

GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

**PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE
PROYECTOS GUBERNAMENTALES
2000**

**INFORME FINAL
TOMO II**



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

**PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN
DIRECTA
(A. DIRECTA)
SERVICIO NACIONAL DE MENORES
MINISTERIO DE JUSTICIA**

PANELISTAS:

DECIO METTIFOGO (COORDINADOR)

RODRIGO SEPÚLVEDA

MARCIA VARELA

SEPTIEMBRE 2000

INFORME FINAL

NOMBRE PROGRAMA :	Administraciones directas
AÑO DE INICIO:	1990
MINISTERIO RESPONSABLE:	Ministerio de Justicia
SERVICIO RESPONSABLE:	Servicio Nacional de Menores

RESUMEN EJECUTIVO

1. Descripción del Programa

Para el análisis de este programa se considerarán los Centros de Administración Directa en los siguientes sistemas:

Sistema	Descripción	Población Beneficiaria
Centro de Tránsito y Distribución (CTD Mayores)	Establecimiento organizado con régimen de internado, destinado al diagnóstico y evaluación de niños entre 6 y 17 años. Que requieren de protección y asistencia, y que tiene como función asesorar al juez en la medida a aplicarles. También atienden a jóvenes que han cometido hechos constitutivos de faltas y simple delito, cuando no sea necesaria su privación de libertad.	Niños, niñas y jóvenes desde 06 años y hasta 17 años 11 meses y 29 días de edad, cuyos derechos se encuentren gravemente vulnerados de manera real o potencial, o estén inculcados de haber cometido una falta, y que requieran de diagnóstico, asistencia y/o protección. Excepcionalmente podrán ser sujetos de atención de este sistema niños, niñas o jóvenes que hubieren cometido hechos constitutivos de crimen o simple delito, cuando no proceda su privación de libertad.
Centro de Tránsito y Distribución (CTD Lactantes)	Establecimiento organizado con régimen de internado, destinado al diagnóstico y evaluación niños entre 0 y 5 años 11 meses, que requieren de protección y asistencia, y que tiene como función asesorar al juez en la medida a aplicarles.	Todo lactante o preescolar de 0 a 5 años, 11 meses, 29 días vulnerados en sus derechos y/o con necesidad de asistencia y protección.
Centro de Observación y Diagnóstico (COD)	Establecimiento organizado con régimen de internado, destinado al diagnóstico y evaluación de niños y jóvenes que hayan cometido hechos constitutivos de crímenes o simple delito, cuando es necesaria su privación de libertad. Permanecen en el centro hasta que el juez adopte una resolución a su respecto o se resuelva su discernimiento.	Jóvenes, menores de 18 años, y mayores de 14 años de edad, y excepcionalmente menores de 14 años de edad y hasta 12 años, que estén inculcados de haber participado en hechos constitutivos de crimen o simple delito y cuya privación de libertad el Tribunal considera necesario, atendiendo las características personales del joven, la gravedad y las circunstancias en que ocurrieron los hechos.

Sistema	Descripción	Población Beneficiaria
Centro de Rehabilitación Conductual Internado (CERECO)	Centro con régimen de internado, en el que se desarrolla una medida de tratamiento reeducativo, que se aplica por resolución judicial a jóvenes que hayan cometido infracción a la Ley Penal.	Jóvenes infractores de ley penal, con alto compromiso delictual, de sexo masculino o femenino, mayores de 14 años y menores de 18 años de edad y excepcionalmente entre 12 y 14 años, a quienes el Tribunal de Menores les haya aplicado la medida de protección contemplada en el N° 2 del Artículo 29 de la Ley 16.618 y sin patologías psiquiátricas severas.

Este programa se formula como tal para efectos de esta evaluación, así es que corresponde a una construcción analítica con el objeto de organizar la información de las diferentes áreas de atención que están bajo administración directa del SENAME, producto de su desarrollo histórico-institucional. La contraparte ha realizado un interesante ejercicio de dar coherencia programática a una práctica institucional diversa y que no corresponde a un diseño común.

Durante el período de evaluación (1996-1999) este programa ha involucrado un total de M\$ 30.717.489, lo que implica un 16.5% del total de recursos de que dispone SENAME.

En términos de cobertura, considerada para el caso de este programa como N° de plazas disponibles y prestaciones efectuadas (diagnósticos efectuados), se alcanzó un total de 64.702 para los cuatro años, aumentando desde 14.954 en 1996, a 18.048 en 1999.

El Programa se reformula a partir de 1996, en el sentido de no administrar nuevos CTD, y sólo asumir en adelante los COD-CERECO (Para infractores de ley que ameritan privación de libertad).

2. Resultados de la Evaluación

2.1. A Nivel de Diseño

- El dimensionamiento aparece adecuado en términos de número de plazas, en la medida que se ha respondido a las solicitudes de Tribunales, Carabineros, etc.. Sin embargo, no aparece adecuado en términos de N° de centros, y características de éstos (plan de infraestructura no ejecutado, recursos invertidos insuficientes, no consideración de nuevos recursos para centros existentes).
- Se observa la utilización de indicadores cuantitativos relativos a cobertura y no existe por parte del Programa indicadores de logro de resultados del servicio brindado, en términos de efecto en los beneficiarios o grado de satisfacción de éstos.
- Durante el período de evaluación se observan falencias en la adecuación del programa a la Convención Internacional de los Derechos del Niño, aunque existen esfuerzos orientados hacia ello (erradicación de menores de las cárceles de adultos)
- En términos de diseño, el elemento de mayor riesgo visualizado, se refiere al supuesto "Mantención de la política del Estado respecto del rol de las instituciones privadas y estatales en la atención de menores". Esto, por cuanto la demanda efectiva sobre el sistema está afectada directamente por elementos como la política criminal. Elementos de este tipo influyen por lo tanto en el potencial número de niños, niñas y jóvenes que pudieran ser derivados al sistema, como el modo o mecanismos de producción de los componentes (discusión acerca de administración directa o privada de los Centros).

2.2. A Nivel de Organización y Gestión

- No existe o no se presenta un modelo de gestión del programa.
- La gestión del Programa se concentra en verificar el cumplimiento de actividades y aspectos financieros, sin tener definidas metas y objetivos específicos a nivel nacional, ni tener una orientación a los resultados como se esperaría en este tipo de programas por constituirse bajo la modalidad de proyectos. El monitoreo y seguimiento se realiza a nivel regional, existiendo una diversidad en las Direcciones Regionales.
- Es opinión de este panel que 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.

2.3. Conclusiones sobre Eficacia

- La inversión efectuada ha estado por debajo de la planificada (Plan de infraestructura) debido a la no priorización y asignación de los recursos requeridos. El problema de la falta de centros en todas las regiones, o al menos en los puntos de concentración de población urbana, disminuye la eficacia del sistema, toda vez que el tratamiento que debe realizarse con el menor, se hace en ausencia de la familia y de su medio, factor primordial para su reincorporación a la sociedad y/o rehabilitación.
- SENAME ha cumplido en un 100% las metas ministeriales que se ha propuesto en conjunto con el Minjus, así como los objetivos de gestión propuestos.
- Los otros componentes del Programa se han logrado, en lo que se refiere a diagnóstico, a la existencia y funcionamiento de CTD s y COD y en la existencia y funcionamiento de CERECOs Aunque se están realizando normalmente los componentes 1, 2 y 3, es decir, los Centros están habilitados, la labor de diagnóstico se realiza normalmente; todo esto a través de los CTD lactantes, COD, CERECOs y CTD mayores, falta aún determinar estándares de la calidad del servicio que se desea ofrecer a los usuarios de los Centros de Administraciones Directas del SENAME.
- El programa se ha caracterizado por los cambios realizados desde un sistema de administración privada con serios problemas de seguridad y de respeto de los derechos del niño, a un sistema de administración directa del SENAME, en que se ha invertido y se ha avanzado en mejorar la productividad fina y bruta¹ al mismo tiempo de dar la seguridad requerida a los niños y el actuar bajo las normas que rigen los derechos del niño.
- Todavía no existen estándares que den cuenta de un nivel de eficacia que incorpore temas relativos a la calidad del servicio prestado por SENAME. Se proponen metas para ello, dado que el Programa no se las ha planteado.
- Por lo tanto, el propósito se ha logrado en gran parte, es decir se ha logrado que “niños y jóvenes menores de 18 años, de las distintas regiones del país, enviados por Tribunales de Menores a los centros de administración directa, atendidos en su proceso de diagnóstico y/o rehabilitación,” pero de lo que nos falta información

¹ Productividad bruta de la plaza corresponde al cociente entre el número de casos egresados en un período de los COD y CTD y las plazas disponibles de tales centros; y se diferencia de la productividad fina en que esta última considera en el numerador a los egresados “con diagnóstico

explícita es si se cumple el resto, es decir “de acuerdo a la Convención de los Derechos del niño”. Los antecedentes disponibles indican que ello no estaría ocurriendo así a lo menos en las variables de localización de los centros, y dotación en los centros ya existentes.

2.4. Conclusiones sobre Eficiencia

Respecto de la organización de las actividades para la generación de los componentes, se advierte que el Programa ha sido insuficiente en la detección y aprovechamiento de las oportunidades que una buena gestión le puede aportar. Falta una adecuada planificación estratégica, la definición de un plan de trabajo con metas y estándares a perseguir.

No existe un dimensionamiento de los recursos requeridos para prestar adecuadamente los servicios definidos. Se gastan los recursos recibidos en el presupuesto, presentando cada año un nuevo presupuesto según el asignado el año anterior, sin precisar ni especificar cuánto es el efectivo volumen de recursos requeridos (sin explicitar el déficit con que se opera, que implica trabajar con estándares de calidad menores a los requeridos)

Sin embargo, el Programa realiza actividades que potencian la rehabilitación de los jóvenes y la solución al problema que los mantiene alejados de sus hogares, de bajo costo. Si se compara con otros países, se consideran costos más altos para sistemas tales como los COD,CTD y CERECOs. Es decir, en el caso chileno se están utilizando de mejor forma los recursos por cada menor que se atiende por el sistema, entendiendo que no disponemos de información para comparar asimismo la calidad de la atención y servicios prestados.

Del mismo modo, también sería posible sostener que en el caso chileno se invierte un nivel menor de recursos en el sistema que en el caso de otros países.

Es necesario hacer notar que el Programa no duplica el trabajo con otros programas que tengan el mismo grupo objetivo y existe una adecuada coordinación con instituciones complementarias como son Carabineros de Chile y las judicaturas de jueces.

El gasto presupuestado es igual al gasto efectivo requerido para el funcionamiento de los centros.

Es decir se detecta que el gasto esta siendo bien utilizado para los fines del Programa, y que según las estimaciones de demanda por centros, esto indicaría que existe demanda no satisfecha en el sistema.

2.5. Análisis sobre el logro del Fin

La primera observación se refiere a la efectiva posibilidad que un programa con el propósito definido contribuya al logro del fin concebidos del modo en que ha sido formulado (“contribuir con la Judicatura de Menores. a objeto de favorecer la integración social..), entendiendo que no existe un vínculo directo entre el apoyar la judicatura de menores y la reinserción social.

Obviando este aspecto, efectivamente se apoya a la Judicatura de Menores—en el actual marco- proveyendo los servicios solicitados por ésta.

Sin embargo hay que destacar las altas tasas de reingreso al sistema que se presentan en la actualidad, lo cual nos indica que no es claro que efectivamente se esté contribuyendo a la reinserción social

En este sentido, otro aspecto es considerar los efectos que implica la permanencia prolongada sobre la posibilidad efectiva de reinserción social.

Se debe destacar el aumento de la inversión en capacitación de los niños y jóvenes sujetos de atención, la que aún es insuficiente, pero que sin duda contribuye al logro de la reinserción.

2.6. Continuidad de la Justificación.

El programa se justifica por constituir una respuesta a una necesidad prioritaria del país y cuya ejecución debe estar en manos del Estado.

En nuestra opinión, la Convención Internacional de los Derechos del niño constituye un horizonte prioritario de desarrollo plenamente vigente para la continuidad y perfeccionamiento integral del programa que además lo inserta en un contexto de desafío nacional en términos de políticas sociales hacia la infancia.

2.7. Sostenibilidad del Programa

El programa requiere mantener el incremento de la inversión presupuestaria acompañada de cambios a nivel de la gestión. Tal como ya se indicó, en la actualidad existen condiciones relativamente adecuadas de eficacia y eficiencia con las limitaciones ya señaladas.

Sin embargo, también es necesario considerar cuál es el estándar mínimo de recursos requerido para una operación adecuada, dados los objetivos del programa. Si no existe un nivel adecuado de recursos no es posible considerar posible el logro de los objetivos definidos, si éstos superan la capacidad de acción posible. En este sentido, es que se considera –considerando las adecuaciones necesarias ya señaladas- necesario un incremento en los recursos del programa, de modo de mejorar la calidad de la intervención, y asegurar el cumplimiento de la Convención. Ello es coherente con los proyectos de ley presentados, que necesariamente deben implicar un aumento en los recursos asignados al programa.

Al respecto, -y tal como ya se hiciera referencia en el análisis de costos- el panel considera necesario tomar en cuenta estándares externos para la asignación de recursos, tales como la inversión que se efectúa en otros países en sistemas similares.

Por otra parte, y reforzando este mismo elemento- existen modificaciones y mejoras necesarias –de modo de asegurar el respeto a la Convención- que son ineludibles cualquiera fuera la evaluación respecto de eficacia y eficiencia del Servicio (habilitación de centros en regiones en que no existen, asignación de recursos para aplicar nuevas normativas en Centros existentes, incorporación de nuevos profesionales al trabajo directo con los niños, niñas y jóvenes internos)

2.8. Principales Aprendizajes

La experiencia indica que el trabajo de atención y rehabilitación requiere de esfuerzos y recursos (humanos y materiales) superiores a los planteados originalmente. Asimismo se plantean desafíos para el trabajo intersectorial y el mejoramiento de la calidad de la atención.

Se destaca un diagnóstico y reconocimiento de deficiencias en la operación, y necesidad de adecuaciones sustantivas.

En términos de diseño y ejecución destaca el reconocimiento de:

- Necesidad de que el proyecto de funcionamiento técnico de los nuevos COD-CERECO se elabore antes que el proyecto de infraestructura. Es decir, que el Plan de Infraestructura contempla tanto un proyecto técnico, como los recursos necesarios para su ejecución.
- Necesidad que junto con poner en marcha un centro también se destinen fondos para la administración central del programa.
- Necesidad que los nuevos centros privativos de libertad consideren obligatoriamente la presencia de Gendarmería, en el ámbito de la vigilancia.

En términos metodológicos destacan:

- Definición de Infraestructura más apropiada para el funcionamiento de los CERECO
- Definición de Requisitos para la contratación de personal
- Definición de parámetros para el cálculo de personal por centro.
- La formulación de programas (planes) de funcionamiento por centro
- Las normativas técnicas del 2000 también (que cambian la anterior)
- Relajamiento del trabajo en las áreas de la familia, redes y comunidad como elementos fundamentales
- Reconocimiento de necesidad de reformulaciones en mecanismos de gestión del programa (definición de encargado del programa, reformulación de indicadores, etc.)

2.9. Principales Recomendaciones.

A. Recomendaciones que no involucran recursos adicionales (pueden ser implementadas con aumento de eficiencia y/o reasignaciones de recursos).

1. Reformulación diseño marco lógico del programa, explicitando claramente metas e indicadores; se deben considerar necesariamente indicadores referentes a la calidad de la atención y no sólo a la cobertura, incorporando el cumplimiento de la Convención (Ello involucra las recomendaciones respecto de formulación del fin, diseño de indicadores, etc.)

Esto, considerando que indudablemente, en el futuro con la posible "separación en dos del actual Sename se pretende que la futura institución encargada de los menores infractores de ley pueda dedicarse mejor y más especializadamente a rehabilitarlos"², se podría enfocar el trabajo de mejor modo –de acuerdo a las características de cada grupo de atención-, en el marco de la integración social, sin que ello implique entender de distinto modo "integración social" en uno u otro caso.

- Ello implica Plantear como eje y foco del trabajo no sólo el apoyo a la Judicatura, sino la inserción social en el marco de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Ello implica concordar con otras instituciones involucradas (Gendarmería, Ministerio de Justicia, organismos colaboradores, etc.) este foco.
- Se requiere la Incorporación de indicadores de calidad de atención, y sistema de información que permita evaluarlos.

² Entrevista a Delia del Gatto. Directora Nacional de Sename. El Mercurio. Lunes 19 de junio.

2. Se requiere desarrollar un modelo de gestión y organización del programa en su conjunto, así como de un sistema de evaluación de la gestión institucional, la que debería constituirse en un proceso permanente, que permita medir el logro de resultados, según parámetros previamente establecidos y acordados.

