

## Abstracto de Cooperación Técnica

### I. Información Básica del proyecto

▪ País/Región:	Chile
▪ Nombre de la CT:	Fortalecimiento de Capacidades y Empoderamiento Económico a Mujeres Privadas de Libertad para la Reinserción e Inclusión Social
▪ Número de CT:	CH-T1164
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Rodrigo Serrano (IFD/ICS), Jefe de Equipo; Carlos Cordovez (ICS/CCH); Norma Peña (IFD/ICS); Carolina Carrasco (FOMIN/MIF); María Teresa Villanueva (MIF/MSM); y Nathalie Hoffman (IFD/ICS)
▪ Indicar si es: Apoyo Operativo, Apoyo al Cliente, o Investigación y Difusión	Apoyo al cliente
▪ Referencia a la Solicitud: (IDBDOCS #)	Ayuda Memoria de la misión
▪ Fecha del Abstracto de CT:	Agosto 18 de 2015
▪ Beneficiario (países o entidades que recibirán la asistencia técnica):	Banco Estado de Chile y Ministerio de Justicia de Chile
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto	Banco Interamericano de Desarrollo
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$300.000 al Fondo de Seguridad Ciudadana
▪ Contrapartida Local, si hay:	Pendiente por confirmar
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses
▪ Fecha de Inicio Requerido:	Diciembre 2015
▪ Tipos de consultores (firmas o consultores individuales):	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	IFD/ICS
▪ Unidad Responsable de Desembolso (UDR):	IFD/ICS
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si, equidad de género y micro créditos a mujeres
▪ CT incluida en CPD (s/n):	n
▪ Prioridad Sectorial GCI-9:	Instituciones para el crecimiento y bienestar social

### II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 Las mujeres en privación de libertad enfrentan desafíos adicionales a los de los hombres en los procesos de rehabilitación y reinserción social y laboral. Como los centros penitenciarios en América Latina han sido diseñados en función de la población masculina, las mujeres son afectadas por la carencia de espacios de guardería y alojamiento para hijos pequeños, la ubicación en centros alejados de las familias, la ausencia de apoyo psicológico a madres e hijos durante la primera fase del encierro y separación, la carencia de atención en salud materno infantil, sexual, reproductiva y mental, las restricciones a la visita íntima, y la falta de oportunidades de mantenimiento de lazos familiares. Las cárceles reproducen los roles tradicionales de dependencia económica de las mujeres, lo cual se evidencia en la falta de iniciativas para contribuir al sustento económico familiar, de programas de pre-egreso, de preparación y capacitación para el trabajo y de autonomía económica<sup>1</sup>, de acompañamiento en la reconstrucción de los vínculos familiares, lo cual es clave en el caso de hijos pequeños, impidiendo una efectiva reinserción.

<sup>1</sup> Muchas veces la oferta de capacitación a mujeres se restringe a oficios de cuidado, limpieza y cocina, sin opciones con más salida, calificación y competitividad en el mercado laboral.

- 2.2 **En Chile las mujeres representan el 10.7% de la población penitenciaria (10.949 mujeres)<sup>2</sup> distribuidas en 3.068 en el subsistema cerrado, 107 en el semiabierto y 7.774 en el abierto.** El Centro Penitenciario Femenino (CPF) San Joaquín de Santiago alberga a 659 mujeres. En el país<sup>3</sup>, las mujeres son imputadas principalmente por delitos por ley de drogas (52.4%) y robos (29.4%) seguidos de homicidios (4.1%), hurto (4.1%), delitos económicos (2.3%) y comercio sexual (1.5%). Antes de la detención, el 32% trabajaba en comercio. El 65.7% de las mujeres manifiesta querer trabajar independientemente. La edad promedio es 37 años y el 94% tiene hijos (en promedio 2.7 por mujer). El 30.3% es jefa de hogar sin pareja estable y el 12% lleva más de nueve años en encarcelamiento. En 2012 el 46,3% de las privadas de libertad tenía educación básica, 47,9% media, 3,4% superior y 2,1% no poseía instrucción.
- 2.3 **Desde el 2008 Chile ha priorizado el diseño e implementación de políticas penitenciarias con enfoque de género,** desarrollando una política de diferenciación positiva, con espacios y condiciones adecuados para el cuidado pre/post natal, así como para la atención de lactantes. Más recientemente, creó una mesa de trabajo para impulsar programas de reinserción como el Programa de Competencias Sociales de tipo cognitivo-conductual, el Programa de Residencias Transitorias para Niño(a)s con sus Madres Privadas de la Libertad y el Programa Abriendo Caminos. En el CPF la Gendarmería ofrece capacitaciones y vinculación laboral con empresas a través de los Centros de Educación y Trabajo (CET). Permite una nivelación educativa y cuenta con un equipo de apoyo psicosocial. Algunas ONGs promueven programas de capacitación, capacitaciones en emprendimientos, apoyo psicosocial y acompañamiento post penitenciario para la vinculación laboral y la reconstrucción del vínculo familiar.
- 2.4 **A pesar de los esfuerzos del país, se presentan tasas de reincidencia delictiva mayores a las de sistemas con políticas de reinserción comparadas<sup>4</sup>.** Según un estudio del 2013<sup>5</sup> 60% de las reclusas nunca había estado en la cárcel, mientras que el 38% era reincidente, 4.6 puntos menos que la reincidencia en los hombres (42.6%). Del grupo reincidente de mujeres, el 22% había estado en la cárcel dos veces, el 10% por lo menos cuatro veces, el 6% tres veces y el 2% una vez.
- 2.5 **Varios programas e iniciativas de reinserción laboral y social se han puesto en marcha en Chile para atender a la población penitenciaria, sin embargo, no cubren al total de la población, algunos tienen interrupciones y no son de carácter integral.** El programa de atención post-penitenciaria para la reinserción social y laboral Hoy Es Mi Tiempo logró la nivelación educacional-laboral del 95% de los participantes pero sólo el 10% consiguió y mantuvo un trabajo, por lo cual se introdujo el “auto-emprendimiento”, con talleres y capital

