

Por su parte, la dimensión de Impacto Social busca levantar una evaluación en torno al impacto real que tiene el programa sobre sus beneficiarios, identificando cambios de conducta, mejoras en los niveles de vida, la cobertura y los posibles efectos institucionales de la implementación del Programa. Las variables analizadas son: cobertura, eficacia, beneficio y participación en el mercado laboral.

Por último, la dimensión Valorativa persigue agrupar aquellas variables macro relacionadas con la conceptualización ideológica de la ejecución de cada política o programa. Se busca entender el “espíritu” o la motivación bajo la cuál se produce la movilización de recursos públicos. La importancia de esta dimensión guarda relación con la posibilidad latente de consolidar un enfoque de derechos y de seguridad social en el proceso de formación de políticas públicas. Las variables consideradas en el marco de esta dimensión son Principio Rector y Status.

Cuadro 3: Tabla Resumen de la metodología empleada para el análisis del Programa “Hoy es Mi Tiempo” bajo un enfoque de derechos.

Dimensión	Variable	Indicadores
Organizacional	Finanzas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Mixto</u>: Donaciones – Salarial – Presupuesto - Expansión del presupuesto.
	Tipo de organización	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Cualitativo</u>: Local – Fragmentada – Pública (nacional).
	Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Cualitativo</u>: Responsables identificados, evaluaciones.
Impacto Social	Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Cualitativo</u>: Focal – Ocupacional (Funcional) – Repartición (Universal). ▪ <u>Cuantitativo</u>: Porcentaje población potencial atendida, Porcentaje de postulantes aceptados.
	Eficacia y Calidad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Cualitativo</u>: Estado de avance (grado de ejecución del programa). ▪ <u>Cuantitativo</u>: porcentaje de beneficiarios que terminaron el programa, Número de reincidentes totales luego de seis meses de terminado el programa.
	Beneficio	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Cualitativo</u>: Bienes y Servicios – Proporcional al salario – Universal.
	Participación en el Mercado Laboral	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Cualitativo</u>: Tipo de trabajos desempeñados por los beneficiarios al terminar el programa.
Valorativa	Principio rector	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Cualitativo</u>: Caridad - Solidaridad – Justicia.
	Status	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Cualitativo</u>: Descalificante – Privilegio – Derecho.

La definición y el desarrollo específico de cada variable e indicador se presentarán en la segunda sección de “Análisis del Programa” de éste Capítulo; además, se acompañará el

desarrollo de cada variable con una breve conclusión preliminar en base al resultado de los indicadores.

2. Análisis del Programa.

1. **Finanzas:** forma de financiamiento del programa a lo largo del tiempo.

Indicadores mixtos:

- a) **Donación:** dineros que son entregados directamente al programa por un privado, por una corporación de derecho privado o por una organización sin fines de lucro.
- b) **Salarial:** financiamiento a través de la carga imponible a las remuneraciones de los mismos participantes del programa.
- c) **Presupuesto:** financiamiento a través de aporte fiscal y transferencia directa desde otros organismos gubernamentales.
- d) **Expansión del Presupuesto:** crecimiento del presupuesto durante los años de duración del programa

Hoy es mí Tiempo se financia a través de 2 fuentes (DIPRES, 2005c):

- a) Por aporte fiscal del presupuesto de Gendarmería desglosado en una asignación específica para el programa y otros gastos realizados por Gendarmería correspondientes a Personal y Bienes y Servicio de Consumo, y
- b) Por aporte de otras instituciones públicas como el Ministerio de Educación en forma de becas de nivelación de estudios, Intendencias y Municipalidades a través de fondos concursables a los que el programa postula, cuya importancia relativa se ha incrementado en el período desde un 0,4% a un 5% del presupuesto total.

El presupuesto del programa según la evaluación de la DIPRES (2005c), alcanzó el año 2004 un total de \$754 millones, aumentando así en un 60% respecto del año 2001 que fue sólo \$452 millones, cerca del 0,1% del presupuesto de gendarmería.

Respecto a la expansión del presupuesto, poseemos información oficial incompleta hasta el 2005, por lo que sólo podemos presumir que el presupuesto ha seguido creciendo conforme a las metas que se le han impuesto al programa a través de la Estrategia de Nacional de Seguridad Pública. Sobre esa base, el plan de acción de Gendarmería (2008) habla de un crecimiento del presupuesto para el programa con el fin de financiar su expansión hacia otras regiones así como mayor una cantidad de cupos, subiendo la cobertura de 300 a 450 personas atendidas durante el año 2009.

2. **Tipo de organización:** Esta variable hace referencia a la forma en que se despliega institucionalmente el programa, para éste caso, se medirá la presencia institucional del Programa a lo largo del territorio nacional.