Esto implica, entre otros elementos::

- Existencia de una unidad o encargado a nivel central encargado de planificar, supervigilar y dirigir la ejecución del programa, homologación de criterios, etc. así como contrapartes en cada Región. La institución ya ha realizado avances respecto de este punto Esto implica avanzar en la definición y medición de indicadores de calidad, definición de metas respecto de reingresos, etc., el desarrollo de un proceso de planificación y una visión definición de intervenciones en capacitación y formación de acuerdo a esta visión, análisis y utilización de la información entregada por el sistema de seguimiento y evaluación, diseminación de experiencias exitosas de trabajo, etc.)
 - Desarrollo de un proceso de formulación, definición, y generación del sistema de indicadores y seguimiento de la gestión, el que debe ser conocido y compartido por el conjunto de la institución (a nivel nacional, regional, y en cada uno de los centros).
 - Explicitación de objetivos y metas comunes para el conjunto del programa, para cada una de las líneas y para cada centro específicamente.³
 - Diseño e implementación de sistema de seguimiento y evaluación que entregue información a nivel global, permitiendo detectar experiencias exitosas de trabajo. Análisis de experiencias exitosas (Centros con menores reingresos al sistema, mejor calidad de atención, etc.) para diseminarlas.
3. Incorporación explícita en la metodología y modelo de intervención de la necesidad de trabajo en el marco de estratégica del programa, redes, comunidad y familia, en el sentido ya planteado por la Construcción de COD-Cerecos acompañados de normativas técnicas adecuadas.
 4. Consideramos necesaria una mejor coordinación entre el MINJU y SENAME, especializada y con profesionales con competencia y experiencia en Gestión. El objetivo central de dicha coordinación debería ser mejorar la calidad de la atención de los niños y jóvenes del programa. Por otro lado se requiere que el programa logre tener un carácter propositivo en relación a la situación de la Infancia (respecto a su sujeto de atención), existen acciones que podrían adelantarse en el plano jurídico y de gestión que permitirían avanzar en el cumplimiento de la convención y hacer más viables lo cambios legislativos propuestos (por ejemplo a su cargo la atención los jóvenes declarados con discernimiento). El MINJUS efectivamente coordinado con el Programa podría diseñar políticas de atención y apuntar a cambios legislativos con mayores perspectivas de concreción. Lo anterior implica un espacio de diálogo más sistemático e institucionalizado con la judicatura de menores.
 5. Asimismo, se requiere una adecuada coordinación entre el Minjus y Sename tanto en lo que se refiere al diseño y presentación de proyectos de ley en el área, como una adecuada priorización y apoyo en la discusión presupuestaria de Sename.

³ También se ve necesario el que SENAME se reflexione acerca de las metas en cuanto a tasa de reingresos, de acuerdo a las posibilidades de mejoramiento del sistema y de acuerdo a las capacidades. Se propone que SENAME reflexione acerca de la forma de medir un proceso de rehabilitación, con el fin de direccionar sus esfuerzos y que estos sean evaluados. Complementariamente, se propone definir tiempos máximos críticos de permanencia, medidos según criterios de funcionamiento organizacional del sistema MINJU-SENAME-Carabineros.

B. Recomendaciones que involucran recursos adicionales significativos

1. Reformulación de plan de infraestructura: cumplimiento de éste. Diseño explícito de proyecto técnico que lo respalda. Ello implica la asignación de los recursos correspondientes (priorización por parte de Minjus y Hacienda)
2. Se requiere dimensionar efectivamente los recursos que requiere el programa. Al nivel actual se está operando en un nivel mínimo de mantención, no pudiendo asegurar el respeto a lo establecido en la Convención, ni desarrollar nuevos programas y alternativas de intervención.
3. Aumento de recursos asignados al programa tanto para la implementación de las recomendaciones hechas, como para asegurar estándares mínimos de atención, y adecuación a lo establecido por la Convención de Derechos del Niño. (aumento dotación de recursos humanos, mejoramiento de la infraestructura de centros existentes, habilitación de centros en regiones en que no existen, asignación de recursos para aplicar nuevas normativas en Centros existentes, incorporación de nuevos profesionales al trabajo directo con los niños, niñas y jóvenes internos)

I. IDENTIFICACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA

1. Descripción del Programa

Este programa se formula como tal para efectos de esta evaluación, así es que corresponde a una construcción analítica con el objeto de organizar la información de las diferentes áreas de atención que están bajo administración directa del SENAME, producto de su desarrollo histórico-institucional. La contraparte ha realizado un interesante ejercicio de dar coherencia programática a una práctica institucional diversa y que no corresponde a un diseño común.

Así, para el análisis de este programa se considerarán los Centros de Administración Directa en los siguientes sistemas:

Sistema	Descripción	Población Beneficiaria
Centro de Tránsito y Distribución (CTD Mayores)	Establecimiento organizado con régimen de internado, destinado al diagnóstico y evaluación de niños entre 6 y 17 años. Que requieren de protección y asistencia, y que tiene como función asesorar al juez en la medida a aplicarles. También atienden a jóvenes que han cometido hechos constitutivos de faltas y simple delito, cuando no sea necesaria su privación de libertad.	Niños, niñas y jóvenes desde 06 años y hasta 17 años 11 meses y 29 días de edad, cuyos derechos se encuentren gravemente vulnerados de manera real o potencial, o estén inculcados de haber cometido una falta, y que requieran de diagnóstico, asistencia y/o protección. Excepcionalmente podrán ser sujetos de atención de este sistema niños, niñas o jóvenes que hubieren cometido hechos constitutivos de crimen o simple delito, cuando no proceda su privación de libertad.
Centro de Tránsito y Distribución (CTD Lactantes)	Establecimiento organizado con régimen de internado, destinado al diagnóstico y evaluación niños entre 0 y 5 años 11 meses, que requieren de protección y asistencia, y que tiene como función asesorar al juez en la medida a aplicarles.	Todo lactante o preescolar de 0 a 5 años, 11 meses, 29 días vulnerados en sus derechos y/o con necesidad de asistencia y protección.
Centro de Observación y Diagnóstico (COD)	Establecimiento organizado con régimen de internado, destinado al diagnóstico y evaluación de niños y jóvenes que hayan cometido hechos constitutivos de crímenes o simple delito, cuando es necesaria su privación de libertad. Permanecen en el centro hasta que el juez adopte una resolución a su respecto o se resuelva su discernimiento.	Jóvenes, menores de 18 años, y mayores de 14 años de edad, y excepcionalmente menores de 14 años de edad y hasta 12 años, que estén inculcados de haber participado en hechos constitutivos de crimen o simple delito y cuya privación de libertad el Tribunal considera necesario, atendiendo las características personales del joven, la gravedad y las circunstancias en que ocurrieron los hechos.
Centro de Rehabilitación Conductual Internado (CERECO)	Centro con régimen de internado, en el que se desarrolla una medida de tratamiento reeducativo, que se aplica por resolución judicial a jóvenes que hayan cometido infracción a la Ley Penal.	Jóvenes infractores de ley penal, con alto compromiso delictual, de sexo masculino o femenino, mayores de 14 años y menores de 18 años de edad y excepcionalmente entre 12 y 14 años, a quienes el Tribunal de Menores les haya aplicado la medida de protección contemplada en el N° 2 del Artículo 29 de la Ley 16.618 y sin patologías psiquiátricas severas.

El Programa se reformula a partir de 1996, en el sentido de no administrar nuevos CTD, y sólo asumir en adelante los COD-CERECO (Para infractores de ley que ameritan privación de libertad).

Durante el período de evaluación (1996-1999) este programa ha involucrado un total de M\$ 30.717.489, lo que implica un 16.5% del total de recursos de que dispone SENAME.

En términos de cobertura, considerada para el caso de este programa como el N° de plazas disponibles y prestaciones efectuadas (diagnósticos efectuados), se alcanzó un total de 64.702 para los cuatro años, aumentando desde 14.954 en 1996, a 18.048 en 1999.

2. Justificación del Programa

En términos históricos el programa se justifica en primera instancia por cambios estructurales en el Estado y la sociedad chilena que derivaron en una crisis del tratamiento en los centros administrados por el sector privado durante la década de los 80s., durante la cual los jueces de Menores comienzan a derivar con mayor convicción a los jóvenes de mayor riesgo a las secciones de centros penitenciarios de adultos considerados como los únicos lugares capaces de evitar las fugas⁴.

Los Jueces de Menores de la Región Metropolitana denuncian la situación a la Corte Suprema y solicitan que SENAME se haga cargo de la administración de los Centros⁵. Diagnostican que las instituciones colaboradoras dificultan la labor de los tribunales y discriminan a los menores que reciben en sus centros. La Corte Suprema en pleno, presidida en ese entonces por Don Rafael Retamal, resuelve a favor de la magistratura de menores y envía un oficio al Ministerio de Justicia solicitando que la administración directa de los Centros estuviera a cargo del SENAME⁶. lo que no se llevó a cabo en ese momento.

A raíz de las crisis de la administración privada, hubo períodos de administración provisional por parte de SENAME que, luego de varios intentos de devolver a manos de privados la administración de los centros, deriva en el Programa de administración directa, a partir de 1991. Ello porque se justifica, por el siguiente diagnóstico⁷:

- Internación indiscriminada de niños y jóvenes sin atender su situación individual y sociofamiliar
- Sobrepoblación de menores en los centros, lo que implicaba:
- Escasez de personal
- Abusos del personal hacia los niños y entre ellos mismos
- Hacinamiento
- Insalubridad
- Falta de segregación entre infractores y niños derivados por protección
- Además no tenían capacidad profesional para cumplir las funciones de diagnóstico y derivación
- Larga permanencia de niños y jóvenes en régimen de internado
- Rechazo de niños con mayor daño psico-social e infractores

En el caso de los Centros de Transito y Distribución para lactantes, la causa de la Administración directa por SENAME, estuvo centrada, además del tema de los reducidos montos de subvención, en la necesidad de que el Estado regulase la entrega de niños en adopción.

⁴ Álvarez.J. Loc.Cit.

⁵ Véase Oficio del 10/09/84 de los Jueces de Menores a la Corte Suprema

⁶ Véase Oficio PP-2875-02622 de la Corte Suprema (3/05/85) .Enviado al MINJU el 6/05/85 y timbrado en la oficina de partes el 10/05/85 (04961)

⁷ Administración directa de las casa de menores. Dcto. SENAME

En términos generales la justificación que da sustento al Programa tiene que ver con la necesidad de garantizar una adecuada atención a los niños y jóvenes conforme a lo dispuesto por la Convención⁸. Aun cuando no existió un diagnóstico integral (que pudo haber sido orientado en relación a la Convención) ni un plan de desarrollo en tanto como Programa, la orientaciones dadas por la Convención fueron marcando los cambios durante la ejecución.

4. Política Global y/o Sectorial a que pertenece el Programa

Las políticas sectoriales a las que responde el programa son dos: El mejoramiento de las prestaciones del servicio en cuanto a organismo auxiliar de Justicia y, a partir de 1994, la política de erradicación de menores de edad de las cárceles de adultos.

El marco legal que permite la Administración Directa por parte del Estado a través de Sename, se encuentra dado por:

- D.L. 2465 de 1979 que crea el Servicio Nacional de Menores y fija el texto de su ley orgánica,
- Auto Acordado de la Corte Suprema 1984.
- Ley 19.343 de Octubre de 1994 de Erradicación de Menores de las Cárceles.
- Decreto Supremo de Justicia N° 730, Reglamento de COD y CTD

Por otra parte, otro elemento fundamental a considerar es la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

5. Programas complementarios o sustitutos que pertenecen a la misma u otra política global o sectorial

Como Programas complementarios se identifican en general a las acciones desarrolladas en medio abierto como los CTDA, Medidas de Libertad Asistida.

“Los Centros de Tránsito y Distribución Ambulatorios (CTDA), como parte del Programa de Apoyo a Menores en situación irregular de Sename, se originan el año 1991, ante el serio problema de privación de libertad al que eran sometidos niños y jóvenes que no habían cometido delito, ya que un niño que requería ser diagnosticado por los Tribunales de Menores, para conocer su situación individual y sociofamiliar, debía ser internado en Casas de Menores.”⁹

6. Instituciones relacionadas con la ejecución del Programa

- Ministerio de Justicia
- Gendarmería de Chile
- Organismos Colaboradores

7. Período de ejecución del programa

1991 en adelante

⁸ El informe para el proceso presupuestario del programa del año 1997: plantea como “desafíos y proyecciones” cambios legislativos que se adecuen a la convención y al sujeto de atención (p.7)

⁹ Informe final de evaluación programa de Apoyo CTDA. Pág. 1

8. **Ámbito de acción territorial del Programa**

Nacional

9. **Estructura organizacional**

Durante el período de evaluación, y en términos globales, no se observa la presentación de un modelo de gestión del programa, entendiendo la gestión como el modo en que los servicios o productos son generados por la institución (más allá de los procedimientos o normas administrativas).

Tal como lo indica la institución “no existe una Unidad ejecutora especial en el nivel central, razón por la cual los antecedentes sobre cómo las Direcciones Regionales se relacionan con los centros y las funciones desarrolladas en el nivel central, se encuentran dispersos. Sin embargo, con motivo de esta evaluación se ha intentado reconstruir el esquema de funciones y tareas desarrollados en estos niveles”.¹⁰

“En síntesis, la gestión de SENAME Central puede resumirse en que la Dirección Nacional, además de elaborar y desarrollar el plan de infraestructura y determinar las necesidades presupuestarias anuales, elabora y desarrolla el Plan de Capacitación Inicial del Personal de los Centros que entran en funcionamiento, coordina el Plan de Capacitación regular de los funcionarios de los centros, elabora las Normas Técnicas de Funcionamiento de los centros de Diagnóstico y de Rehabilitación, y diseña los instrumentos de supervisión para estos, las Direcciones Regionales velan por el cumplimiento de las Normas y aplican los instrumentos de Supervisión (Pautas de Diagnóstico y Evaluación de Proceso) y asesoran y controlan la superación de las deficiencias.

La Dirección Nacional efectúa el seguimiento trimestral de indicadores y lo remite a las Direcciones Regionales para su información y plan de mejoramiento si procede”¹¹.

Los encuentros con las Administraciones Directas se efectúan a nivel regional, para tratar aspectos específicos, y a nivel nacional se han efectuado Reuniones de Directores de Centros con el Director Nacional y su Comité Directivo.

La Coordinación con las Direcciones Regionales, además de ser particular con las distintas instancias del nivel nacional según las necesidades derivadas del funcionamiento de los centros, a partir de este año, se centra en los regionalistas del Departamento de Asistencia Técnica, para efectos de apoyo y asesoría en materias técnicas y de funcionamiento de los centros de Administración Directa”¹²

La estructura de toma de decisiones aparece confusa, muy centralizada en algunos aspectos, descentralizada en otros. Tal como ya se indicó, “la Dirección Nacional, además de elaborar y desarrollar el plan de infraestructura y determinar las necesidades presupuestarias anuales, elabora y desarrolla el Plan de Capacitación Inicial del Personal de los Centros que entran en funcionamiento, coordina el Plan de Capacitación regular de los funcionarios de los centros, elabora las Normas Técnicas de Funcionamiento de los centros de Diagnóstico y de Rehabilitación, y diseña los instrumentos de supervisión para estos,”. No es claro el nivel de participación de las Direcciones Regionales en este proceso, apareciendo más bien centralizado.

Por otra parte, las Direcciones Regionales velan por el cumplimiento de las Normas y aplican los instrumentos de Supervisión (Pautas de Diagnóstico y Evaluación de Proceso) y asesoran y controlan la superación de las deficiencias.