---

<sup>2</sup> Datos al 31 de mayo de 2015. Unidad de Estadística, Subdirección Técnica, Gendarmería de Chile.

<sup>3</sup> “Demandas y características de capacitación laboral que fomente una reinserción social, laboral y familiar en mujeres privadas de libertad en cárceles chilenas”. SERNAM y Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, Mayo de 2013.

<sup>4</sup> Inglaterra y Gales, Canadá, Alemania, España (País Vasco, Comunidad de Madrid y Cataluña) y algunos estados de EEUU. Véase Nota Sectorial “Sistema Penitenciario y Justicia Penal Juvenil”.

<sup>5</sup> Idem. SERNAM e Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, Mayo de 2013.

semilla. El Programa de Reinserción Social, logró un 32% menos de reincidencia de hombres con el modelo de riesgo-necesidad-disposición a responder<sup>6</sup>. Desde el 2011 el Instituto de Formación y Capacitación Popular (INFOCAP) y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) desarrollan un programa de capacitación para el trabajo y capital semilla que ha beneficiado a privados de libertad en el egreso, el cual constituye la etapa de salida del programa más amplio Emprender en Libertad. Este último apoya el micro emprendimiento de mujeres privadas de libertad a través del desarrollo de competencias técnicas y de emprendimiento, el acompañamiento psicológico y la entrega de capital semilla<sup>7</sup>. Con el Programa Puente, FOSIS en convenio con las municipalidades, proporciona apoyo psicosocial a familias haciendo una conexión con la oferta de servicios sociales público-privados. El programa Volver a Confiar<sup>8</sup> propuso una intervención de apoyo post penitenciario multidimensional a nivel local para la reinserción de hombres y mujeres.

**2.6 Aproximadamente el 80% de las mujeres que ingresan a los centros penitenciarios tienen como meta formar un micro emprendimiento al salir<sup>9</sup>.**

El bajo nivel educativo limita las posibilidades de acceder a empleos calificados, a lo cual se suma la dificultad de conseguir empleo con antecedentes penales<sup>10</sup>. El autoempleo realizado desde la casa, calles o ferias predomina entre las mujeres egresadas de las prisiones; aunque reporta ingresos menores a los asociados con actividades delictivas, permite atender las necesidades familiares y el cuidado de los hijos.

**2.7 En el mundo, los programas de microcréditos orientados a población privada de libertad son pocos, con abordaje limitado y poco se sabe sobre su efectividad.**

Algunos casos de alianzas de gobierno, bancos y fundaciones para otorgar microcréditos a privados de libertad durante el encierro y el egreso (Argentina, España, Argelia, India, Turquía, Guatemala y Costa Rica), proporcionan asesoría en emprendimiento y parecen tratarse de pilotos sin evaluaciones. Una evaluación de Emprender en Libertad de Chile<sup>11</sup> identificó como aspectos a mejorar para aumentar su impacto: (i) profundizar destrezas y habilidades socio-ocupacionales; (ii) proveer apoyo psicosocial; (iii) crear vínculos con empresas; (iv) coordinar redes de derivación municipales y locales; y (v) realizar seguimiento intensivo post penitenciario.