Indicadores:

- a. **Local:** Presencia sólo en un municipio, localidad o región.
- b. **Fragmentada:** Presencia institucional en diversas zonas geográficas y administrativas, ya sea de manera dispersa u ordenada.
- c. **Pública (Nacional):** El alcance institucional del Programa es total, es posible acceder a él en todo el territorio nacional.

El despliegue institucional-territorial del Programa es Fragmentado, ya que según la información disponible hasta el año 2008, sólo se encuentra funcionando en ocho de las quince regiones del país.

3. Rendición de Cuentas (Responsabilización): en esta variable incluimos la responsabilización jerárquica de las políticas de reinserción pos-penitenciaria y, en específico del Programa “Hoy es mi Tiempo”, además de las distintas evaluaciones específicas que se han hecho a éste.

Indicadores

- a. **Responsables:** ubicación jerárquica del proyecto y estructura administrativa interna.
- b. **Evaluaciones:** número de evaluaciones realizadas y características principales de éstas.

Hasta la fecha, el programa depende jerárquicamente del Patronato Nacional de Reos como uno de sus componentes más importantes, aún cuando en mayo del 2009 se anunció la creación de una subsecretaría específica sobre el tema en el país.

Al respecto ya se despachó al Congreso Nacional la iniciativa que crea la figura del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, junto con la Secretaría especial de Prevención del Delito que tendrá a su cargo todas las políticas y programas de prevención, rehabilitación y reinserción social del gobierno, por lo que la figura responsable debiese cambiar, así como también la importancia que la autoridad le asigna al tema elevándolo de un programa aislado a una política verdaderamente transversal de seguridad pública que genera una institucionalidad que se condice con este aumento de relevancia del problema.

En materia Organizacional, HEMT cuenta con un nivel central, donde se desempeña el Coordinador Nacional y una Secretaría, ubicados en las oficinas centrales del PANAR en Santiago. Luego vienen las unidades regionales, que se desempeñan a nivel de los Patronatos Locales, las que son 4: Valparaíso, Rancagua, Concepción y Santiago. (DIPRES, 2005b).

En materia de evaluaciones, el programa HEMT posee dos evaluaciones realizadas durante el traspaso de la responsabilidad jerárquica desde el Fondo de Solidaridad e Inversión Social –FOSIS– al Patronato Nacional de Reos. La primera evaluación fue realizada por FOCALIZA Consultores el 2002, y el 2003 se realizó otra a cargo del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile con un carácter participativo, siendo la única evaluación de percepción disponible del programa.

A las mencionadas evaluaciones es importante agregar que, por la naturaleza misma del proyecto establecido bajo la metodología “construir desde la práctica” (Ministerio de Justicia, s/f) constantemente se realizan procesos de análisis interno y reflexión, pero estos no son sistematizados por lo que quedan sólo como ejercicios internos de auto evaluación.

Posteriormente se cierra el ciclo evaluativo con la sistematización del programa el año 2004, y la evaluación realizada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda al Patronato Nacional de Reos, que incluye un apartado para el programa HEMT. Esta última recoge a las anteriores y sostiene que han sido de carácter global y sin constancia en el tiempo por lo que se dificulta la comparación o el establecimiento de una tendencia, aún cuando ambas arrojaron resultados positivos respecto de la intervención.

Los aspectos evaluados positivamente por los usuarios de HEMT en la evaluación del 2003 fueron el equipo de profesionales, el apoyo en los temas familiares, el estilo de trabajo del equipo, el trabajo en el área psicosocial, la posibilidad de construir un proyecto de vida y la calidad de la capacitación; mientras que el punto peor evaluado fue la capacitación en oficio y colocación laboral (DIPRES, 2005).

Luego de la evaluación realizada el 2005 no existe registro oficial de ninguna otra iniciativa de evaluación por parte del programa o de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, cuestión que resulta preocupante si tenemos en cuenta que han pasado 4 años desde la última y no se tiene más información oficial que la que esta entrega, por lo que se podría llegar cuestionar no a la iniciativa sino la eficiencia misma de HEMT, ya que al no haber control sobre éste es difícil saber si existen problemas concretos y es más complejo aún llegar a resolverlos.

Desde el punto de vista interno, las funciones de monitoreo y evaluación se encuentran establecidas tal y como muestra el cuadro 2

Cuadro 4: Funciones de Monitoreo y Evaluación⁵ (DIPRES, 2005c)

Instrumento	Proceso	Destinatario	Informes involucrados
Instrumentos Técnicos asociados a la Línea de Intervención Hoy es mi Tiempo.	La sistematización del monitoreo y la intervención en la ejecución de la Línea de Intervención Hoy es mi tiempo, se realiza como parte del diseño desde el año 2001, a través de una batería de instrumentos y una base de datos, estos son: la ficha 0, 1, 2, 3 y 4 los cuales están descritos en la Ficha de Antecedentes del Programa Información Complementaria.	- Coordinador Programa. - Secretaria Ejecutiva PANAR - Dirección Nacional de Gendarmería.	Informes de estado de avance del Plan de Acción Institucional.