¹⁰ Comentarios al Informe de Avance N°1 M. De Justicia – SENAME.pág. 12

¹¹ Ibid

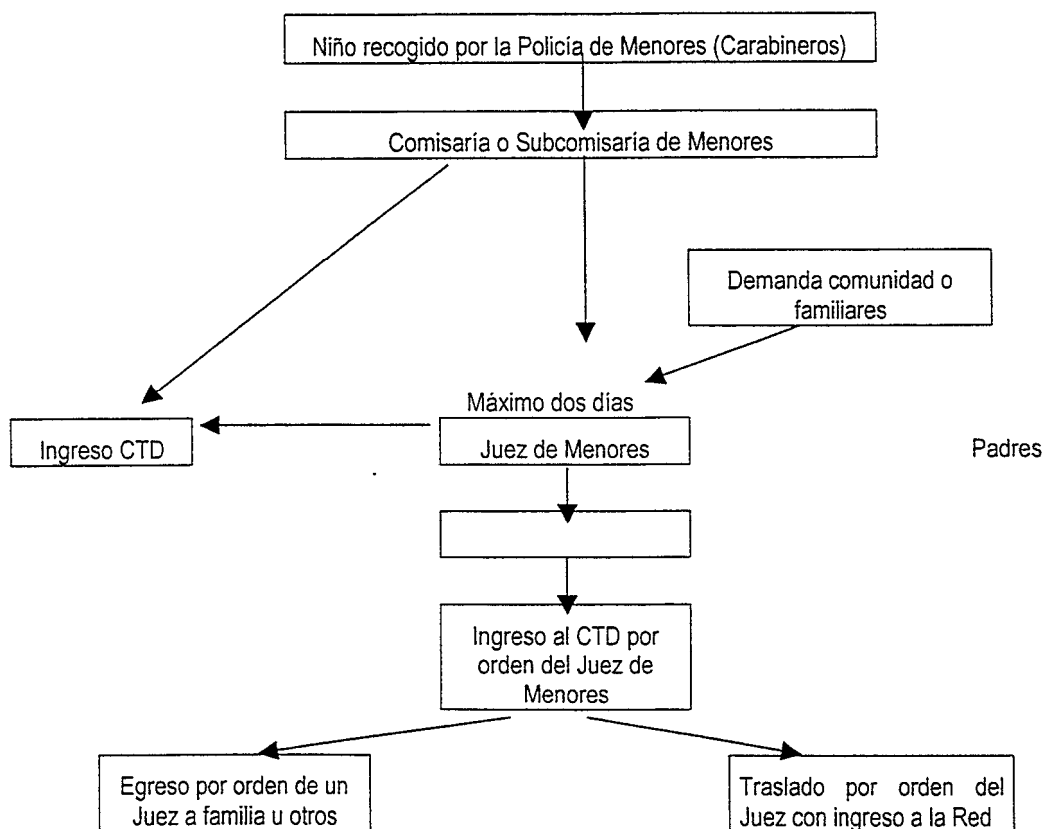
¹² Ibid

Es decir, se descentraliza por completo la ejecución, así como el seguimiento, evaluación, readecuaciones de las acciones. En principio, esta podría ser un interesante experiencia de descentralización y regionalización; sin embargo, al no existir una visión común (participación en las definiciones centrales) la ejecución necesariamente es dispar; por ejemplo, las definiciones de cargos y funciones entre regiones varían completamente entre región y región, más allá de cualquier adecuación a características específicas de la región). Al ser así en el nivel organizacional, en el nivel técnico y metodológico las diferencias también ocurrirán, no existiendo un énfasis o visión global del programa que enmarque las acciones a nivel regional.

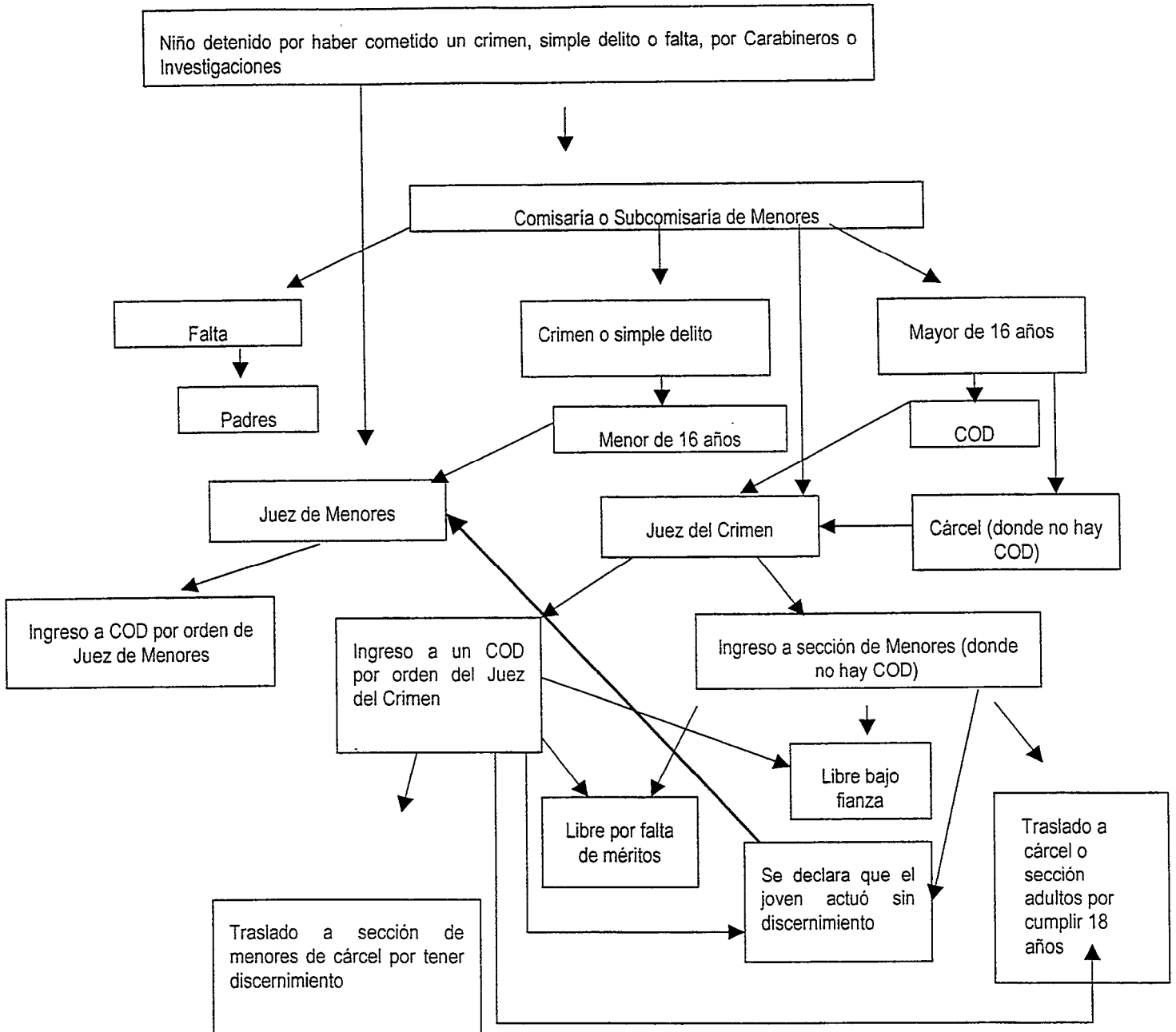
10. Función de producción de los componentes

Los siguientes diagramas grafican la producción de componentes

FLUJO DE INGRESO Y EGRESO DE ADMINISTRACIONES DIRECTAS



FLUJO DE INGRESO Y EGRESO DE ADMINISTRACIONES DIRECTAS



11. Descripción y cuantificación de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa

Los componentes definidos son los siguientes:

Componente 1: Centros habilitados

Ello considera los siguientes elementos:

- Capacitación inicial del personal contratado para los Centros, realizada. (Personal contratado con conocimientos técnicos y administrativos sobre el servicio, mandatos y funciones a cumplir)
- Capacitación regular del personal de los centros, realizada (Actualización de conocimientos por parte del personal que atiende a los jóvenes, incorporación en el manejo técnico de los programas de técnicas más efectivas; Incorporación en el manejo administrativo de los programas de técnicas más efectivas)

Componente 2: Diagnósticos realizados en Centros de Tránsito y Distribución (CTD Mayores y CTD Lactantes) y Centros de Observación y Diagnóstico

Componente 3: Jóvenes infractores de ley penal egresados exitosamente de CERECOS

En términos de especificaciones técnicas, los servicios específicos prestados son:

- i. **Diagnóstico Psicológico:** Consiste en una evaluación de la personalidad e inteligencia del joven al momento de ingresar al programa. Esto incluye el descarte de problemas neurológicos o daño orgánico. Se utilizan una serie de evaluaciones y test psicológicos.
- ii. **Diagnóstico Social:** Comprende una evaluación de la situación del joven a nivel social, vale decir, incluye una evaluación de su situación familiar (entrevista con la familia y visitas domiciliarias), una descripción de las condiciones sociales en las cuales vive el joven (espacio, equipamiento, ambiente, redes, grupo de pares, etc.). En este diagnóstico también se incluye el posible historial de reingresos a la Red SENAME.
- iii. **Discernimiento:** Se trata de una evaluación en mayor profundidad respecto de la infracción de ley que el joven cometió. En general, se trata de infracciones que implican mayor gravedad y compromiso delictual. El objetivo de esta evaluación es detectar si el joven actuó o no
- iv. **Orientación:** Se trata de un servicio que se le brinda a las familias de los jóvenes, que consiste en intervenciones en crisis, terapias breves, etc.
- v. **Actualización de la situación social:** Este servicio se utiliza generalmente cuando un joven ya tiene un historial recurrente de reingresos a la red SENAME, por lo cual el Juez solicita que se actualice su situación social para indagar en posibles cambios.

- vi. Ubicaciones: Consiste en unidades de ubicaciones o derivación que buscan ampliar la acción interventiva a nivel psicosocial en forma previa al egreso del joven, y de esta forma aumentar la probabilidad de éxito respecto de su reintegración social.
- vii. Control de Tribunales: Consiste en un seguimiento que requiere el Tribunal de jóvenes egresados del sistema y se le encarga profesionales de los centros.
- viii. Otras Prestaciones: Se refiere a otro tipo de servicios no incluidos en los anteriores, como por ejemplo, peritajes, informes sobre consumo de drogas, enlaces para adopción, etc.

Junto con lo anterior, es preciso señalar que los COD, CTD, y CERECO prestan una serie de otros servicios que se refieren a la calidad de vida de los jóvenes internos, con esto nos referimos a su alimentación, salud, condiciones de vida, vestuario, educación, recreación, etc.

- Alimentación: Se asegura el logro y/o mantención de un estado nutricional adecuado, acorde al sexo, edad y características particulares de cada joven, a través de cuatro comidas diarias (desayuno, almuerzo, onces y comida), cumpliendo a cabalidad las recomendaciones del Servicio de Salud y el Instituto de Nutrición y Tecnología Alimentaria.
- Salud: Se asegura la atención médica oportuna, realización de exámenes, así como el tratamiento indicado de acuerdo al diagnóstico y prescripción médica. En el caso de los CERECO, se procura la atención dental, entrega de prótesis, lentes ópticos, u otros elementos necesarios para la salud del joven. Junto con lo anterior, se adoptan las medidas necesarias para la mantención de las condiciones ambientales y sanitarias óptimas, de acuerdo a las normativas de salud.
- Condiciones de vida: se refiere a asegurar el espacio, alojamiento, seguridad, equipamiento e higiene necesarios para otorgar condiciones de vida digna a los lactantes, niños y jóvenes que se encuentran en los distintos centros. En el caso de los CTD y los COD, se prioriza la segregación de los niños y jóvenes, de acuerdo a su edad, sexo, y otras características específicas como causal de ingreso, compromiso delictual, y seguridad personal.
- Vestuario: Se proporciona a cada niño las prendas de vestir y el calzado limpios y suficientes, de acuerdo a la estación del año, sin perjuicio de que los lactantes, niños y jóvenes puedan usar sus propias prendas de vestir de acuerdo a la reglamentación del centro. También se proporcionan, con la frecuencia necesaria artículos para el aseo e higiene personal.
- Educación: En general se refiere a velar por la incorporación de los jóvenes y niños a las escuelas y programas de recuperación escolar en coordinación con las entidades existentes en la comunidad y/o la asistencia a talleres de reforzamiento y apoyo en el mismo centro. Se pone énfasis en la orientación vocacional y en la consideración de los intereses del joven. En el caso de los centros para lactantes y preescolares se realiza una evaluación y posterior estimulación del desarrollo psicomotor.

Durante el período evaluado, se contó anualmente con el siguiente número de plazas.

	Promedio anual
Componente 1	
Centros Habilitados (plazas disponibles)	1.852
Componente 2	
Diagnósticos realizados	
CTD	10.802
COD	4.801
Componente 3	
Jóvenes egresados exitosamente de CERECOS	571
Total	18.025

12. Caracterización y número de beneficiarios potenciales

En primer lugar, se requiere definir y precisar la definición de beneficiarios del programa. Es fundamental indicar que los beneficiarios están definidos por elementos externos a la institución, y dependen –entre otras cosas- de la opción de política criminal que asuma el país, la actuación de otros órganos (policía), así como del marco legal existente

Por ejemplo, un endurecimiento en la política criminal del país implica la incorporación de nuevos sujetos programas.

En período evaluado -en el marco de leyes proteccionales- esto queda al arbitrio de los jueces; es en este sentido que se ha intentado responder a la demanda de los jueces (por ejemplo se encuentran sujetos que no corresponden como beneficiarios de COD, etc.).

Por lo tanto, no es posible dimensionar teóricamente a los beneficiarios potenciales del programa.

13. Evolución de los beneficiarios programados

	1996	1997	1998	1999
Componente 1				
Centros Habilitados (plazas disponibles)	1880	1830	1848	1848
Componente 2				
Diagnósticos realizados				
CTD	10207	9973	10789	12239
COD	4182	4515	5405	5101
Componente 3				
	565	436	582	700
Total	14954	14924	16776	18048

No Existe programación como tal; la definición de plazas depende de los recursos asignados, siguiendo un criterio de evolución histórica para los establecimientos existentes En el caso de los nuevos establecimientos, se depende de la cantidad de recursos disponibles.

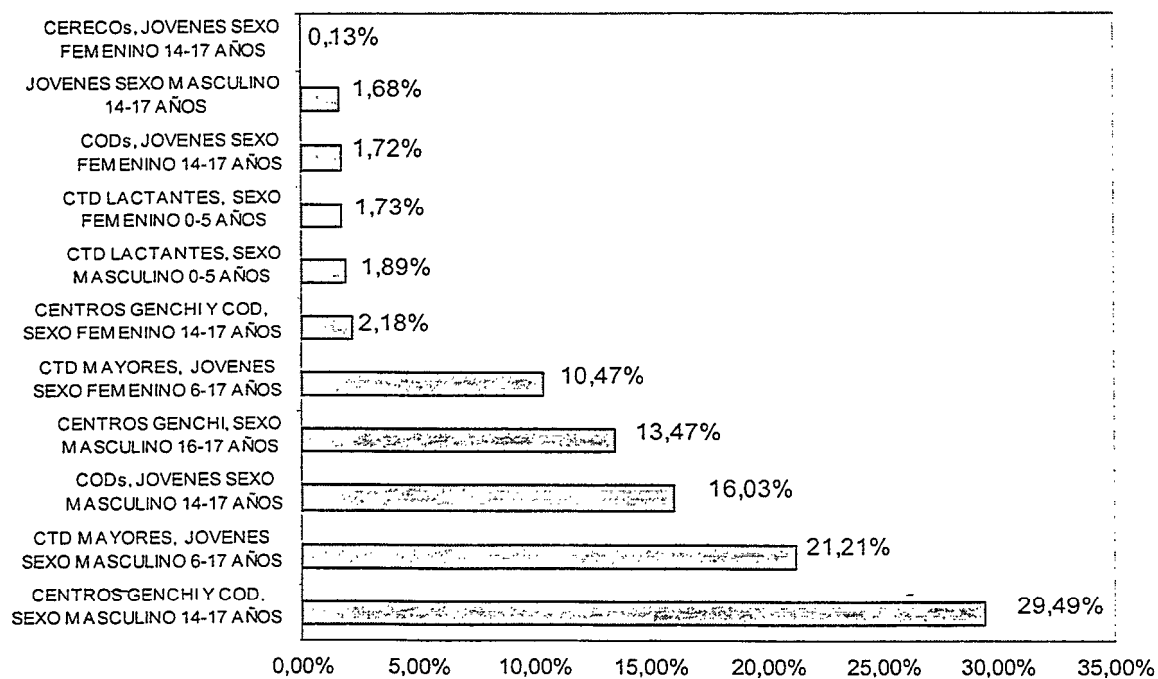
14. Caracterización y número de beneficiarios efectivos

En términos de casos, a continuación se presenta una tabla resumen con las coberturas de acuerdo a sexo y edad, para el período de evaluación.

Coberturas Totales

	1996	1997	1998	1999
CTD mayores, jóvenes sexo masculino 6-17 años	3.289	3.373	3.748	4.629
CTD mayores, jóvenes sexo femenino 6-17 años	1.896	1.754	1.809	1.962
CTD lactantes, sexo masculino 0-5 años	360	338	333	310
CTD lactantes, sexo femenino 0-5 años	366	289	313	262
CODs, jóvenes sexo masculino 14-17 años	2.520	2.718	3.232	2.892
CODs, jóvenes sexo femenino 14-17 años	218	219	330	449
Centros Genchi, sexo masculino 16-17 años	1.985	2.165	2.413	2.986
Centros Genchi y COD, sexo masculino 14-17 años	4.505	4.883	5.645	5.878
Centros Genchi y COD, sexo femenino 14-17 años	275	295	407	571
Cerecos, jóvenes sexo masculino 14-17 años	306	210	328	345
Cerecos, jóvenes sexo femenino 14-17 años	21	14	26	31
Total general	15.741	16.258	18.584	20.315

El siguiente gráfico muestra –para el total del período evaluado– la relación entre coberturas.



