

COMENTARIOS Y  
OBSERVACIONES AL INFORME FINAL  
DE EVALUACION POR PARTE DE LA  
INSTITUCION RESPONSABLE

SEPTIEMBRE 2000



GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO DE JUSTICIA

DIVISION DEFENSA SOCIAL  
DEPTO. ADULTOS

REF: Comentarios al informe final de la  
evaluación.

---

SANTIAGO,

MEMORANDUM N° 537

DE : COORDINADOR MINISTERIAL DE LA EVALUACION

A : SRA. MARCELA GUZMÁN SALAZAR  
JEFA DIVISIÓN CONTROL DE GESTIÓN  
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

Por intermedio del presente, remito a usted documento de comentarios a la evaluación del Programa de Administraciones Directas del Servicio Nacional de Menores.

Saluda atentamente a Ud.,

**ALEJANDRO TSUKAME SAEZ**  
*Coordinador Ministerial de la Evaluación*

ATSfats

# INFORME CON LOS COMENTARIOS FINALES A LOS RESULTADOS DE LA EVALUACION DEL PROGRAMA DE ADMINISTRACIONES DIRECTAS DE SENAME 1996-1999.

(En este informe, no se hace referencia a las recomendaciones, y se distribuirá como parte del informe Final, a las autoridades y Congreso)

## COMENTARIO GENERAL:

Existe acuerdo con el análisis del panel. Sin perjuicio de ello, se realiza observaciones puntuales, especialmente en el resumen ejecutivo, asumiendo que se hacen extensivos al texto.

## COMENTARIOS ESPECIFICOS:

### RESUMEN EJECUTIVO

#### 2.1.- A nivel de diseño:

El panel observa con toda razón que en el periodo de evaluación 1996-1999, la dimensión del programa parece inadecuada en algunos aspectos y existen falencias en su adecuación a la Convención de los Derechos del Niño.

Al respecto, habría que puntualizar que no es en absoluto menor el esfuerzo realizado, especialmente en una cuestión básica para los adolescentes acusados de infringir la ley penal: su erradicación de los recintos de adultos, mediante la ejecución del plan de infraestructura. En el año 1990, ingresaron 8.235 menores de edad a las cárceles del país y el año 1999 esta cantidad había disminuido a 2.629, es decir, un 68 % de disminución. Además, durante el año 2000 comenzó a funcionar un nuevo centro (III Región) y el año 2001, se espera la entrada en funcionamiento de otros tres, en las regiones V, VI, y X., lo que debiera redundar en una significativa disminución de la cantidad de menores que ingresan actualmente a los recintos penitenciarios.

Por otro lado, y esto también es reconocido por los panelistas (ver Pág. 64), en la actualidad se realiza una importante cantidad de exámenes de discernimiento en medio abierto, es decir, a través de los Centros de Tránsito y Distribución Ambulatorios (CTDA), que evitan la separación del adolescente de su entorno familiar, y resguardan en mayor medida sus derechos fundamentales.

Por otro lado, desde 1999 se ha venido invirtiendo una importante cantidad de recursos para mejorar la estadía de los jóvenes en los centros, consistentes en actividad de talleres y apresto laboral. (M\$ 314.842.652, durante 1999, expresado en pesos del año 2.000).

Todos estos hechos, debieran a nuestro juicio reconocerse como avances en el sistema de tratamiento de adolescentes infractores, y en la adecuación del sistema de administración de justicia a la Convención Internacional de los Derechos del Niño; sin perjuicio de que existe plena conciencia de que es necesario dar pasos todavía más significativos en dicha dirección, razón por la cual, el Ministerio de Justicia y SENAME, se encuentran abocados a la formulación e implementación de una reforma integral a la legislación e institucionalidad de infancia en nuestro país.

## **2.2.- A nivel de Organización y Gestión:**

El panel sostiene que hay importantes déficit en esta área (carencia de metas, falta de orientación a resultados, seguimiento disperso), en definitiva " se observa falta de liderazgo de la Dirección Nacional respecto de las orientaciones de política que debería tener el trabajo de las Direcciones regionales y cada uno de los Centros".

Estas son afirmaciones valederas para el período de evaluación 1996-1999 del Programa, tanto es así, que este diagnóstico es compartido por las autoridades ministeriales y las nuevas autoridades del Servicio, precisamente a partir de ese año, lo que ha significado la formulación y puesta en marcha de la reforma señalada en el párrafo anterior. Dicho diagnóstico sirvió, en alguna medida de sustento, de lo expresado por S. E. el Presidente de la República, el día 12 de junio del presente, durante su visita a uno de los centros de administración directa (COD Pudahuel), en el sentido de que a su gobierno le corresponderá asumir el desafío histórico de implementar la Reforma Integral de los Derechos de la infancia y adolescencia en Chile.