⁵ Al no existir información oficial actualizada en este punto suponemos que el proceso aún se desarrolla de esta forma.

4. Cobertura: Esta variable busca medir el alcance del Programa en términos de su población potencial, así como también el enfoque empleado para sustentar tal nivel de cobertura.

Indicadores:

- a. Cuantitativos:
 - i. Porcentaje de población potencial beneficiada: $(\text{Población atendida}/\text{población potencial}) \times 100$
 - ii. Porcentaje de postulantes que logra ingresar al Programa: $(\text{Número de personas aceptadas en el Programa}/\text{Número de postulantes}) \times 100$.
- b. Cualitativos:
 - i. Enfoque focal: Los beneficiarios del programa sólo son aquellas personas de mayor o menor riesgo social y económico, pertenecientes a quintiles u otra clasificación. No toda la población potencial es beneficiaria del programa y existe una priorización en el acceso de los beneficiarios en función del gasto limitado por el volumen del presupuesto.
 - ii. Enfoque funcional: Del total de la población potencial, el ingreso al programa está condicionado por el tipo de actividad realizada por el beneficiario. Por ejemplo para ingresar a un programa, sólo podrán hacerlo personas con contrato laboral, jefas de hogar solteras, jubilados que continúen trabajando, entre otros.
 - iii. Enfoque universal: El acceso al programa es concebido como un derecho de la población potencial, su realización es exigible en la medida que se garantiza el acceso al programa para la población que así lo requiera.

Con un promedio anual de 255 beneficiarios en ocho años de existencia y considerando un promedio de egreso al medio libre de aproximadamente 35.300 reos, el porcentaje promedio de población potencial beneficiada con el programa es inferior al 1%. Con respecto al porcentaje de postulantes que logran ingresar al programa, las evaluaciones y sistematizaciones existentes carecen de información, constatándose su carencia en las principales recomendaciones de la DIPRES (2005a): se hace necesario *“establecer las acciones necesarias que permitan contar con información fidedigna respecto de datos esenciales del Programa: población potencial, objetivo, beneficiaria, producción de los componentes a nivel nacional y regional, antecedentes sobre la calidad de las prestaciones”*.

Desde un principio la cobertura del Programa ha sido limitada, durante el año 2007 abarcó a 300 personas, número que se pretende ampliar gradualmente hasta llegar al año 2010 con una cobertura de 525 beneficiarios (Gendarmería de Chile, 2008).

A nivel territorial, la cobertura del Programa también presenta limitaciones, pues hacia el año 2007 sólo funcionaba en las Regiones Metropolitana, de Valparaíso, del Libertador Bernardo O'Higgins, del Maule y del Bío-Bío; durante el periodo 2008-2010 la meta es ampliar la cobertura

territorial a las regiones de Arica y Parinacota, Antofagasta, La Serena, Los Ríos, Los Lagos, La Araucanía, Atacama, Aysén y Magallanes (Gendarmería de Chile, 2008), alcanzando con esto la cobertura a nivel nacional. Cabe señalar que la ampliación territorial del programa en el pasado se ha logrado mediante una redistribución regional de los cupos existentes, disminuyendo los cupos en las regiones con mayor cobertura (Metropolitana y de Valparaíso) para la creación de cupos en una nueva región.

Con respecto a los requisitos de ingreso, éstos en un principio eran muy excluyentes, puesto que la definición del perfil de los beneficiarios respondía a ex reos primerizos jóvenes de baja peligrosidad, bajos recursos, con escolaridad básica o media completa. El año 2003 el perfil de beneficiarios se amplió discretamente tanto hacia perfiles criminales más complejos como a población socialmente más vulnerable, aumentando la edad de postulación hasta los 35 años, incorporando beneficiarios en reclusión con beneficios de salida al medio libre y mujeres.

De esta manera, la cobertura del Programa responde a un Enfoque Focal, poniendo énfasis en variables socioeconómicas, territoriales y psicológicas para discriminar entre usuarios y focalizar la prestación de servicios a un porcentaje reducido de la población potencial. Se constatan los esfuerzos por ampliar gradualmente la cobertura (cuya limitante principal es el presupuesto), sin embargo, las soluciones encontradas en éste sentido se mantienen dentro del marco focalizador, convirtiendo el acceso al Programa en un "privilegio" por el que los beneficiarios potenciales deben competir "currículo en mano" por conseguir.

5. Eficacia y Calidad: esta variable persigue conocer el impacto del programa y su eficacia como herramienta que disminuye la reincidencia y, al mismo tiempo reinserta a las y los ex-reclusos.