La cobertura es adecuada para el propósito del Programa, dado que se cumple con recibir a los menores que envían las judicaturas de menores, y Carabineros de Chile. Se verifica un aumento en la población atendida lo que es muy positivo, dado que el aumento de plazas es marginal, lo que significa que se ha dado un uso más eficiente al uso de las plazas lo que permite un mayor uso del sistema.

Las judicaturas de menores solicitan el ingreso de los menores, por lo que la focalización, en el sentido de determinar la población objetivo de los Centros de Administraciones Directas, depende de la ley y del juez que la hace cumplir.

15. Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la Unidad Ejecutora

No se especifica la forma que se efectúa el monitoreo y evaluación, ni el modelo teórico o metodológico en que éste se basa. Aunque la institución indica que existen normas de funcionamiento, instrumentos estandarizados de supervisión, de diagnóstico del funcionamiento de los centros, así como de proceso en calidad de vida, intervención, programas en ejecución y monitoreo de casos, sólo están disponibles aquellos aspectos relacionados con normas y reglamentos de las distintas líneas.

No se entregan resultados de evaluaciones internas.

Se indica que a nivel de las Direcciones Regionales se realiza supervisión y asesoría técnica y administrativa de los centros. No se indican procedimientos, metodología, instrumentos, esquema de relación con los supervisores, existencia de informes de sistematización y evaluación.

Se indica que a nivel de la Dirección Nacional existe un seguimiento trimestral de indicadores regionales (productividad de la plaza y reingresos), así como supervisión a las Direcciones Regionales. Aún no se dispone de ellos para su análisis.

Desde la Unidad de Auditoría interna de Dirección Nacional, se realiza auditorías a los centros de administración directa. Durante 1999 se visitaron todos los centros. Sin embargo, ésta no es una evaluación técnica sino de índole presupuestaria y administrativa.

La institución indica que desde el Departamento de Administración y Finanzas, se efectúa seguimiento de la ejecución presupuestaria de cada uno de los centros, a partir de los informes de ejecución presupuestaria que cada centro envía periódicamente

Se presenta un documento "Administraciones directas – Programa 02" preparado para el proceso presupuestario 1997, que es lo que más se asemeja a un informe de gestión, no existiendo informes de gestión o similares para los otros años en evaluación.

No se indica cómo opera el sistema de monitoreo, ni la existencia de metas y/o plazos. La institución comenta que "el sistema de monitoreo es disperso, y las metas se refieren a la habilitación de nuevos centros".

Es posible sí analizar –tal como lo indica la institución en su Informe de Réplica al Informe de Avance N°2- otros instrumentos (PMG, Metas Segpres) en que sí existen metas relacionadas directa o indirectamente con el programa. Sin embargo, éstas no se observan integradas en un sistema de monitoreo global, ni tampoco existe información acerca del nivel de conocimiento que se tiene de éstas al interior de la organización,

II. ANÁLISIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. DISEÑO DEL PROGRAMA

1.1. Análisis de aspectos relacionados con el Diseño del Programa

1.1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial

No existió un diagnóstico formal de la situación inicial que origina el programa; esto corrobora el carácter de demanda social e institucional que lo origina. Este programa se formula como tal para efectos de esta evaluación, así es que corresponde a una ficción analítica con el objeto de organizar la información de las diferentes áreas de atención que están bajo administración directa del SENAME, producto de su desarrollo histórico-institucional. La contraparte ha realizado un interesante ejercicio de dar coherencia programática a una práctica institucional diversa y que no corresponde a un diseño común.

Para comprender esta situación, así como la evolución del programa se requiere analizar en detalle el contexto en que se origina y desarrolla el programa.

Al crearse el Servicio Nacional de Menores, en el año 1979 a través del D.F. L. 2.465, se le define como un organismo dependiente del Ministerio de Justicia, encargado de ejecutar las acciones que sean necesarias para asistir o proteger a los menores de que trata esta ley y de estimular, orientar, coordinar y supervisar técnicamente la labor que desarrollen las entidades públicas o privadas que coadyuven con sus funciones. De los distintos elementos presentes en su diseño, hemos destacado cinco aspectos como características generales respecto de su institucionalidad, que creemos pertinentes en este proceso de evaluación:

- a) Define un sujeto de atención para el servicio, el que incluye a menores que carezcan de tuición, a aquellos que teniéndola, su ejercicio constituya un peligro para su desarrollo normal integral; a los que presenten desajustes conductuales, y a los que estén en conflicto con la justicia. Esto es, se centra como preocupación del Estado en menores de edad con problemas de tuición y/o conducta. Es una definición desde fuera de los sujetos, en que se intenta categorizar su situación en relación con los programas que se definen en el D.F.L. 1.385. No se parte desde los derechos de los sujetos. Esta definición si bien no cambia legalmente (es una definición vigente hoy en día), de algún modo se matiza en los años 90 con la incorporación de criterios desde la Convención Internacional de los Derechos del Niño, definiendo a los **sujetos de atención del servicio como aquellos niños y niñas gravemente vulnerados en sus derechos y a los infractores de ley**. Se tiende así a establecer una visión más desde los derechos que desde el ajuste de los sujetos a los programas o sistemas definidos.
- b) Se establecen los sistemas de atención y los distintos programas al interior de cada uno de los sistemas. Se establecen los sistemas de prevención (principalmente centros de atención diurna), de protección (protección simple, colocación familiar entre otros) y de rehabilitación (libertad vigilada, rehabilitación conductual diurna, rehabilitación conductual entre otros). Cada uno de estos programas busca hacerse cargo, de alguno de los aspectos considerados en la definición de sujeto referida en el punto anterior. La mayor cobertura de atención se concentra en programas de protección simple, modalidad internados y en los centros de atención diurna, dirigidos

estos últimos a menores cuyas familias presentan alteraciones leves que impliquen riesgo social para aquellos, vale decir, no responde a ninguna de las categorías contenidas en la definición de sujeto de atención, sino que incorpora la tremendamente ambigua conceptualización de "alteraciones leves que impliquen riesgo social". Los programas de atención a jóvenes infractores, durante la década del 80 se ubican entre el 5% y el 7% de la cobertura de atención. Cabe referir que uno de los elementos considerados como antecedentes para la creación del SENAME fue un estudio de Conicyt realizado a mediados de los 70 en que se establecía que de los casos ingresados a tribunales de menores, poco más del 40% lo hacía por materias vinculadas a infracciones de ley. Se genera una especialización de la atención en protección y prevención, en desmedro del área de rehabilitación, durante la década de los 80. SENAME no regula el crecimiento del sistema, sino que este se establece en función de las preferencias de los operadores privados.

En este punto de los programas cabe señalar que SENAME por ley sólo puede financiar los programas existentes en el 1.385 dificultándose el trabajo de atención a fenómenos emergentes como el maltrato infantil y otros de carácter más ambulatorio. Por ello a principios de los años 90 se crean los llamados programas de apoyo que permiten complementar el trabajo de aquellos programas existentes y financiar programas nuevos como la atención del maltrato infantil, la atención jurídico-social de jóvenes infractores y los programas de diagnóstico ambulatorios, que evitaban el tener que internar a niños y jóvenes para evaluarlos, evitando su desarraigo familiar y social. Quizás en este aspecto es posible comprender la mantención de las plazas durante el período de la presente evaluación, en el sentido que la existencia de evaluaciones sin internación reduce la presión hacia sistemas cerrados de diagnóstico.

- c) Se genera un mecanismo de financiamiento de los programas, a través del pago de una subvención menor-día. Este pago favorece la atención por parte del sector privado aplicando en este ámbito el principio de subsidiariedad de la acción del estado. Se considera un menor valor de subvención si el que administra el programa es un ente público. El otro aspecto, desde este elemento, que contribuye a comprender la concentración en los programas referidos en el punto anterior, es que entrega un mayor pago por programas de atención tipo internado, privilegiando este tipo de respuestas. Rehabilitación en medio abierto, por ejemplo, recibe uno de los montos de subvención más bajos establecidos en el 1.385. En la década de los 90 se procura remediar esta situación, homologando estos programas a otros existentes, que les permiten contar con un mayor monto para su trabajo. Inicialmente el monto de la subvención, diferenciado por programa o modalidad de atención, se fija en U.T.M. lo que resuelve desde un principio el tema de la reajustabilidad; sin embargo, con la crisis económica se congela por decreto el valor de la subvención que entrega SENAME, lo que deteriora significativamente el trabajo en el área. Así, sin en 1981 las instituciones Colaboradoras recibían \$443.074 anuales mensuales por menor, en 1989 sólo recibían \$166.908 (ambos montos en moneda de diciembre de 1989)¹³; es decir, sólo un 38% de lo que recibían en 1981 en términos reales.
- d) Se privatiza el sistema de atención en todas sus modalidades. Si bien la participación del sector privado en el tema de infancia es de larga data en nuestro país, la propuesta en marcha desde el año 1979 implicó el traspaso completo de todos los programas. Este proceso fue rápidamente cuestionado por los Jueces de menores y ya en el año 1982 el pleno de la Corte Suprema le transfiere al ejecutivo una carta

¹³ en "La experiencia neoliberal en la atención de menores en riesgo social, Jorge Alvarez Chuart, pag.276. en infancia en riesgo social y políticas sociales en Chile, Instituto Interamericano del Niño, 1994).

solicitando que ciertos programas, principalmente aquellos vinculados a la función diagnóstica y de atención a jóvenes infractores, no pueden salir de la esfera pública. La experiencia de la década de los '80 muestra la incapacidad del sector privado de responder eficazmente a los requerimientos en esta materia provocando un aumento importante de niños en las cárceles de adultos, generando largas permanencias en los programas existentes (las que se ven favorecidas por el mecanismo del pago de la subvención menor-día), descoordinación con la Judicatura de Menores y déficits en la atención de los niños a su cargo, provocándose una serie de intervenciones desde el SENAME, para administrar directamente un conjunto de programas.

- e) Se identifica a los ejecutores del programa con un reconocimiento como organismos colaboradores del sistema otorgado por el Ministerio de Justicia. Como hemos referido éstos orientan su trabajo considerando las "señales de incentivo" del sistema, concentrándose en programas masivos, en donde los casos más complejos no son atendidos.¹⁴ En definitiva, las experticias de aquellos que se incorporan se sitúan mas bien en el tema de la llamada protección y prevención y escasamente en la rehabilitación, la que por lo demás no presentaba incentivos que propiciasen una especialización en la temática.

Tal como ya se indicó, entre los elementos que originan el programa se encuentra en el Oficio 10/09/84 de Jueces de Menores a la Corte Suprema, en el que éstos solicitan que el Servicio asumiera la administración directa de todos los centros para jóvenes infractores de ley " (Oficio del 10/09/84 de los Jueces de Menores a la Corte Suprema), debido a la falta de garantía que entregaba la administración privada a la Judicatura de Menores, en términos de vacantes y fugas. ii) A fines de la década de los '80, debido a los reducidos montos de subvención (DFL.1385), existían graves deficiencias en la calidad de la atención que se entregaba en los Centros de Observación y Diagnóstico. Lo cual generaba el cierre de establecimientos, así como la administración provisional por SENAME (un total de 13 centros, de un total de 21 sufrió esta situación).

En términos específicos. los Jueces de Menores solicitaron¹⁵:

¹⁴ El reconocimiento de instituciones colaboradoras a algunos organismos no escapa a los criterios políticos vigentes en la época, pues, como señala Osvaldo Torres: "hubo evidente discriminación en el reconocimiento de las Corporaciones o Fundaciones a favor de las personas de confianza del régimen militar...; además existió una verdadera monopolización de la oferta de servicios, los que quedaron prácticamente en manos de unas 13 grandes corporaciones colaboradoras de SENAME" (Comentario al documento 6, Osvaldo Torres, en Infancia en riesgo social y políticas sociales en Chile, Instituto Interamericano del Niño, 1994.

¹⁵ El diagnóstico de la situación que tenían los Jueces era: Sename tiene como función "atender en forma preferente por sí mismo o a través de las instituciones reconocidas como colaboradoras, a los menores enviados por los Tribunales de menores con el fin de cumplir las medidas que éstos hayan decidido aplicarles, y asesorar en materias técnicas a estos mismos tribunales cuando lo soliciten" (art. 3º, n°3, D.L. 2.465); así como "crear casas de menores y establecimientos para menores con problemas conductuales, pudiendo administrarlos directamente o a través de instituciones colaboradoras. En casos calificados y con autorización del Ministerio de Justicia, podrá crear y administrar establecimientos de prevención y protección de menores" (art.3º n°4).

Al respecto, ellos evalúan lo siguiente:

"El Servicio Nacional de Menores no ha ejecutado por sí las acciones necesarias para asistir a los menores enviados por los juzgados de menores; por el contrario, ha entregado a las instituciones colaboradoras aquellos establecimientos que al crearse el Servicio quedaron bajo su administración,- específicamente las casas de menores y establecimientos de rehabilitación conductual" (pág.2 oficio citado)

Asimismo, los Jueces indican: "la administración que hace el Servicio Nacional de Menores a través de las instituciones colaboradoras ha ido creando en forma sostenida un altísimo grado de dificultad para que los jueces de menores puedan oportunamente incorporar a un menor al sistema asistencial, porque toda la administración se basa en convenios celebrados entre el servicio nacional de Menores y las instituciones colaboradoras que además de determinar el número de menores que atenderá, precisa requisitos de ingreso referidos a edad, coeficiente intelectual y otros.

- a) **traslado inmediato de los menores que se encuentran en el Centro de Detención Preventiva de Puente Alto a un establecimiento del Sename y**
- b) **administración directa de las casas de menores y establecimientos de rehabilitación conductual por el propio SENAME.**

En 1994 se dicta la Ley N° 193343 que se propone erradicar a los niños de las cárceles de adultos, prohibiendo el ingreso de los niños a las cárceles, y creándose recintos especiales para la acogida o para la privación de libertad de niños; y, adicionalmente, secciones especiales de las cárceles de adultos que estén separadas del resto de la población. Por otra parte, es necesario indicar que sólo en 1996, mediante Decreto Supremo N° 730 del Ministerio de Justicia¹⁶, se dicta un reglamento para la aplicación de la ley de la erradicación de los niños de las cárceles de adultos. Complementariamente—y tal como ya se indicó— se crean los Centros de Observación y Diagnóstico y los Centros de Tránsito y Distribución.

La evaluación hecha por Sename de la experiencia de administración directa¹⁷ genera las siguientes conclusiones, entre otras:

- La función diagnóstica de los COD y CTD "es esencial para garantizar la integración social de niños y jóvenes preferentemente en el seno de su propia familia"¹⁸
- El diagnóstico debe hacerse permaneciendo el niño en y su familia, y sólo se le separe de ella cuando peligre su integridad física o psíquica
- Si se requiere la residencia del niño o joven en un establecimiento, éste debe ser preferentemente uno que garantice su funcionamiento en grupos pequeños, con un trabajo personalizado, con inserción en la comunidad
- Se requiere efectuar el diagnóstico en los tiempos mínimos posibles.

Respecto de las razones del cese de la administración directa de los CTD, la institución indica: "La primera, consistió en la idea de cesar la administración de CTD, e incluso de terminar con el sistema como se conoce (masivo, impersonal, etc.) lo que implicó planes de desarrollo del Servicio efectuados hasta los años 1995 – 1996, en que la propuesta concreta fue la de fortalecer y extender el sistema de Diagnóstico Ambulatorio y de Casas de Acogida (Programa de Apoyo) en todo el país, cuya administración sería de cargo del

Esta forma de administrar obliga al juez de menores solicitar a las instituciones colaboradoras del Servicio Nacional de Menores vacante para el ingreso de un menor, porque no se dispone de establecimientos bajo la administración directa del Servicio donde los menores ingresen con la sola orden del tribunal. (...)

Esta forma de administrar unida al pago de la subvención por niño día atendido, ha estructurado todo un sistema que permite a las instituciones colaboradoras egresar por la vía administrativa a los menores fugados que fueron ingresados a su establecimiento por orden de un juez de menores, situación que está violando el imperio que tiene todo tribunal para hacer cumplir lo resuelto" (pág. 3 oficio citado)

A partir de este oficio, la Corte Suprema remitió un oficio (Oficio PP-2875-02622° de fecha 6 de mayo de 1985) en que indicó que "Esta Corte suprema concuerda con las peticiones formuladas (.....) por los Jueces de Menores de esta ciudad en el sentido de que los menores que se encuentran en el Centro de Detención Preventiva de Puente Alto serán trasladados a un establecimiento del Servicio Nacional de Menores y de que la administración directa de las Casas de Menores y establecimientos de rehabilitación conductual la haga el propio Servicio Nacional de Menores (...)"