---

<sup>6</sup> Impacto del "Programa de reinserción social" sobre la reincidencia de hombres adultos condenados por delitos. Ministerio de Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría de Prevención del Delito. Rodrigo Pantoja, Gonzalo Guzmán, 2011.

<sup>7</sup> "Emprender en Libertad, Reinserción Social" Documento conclusivo sobre el aporte intersectorial público/privado para una reinserción integral con foco en emprendimiento intrapenitenciario. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile en alianza con Fundación San Carlos de Maipo. Noviembre 2013.

<sup>8</sup> "Volver a Confiar: caminos para la integración post carcelaria", Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Atendió a un grupo de 22 hombres y 9 mujeres con compromiso delictivo alto.

<sup>9</sup> Estimado de datos de Gendarmería, ONGs y expertos en sistema penitenciario en Chile.

<sup>10</sup> Idem. SERNAM y e Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, Mayo de 2013.

<sup>11</sup> "Evaluación Programa Emprender en Libertad" encargado por SERNAM y ejecutado por el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Mayo 2013.

- 2.8 **Objetivo de la Cooperación Técnica.** Contribuir a la reinserción integral y a la reducción de la reincidencia delictiva a través del diseño e implementación de un piloto de reinserción e inclusión económica y emprendimiento de mujeres en conflicto con la ley, y su correspondiente evaluación, así como de la asistencia técnica a las iniciativas del país para la reinserción integral y prevención de la violencia.
- 2.9 **Valor agregado y alienación.** Esta Cooperación Técnica (CT) tomará la experiencia de los programas que ofrecen apoyo a la reinserción social y laboral complementándolos con apoyo psicosocial; igualmente otorgará capital semilla y microcrédito; atenderá la población penitenciaria con riesgo bajo, medio y alto (algo que pocos programas han hecho); cubrirá medio cerrado y abierto; y desarrollará un modelo de atención integral que responda a las carencias y retos encontrados por las mujeres en los programas impulsados en el país; finalmente el programa también será evaluado. La CT se apoya en la experiencia acumulada por la Gendarmería de Chile, el Ministerio de Justicia, y el Banco del Estado de Chile. Se beneficiará de la experiencia del FOMIN y la División de Capacidad Institucional del Estado (ICS) en rehabilitación e inserción social post penitenciaria, programas de micro finanzas y reducción de la violencia contra las mujeres. Está alineada con el GCI-9 y la Estrategia de Instituciones para el Crecimiento y Bienestar Social (GN 2587-2), el Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia, la Nota Sectorial “Sistema Penitenciario y Justicia Penal Juvenil” (Abril 2014) y la Estrategia de País 2014-2018 en su área de profundizar el crédito del sector financiero a los sectores con alto impacto sobre el desarrollo del país, incluyendo a las mujeres e igualmente de avanzar hacia la equidad de género mediante una agenda transversal vinculada con las principales políticas públicas, y el Programa de Gobierno Chile de Todos 2014-2018 en donde se plantea la necesidad de promover una política penitenciaria integral, cuyo eje sea la rehabilitación y reinserción social<sup>12</sup>.

### III. Descripción de las actividades y resultados

- 3.1 **Componente 1: Piloto de reinserción económica y emprendimiento para mujeres en conflicto con la ley y evaluación.** Este componente tiene como objetivo diseñar e implementar un piloto, y su respectiva evaluación con 50 mujeres, 25 del sistema cerrado (en el CPF) y 25 en sistema abierto (bajo sistema de penas alternativas), de riesgo bajo, medio y alto, a quienes se ofrecerá: (i) apoyo para el fortalecimiento de capacidades de gestión financiera y emprendimiento; (ii) financiamiento a través de capital semilla y microcrédito blando; (iii) asistencia psicosocial y familiar que responda a los factores de riesgo de reincidencia, (iv) capacitación laboral, y (v) acompañamiento individualizado en el pre egreso y post penitenciario. Se financiará: (i) el diseño de un manual operativo del modelo de intervención; (ii) el diseño e implementación de la evaluación, la selección de beneficiarias y el levantamiento de la línea de base y de seguimiento; (iii) el otorgamiento de financiamiento para auto emprendimientos en la modalidad de capital semilla y microcrédito para 50

---

<sup>12</sup> Se establece además que: “Estableceremos el carácter público del aprovisionamiento de programas de reinserción y rehabilitación en las cárceles...Aumentaremos la oferta programática de reinserción que incluyan los ámbitos tradicionales (educación, laboral, salud física y mental), y programas específicos (conductas violentas, adicciones, grupos y pandillas)”.

mujeres; (iv) la capacitación en gestión financiera y emprendimiento; y (v) el acompañamiento psicosocial y seguimiento individualizado antes, durante y después del egreso. Los resultados esperados son: facilitar la reinserción económica y laboral de las beneficiarias, reducir la reincidencia, mejorar la calidad de vida y el bienestar y fortalecer las competencias individuales pro-sociales y reducir el riesgo de reincidencia. Adicionalmente se busca que este piloto genere evidencia y aprendizajes que contribuyan al diseño y gestión del sistema de reinserción en Chile y de otros países de la región.