Indicadores cuantitativos:

- a. **Porcentaje de personas que terminaron el programa:** estará dado por la siguiente resta: (total de personas que ingresan al programa - número de personas que egresan)*100.
- b. **Número de reincidentes totales luego de seis meses de terminado el programa:** número de personas que reinciden según los términos empleados en el marco teórico.

Indicador Cualitativo:

- a. **Grado de Avance del programa:** se refiere a la consolidación de la implementación del programa y cada uno de sus componentes.

Según la evaluación de la DIPRES (2005c) la eficiencia y la calidad del programa estaban dadas por los siguientes números:

- El 100% de quienes son atendidos en el subcomponente de Intervención Psicosocial reciben atención en todos los años analizados.
- El 100% de los beneficiarios que inician nivelación de estudios, lo terminan.
- En cuanto al subcomponente Colocación, los resultados son adecuados en función de los lineamientos del HEMT de privilegiar la colocación independiente. Es así como el porcentaje de

beneficiarios incorporados a una fuente laboral dependiente registra una baja ostensible desde un 23% en el año 2001 a un 2% en el año 2004. En tanto el porcentaje de beneficiarios incorporados a una fuente laboral independiente, registra una sostenida alzada desde un 77% el 2001 a un 98% el año 2004.

- La cobertura del componente HEMT es de un 100% todos los años respecto de su población objetivo, no obstante el año 2004 sólo alcanza el 2% de la población potencial.

En cifras esto se traduce en los últimos años en (Árzola & Godoy, 2008):

- 2006: 250 personas ingresaron al programa
- 2007: 286 personas ingresaron al programa.
- El 80% de los usuarios terminan el proceso y no presentan reincidencia durante los 6 meses siguientes, lo cual es un porcentaje aceptable para el programa y para la intervención en sí.

En cuanto a la capacitación durante el 2007, 286 personas han sido capacitadas en un oficio o en la modalidad de autoemprendimiento en las regiones de en V, VI, VII, VIII y RM.

Aún no se tienen cifras respecto del 2008, y no se conocen reincidentes que hayan pertenecido al programa, por lo que la intervención en términos generales puede ser considerada efectiva.

6. Beneficio: Esta variable guarda relación con las características de los beneficios provistos por el programa a sus beneficiarios. Igualmente, cada indicador responde a distintos modelos de protección social (Fleury & Molina, 2002).

Indicadores:

- a. Bienes y Servicios:** Los beneficios son la entrega de bienes y servicios de manera temporal y asistencial. Considera la situación vulnerable específica de los beneficiarios para focalizar las prestaciones. Una vez finalizada la asistencia, la responsabilidad de la seguridad social recae en el mismo individuo.
- b. Proporcional al Salario:** Los beneficios entregados son proporcionales al salario. El mismo pago del beneficiario o su contribución al "seguro social" mediante descuentos legales e impuestos funciona como contrapartida de las prestaciones realizadas por los proyectos y programas públicos.
- c. Universal:** Los beneficios entregados responden a una lógica de derechos caracterizada por la seguridad social, siendo permanentes y amplios. No considera la circunstancia del beneficiario, si no su condición de titular de derechos.

El Programa Hoy es Mi Tiempo presta y facilita apoyo psico-social personalizado, nivelación de estudios, capacitación en oficios y colocación laboral dependiente e independiente. Dichas prestaciones tienen un carácter temporal, finalizando al momento de concluir formalmente las terapias, los estudios, la capacitación o la colocación según corresponda. Los seguimientos una vez terminada la prestación de servicios son escasos, dando paso a una conceptualización del Programa basada en una "oportunidad única" en el que el disfrute de las prestaciones deben bastar para una reintegración plena a la sociedad, sin considerar los eventuales percances laborales y psicológicos propios de un entorno inestable. Todo esto sin considerar que año a año

la "competencia" incrementa, puesto que el menos del 1% de cobertura del Programa no alcanza a cubrir con rapidez la brecha numérica generada por las más de 30.000 personas que egresan al medio libre anualmente.

Así, el Programa se configura bajo un enfoque de Bienes y Servicios propio de un modelo asistencialista en el que se genera una "oportunidad" a partir de prestaciones sobre focalizadas y temporales.

7. Participación en el Mercado Laboral. En éste punto queremos evaluar la capacidad del programa de reinsertar a la población post-penitenciaria en el mercado laboral.

Indicador:

- a. Tipo de trabajos desempeñados por los beneficiarios al terminar el programa:** se refiere a la cantidad de capacitaciones que se realizan en el programa y a la modalidad de reinsertación laboral que seleccionan los usuarios de éste.

Entre el 2001 y el 2007 las personas que optaron a las capacitaciones que ofrece el programa fueron cerca de la mitad de los usuarios, tal como muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 5: Personas ingresadas y efectivamente capacitadas o colocadas de forma dependiente (2001-2007).