¹⁶ De fecha 19 de julio de 1996 y publicado en el diario Oficial el 3 de diciembre de 1996 y contenido además en el apéndice del Código Orgánico de Tribunales

¹⁷ Documento "Administración Directa de las Casas de Menores". Entregado por institución. Sin fecha ni autor.

¹⁸ Op. Cit. Párrafo 2, capítulo Propuesta

sector privado, en un marco de territorialidad, transitoriedad de la atención, personalización de ésta, desjudicialización de los problemas, etc.

No obstante esta línea no fue continuada en forma sistemática y dirigida a la modificación del actual sistema de CTD residenciales. En todo caso, la realización de informes de discernimiento solicitados crecientemente por los tribunales muestra que, al menos en este ámbito, ha habido un cambio significativo: En 1999 se realizaron 1.491 informes en los CTD ambulatorios, contra 1.457 realizados en establecimientos penales de Gendarmería (secciones de menores) y COD.

La segunda línea, es la implementación en forma piloto de los Centros de Protección Integral (CPI), ya descritos en la Ficha (punto 17), propuestos en el proyecto de ley de subvenciones".¹⁹

De este modo, sobre los problemas que el Programa pretende solucionar constatamos:

- Atención de menores en cárceles de adultos.
- Alto número de fugas de los centros privados
- Vacío de atención por desinterés de privados
- Necesidad de regular la entrega de niños en adopción

Así, para el análisis de este programa se considerarán os Centros de Administración Directa en los siguientes sistemas:

- Centros de Tránsito y Distribución Mayores (CTD Residenciales Mayores)
- Centros de Tránsito y Distribución Lactantes y Preescolares (CTD Residenciales Lactantes y Preescolares). Los CTD son creados para acoger a los niños que no serán privados de libertad.
- Centros de Observación Tránsito y Diagnóstico (COD). Estos son creados para acoger a los niños que serán privados de libertad
- Centros Rehabilitación Conductual Internado

Sin embargo, y tal como lo indica Couso, la regulación establecida en los COD y los CTD los asimila mucho, y en la práctica "ambos adoptan una estructura de funcionamiento propia de un internado (por más que en el CTD se permita a los niños asistir a la escuela del barrio), de tipo carcelario, que puede ser masivo"²⁰. Esto, que es indudablemente "cuestionable incluso para infractores, para los niños no infractores resulta sencillamente inconcebible".²¹

1.1.2. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

Tal como se observa en el siguiente diagrama (resumen gráfico de marco lógico consensuado), el Fin definido es

Contribuir con la Judicatura de Menores en la función de administración de Justicia respecto de los niños menores de 18 años vulnerados en sus derechos, o infractores de ley penal, a objeto de favorecer la integración social de éstos..

El programa evaluado tiene como propósito:

¹⁹ ¹⁹ Comentarios al Informe de Avance N°1 M. De Justicia – SENAME. Pág. 5

²⁰ .. pág. 80

²¹ Ibid.

Niños y jóvenes menores de 18 años, de las distintas regiones del país, enviados por Tribunales de Menores a los centros de administración directa, atendidos en su proceso de diagnóstico y/o rehabilitación, de acuerdo a la convención internacional de los derechos del niño.

La primera observación se refiere a la efectiva posibilidad de que un programa con el propósito definido contribuya al logro del fin del modo en que este último ha sido formulado ("contribuir con la Judicatura de Menores..."), entendiendo que no existe un vínculo directo entre el apoyar la judicatura de menores y la reinserción social. Esto, en el sentido que el sólo contribuir con la Judicatura de Menores deja completa y muy claramente en un ente externo el logro del fin del programa, más aún entendiendo las dificultades que ésta enfrenta para ejercer su labor.

Al respecto, la institución indica que ello "se debe a que, al menos en el caso de los adolescentes infractores, el contenido de lo que se entiende por "integración social" es distinto del contenido del mismo concepto, en el caso de los niños gravemente vulnerados en sus derechos. La Ley de Menores no contribuye a despejar la cuestión en cuanto entiende que aplica "medidas de protección" en todos los casos. Sin embargo, un sentido distinto del término integración social puede obtenerse de la actual reflexión respecto de un derecho penal mínimo para adolescentes. La sanción que recibe un adolescente infractor a la ley penal, en cuanto apunta a fortalecer en éste el respeto a los derechos de los demás, así como otorgar satisfacción a la víctima y a la comunidad, puede considerarse que apunta de alguna manera a una acepción más restringida de "integración social".²²

A juicio del panel no es posible considerar dos visiones distintas o sentidos diferentes al concepto de integración social, dependiendo de si se trata de niños vulnerados en sus derechos, o de infractores. Serán distintos los instrumentos, las características de la intervención, los indicadores para medir el logro, pero no lo que se entiende por integración social. Hacerlo, podría generar condiciones de discriminación.

En el nivel de los componentes, éstos deberían permitir obtener el propósito en la medida que sean producidos adecuadamente, en términos de calidad y cantidad.

²² Respuesta al Informe de Avance II, Pág. 1

Se ha consensuado con la contraparte la siguiente estructura (matriz de planificación se incluye en anexo):

FIN

Contribuir con la Judicatura de Menores en la función de administración de Justicia respecto de los niños menores de 18 años vulnerados en sus derechos, o infractores de ley penal, a objeto de favorecer la integración social de éstos.

Supuestos

PROPÓSITO
Niños y jóvenes menores de 18 años, de las distintas regiones del país, enviados por Tribunales de Menores a los centros de administración directa, atendidos en su proceso de diagnóstico y/o rehabilitación, de acuerdo a la convención internacional de los derechos del niño.

Mantenimiento de la política del Estado respecto del rol de las instituciones privadas y estatales en la atención de menores

Mantenimiento de la política de asignación de fondos sectoriales y regionales para la construcción de centros

Centros habilitados

Diagnóstico realizado

Jóvenes infractores de ley penal egresados exitosamente de centros de rehabilitación

Centros de Tránsito y Distribución Residenciales (Para Mayores) existentes

CTD lactantes y preescolares existentes.

Centros De Observación y Diagnóstico existentes

■ Evaluación psicosocial solicitada por Tribunales de Menores respecto de los niños atendidos, en los COD, CTD Mayores y CTD Lactantes, realizada.

■ Realizar Ubicaciones solicitada por Tribunales de Menores respecto de los niños atendidos, en los COD, CTD Mayores y CTD Lactantes.

■ Mantener y asegurar el cuidado personal de niños y jóvenes atendidos, a través de la satisfacción de los derechos de salud, alimentación, vestuario, y condiciones de vida etc., de los niños atendidos, en los COD, CTD Mayores y CTD Lactantes.

■ Brindar Orientaciones a las familias de los niños y jóvenes atendidos en los COD, CTD Mayores y CTD Lactantes, en materias sociales, judiciales, u otras, propias de su problemática.

■ Desarrollar Programas socioeducativos orientados a los niños y jóvenes atendidos en los COD y CTD de Mayores y Lactantes, para su proceso de formación, desarrollo personal y socialización.

■ Realizar otras prestaciones solicitadas por Tribunales respecto de los niños y jóvenes atendidos en los COD, CTD Mayores y CTD Lactantes.

- Desarrollo de Plan de Infraestructura
- Inversión Inicial y Permanente
- Operadores del sistema.
- Capacitación inicial
- Capacitación regular

- Mantener y asegurar el cuidado personal a través de la satisfacción de los derechos de salud, alimentación, vestuario, descanso, educación, recreación, etc., de los jóvenes atendidos en los Centros Residenciales cerrados para jóvenes infractores de ley penal.
- Desarrollar Programas orientados a incentivar el respeto por los derechos de terceros, elaboración de un proyecto de vida, el sentido de responsabilidad, compromiso familiar con la intervención, y de la comunidad en el proceso de reinserción social, para jóvenes infractores de ley penal

Mantenimiento de los cuerpos legales vigentes.

Mantenimiento de la demanda por parte de los Tribunales.

Existencia de equipos profesionales idóneos.

Existencia de Programas de intervención o red de derivación para las problemáticas atendidas.

Mantenimiento de los cuerpos legales vigentes.

Mantenimiento de la demanda por parte de los Tribunales, para la derivación de infractores de ley.

Existencia de equipos profesionales idóneos.

Participación de otros sectores sociales en el proceso de integración social de los jóvenes atendidos.

1.1.3. Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

En términos globales, los indicadores e información disponibles no permiten evaluar el logro del propósito y los componentes, especialmente en lo que se refiere a calidad de la atención. Los indicadores considerados inicialmente son básicamente cuantitativos, y no reflejan o especifican metas.

A nivel del propósito, un primer elemento relevante se refiere al Supuesto definido (mantención de la política del Estado). Efectivamente, el considerar este supuesto reconoce la realidad actual de Sename, en que éste es un organismo ejecutor que aplica una política definida en forma externa a éste.

La vigencia de este supuesto dependerá de los cambios legislativos al respecto, y en las condiciones actuales se encuentra fuera del ámbito de control de la institución.

A nivel de los indicadores, en la medida que se contara efectivamente con la información para poder cuantificarlos, se podría evaluar cuantitativamente el nivel de logro de los componentes. En relación a los medios de verificación, existe información dispersa, no sistematizada, y no plenamente utilizada.

Metodológicamente, se requiere precisarlos para que se ajusten formalmente a los requisitos a los requerimientos definidos, comparando la situación de cada año respecto de los años anteriores, incorporando criterios de satisfacción de los usuarios y otros indicadores cualitativos.

En términos generales, a nivel de componentes, no se han planteado aún indicadores de calidad, ni metas distintas a lo que se venía logrando en los cuatro años pasados, lo que dificulta medir adecuadamente el logro de resultados, siendo este aspecto el más débil en términos de lógica horizontal.

1.1.4. Identificación de otros indicadores para medir el logro de los objetivos.

Los indicadores existentes permiten evaluar aspectos cuantitativos del logro del propósito y de los componentes. Al trabajar con la institución se analizaron los siguientes indicadores.

- ✓ N° de Niños y jóvenes atendidos satisfactoriamente (excluye fugas, casos denunciados de malos tratos, casos por sobre plaza mensual y subatendidos en general) año t / año t-1; es decir, del año evaluado respecto del año anterior.
- ✓ Horas de profesionales dedicadas a la atención de niños o jóvenes (excluye diagnóstico) año t /año t-1; es decir, del año evaluado respecto del año anterior.
- ✓ Horas de profesionales dedicadas a la atención de familias y contactos con la comunidad (excluye diagnóstico) año t /año t-1; es decir, del año evaluado respecto del año anterior.
- ✓ % de denuncias o constancias de niños o jóvenes vulnerados en sus derechos durante su permanencia en CTD, COD y/o CERECO año t /año t-1; es decir, del año evaluado respecto del año anterior.

Como se puede observar, se pretende medir los avances en el tiempo respecto de cada uno de los indicadores analizados: niños y jóvenes atendidos satisfactoriamente, horas profesionales, vulneración de los derechos de los niños. Es decir, si año a año han

aumentado o disminuido los casos de vulneración de los derechos de los niños, si ha mejorado o no la atención, si han aumentado las horas profesionales asignadas por niño.

Indudablemente, en la actualidad no existe información sistematizada que permita dar cuenta de su logro. Sin embargo, es necesario avanzar en el tema de evaluar la calidad de los logros tanto a nivel del propósito como de los componentes. Por ello, se requiere avanzar en este aspecto, incorporando en el sistema de seguimiento la información requerida.

1.1.5. Examen de Supuestos

Tal como ya se indicó, existe un supuesto fundamental, **“Mantención de la política del Estado respecto del rol de las instituciones privadas y estatales en la atención de menores.”**, cuya vigencia dependerá de los cambios legislativos al respecto

De acuerdo a lo indicado por la institución “las propuestas de cambios legislativos a este respecto tienen una zona de ambigüedad, en cuanto el proyecto de Responsabilidad Penal del Adolescente no ha sido presentado aun a la discusión parlamentaria, mientras que el proyecto de Nuevo Sistema de Atención de Niños y Adolescentes de la red SENAME y su Régimen de Subvención, está siendo discutido actualmente en la Comisión de Familia de la Cámara de Diputados. Sin embargo, no hay tal ambigüedad en lo que al diseño teórico se refiere: el proyecto de subvenciones prescinde del sistema de diagnóstico residencial, transformando el diagnóstico en una pericia de tipo ambulatorio, lo que implica la desaparición de los CTD. En cuanto al sistema COD-CERECO, el proyecto de responsabilidad del adolescente se refiere a centros de detención preventiva (no de diagnóstico) para infractores graves, y a la sanción de rehabilitación en un centro privativo de libertad, con guardia armada de Gendarmería de Chile, se cumpliría en los actuales CERECO’S. Por lo tanto, el sistema tiene prevista su continuidad. En cuanto a los CTD de lactantes, su futuro está en la creación de las Casas de Acogida, en el aspecto residencial, combinado con los servicios de un equipo de diagnóstico pericial. Respecto de los CTD ambulatorios, que se menciona más abajo, la continuidad dependerá de su transformación, o en equipos de diagnóstico pericial, o en Centros de Protección Integral de los Derechos del Niño (CPI)”²³.

Asimismo se indica que “la versión de Abril del 2.000 del Anteproyecto de Responsabilidad Penal del Adolescente, que no ha sido presentado aún a la discusión parlamentaria, registra en su artículo 110 que será SENAME quien asumirá la Administración de los sistemas relativos a la internación provisoria y medidas de restricción de libertad (residenciales y cerradas), lo que mantiene en el ámbito del Servicio la atención de los infractores de ley penal de los cuales el Tribunal competente resuelve la privación de libertad.

En cuanto al proyecto de subvenciones, que debería resolver el tema de los actuales CTD, se informa que, aun cuando el proyecto actualmente en discusión parlamentaria está a la espera de una indicación sustitutiva que lo sitúe en el contexto de la gran Reforma a la Institucionalidad de Infancia, que ha presentado en estos días el Presidente de la República, la decisión sigue siendo estructurar el sistema en cuatro grandes líneas de acción: residencias, programas, CPI y diagnósticos periciales, con lo que se reitera lo planteado respecto al término de los sistemas de diagnóstico de tipo residencial, con

²³ Comentarios al Informe de Avance N°1 M. De Justicia – SENAME. Pág. 2

excepción de lo que establezca al respecto el proyecto de responsabilidad penal del adolescente”²⁴

Los otros supuestos considerados a nivel de componentes son:

- ✓ **Mantención de los cuerpos legales vigentes;** al respecto caben las observaciones hechas en el punto anterior.
- ✓ **Mantención de la demanda por parte de los Tribunales;** sin observaciones

Los siguientes dos supuestos aparecen como muy interesantes, pues implican la posibilidad de desarrollar líneas de acción concretas que permitan minimizar su riesgo para el programa.

- ✓ **Existencia de equipos profesionales idóneos;**

En este caso, resulta fundamental entonces contar con un programa de capacitación continua para el personal de los centros , así como un programa de formación para personal de trato directo, para profesionales y para directivos.

La información disponible indica en 1999 3.473 personas capacitadas pertenecientes al Prog.01, 02 e Inst. Colaboradoras.²⁵ Sin embargo, no se cuenta con información detallada acerca de sus contenidos, objetivos, y resultados. Se indica que se ha centralizado su gestión en Administración y Finanzas, estableciéndose directrices generales.

- ✓ **Existencia de Programas de intervención o red de derivación para las problemáticas atendidas.**

Al respecto entonces, cobran especial importancia las acciones de evaluación, así como de diseminación de experiencias exitosas.

Tal como se analizará en los aspectos de gestión, se observa una debilidad orgánica de la institución en esta área, respondiendo fuertemente a presiones externas, más que influyendo en la definición de la política en el sector.. Por ejemplo, se indica que “una política de infancia propiamente tal aún está en elaboración. De hecho, los grupos de trabajo intersectoriales liderados por Mideplán en 1998 y 1999 tenían por misión elaborar las bases para la formulación de dicha política, que abarcara a todos los sectores involucrados. La base está elaborada pero aún no se formula la Política de Infancia que ha de orientar el quehacer del Estado y sus sectores en la materia”²⁶.

1.1.6. Entorno del Programa y Ajustes en el Diseño

Marco Actual

En términos del entorno, un elemento fundamental de referencia está constituido por el Plan Nacional de la Infancia elaborado en 1992., el que se planteó metas para el decenio 1990-2000, formulándose Planes Regionales de Infancia y Adolescencia (PRIA) proceso que finalizó en 1996.