En este sentido, existe el mandato expreso de separar las vías de reacción del sistema de justicia de menores en la atención, por un lado, de los adolescentes infractores de ley y, por el otro, de los niños con problemas sociales y con necesidad de protección. En la práctica, esta diferenciación y especialización de los servicios o prestaciones otorgadas por el Estado a la infancia y adolescencia, se traducirá en la creación de dos nuevas instituciones; una responsable de velar por el resguardo de los derechos de la infancia y otra, especializada en los jóvenes que han infringido la ley.

Entre otras consideraciones, esta reforma se basa en que el actual sistema de protección, basado en la Ley de Menores de 1928, presenta deficiencias estructurales, que no pueden ser resueltas sin una reforma integral. La reforma propuesta tiene implicancias en diversas áreas de la política pública e incluye cambios en los ámbitos institucionales y legislativos.

Para el período de transición (que comienza el año 2000 y finaliza el año 2003), se diseñó y se encuentra en plena ejecución, una *reestructuración administrativa del SENAME*. En lo que atañe a la materia de esta evaluación, en la Dirección Nacional se han creado, a partir del Departamento de Asistencia Técnica, dos áreas de trabajo separadas entre sí, que impulsarán la nueva política en dos ámbitos distintos: Un área de infractores de ley (los centros de administración directa para infractores dependen de éste), y un área de protección de Derechos.

### 2.3. Conclusiones sobre la eficacia

Los panelistas concluyen que existe un déficit en el plan de infraestructura, y muy especialmente, observan ausencia de estándares orientados a asegurar la calidad de la atención y el mejor cumplimiento de la Convención.

Como ya se mencionó en el punto sobre el diseño del programa, se ha realizado un importante esfuerzo por el Estado en materia de infraestructura, que implicó la construcción y habilitación en seis regiones de COD-CERECO para infractores de ley entre 1994 y 1999.

En relación con aspectos de calidad de la atención, las actuales autoridades han adoptado las siguientes medidas:

1. Creación del Departamento de Administraciones Directas en la Dirección Nacional del Servicio, cuyas funciones centrales son las siguientes:
  - Generar insumos teóricos y metodológicos para contribuir a la puesta en marcha de la reforma de infancia, a través de la implementación de la separación de vías entre la respuesta estatal dirigida a los niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos, y la respuesta dirigida a los adolescentes infractores de la ley penal.
  - Asesorar técnicamente a las Direcciones Regionales en materias programáticas y metodológicas.
  - Asesorar técnicamente a la Dirección Nacional en temas pertinentes del Departamento: diagnóstico, rehabilitación, gestión de los centros.
  - Realizar seguimiento y evaluación de los centros de administración directa y de los programas y proyectos que en ellos se ejecutan.
  - Apoyar la capacitación técnica del personal de los centros de administración directa.
  - Gestionar las peticiones de apoyo de las Direcciones Regionales hacia los diversos departamentos y unidades del nivel central, en aspectos relacionados con necesidades de los centros de administración directa.
  - Elaborar propuestas que permitan el abordaje intersectorial en la atención de los niños, niñas y adolescentes de estos centros.
2. El Departamento de Administraciones Directas cumple un doble rol: temático y territorial.

En el caso del rol territorial, se trata de asesorar integralmente, y realizar seguimiento, a los equipos regionales en las diversas líneas de acción o materias de gestión vinculadas

con los centros, como asimismo realizar seguimiento de las gestiones efectuadas por las Direcciones regionales frente a los departamentos o unidades de la Dirección Nacional.

En el caso del rol temático, se trata de desarrollar las siguientes líneas de acción:

- Proceso de intervención.
- Planificación y seguimiento.
- Formación para la ciudadanía y defensoría jurídica.
- Salud integral.
- Cultura y educación.
- Formación para el trabajo.
- Redes de apoyo social.
- Condiciones materiales y seguridad.
- Recursos humanos y equipamiento.
- Desarrollo de indicadores y estándares de gestión y calidad de atención en los centros.