Año	2001a	2002a	2003b	2004c	2005d	2006d	2007e
Ingresados al Programa	300	200	200	200	200	250	286
Capacitados	233	77	92	106	---	---	140
Modalidad Autoemprendimiento	66	100	148	196	---	---	129
Inserción Laboral Dependiente	20	17	11	4	---	---	---

Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales

a: Datos obtenidos de la sistematización del HEMT s/f

b: Promedio simple establecido a partir de los datos de 2002 y 2004

c: Datos obtenidos a partir de la evaluación de DIPRES (2005)

d: No se encontró información oficial para estos años

e: Datos obtenidos de la Cuenta pública de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2008)

Respecto a la inserción laboral dependiente, ésta, al no ser prioritaria para el programa debido a la dificultad que los ex reclusos tienen para conseguir empleo dependientes por sus antecedentes penales, ha ido paulatinamente disminuyendo en cantidad, conforme aumenta la modalidad autoempleo la que si bien es una forma interesante de abordar el derecho al trabajo, puede no mejorar la calidad de vida ya que el empleo independiente es muchas veces inestable y puede no garantizar la restauración del derecho en igualdad de condiciones. Es por esto que resulta de suma importancia realizar una evaluación del impacto de las capacitaciones y sobre todo de las modalidades de reinsertación laboral dependiente e independiente a fin de conocer los verdaderos efectos del programa sobre las personas que participaron de él y si éste efectivamente les ayudó a reintegrarse a la sociedad.

8. Principio Rector: corresponde a la filosofía de intervención que rige al programa.

Indicadores:

a. Caridad. Para comprender el concepto caridad, adoptaremos de las acepciones existentes en la definición proporcionada por la Real Academia Española (2009):

- Limosna que se da, o auxilio que se presta a los necesitados.
- Actitud solidaria con el sufrimiento ajeno.

b. Solidaridad. "Adhesión circunstancial a la causa o a la empresa de otros" (RAE, 2009), donde se funden cuatro nociones culturales: el sentimiento compasivo, la actitud racional del reconocimiento de la dignidad del otro, el valor en términos de imperativo moral y la implicación responsable (Caritas Españolas, 1998).

c. Justicia. La entenderemos como una de las cuatro virtudes cardinales, que inclina a dar a cada uno lo que le corresponde o pertenece, en torno al derecho, la razón y la equidad (RAE, 2009).

Si analizamos brevemente los conceptos aplicándolos al programa como principio rector, podemos darnos cuenta que el más cercano al espíritu de "Hoy es mi Tiempo" es el último, puesto que los dos conceptos anteriores implican, implícita o explícitamente, conceder asistencialmente a alguien una capacidad o un derecho que antes no poseía y, que sin esa intervención, probablemente nunca hubiese alcanzado, en cambio en la noción de justicia, aparece el principio restaurador de una condición latente que, en el caso de la población ex-penitenciaria, son sus derechos, los cuales son inherentes a su condición humana.

Si bien felizmente el principio rector de HEMT es la Justicia en los términos definidos, la forma de conseguirla se presenta constantemente bajo un modelo asistencial de protección social (Fleury, 1997) en distintas intensidades dependiendo del sub-componente de intervención.

9. Status: Esta variable busca entender la concepción implícita en el programa o proyecto en relación a su fin público. El acceso al programa puede circunscribirse desde la asistencia descalificante hasta la realización efectiva de un derecho humano.

Indicadores:

- a. Descalificante:** La carencia del beneficiario es solucionada por medio del asistencialismo temporal, pues la primera responsabilidad de la seguridad social es del mismo sujeto, quien ha fallado en su consecución.
- b. Privilegio:** Las prestaciones del programa son un privilegio de un grupo discriminado positivamente para el ingreso al programa, pues "se han ganado" la asistencia por méritos particulares.
- c. Derecho:** La ejecución del programa o proyecto responde al deber del Estado de realizar un derecho humano identificado y reconocido en la problemática pública abordada.

La concepción implícita que predomina en el Programa Hoy es Mi tiempo es principalmente el Privilegio. Más allá de los rasgos asistencialistas provistos por la temporalidad y el enfoque de Bienes y Servicios descrito previamente en la variable de "Beneficio", es posible observar los efectos de la cobertura sobre los beneficiarios potenciales: la oferta se restringe sólo a algunas regiones del país y a una porción muy pequeña de la población post penitenciaria,

discriminando ya sea por motivos de diseño técnico o limitantes presupuestarias el ingreso al Programa. De esta forma, pareciese ser que sólo una parte de la población post penitenciaria tiene derecho a acceder a las prestaciones del Estado, y más importante aún, a la reinserción social y la protección del derecho al trabajo.

IV. Conclusiones y propuestas para consolidar el enfoque de derechos en el Programa.

A partir del análisis realizado al Programa hemos identificado puntos críticos que pueden condicionar en el futuro el buen desarrollo del programa y de la política de reinserción social en un marco de derechos.