Sin embargo, -y tal como lo indica la institución- “no se puede hablar de “una política nacional respecto a la infancia” en el momento en que se inician las Administraciones

²⁴ Respuesta al Informe de Avance. Nº 2 Ministerio de Justicia-SENAME. Página 2

²⁵ Balance de Gestión Integral 1999. Formulario Nº 2b.

²⁶ Comentarios al Informe de Avance Nº1 M. De Justicia – SENAME. Pág. 4

Directas, puesto que recién con el advenimiento del Gobierno Democrático se inicia la discusión acerca de las prioridades y formas de atender a este grupo étnico. Sí es posible aludir a lineamientos surgidos posteriormente luego de la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño por parte de nuestro país, vinculándose ello a la Ley de Erradicación de Menores de las Cárceres. No obstante, una política de infancia propiamente tal aún está en elaboración.....”²⁷

Proyectos de Ley

Respecto de los potenciales efectos de los Proyectos de Responsabilidad Penal Juvenil y nueva Ley de Subvenciones²⁸ es necesario resaltar los siguientes elementos:

- a) La existencia de estos proyectos de ley no significa paralizar las acciones, sino que continuar desarrollando acciones de mejoramiento en el actual marco.
- b) La aprobación de estos proyectos de ley no implica una mejoría automática en la atención; ellos deben implementarse en programas y proyectos específicos, que requieren de experiencia, experticia, metodologías, sistemas de monitoreo y evaluación. por lo tanto, estos aspectos deben desarrollarse desde ya, solucionando las deficiencias que en la actualidad existen
- c) Un elemento que se destaca es “la necesidad de diferenciar la acción que el Estado debe emprender frente a situaciones que vulneran o amenazan los derechos de los niños, normalmente en contextos de marginalidad socioeconómica de sus familias, de la respuesta del Estado frente a la comisión de delitos de cierta gravedad, por parte de adolescentes”²⁹. Complementariamente también, se señala que “Un mismo niño o adolescente puede ser simultáneamente destinatario de más de una línea de acción subvencionada por el SENAME”³⁰.

Es necesario considerar desde ya el desafío que ello implica técnica y organizacionalmente, considerando las diversas alternativas que se pudieran implementar (por ejemplo, dos instituciones separadas), en el caso de un niño vulnerado en sus derechos y asimismo infractor de ley penal; se trata del mismo niño o joven, en el mismo contexto social, familiar y comunitario, siendo el objetivo general colaborar en su integración social. ¿Deberá ser distinta la intervención en este caso— que probablemente ingresa al sistema por la infracción de la ley penal- a la de otro joven vulnerado en sus derechos y que solamente no ha sido detectado como infractor de la ley penal por el sistema judicial?

- d) Se indica que existirá un reglamento que especificará los mecanismos de evaluación de desempeño de los organismos colaboradores³¹, y que se seleccionarán de acuerdo a los proyectos presentados para cada una de las líneas de entre los organismos existentes en un registro nacional
- e) El proyecto de Responsabilidad Penal Juvenil reglamenta un conjunto de requisitos y características de la atención de los menores y jóvenes infractores. Es necesario

²⁷ Comentarios al Informe de Avance N°1 M. De Justicia – SENAME. Pág. 4

²⁸ Con fecha 16 de junio el panel recibió por parte de Dipres “Proyecto de ley que establece un sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del Sename y su régimen de subvención” y “Anteproyecto de ley sobre responsabilidad por infracciones juveniles a la ley penal”-

²⁹ “Proyecto de ley que establece un sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del Sename y su régimen de subvención”, PÁG. 3

³⁰ Artículo 41 “Proyecto de ley que establece un sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del Sename y su régimen de subvención”,

³¹ Artículos 58 y 59 “Proyecto de ley que establece un sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del Sename y su régimen de subvención”

recaltar que aunque éstas fueran aprobadas en un muy corto plazo ello no asegura su efectiva aplicación y requieren sin duda de un trabajo progresivo de adecuación (por ejemplo, las características que deberían los Centros Residenciales). Asimismo, aunque este proyecto no se aprobara ni en un corto o mediano plazo, ello no implica que los principales elementos considerados –en lo que se refiere a tratamiento- no puedan ser desde ya incorporados como objetivos del trabajo (por ejemplo, que todos los programas de privación de libertad contengan necesariamente el desarrollo de acciones especiales destinadas a respetar y promover los vínculos familiares del adolescente)

Trabajo intersectorial

El Ministerio de Justicia indica -respecto del trabajo intersectorial- que:

“Puede afirmarse que en los últimos años se ha logrado avances significativos gracias a la coordinación que se ha logrado entre el MINJU, SENAME y los sectores de Educación y Trabajo (capacitación). En lo referido a educación, a partir de la firma de un convenio de cooperación entre el SENAME y el MINEDUC en 1995, se ha venido legitimando la intervención de SENAME en programas de reinserción escolar y de prevención de la deserción escolar (en menor grado). Recientemente, el MINEDUC realizó un seminario sobre deserción escolar en el que se expuso la experiencia de SENAME al respecto. También, en una iniciativa reciente, se logró que el Ministerio de Educación flexibilice las normas de educación de adultos a fin de incorporar a ese nivel de enseñanza la población del COD-CERECO "Comunidad Tiempo Joven".

En lo referente a capacitación, el FOSIS ha ido adaptando crecientemente su oferta de programas a las necesidades y características de los usuarios de SENAME. A la admisión de adolescentes de sistemas como el de libertad vigilada en los programas de capacitación regular de ese organismo, siguió el desarrollo, en conjunto con el SENAME, de una línea de capacitación especial para infractores de ley privados de libertad, eso sí, con regulares resultados. Ultimamente, y a iniciativa del MINJU, se logró que el FOSIS aprobara un programa especial de capacitación para adolescentes infractores que presentan reingresos a la red SENAME.

En lo que se refiere a la participación de SENAME en los cambios legislativos, hay que señalar que el Servicio ha tenido una activa participación en todo el proceso de preparación de los proyectos de nuevo sistema de Atención a la Niñez y de Responsabilidad Penal Adolescente, sin perjuicio de que en los últimos años, se ha intensificado la participación tanto de UNICEF como del Departamento de Menores del Ministerio, y se ha contratado a asesores externos para la preparación del articulado de los proyectos³²

1.1.7. Dimensionamiento del Programa

En primer lugar, se requiere definir y precisar la definición de beneficiarios objetivo del programa. Es fundamental indicar que los beneficiarios están definidos por elementos externos a la institución, y dependen –entre otras cosas- de la opción de política criminal que asuma el país, la actuación de otros órganos (policía), el marco legal existente. En el caso de beneficiarios objetivos, equivalen al número de plazas disponibles (no es equivalente al número de casos atendidos, que corresponde a la relación de la ocupación de la plaza)

³² Op. Cit. Pág. 19

Por ejemplo, un endurecimiento en la política criminal del país implica la incorporación de nuevos sujetos programas.

En período evaluado -en el marco de leyes proteccionales- esto queda al arbitrio de los jueces; es en este sentido que se ha intentado responder a la demanda de los jueces (por ejemplo se encuentran sujetos que no corresponden como beneficiarios de COD, etc.).

Durante el período evaluado (1996 a 1999) se contó en promedio anualmente con el siguiente N° de plazas:

		Promedio anual
Componente 1		
Centros Habilitados (plazas disponibles)		1.852
Componente 2		
Diagnósticos realizados		
CTD		10.802
COD		4.801
Componente 3		
		571
Total		18.025

Las plazas aumentaron en un 20.7% desde 1996 a 1999,. Sin embargo, el número de plazas por sí solo no permite emitir juicios acerca del adecuado dimensionamiento del programa.

Un adecuado dimensionamiento implica también considerar en qué condiciones son provistas estas plazas (N° de centros habilitados, localización de estos centros, características de ellos, estándares vigentes en los centros, dotaciones asignadas).

En la actualidad, no existen centros adecuados en todas las regiones, existiendo subdotaciones de personal en muchos de ellos, etc. en este sentido, el dimensionamiento del programa aparece insuficiente en términos de N° de centros, dotación asignada, aun cuando pudiera ser adecuado en términos de número de plazas. Asimismo, se requiere considerar que el desarrollo de un trabajo en condiciones más adecuadas, permitiría aumentar la productividad de las plazas.

1.2. Conclusiones sobre el Diseño

- La primera observación se refiere a la efectiva posibilidad que un programa con el propósito definido contribuya al logro del fin del modo en que este último ha sido formulado ("contribuir con la Judicatura de Menores..."), entendiendo que no existe un vínculo directo entre el apoyar la judicatura de menores y la reinserción social. Esto, en el sentido que el sólo contribuir con la Judicatura de Menores deja completa y muy claramente en un ente externo el logro del fin del programa, más aún entendiendo las dificultades que ésta enfrenta para ejercer su labor.
- Respecto de las interpretaciones posibles al concepto de "integración social", a juicio del panel no es posible considerar dos visiones distintas o sentidos diferentes al concepto de integración social, dependiendo de si se trata de niños vulnerados en sus

derechos, o de infractores. Serán distintos los instrumentos, las características de la intervención, los indicadores para medir el logro, pero no lo que se entiende por integración social. Hacerlo, podría generar condiciones de discriminación.

- En términos de diseño, el elemento de mayor riesgo visualizado, se refiere al supuesto de "mantención de la política" ya analizado. Esto, por cuanto afecta potencialmente desde la "demanda potencial por los servicios prestados por los componentes", influye sobre el número potencial de beneficiarios, e incluso afecta el modo o mecanismos de producción de los componentes (discusión acerca de administración directa o privada de los Centros).
- El dimensionamiento aparece adecuado en términos de número de plazas, en la medida que se ha respondido a las solicitudes de Tribunales, Carabineros, etc.. Sin embargo, no aparece adecuado en términos de N° de centros, y características de éstos (plan de infraestructura no ejecutado, recursos invertidos insuficientes, no consideración de nuevos recursos para centros existentes).
- Se observa la utilización de indicadores cuantitativos relativos a cobertura y no existe por parte del Programa indicadores de logro de resultados del servicio brindado, en términos de efecto en los beneficiarios o grado de satisfacción de éstos. Por ejemplo, en el caso del componente n°3 (egresados exitosamente de los Cerecos), los indicadores tendientes a medir este éxito son débiles, y no existen mecanismos de seguimiento.
- Durante el período de evaluación se observan falencias en la adecuación del programa a la Convención Internacional de los Derechos del Niño, aunque existen esfuerzos orientados hacia ello (erradicación de menores de las cárceles de adultos). Por ejemplo, no se ha cumplido el Plan de Infraestructura, ocasionando que existan casos de niños, niñas o jóvenes internos en Centros ubicados fuera de la región en que reside su familia, dificultando las visitas, el trabajo con la familia, y su potencial reinserción.

1.3.Recomendaciones sobre el Diseño

- Indudablemente, en el futuro con la posible "separación en dos del actual Sename se pretende que la futura institución encargada de los menores infractores de ley pueda dedicarse mejor y más especializadamente a rehabilitarlos"³³, se podría enfocar el trabajo de mejor modo –de acuerdo a las características de cada grupo de atención-, en el marco de la integración social, sin que ello implique entender de distinto modo "integración social" en uno u otro caso.

Ello, más aún (y tal como se analizará más detalladamente en el punto 1.1.3 Lógica Horizontal) si se considera como supuesto el "mantenimiento de la política del Estado respecto del rol de las instituciones privadas y estatales en la atención de menores".

En este sentido, quizás sería más adecuado considerar en el fin del programa evaluado los elementos planteados en la Misión definida para Sename ("SENAME es el organismo de Estado que tiene como objetivo la integración social de niños y jóvenes gravemente lesionados en sus derechos e infractores de ley penal; a través del desarrollo de políticas sociales en coordinación con actores públicos o privados y

³³ Entrevista a Delia del Gatto. Directora Nacional de Sename. El Mercurio. Lunes 19 de junio.

de la oferta de programas especializados, sustentados en la promoción y respeto de los derechos del niño³⁴)

Se propone la siguiente formulación del fin, entendiendo que la efectiva integración social sobrepasa el accionar de SENAME.:

“Contribuir a la integración social de niños y jóvenes gravemente lesionados en sus derechos e infractores de ley penal, en cumplimiento a los postulados de la Convención de los Derechos del Niño”³⁵

- Analizar y adecuar cada uno de los objetivos y componentes del programa en función de lo establecido por la Convención Internacional de los Derechos del Niño
- Incorporación de indicadores de calidad de atención, y sistema de información que permita evaluarlos.
- Análisis de experiencias exitosas (Centros con menores reingresos al sistema, mejor calidad de atención, etc.) para diseminarlas.
- Sería interesante evaluar la posibilidad de contar con una evaluación homogénea y sistemática de las acciones que actualmente se encuentran desarrollando los organismos colaboradores que están operando, de modo de contar con insumos para la conformación de este registro, así como de elementos para la elaboración del Sistema de Evaluación, tanto en términos técnicos y metodológicos como administrativos (capacidad y mecanismos para procesar la información, confiabilidad, etc.)
- Incorporación explícita en metodologías y requisitos de operación de los elementos de trabajo con la Familia y la Comunidad, en el sentido ya planteado por la Construcción de COD-Cerecos acompañados de normativas técnicas adecuadas.
- Se propone estructura de marco lógico, en anexo. Se considera :
 - ✓ Reformulación de plan de infraestructura: cumplimiento de éste. Ello implica la asignación de los recursos correspondientes (priorización por parte de Minjus y Hacienda)
 - ✓ Indicadores proxy de atención satisfactoria de los niños, niñas y jóvenes:
 - Definición de estándares de dotación por N° de niños; cumplimiento de los estándares definidos (nuevas normas elaboradas)

Este punto es extremadamente relevante, por cuanto ello requiere de la adecuación de las dotaciones y habilitaciones de los centros ya existentes (los nuevos centros son definidos en base a nuevos estándares, más los antiguos o ya existentes continúan operando con las deficiencias ya existentes, sin asignárseles nuevos recursos)

 - N° de casos de jóvenes vulnerados en sus derechos durante su permanencia (denuncias y sumarios al respecto). Indudablemente, estas situaciones deben tender a desaparecer.

³⁴ Balancē de Gestión Integral 1998.

³⁵ Lo que sería coherente –además- con el fin definido en las evaluaciones realizadas durante 1999 Programa de Apoyo a menores en situación irregular: “Centros de Tránsito y Distribución Ambulatorios” (CTDA) y “Programa de atención al maltrato infantil”, los que definieron como fin “Promover el desarrollo integral de niños y jóvenes gravemente vulnerados en sus derechos, o en riesgo de estarlo, e infractores de ley penal menores de 18 años, en cumplimiento a los postulados de la convención de los derechos del Niño”

- ✓ % de reingresos
- ✓ % de jóvenes con reinserción social exitosa (aumento en el tiempo)
 - Es posible hacer distinciones entre tipo de delitos, sexo, edad). Se requiere un trabajo de seguimiento y no sólo la evaluación de egreso (exitoso o no exitosos) que se realiza al momento del egreso. Se puede considerar –por ejemplo. No reingresos la red Sename, o no reincidencia (considerando también ingresos a Genchi) en un cierto período (un año, por ejemplo)
 - Asimismo, se sugiere considerar el número de jóvenes capacitados durante su permanencia en la red Sename, insertos laboralmente una vez egresados; es decir, no considerar sólo el número de jóvenes capacitados –entendiendo que la capacitación es un medio y no un fin en sí misma-

2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

2.1. Análisis de aspectos relacionados con la Organización y Gestión del Programa

2.1.1. Estructura Organizacional y Gestión

En términos globales, no se observa la presentación de un modelo de gestión del programa, entendiendo la gestión como el modo en que los servicios o productos son generados por la institución (más allá de los procedimientos o normas administrativas).

Este punto aparece como fundamental, puesto que la implantación de un modelo de gestión, así como la evaluación de la gestión institucional deberían constituirse en un proceso permanente, que permita medir el logro de resultados, según parámetros previamente establecidos y acordados.

Tal como lo indica la institución “no existe una Unidad ejecutora especial en el nivel central, razón por la cual los antecedentes sobre cómo las Direcciones Regionales se relacionan con los centros y las funciones desarrolladas en el nivel central, se encuentran dispersos. Sin embargo, con motivo de esta evaluación se ha intentado reconstruir el esquema de funciones y tareas desarrollados en estos niveles”.³⁶

La siguiente tabla presenta un resumen de la información presentada por la institución respecto de las funciones desempeñadas por el nivel central respecto de las administraciones directas.