#### **2.4. Conclusiones sobre eficiencia.**

Concordamos con los panelistas en los términos planteados, es decir, una regular gestión, con una lógica de programación anual basada en el gasto histórico, más que en una lógica de proyecto. Sin embargo, los evaluadores concluyen que el programa es eficiente, en cuanto tiene un menor costo en relación con programas equivalentes de otros países, y también aprecian en forma positiva que "el gasto está siendo bien utilizado para los fines del Programa".

#### **2.5. Análisis sobre el logro del fin.**

Los panelistas discrepan del fin propuesto en el marco lógico.

Nuestra postura es que, en el actual marco jurídico, las administraciones directas de SENAME no pueden hacer otra cosa que atender de la mejor manera posible las demandas de los tribunales de justicia, en la medida en que gran parte de su trabajo se orienta a la realización de diligencias previas para mejor resolver, así como atender y cuidar a los niños, niñas y adolescentes en un marco de calidad y respeto a sus derechos

Son los jueces de menores o del crimen, los que deciden, en definitiva, sobre el ingreso o egreso de un niño/a a los centros de diagnóstico y rehabilitación. Por otra parte, los centros de diagnóstico no pueden contribuir a la reinserción social (ya que en ellos no se realiza tratamiento), siendo sólo el sistema CERECO el encargado de incidir en este aspecto.

Con todo, el proceso de reforma del sistema de atención actualmente en marcha, pone el acento en los mismos tópicos señalados por los evaluadores, por lo que es bastante probable que se reconsidere el planteamiento del fin del Programa (por ejemplo, respecto de los

infractores, el nuevo fin podría ser la responsabilización de éstos) y naturalmente, se podrá mejorar la eficacia de las actividades orientadas a disminuir el reingreso y las largas permanencias, en la medida en que existirá una mayor regulación legal del paso de los niños, niñas y adolescentes por el sistema, y el proceso de enjuiciamiento y ejecución de sanciones, adquirirá un carácter más ágil y garantista de los derechos de los niños.

## **2.7. Sostenibilidad del Programa**

De acuerdo con las observaciones del panel, especialmente con aquella en que sostienen que son necesarios más recursos, cualquiera sea la evaluación sobre eficacia y eficiencia de la gestión.

## **SOBRE ASPECTOS PUNTUALES DE LA EVALUACION**

Aparece alguna información que es necesario rectificar:

**Pág. 6, punto 2.8.** "Principales aprendizajes".

Entendemos que los aprendizajes sobre "relajamiento del trabajo en las áreas de la familia, redes y comunidad" se refieren al potenciamiento de tales áreas.

**Pág. 18, punto 14** "caracterización y número de beneficiarios efectivos", tabla "Coberturas totales".

No debieran incluirse aquí los centros GENCHI, que corresponden a las secciones de menores en cárceles de adultos, pues dependen de Gendarmería de Chile y, precisamente, requieren del desarrollo del plan de infraestructura a fin de reemplazarlos por centros COD - CERECO. Esta precisión ayuda a entender el dato de la población potencialmente no atendida por el Programa. (punto 12). Los beneficiarios atendidos aparecen en Pág. 17, punto 13, y Pág. 46, punto 3.1.4.

**Pág. 52. Punto 4.1.4.** "Análisis de costos", tabla "Proporción del gasto de Programa 02 en el gasto total de SENAME"

Debiera decir: "Proporción del gasto del Programa de Administraciones Directas en el gasto total de SENAME". El Programa 02 incluye otros pequeños ítems como los denominados "proyectos nacionales" distintos a los del Programa de Administraciones Directas.

**Anexo N° 1, primer recuadro,** "Monto del presupuesto asignado y ejecutado M\$ 9.246.442"

El monto definitivo, que en todo caso los evaluadores han tomado correctamente para el Análisis, es de M\$ 9.606.325

Por otra parte el actual ejecutivo responsable es Marcela Arce Morales.

Anexo N° 2, Antecedentes presupuestarios, punto 2.1. "Presupuesto y gastos generales del Programa, años 1996, 1998". Los evaluadores omiten el ítem "personal". En todo caso, los evaluadores han trabajado en el desarrollo del trabajo con los valores correctos. (pág. 53).

Anexo N° 2, Antecedentes presupuestarios, punto 2.2. "Costo a nivel nacional por componente del Programa de Administraciones directas años 1996,1997 y 1998", aparecen incoherentes y erróneos los valores de la columna "total". En todo caso, los evaluadores han trabajado en el desarrollo del trabajo con los valores correctos. (pág. 52).

25.09.2000.