Desde el punto de vista de las finanzas, el presupuesto crece conforme adquiere importancia política la reinserción social de las y los ex reclusos en el país, pero esta exacerbación del tema, positiva y necesaria porque tiene impactos de largo plazo en la ruptura del círculo vicioso de la delincuencia, no está acompañada de los mecanismos adecuados de control y monitoreo de gastos al interior del programa, así como tampoco de un sistema de evaluaciones de sus distintos componentes, situación que en el corto plazo puede tornarse preocupante, más si el programa evoluciona en cuanto a su cobertura regional y a la cantidad de personas que atiende.

Respecto a la cobertura, el Programa tiene un carácter fragmentado dado su presencia sólo en algunas regiones, al respecto es necesario señalar que si bien se constata y valora la intención y los esfuerzos por ampliar la cobertura territorial del Programa y su presencia institucional (se proyecta que sea completa para el 2010), esta deficiencia es grave ya que constituiría un perjuicio y una discriminación solapada a la población postpenitenciaria de las regiones que no cuentan con esta oferta programática de reinserción. En suma, al momento de evaluar la consecución de la cobertura nacional, no se debe eludir la responsabilidad política del Estado sobre la provisión de derechos aduciendo explicaciones en torno a la gradualidad de la implementación de los DESC, dado que la asistencia a la población postpenitenciaria es un deber inmediato, por su condición de vulnerabilidad (ONU, 2005).

Respecto a la futura creación del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, junto con la Secretaría especial de Prevención del Delito que tendrá a su cargo todas las políticas y programas de prevención, éstas se presentan como una ventana de oportunidad para consolidar la importancia relativa del programa y del tipo de intervención que éste desarrolla dentro de la agenda gubernamental, donde los derechos humanos en general y los derechos económicos, sociales y culturales en particular adquieren protagonismo con el fin de eliminar las discriminación y el estigma social que sufren las personas que han sido reclusas por cometer algún delito. Creemos que éste es el camino que debe seguir el gobierno a través de sus distintos planes y, en especial, a través de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, que si bien se ha implementado con cierto éxito ha sufrido fuertes críticas, por parte de instituciones especializadas en el tema debido a la falta de profesionalismo y sistematización con que se ha desarrollado⁶.

En esta misma línea, la crítica de falta de profesionalismo también puede ser aplicable a la ejecución de HEMT, debido a la carencia de evaluaciones periódicas y a la falta de datos estadísticos elementales, como la cantidad de postulantes año a año, las proyecciones de crecimiento, las tasa de reincidencia o de deserción del programa, enfoque de género, entre otros, que dificulta no sólo el trabajo investigativo y el control de la ciudadanía sobre el programa, sino que produce una sombra de duda sobre el mismo muy difícil de soslayar.

⁶ Al respecto son interesantes los análisis realizados por Paz Ciudadana y el Instituto Libertad y Desarrollo respecto a las falencias de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

Para mejorar lo anterior, se hace imperativo establecer un sistema de información estadística, así como también un sistema de evaluación que vaya de la mano con el sistema presupuestario, a fin de institucionalizar una lógica de transparencia y monitoreo de la intervención que le permita consolidarse y legitimarse como una iniciativa modelo a nivel latinoamericano. Con tal fin, sería positivo calcular el impacto del programa en los usuarios una vez terminado a fin de hacer un breve seguimiento de los egresados, estableciendo tendencias y modificaciones de los sub-componentes de capacitación y reinserción laboral de acuerdo a las experiencias y a las necesidades de éstos y el mercado laboral.

Desde el punto de vista del Impacto del Programa, éste muestra en general que sus efectos en la sociedad son positivos, logrando entregar prestaciones que benefician altamente a los usuarios y su entorno. Sin embargo, las principales falencias identificadas radican en la cobertura, el enfoque asistencial, la falta de sistematizaciones y evaluaciones específicas para cada componente, así como también monitoreos y seguimientos luego de finalizado el programa. Las falencias en información técnica sólo permiten una apreciación parcial e incompleta de la rentabilidad social del Programa. Para dar solución a esto se deberían establecer evaluaciones de rentabilidad social de la intervención y de la efectividad de las capacitaciones para generar un círculo virtuoso de aprendizaje dentro del Programa. Otro tipo de evaluación que es esencial es la realizada a cada uno de los sub-componentes, a fin de corregir problemas particulares y potenciar elementos propios de la iniciativa.

La implementación de este sistema de evaluación permitiría mejorar la calidad de los servicios entregados a los usuarios y los productos estratégicos del programa como la reinserción laboral en la modalidad de autoemprendimiento, a fin de generar alternativas de empleo independiente que agreguen valor a las personas que se adscriban a ella, mejorando sus competencias con miras al mercado laboral. Con esto queremos decir que la calidad no sólo tiene que ser vista desde la óptica interna en cuanto a dar un buen servicio, sino también externa, generando alternativas reales de superación de la pobreza y la situación de vulnerabilidad social en la que se encuentra la población beneficiaria de HEMT.