³⁶ Comentarios al Informe de Avance N°1 M. De Justicia – SENAME.pág. 12

Departamento de Asistencia Técnica	Administración y Finanzas	Unidad de Arquitectura	Unidad de Informática	Unidad jurídica	Unidad de Comunicaciones	Varios
Seguimiento de aspectos específicos como metas de talleres prelaborales, implementación de los nuevos centros	Contabilidad: Asesorías contables y presupuestarias, envío de remesas para funcionamiento mensual, revisión informe de ejecución presupuestaria.		Digitación y procesamiento de datos de los centros, capacitación de personal de los centros en materia informáticas (Unidad de Informática)	Elaboración de Resoluciones y aspectos legales (Departamento Jurídico)	Elaboración de Comunicados de Prensa (Unidad de Comunicaciones).	Selección de Personal de los nuevos centros (Comisión, con participación de varios Departamentos)
Realización de Sumarios Administrativos (Jurídico, Auditoría Interna, Departamento de Asistencia Técnica).				Realización de Sumarios Administrativos (Jurídico, Auditoría Interna, Departamento de Asistencia Técnica).		
Elaboración de informes específicos, como fugas, informes para parlamentarios, materias de seguridad, necesidades, elaboración de propuestas de dotaciones, informes sobre la rehabilitación en los centros de administración directa, etc. .	Personal: Contratos, renuncias, asignaciones familiares, bienios, registros de permisos por funcionarios mensuales				Atención de Medios de Comunicación en relación a los centros.	Elaboración Diagnósticos de Seguridad de los Centros (Unidad de Prevención de Riesgos, Departamento de Administración y Finanzas, y Departamento de Asistencia Técnica.
Evaluación de Proyectos de Funcionamiento	Remuneraciones: Pago de sueldos y leyes sociales, emisión de certificados				Organización de eventos públicos	
Evaluación de Reglamentos Internos de los Centros (Comisión con participación del Departamento de Asistencia Técnica)	Adm. Central: Contratos de seguros de vehículos y edificios, adquisición de vehículos y equipos computacionales.					
Elaboración de Normas e instructivos (Departamento de Asistencia Técnica especialmente)	Recursos Humanos: Capacitación y asesorías.					
Participación en los Programas de capacitación inicial de personal de nuevos centros (Departamento de Asistencia Técnica, Subdepartamento de Recursos Humanos y profesionales de centros más antiguos)						

Departamento de Asistencia Técnica	Administración y Finanzas	Unidad de Arquitectura	Unidad de Informática	Unidad jurídica	Unidad de Comunicaciones	Varios
Desarrollo del Plan de infraestructura (Departamento de Asistencia Técnica, Unidad de Arquitectura)		Desarrollo del Plan de infraestructura (Departamento de Asistencia Técnica, Unidad de Arquitectura)				
Presentación de Proyectos de Inversión al Banco Integrado de Proyectos de MIDEPLAN		Asistencia Técnica, Unidad de Arquitectura)				

Tal como se observa, los niveles de intervención de los distintos Departamentos en el Programa son variados. No se observa alguna visión unitaria del conjunto de los elementos que constituyen el programa. Existe una separación clara entre los aspectos técnicos y los financieros, no existiendo al parecer retroalimentación entre ambos.

No se establece si existe una relación directa entre el seguimiento técnico que se efectuaría y las remesas. Al parecer, estas últimas estarían supeditadas más bien al nivel de ejecución del presupuesto y a las peticiones específicas de cada uno de los Centros o regiones, siendo evaluadas directamente por Administración y Finanzas.

Al analizar la información remitida por las Direcciones regionales se observan diferencias importantes tanto de identificación y definición de las funciones, así como de los tiempos considerados para cada una de ellas y las tareas involucradas. Entendiendo que cada Dirección regional tiene autonomía para imprimir un estilo propio de trabajo, pareciera aconsejable que el nivel central trabaje este elemento con las Direcciones regionales.

El Informe de seguimiento trimestral de indicadores entrega información valiosa, así como una interesante guía para el análisis de los indicadores (Informe de Seguimiento primer trimestre 1997), la que –sin embargo– no es incorporada en los Informes siguientes. No se conoce la utilización de la información generada por estos documentos en términos de readecuaciones en la operación, ya sea a nivel regional, a nivel de cada Centro, o a nivel central.

Otro instrumento relevante es el Plan de Infraestructura.

Otro instrumento presente es el Balance de Gestión Integral (generado por exigencia externa)

Entendiendo que este programa existe como tal para efectos de la presente evaluación, no se observa una visión global de las acciones que se desarrollan, que pudiera tener efectos concretos en la ejecución en el corto plazo. A juicio del panel, se confía en la aplicación de normas y procedimientos, no observándose una retroalimentación que permita corregir las deficiencias.

2.1.2. Relación entre los Niveles Central, Regional y Local y Mecanismos de Coordinación

“En síntesis, la gestión de SENAME Central puede resumirse en que la Dirección Nacional, además de elaborar y desarrollar el plan de infraestructura y determinar las necesidades presupuestarias anuales, elabora y desarrolla el Plan de Capacitación Inicial

del Personal de los Centros que entran en funcionamiento, coordina el Plan de Capacitación regular de los funcionarios de los centros, elabora las Normas Técnicas de Funcionamiento de los centros de Diagnóstico y de Rehabilitación, y diseña los instrumentos de supervisión para estos, las Direcciones Regionales velan por el cumplimiento de las Normas y aplican los instrumentos de Supervisión (Pautas de Diagnóstico y Evaluación de Proceso) y asesoran y controlan la superación de las deficiencias.

La Dirección Nacional efectúa el seguimiento trimestral de indicadores y lo remite a las Direcciones Regionales para su información y plan de mejoramiento si procede³⁷.

Los encuentros con las Administraciones Directas se efectúan a nivel regional, para tratar aspectos específicos, y a nivel nacional se han efectuado Reuniones de Directores de Centros con el Director Nacional y su Comité Directivo.

La Coordinación con las Direcciones Regionales, además de ser particular con las distintas instancias del nivel nacional según las necesidades derivadas del funcionamiento de los centros, a partir de este año, se centra en los regionalistas del Departamento de Asistencia Técnica, para efectos de apoyo y asesoría en materias técnicas y de funcionamiento de los centros de Administración Directa³⁸.

No se observa en el período de evaluación una visión más estratégica del programas (el único informe global al respecto corresponde al año 1997). No existe definido un mecanismo de evaluación, detección y diseminación de experiencias exitosas, o de formulación de nuevos modelos de intervención.

2.1.3. Estructura de toma de Decisiones

La estructura de toma de decisiones aparece confusa, muy centralizada en algunos aspectos, descentralizada en otros. Tal como ya se indicó, "la Dirección Nacional, además de elaborar y desarrollar el plan de infraestructura y determinar las necesidades presupuestarias anuales, elabora y desarrolla el Plan de Capacitación Inicial del Personal de los Centros que entran en funcionamiento, coordina el Plan de Capacitación regular de los funcionarios de los centros, elabora las Normas Técnicas de Funcionamiento de los centros de Diagnóstico y de Rehabilitación, y diseña los instrumentos de supervisión para estos,". No es claro el nivel de participación de las Direcciones Regionales en este proceso, apareciendo más bien centralizado.

Por otra parte, las Direcciones Regionales velan por el cumplimiento de las Normas y aplican los instrumentos de Supervisión (Pautas de Diagnóstico y Evaluación de Proceso) y asesoran y controlan la superación de las deficiencias.

Es decir, se descentraliza por completo la ejecución, así como el seguimiento, evaluación, readecuaciones de las acciones. En principio, esta podría ser un interesante experiencia de descentralización y regionalización; sin embargo, al no existir una visión común (participación en las definiciones centrales) la ejecución será dispar; por ejemplo, las definiciones de cargos y funciones entre regiones varían completamente entre región y región, más allá de cualquier adecuación a características específicas de la región). Si ello es así en el nivel organizacional, en el nivel técnico y metodológico las diferencias también ocurrirán, no existiendo un énfasis o visión global del programa que enmarque las acciones a nivel regional.

³⁷ Ibid

³⁸ Ibid

2.1.4. Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la Unidad Ejecutora

No se especifica la forma que se efectúa el monitoreo y evaluación, ni el modelo teórico o metodológico en que éste se basa. Aunque la institución indica que existen normas de funcionamiento, instrumentos estandarizados de supervisión, de diagnóstico del funcionamiento de los centros, así como de proceso en calidad de vida, intervención, programas en ejecución y monitoreo de casos, sólo están disponibles aquellos aspectos relacionados con normas y reglamentos de las distintas líneas.

No se entregan resultados de evaluaciones internas.

Se indica que a nivel de las Direcciones Regionales se realiza supervisión y asesoría técnica y administrativa de los centros. No se indican procedimientos, metodología, instrumentos, esquema de relación con los supervisores, existencia de informes de sistematización y evaluación.

Se indica que a nivel de la Dirección Nacional existe un seguimiento trimestral de indicadores regionales (productividad de la plaza y reingresos), así como supervisión a las Direcciones Regionales. Aún no se dispone de ellos para su análisis.

Desde la Unidad de Auditoría interna de Dirección Nacional, se realiza auditorías a los centros de administración directa. Durante 1999 se visitaron todos los centros. Sin embargo, ésta no es una evaluación técnica sino de índole presupuestaria y administrativa.

La institución indica que desde el Departamento de Administración y Finanzas, se efectúa seguimiento de la ejecución presupuestaria de cada uno de los centros, a partir de los informes de ejecución presupuestaria que cada centro envía periódicamente

Se presenta un documento "Administraciones directas – Programa 02" preparado para el proceso presupuestario 1997, que es lo que más se asemeja a un informe de gestión, no existiendo informes de gestión o similares para los otros años en evaluación.

No se indica cómo opera el sistema de monitoreo, ni la existencia de metas y/o plazos. La institución comenta que "el sistema de monitoreo es disperso, y las metas se refieren a la habilitación de nuevos centros".

Es posible sí analizar –tal como lo indica la institución en su Informe de Réplica al Informe de Avance N°2- otros instrumentos (PMG, Metas Segpres) en que sí existen metas relacionadas directa o indirectamente con el programa. Sin embargo, éstas no se observan integradas en un sistema de monitoreo global, ni tampoco existe información acerca del nivel de conocimiento que se tiene de éstas al interior de la organización, punto que a juicio de este panel es relevante, puesto que estos antecedentes no fueron considerados en el momento de la elaboración del marco lógico del programa..

2.2. Conclusiones sobre la Organización y Gestión del Programa

- Es opinión de este panel que 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.

- No existe o no se presenta un modelo de gestión del programa.
- La gestión del Programa se concentra en verificar el cumplimiento de actividades y aspectos financieros de las administraciones directas, sin tener definidas metas y objetivos específicos a nivel nacional, ni tener una orientación a los resultados como se esperaría en este tipo de programas por constituirse bajo la modalidad de proyectos. El monitoreo y seguimiento se realiza a nivel regional, existiendo una diversidad en las Direcciones Regionales. Se observan déficits en la definición y organización del sistema de seguimiento y evaluación.
- Al analizar la información remitida por las Direcciones regionales se observan diferencias importantes tanto de identificación y definición de las funciones, así como de los tiempos considerados para cada una de ellas y las tareas involucradas

2.3.Recomendaciones sobre la Organización y Gestión

- Se requiere desarrollar un modelo de gestión del programa en su conjunto, así como de un sistema de evaluación de la gestión institucional, la que debería constituirse en un proceso permanente, que permita medir el logro de resultados, según parámetros previamente establecidos y acordados.
- Se requiere explicitar objetivos y metas comunes para el conjunto del programa, para cada una de las líneas y para cada centro específicamente.
- Entendiendo que durante el período evaluado no existió ni una programación, seguimiento o dirección global, se requiere de un encargado o unidad a nivel central que coordine la ejecución del programa, así como contrapartes en cada Región. La institución ya ha realizado avances respecto de este punto.
- Al analizar la información remitida por las Direcciones regionales se observan diferencias importantes tanto de identificación y definición de las funciones, así como de los tiempos considerados para cada una de ellas y las tareas involucradas. Entendiendo que cada Dirección regional tiene autonomía para imprimir un estilo propio de trabajo, pareciera aconsejable que el nivel central trabaje este elemento con las Direcciones regionales
- Se requiere desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación que entregue información a nivel global o central.
- Consideramos necesaria una mejor coordinación entre el MINJU y SENAME, especializada y con profesionales con competencia y experiencia en Gestión. El objetivo central de dicha coordinación debería ser mejorar la calidad de la atención de los niños y jóvenes del programa. Por otro lado se requiere que el programa logre tener un carácter propositivo en relación a la situación de la Infancia (respecto a su sujeto de atención), existen acciones que podrían adelantarse en el plano jurídico y de gestión que permitirían avanzar en el cumplimiento de la convención y hacer más viables los cambios legislativos propuestos (por ejemplo a su cargo la atención los jóvenes declarados con discernimiento). El MINJU efectivamente coordinado con el Programa podría diseñar políticas de atención y apuntar a cambios legislativos con mayores perspectivas de concreción. Lo anterior implica un espacio de diálogo más sistemático e institucionalizado con la judicatura de menores.
- Se requiere avanzar en la definición y medición de calidad de la atención, así como en la aplicación de la Convención

3. EFICACIA DEL PROGRAMA

3.1. Análisis de aspectos relacionados con la Eficacia del Programa

3.1.1. Desempeño del Programa en cuanto a la producción de componentes esperados.

A continuación se analizará el nivel de logro de los componentes para cada indicador posible de ser cuantificado con la información disponible.

Componente 1: Centros habilitados

- Centros existentes en 1999 para cumplir funciones de diagnóstico y rehabilitación: 22
- Centros construidos en el marco del plan de infraestructura, y habilitados para las funciones de diagnóstico y Rehabilitación de infractores de ley penal:
 - a 1999, 6 centros se han construido y habilitado.*
- Ejecución de plan presupuestario de desarrollo de infraestructura y de nuevos CTD a mediano y largo plazo (3 y 6 años respectivamente).

Se ha cumplido parcialmente.

El plan de infraestructura, consideraba ejecución de M\$ 5.000.000 entre 1994-1997, así como la necesidad de obtener la inversión de M\$ 18.196.000 en el largo plazo (1994-2000) en la construcción de COD-CERECOS en las ciudades de mayor demanda. los datos indican que entre 1994 y 1999 se invirtió sólo M\$ 8.077.837.

Componente 2 Diagnóstico realizado(para cada subcomponente) Para los siguientes indicadores, no se han definido explícitamente metas. Más adelante se analizarán las metas existentes definidas en otros instrumentos.

- N° de centros con plazas TD mayores por región.
 - En 1999 11 centros en las regiones I, V, VII, VIII, IX, X y Metropolitana.*
- N° de plazas de CTD mayores,
 - 961 plazas en 1999.*
- Productividad bruta³⁹ de la plaza,
 - en promedio alrededor de 2,7.*
- N° de casos ubicados en la red de programas de SENAME:.

³⁹ Productividad bruta de la plaza corresponde al cociente entre el número de casos egresados en un período de los COD y CTD y las plazas disponibles de tales centros; y se diferencia de la productividad fina en que esta última considera en el numerador a los egresados "con diagnóstico",

en 1999 2096 casos equivalentes a 20,2%

- N° de casos egresados a la red de atención con diagnóstico:
2066
- N° de casos derivados con familia propia o alternativa y porcentaje:
en 1999 38,9% con familia biológica, 0,1% con familia adoptiva y 0,5% con familia sustituta.

Componente 3: Jóvenes infractores de ley penal egresados exitosamente del CERECOS

- Ind 1: N° de Centros con plazas de Rehabilitación por región:
7 centros en las regiones I, II, IV y Metropolitana, en 1999.
- Ind 2: N° de plazas de Rehabilitación:
272 plazas en 1999

Analizar el nivel de logro de los componentes, implica pesquisar metas para cada uno de ellas, pues éstas no se encuentra definidas de modo explícito en función de la estructura de análisis elaborada para la presente evaluación. De este modo, se recurrirá a otros instrumentos existentes, en que se hace referencia a metas relacionadas con estos componentes (Balances de Gestión Integral, Informes de seguimiento de indicadores regionales)

a) Las metas ministeriales que SENAME se ha propuesto en conjunto con el MINJUS indican:

- ✓ “Aumentar en un 6,52 % la atención de casos de maltrato infantil respecto del año 1998 (desde una base de 2127 casos)”.
- ✓ “Funcionamiento de 37 proyectos de prevención y rehabilitación de drogas (en el marco del reforzamiento de la agenda social)”.
- ✓ “Alcanzar un total de 1555 beneficiarios capacitados, pertenecientes a Centros de Administración Directa del Servicio, en materias técnicas y administrativas”.