- 3.2 Componente 2: Asistencia técnica al Gobierno para fortalecer las capacidades institucionales para la reinserción integral y la prevención de la violencia.** Este componente busca mejorar la gestión estratégica y rectora del Ministerio de Justicia y la gestión operativa de la Gendarmería para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de un sistema de reinserción integral. Se proporcionará apoyo técnico para: (i) conocer el perfil de las mujeres en conflicto con la ley y diseñar un modelo común de reinserción; (ii) redefinir el sistema de formación basado en perfiles de competencias de gestión por resultados; (iii) promover la dotación adicional de profesionales en rehabilitación y reinserción, (iv) diseñar un sistema informático para la gestión integral de la población sujeta a los distintos regímenes, (iii) rediseñar la oferta de programas transicionales al egreso y la oferta post condena, basados en la evidencia y enfatizando el abordaje de la integración social y con enfoque de género. Se espera mejorar la gestión y respuesta del Gobierno a las necesidades de la población privada de libertad para la efectiva reinserción laboral y social e inclusión.
- 3.3 Componente 3: Diseminación y comunicación.** Este componente busca difundir la realización y los resultados del piloto de reinserción económica y emprendimiento de mujeres así como del fortalecimiento de las capacidades del Gobierno para la reinserción integral. Se financiará la realización de piezas comunicacionales (videos y folletos) así como la participación en eventos en las temáticas de reinserción y microcrédito y emprendimiento con poblaciones vulnerables.

#### IV. Presupuesto indicativo<sup>13</sup>

Componente	Actividades	BID/Financiamiento por Fondo			Aporte Local	Total
		Fondo Seguridad Ciudadana	Otros IFD	FOMIN		
Componente 1: Piloto de reinserción económica y emprendimiento para mujeres en conflicto con la ley y evaluación	Diseño manual operativo		25.000			25.000
	Diseño evaluación, selección de beneficiarias y levantamiento de línea de base y seguimiento	20.000		50.000		70.000
	Financiamiento para auto emprendimiento (capital semilla y microcrédito para 50 mujeres)	50.000				50.000

<sup>13</sup> La financiación solicitada al Fondo de Seguridad Ciudadana es de US\$300.000. Se espera contar con recursos adicionales provenientes de FOMIN y IFD para un total de US\$470.000.

	Capacitación en gestión financiera y emprendimiento			20.000		20.000
	Acompañamiento psicosocial y seguimiento individualizado	75.000		50.000		125.000
Componente 2: Asistencia técnica al Gobierno para fortalecer las capacidades institucionales para la reinserción integral y la prevención de la violencia	Apoyo técnico.	120.000				120.000
Componente 3: Diseminación y comunicación.	Piezas comunicacionales y participación en eventos.	35.000	25.000			60.000

## V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 Esta CT será ejecutada por el Banco Interamericano de Desarrollo, a través de ICS, y el FOMIN. Para la ejecución se conformará un equipo de coordinación técnica integrado por la División de Reinserción Social del Ministerio de Justicia, la Subdirección Técnica de Gendarmería, la Subgerencia de Microempresas de BancoEstado, y el equipo de proyecto BID.

## VI. Riesgos importantes

- 6.1 Los principales riesgos identificados están relacionados con la dificultad de realizar seguimiento a las privadas de libertad luego del egreso, para lo cual se trabajará con ONGs con experiencia en el tema y trabajo con estas poblaciones. Otro riesgo es la posibilidad de no pago del crédito otorgado para lo cual se pondrá en práctica la experiencia de FOMIN y BancoEstado en estos casos y se definirán las disposiciones legales que operarán en caso de que esto ocurra.

## VII. Salvaguardias ambientales

- 7.1 No existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en esta operación de acuerdo a las "*Environmental and Safeguards Compliance Guidelines*" (OP-703), por lo cual la operación se clasifica como categoría "C" ([Filtros Ambientales](#)).