Un último mecanismo de evaluación relevante es la evaluación participativa, proceso donde los profesionales de HEMT debiesen conversar y discutir los avances, retrocesos, aciertos y desaciertos de la intervención con sus usuarios, dándole importancia a su percepción e internalizándola en el flujo de información para la toma de decisiones.

Desde el punto de vista del status de la intervención, se presentan falencias en cuanto a la población potencial y el nivel territorial, así como también en los requisitos de ingresos. Dicha situación potencia la concepción asistencial de este tipo de beneficios como un premio o un privilegio de algunos, dejando en evidencia un enfoque "sobre focalizador" reñido con el enfoque de derechos. Junto con esto, la provisión de prestaciones sociales por parte del Estado en éste Programa tales como las intervenciones psico-sociales, las capacitaciones y la colocación laboral responden a componentes propios de un modelo de seguridad social, lamentablemente, dichas prestaciones tienen un carácter temporal y toman lugar dentro de un Programa focalizado específicamente en la población penal post penitenciaria, dando pie a una concepción asistencial. En este sentido, y con el fin de consolidar un Estado social de derechos, sería interesante estudiar la forma de diseñar e implementar una política pública que potencie relaciones interinstitucionales e intersectoriales más dinámicas con el fin de coordinar y posicionar de mejor forma la prestación

de éste tipo de servicios a una población objetivo mayor, definida como socialmente vulnerable y en situación laboral precaria.

Aún con lo anterior, se considera un avance en cuanto a la generación de políticas con enfoque de derechos que el principio rector del programa sea la justicia, ya que esto permite "restaurar" una condición primaria, considerando al otro como un igual que ha "perdido" temporalmente su derecho, que puede recuperarlo y reintegrarse efectivamente a la sociedad.

Respecto al derecho al trabajo en específico, una primera aproximación indica que el Programa Hoy es Mi Tiempo contribuye efectivamente a la realización de éste, proveyendo a sus beneficiarios de nuevas herramientas para enfrentar el mundo laboral. Sin embargo, la realización del derecho al trabajo de la gran mayoría de la población postpenitenciaria es incompleta: la concepción valorativa del privilegio, la predominancia de un enfoque asistencial, la discriminación territorial y "curricular" en su acceso, la falta de un enfoque de género claro y las limitantes presupuestarias y de información técnica van en perjuicio de la Accesibilidad a éste derecho, en específico en lo referido al principio de No Discriminación (ONU, 2005).

Igualmente, y en relación a lo señalado en las primeras páginas de éste trabajo, con respecto a la política de reinserción social postpenitenciaria y el programa Hoy es Mi Tiempo, el Estado debe cumplir con:

1. La obligación de Respetar: eliminar los componentes de discriminación del Programa y abstenerse de limitar el acceso al trabajo digno de todas las personas.
2. La obligación de Aplicar: Proporcionar, facilitar y promover el derecho al trabajo, aumentando los recursos asignados en la reducción de desempleo, en especial entre los grupos o personas desfavorecidas.

Finalmente una intervención basada en el enfoque de derechos como la que propone "Hoy es Mi Tiempo", es positiva en cuanto a la disminución de la reincidencia delictual, pero necesita consolidar sus mecanismos de acción así como su estructura administrativa interna, y para lograr esto deben llevar a cabo modificaciones importantes que tienen que ser apoyadas no sólo de forma política, sino también económica por la autoridad gubernamental y por los responsables de la política de seguridad pública con el fin de legitimar un tipo de intervención que es integral y de largo plazo, en donde se busque romper decididamente con el ciclo delictual.

En este sentido, para posicionar públicamente el trabajo como factor de reinserción laboral y social se hace necesario reconceptualizar una nueva política de seguridad ciudadana y laboral, cuya preponderancia presupuestaria vaya más allá de la gestión inmobiliaria de cárceles y estímulos económicos al mercado laboral. Esto no será posible sin una reconfiguración política y social profunda que requiere de diálogo abierto y madurez democrática para generar un nuevo pacto social (Hopenhayn, 2007) basado en la provisión de derechos.

Bibliografía.

1. Arriagada, I. & Godoy, L. (2000). Prevenir o Reprimir: Falso Dilema de la Seguridad Ciudadana. En *Revista de la Cepal*. Año 24 (70). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
2. Árzola, M.E & Godoy, D. (2008). *Estrategia Nacional de Seguridad Pública. ¿Se Cumplen las Metas?* Informe Social N°113. Santiago: Instituto Libertad y Desarrollo.
3. Blanco, J. (2005). *Nuevos Desafíos Penitenciarios: Inserción Laboral De Los Reclusos*. Tesis para optar al grado de Máster de Políticas Públicas Universidad de Chile.
4. Cáritas Españolas. (1998). *La Solidaridad le da Sentido a tu Vida*. San Bernardo, España: Cáritas Españolas.
5. Dammert, L. & Díaz, J. (2005). *Los desafíos del sistema carcelario en Chile*. FLACSO-Chile. Obtenido el 30 de mayo del 2009, de <http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=1218>.
6. Dirección de Presupuesto de Chile (DIPRES). (2005a). *Síntesis ejecutiva del Programa Patronato Nacional de Reos*. Obtenida el 30 de mayo del 2009, de www.dipres.cl/574/articles-14946_doc_pdf.pdf.
7. Dirección de Presupuesto de Chile (DIPRES). (2005b). *Programa de Rehabilitación y Reinserción Social. Conclusiones y Recomendaciones comunes a los Programas Evaluados*. Ministerio de Justicia. Santiago, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
8. Dirección de Presupuesto de Chile (DIPRES). (2005c). *Informe Final Programa Patronato Nacional de Reos*. Ministerio de Justicia, Gendarmería de Chile. Santiago, Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.
9. Espinoza, (s/f). *Programas de Reinserción Social en el Sistema Cerrado y en Libertad*. Presentación ppt, vista el 25 de abril de 2009 en http://www.comunidadyprevention.org/docs/stg_presentaciones/Olga%20Espinoza%20-%20Programas%20de%20Reinsercion%20CESC.ppt.
10. Espinoza, O. (2009). *Rehabilitación y Reinserción social en el Medio Libre: Buenas Prácticas*. Presentación ppt., preparada para la segunda reunión de Autoridades responsables de Política Carcelaria y Penitenciaria, OEA.
11. Espinoza, O. & Martínez, F. (2007). Políticas De Reinserción Post Penitenciaria. Eliminación De Antecedentes Penales En Chile, en *Revista de Estudios Penitenciarios y Criminológicos*, N° 10 vol. 1. Ministerio de Justicia Gendarmería de Chile.
12. Fleury, S. (1997). *Estado sin ciudadanos*. Buenos Aires, Argentina: Lugar Editorial S. A.
13. Fleury, S. & Molina, C. G. (2000). *Modelos de Protección Social*. Obtenido el 30 de mayo del 2009, de http://www.fundacionhenrydunant.org/documentos/Modelos_Proteccion_Social_Sonia_Fleury.pdf
14. Fundación Paz Ciudadana. (1997). *Costo de la delincuencia en Chile*. Santiago de Chile.
15. Gendarmería de Chile. (2008). *Plan de acción institucional del año 2008*. Obtenido el 30 de mayo del 2009, de http://www.gendarmeria.cl/comun/servletDescarga?ruta=imagenes/2009053016/0_Plan%20de%20Acci%BFn%202008.pdf
16. Gendarmería de Chile. (2009). *Reinserción social postpenitenciaria*. Sitio web de Gendarmería de Chile. Revisado el 30 de mayo del 2009, de http://www.gendarmeria.cl/interior_rein_postpenitenciario.html.

17. Gobierno de Chile. (2008a). *Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010, versión 2008*. Santiago.
18. Gobierno de Chile. (2008b). *Cuenta Pública Anual 2007*. Santiago, Gobierno de Chile, obtenida el 28 de mayo de 2009, de http://www.ssi.gov.cl/dis_documentos/08/enero/Informe_Cuenta_Publica.pdf
19. Hopenhayn, M. (2007). *Derechos sociales, deudas pendientes y necesidad de un nuevo pacto social*. Notas de Población N° 85. Santiago: CEPAL.
20. Ministerio de Justicia. (S/F). *Sistematización Programa Hoy es Mi Tiempo*. Obtenido el 30 de mayo del 2009, de http://www.dpp.cl/Documentos/Documentos_Noticias/20070827.04541790HOY_E_S_MI_TIEMPO.PDF
21. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). (2002). *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos*. Obtenido el 30 de mayo del 2009, de http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/h_comp34_sp.htm.
22. Organización de Naciones Unidas (ONU). (1995). *Propuestas de Acción para las Personas con Discapacidad*. Buenos Aires, Argentina: Lumen.
23. Organización de Naciones Unidas (ONU). (2005). *Observación General N° 18 sobre el Derecho al Trabajo*.
24. Pollock, J. (1997). *Rehabilitation Revisited*. En US: Prisons: Today and Tomorrow. Maryland, United States Aspen Publishers, 1997.
25. Real Academia Española. (2009). Definición de Justicia y Caridad. Obtenida el 27 de mayo del 2009, de <http://rae2.es/Justicia>, y <http://rae2.es/Caridad>.
26. Williamson, B. (2004). *Políticas y programas de Rehabilitación y Reinserción de los Reclusos: Experiencia Comparada y Propuestas para Chile*. Fundación Paz Ciudadana.