La primera y tercera meta se refieren a los Centros de Administración Directa del SENAME, aunque ambas tienen una cobertura mayor que estos últimos La información disponible indica que estas metas han sido logradas en un 100%

b) Si se analizan los objetivos de gestión del SENAME se encuentran dos (adicionales a las metas enunciadas anteriormente, que se repiten en los objetivos de gestión) que atañen a los CAD. Estas son:

- ✓ “ Reducir en un 2 % el porcentaje de accidentabilidad del personal de los CAD de Servicio, respecto de 1998 (desde una base de 13,45% de accidentabilidad)”, y
- ✓ “ Mejorar las prestaciones del sistema informático conectando en red 6 nuevos puntos o unidades, para el mejoramiento de la calidad de los diagnósticos en los CAD y la agilidad

de las comunicaciones con Direcciones Regionales, en el marco de la tercera etapa del Plan Informático del Servicio (incremento desde 4 a 10 puntos).

Ambos objetivos han sido cumplidos en un 100%.

Los puntos anteriores nos indican el centro de atención de la gestión programada para el año 1999, la que se ha logrado en un 100%. Desde estos factores de medición podemos decir que SENAME ha cumplido con eficacia.

Respecto del componente de inversión efectuada, ésta ha estado por debajo de la planificada. De hecho, la ejecutada se aproxima a 1/3 de la planificada. Sin embargo, la responsabilidad por este componente actualmente recae en el SENAME en conjunto con el Ministerio de Justicia, quien decide acerca de los Fondos para inversión, en conjunto con Ministerio de Hacienda. Por ello, el logro de este componente no depende totalmente de SENAME, pero si es una responsabilidad compartida en la que no ha sido del todo eficaz.

Respecto de los componentes de la matriz lógica, si analizamos la calidad de los componentes, podemos determinar que no se han planteado aun indicadores de calidad, ni metas distintas a lo que se venía logrando en los cuatro años pasados, y no son evaluables en estos aspectos.

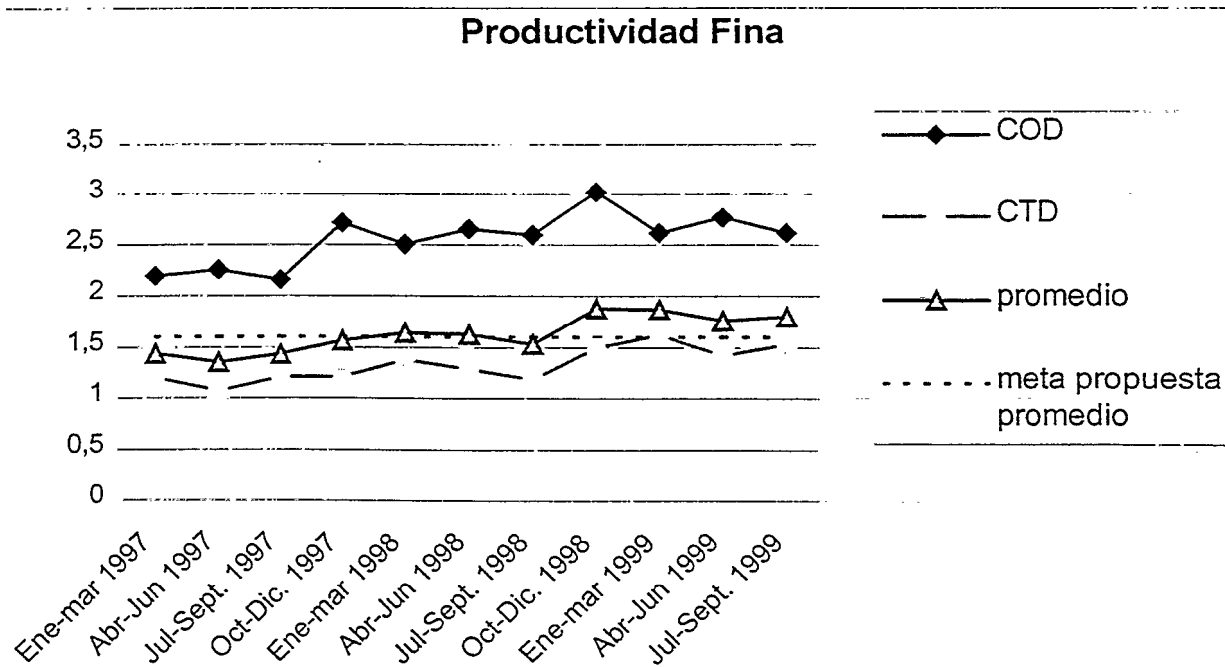
En la actualidad existen indicadores de cobertura medida como plazas disponibles, lo que se complementa con la productividad de la plaza, con el número de casos ubicados en la red de programas SENAME, con el número de casos egresados a la red de atención con diagnóstico, y con el número de casos derivados con familia, propia o alternativa y porcentaje, indican la rapidez con que se realiza el diagnóstico y la consiguiente derivación del niño(a) a otro centro alternativo o a su familia o familia sustituta.

La información registrada en los Informes de Seguimiento regionales respecto de la productividad de la plaza se muestra en la siguientes tabla y gráfico.

Productividad Fina

	COD	CTD	promedio	meta propuesta promedio
Ene-mar 1997	2,2	1,2	1,44	1,6
Abr-Jun 1997	2,26	1,07	1,35	1,6
Jul-Sept. 1997	2,16	1,21	1,43	1,6
Oct-Dic. 1997	2,72	1,21	1,56	1,6
Ene-mar 1998	2,51	1,38	1,64	1,6
Abr-Jun 1998	2,66	1,29	1,63	1,6
Jul-Sept. 1998	2,6	1,18	1,53	1,6
Oct-Dic. 1998	3,03	1,5	1,88	1,6
Ene-mar 1999	2,62	1,62	1,87	1,6
Abr-Jun 1999	2,77	1,42	1,76	1,6
Jul-Sept. 1999	2,62	1,53	1,8	1,6

Al analizar las cifras encontramos que se han obtenido logros que se pueden medir como muy positivos, analizando la evolución de las productividades finas. En tanto los casos derivados con familia biológica alcanzan a 38,9%, con familia adoptiva alcanzan al 1%, y con familia sustituta a 5 %.



El 100 % de la población que ingresa a los CERECOs, egresa, en el año (según las cifras de SENAME, pero el 35,5 % (para el año 1998) volvió a ingresar en el año 1999. Los menores que egresan se pueden apreciar en la siguiente tabla, en que se indica " con quien egresa"

Egresos de CERECOS

Año	con familia biológica	con red SENAME o proyecto	a otro lugar	Total población CERECO
1996	149	27	232	408
1997	145	21	144	310
1998	86	38	225	349
1999	182	50	236	468

El SENAME ha buscado mejorar el sistema de Administraciones directas, lo que los ha llevado a buscar y desarrollar estudios acerca de satisfacción de usuarios, lo que complementa con el alcance del objetivo de gestión enunciado y que se tradujo en "formar una base de datos computacional que permite obtener indicadores a nivel de detalle", y a desarrollar otros estudios que permiten reflexionar acerca de las variadas aristas del tema en cuestión.

El programa, aunque ha disminuido los tiempos de permanencia respecto de la administración privada, no es oportuno en la ejecución del diagnóstico, lo que provoca casos de altos niveles de permanencia, los que disminuyen las posibilidades de reinserción a la sociedad para los jóvenes y niños que entran al sistema.

3.1.2. Relación entre la Generación de Componentes y el Logro del Propósito

Los Centros (componentes) colaboran en el logro del propósito que " Niños y jóvenes menores de 18 años, de las distintas regiones del país, enviados por Tribunales de menores a los Centros de administración directa, (sean) atendidos en su proceso de diagnóstico y/o rehabilitación" para las funciones de diagnóstico, ubicación y rehabilitación. Al mismo tiempo existen lugares físicos, los centros, en que se realizan las funciones de diagnóstico y tratamiento, esta última con una menor importancia relativa.

El logro del propósito se ve dificultado por aspectos tales como la sobrepoblación de usuarios, en especial en los Centros Tiempo Joven y Pudahuel, que pertenecen a la Región Metropolitana. Según se indica en el cuadro "Promedio Diario de Niño(as) y Jóvenes Atendidos en los Períodos Indicados", (24 de mayo de 2000), en que se muestra para los años 1996, 1997, 1998 y 1999, las cifras de plazas disponibles por centro y el promedio diario de niños vigentes, en el caso de Tiempo Joven, se tienen tasas de ocupación promedio de 115.2, 139.6, 184.1 y 211.3 versus 90 plazas disponibles. Para Pudahuel (CTD mayores) se tienen tasas de ocupación promedio de 152.0, 129.8, 136.4, y 216.4 versus 115 plazas disponibles. Y para la Casa Nacional del Niño (CTD lactantes), se tienen tasas de ocupación de 130.0, 118.6, 96.4, y 103.7 versus 100 plazas.

A su vez, se detecta ineficacia en el Programa de Administraciones Directas, en el sentido de que no se alcanza el objetivo de que el egreso no lleve asociado un reingreso. Esto se puede apreciar por la alta tasa de reingresos, (2888 en 1999, de un total de 16559 ingresos); es decir los reingresos constituyeron el 17.4% del total de ingresos. (datos de la base computacional de SENAME).-

Podemos relacionar como causa de los reingresos, en el caso de los CERECOS, a la insuficiente rehabilitación de los niños que ingresan a este tipo de programas. Al respecto, si analizamos las cifras de reingresos, por tipo de Centro, se detecta que los mayores reingresos lo muestran los Centros de Rehabilitación Conductual en Internado, con un 35,5 %; le siguen los COD con 20,4%,

los CTD mayores con 15,8% y los CTD lactantes con 4,7 %. Es decir, los reingresos y por lo tanto la rehabilitación se está logrando en menor medida en los CERECOs,.

En relación con lo anterior, es indudable que el trabajo de diagnóstico debe considerar las posibilidades efectivas del entorno. Tal como lo indica la institución "Se puede suponer que un mejor diagnóstico, monitoreo y tratamiento al interior de un centro puede conllevar a un mejor egreso y por lo tanto mejor reinserción. Pero esto presenta dificultades, principalmente en los centros de diagnóstico, ya que éstos deben derivar a los niño/as y jóvenes, lo cual demanda una estrecha relación con el entorno, sea éste la comunidad, la red local, instituciones colaboradoras, etc." Es decir, ello implica considerar como parte del trabajo de diagnóstico y derivación elementos de trabajo en redes comunitarias. Para ello, se recomienda analizar experiencias exitosas en el área (ya sea tanto en diagnóstico como los CIA, como en Rehabilitación, como en el caso de Libertad Asistida), de modo de incorporar en los métodos y exigencias del trabajo estos elementos.

3.1.3. Nivel de Logro Planificado y Real del Propósito del Programa

Para determinar el logro del propósito, se requiere una explicitación de las metas que se propone con este Programa. Al respecto se cuenta con metas ministeriales del Ministerio de Justicia para SENAME, las que ya fueron analizadas en el punto 3.1, éstas se cumplen en un 100%.

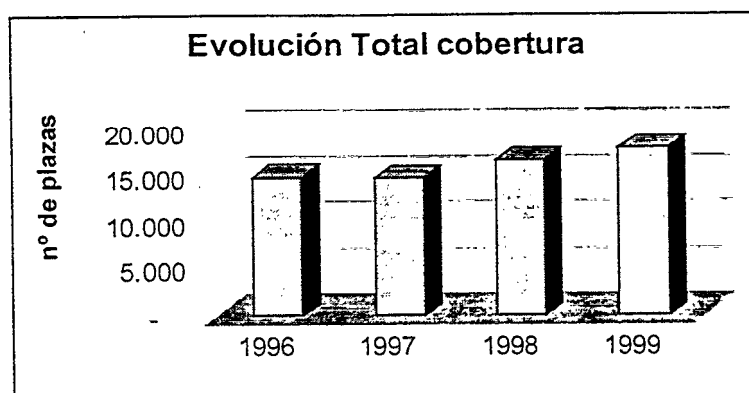
Resalta el hecho de que no se contempla como meta el disminuir los porcentajes de reincidencia ni aumentar o mantener los porcentajes de niños rehabilitados.

Aunque se están realizando normalmente los componentes 1, 2 y 3, es decir, los Centros están habilitados, la labor de diagnóstico se realiza normalmente; todo esto a través de los CTD lactantes, COD, CERECOs y CTD mayores, falta determinar estándares de la calidad del servicio que se desea ofrecer a los usuarios de los Centros de Administraciones Directas del SENAME.

3.1.4. Beneficiarios Efectivos del Programa

N° de Beneficiarios Años 1996-1999

	1996	1997	1998	1999
Componente 1 Centros Habilitados (plazas disponibles)	1880	1830	1848	1848
Componente 2 Diagnósticos realizados				
CTD	10207	9973	10789	12239
COD	4182	4515	5405	5101
Componente 3	565	436	582	700
Total	14954	14924	16776	18048



La cobertura es adecuada para el propósito del Programa, dado que se cumple con recibir a los menores que envían las judicaturas de menores, y Carabineros de Chile, en términos de N° de plazas, no obstante lo indicado en términos de sobredotación, y características de los centros (localización, infraestructura, dotación, etc.)

3.1.5. Efectos Directos en los Beneficiarios Efectivos del Programa

Las cifras anteriores (punto 3.1.2) de reingresos, que se relacionan con las dificultades en la rehabilitación y con las dificultades en la realización de diagnósticos efectivos, que permitan derivaciones de los niños y niñas, dentro y fuera del SENAME, nos señalan que la tarea que se propone el SENAME presenta limitaciones en su accionar. En el último año (para el año con que se cuenta con cifras disponibles), hubo un 17,4% de reingresos, lo que conlleva para SENAME una tarea que abordar con mayor análisis y reflexión, de modo de decidir metas que estén en relación con el nivel de esfuerzo apropiado para la tarea que se propongan

El seguimiento de estas cifras se dificulta dado que no todos los menores reingresan a SENAME, ya que pueden cambiar de menores a adultos, en cuyo caso el reingreso (a GENCHI) no se contabiliza en SENAME.

Proponemos incluir este indicador de reingreso/ingresos totales en los indicadores de gestión de SENAME, y calcularlo y hacer seguimiento de su evolución, tomando como base el año 1999, en que se cuenta con esta información.

3.1.6. Grado de Focalización del Programa (en caso que corresponda)

Las judicaturas de menores solicitan el ingreso de los menores, por lo que la focalización, en el sentido de determinar la población objetivo de los Centros de Administraciones Directas, depende de la ley y del juez que la hace cumplir.

Desde el punto de vista geográfico, la no existencia de centros en todas las regiones, ha provocado disminución de las posibilidades de rehabilitación y de tratamiento coordinado entre el Centro, el menor y su familia.

Las cifras nos indican que las regiones que presentan este problema en una mayor proporción, son las regiones II, III, V, VIII, IX y X.

En definitiva, la focalización es la adecuada para el sistema completo, es decir, Judicaturas, y Centros de Administraciones Directas del SENAME.

3.1.7. Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

Los cambios que se identifican en el grupo de beneficiarios se pueden obtener de tres diferentes estudios de tipo cualitativo, que involucran distintas metodologías, que están enfocados a tres centros distintos de Administraciones Directas, pero que nos permiten obtener información acerca de la satisfacción que tienen los usuarios acerca del Programa. (sin duda que no son extrapolables en su totalidad). A continuación presentamos algunas conclusiones que nos parecieron más relevantes.

En el estudio "Administración privada y estatal de los centros de observación y diagnóstico: un estudio evaluativo desde la teoría de sistemas" realizado en 1994 por el Departamento de Planificación y Evaluación del SENAME, en que se analiza y compara ambos sistemas, es decir, el privado y el de administración directa nos indica que se han detectado efectos positivos en el último sistema, que se expresan en menores tiempos de permanencia, en una calidez mayor en el tratamiento de los jóvenes desde el personal de trato directo.

El estudio "La privación de libertad en el relato de los protagonistas" realizado en el centro Thalay de la IV región, permite conocer la visión de los beneficiarios del sistema; se detecta entre los jóvenes una crítica al sistema por la función castigadora que se ejerce sobre ellos, sin embargo existe una valoración de la labor educativa y formadora del centro, que destaca el trabajo profesional, en los aspectos de funcionamiento, infraestructura y equipamiento. Resalta el trabajo de talleres como una fuente de orientación laboral importante, y el que sus expectativas de trabajo están definidas a partir de los aprendizajes adquiridos en los talleres del CERECO.

Se detecta un sentimiento de oportunidad de desarrollo en el espacio del CERECO, y una visión positiva desde los jóvenes en relación al CERECO.

Otro estudio, realizado por INJU, "Evaluación de la política de Rehabilitación de Jóvenes", concluye que las percepciones de los y las jóvenes en torno a los centros están determinadas por la modalidad del centro (COD o CERECO) y por las metodologías de intervención del centro. Lo que se desea es provocar un impacto positivo en la vida del joven a través de la intervención de especialistas; y ellos lo reconocen como un objetivo central, aunque falta hacerlo más explícito en algunos casos. Por otro lado, se encuentra que para la mayoría de los ejecutores, no queda claro los procesos específicos que se desarrollan para lograr la rehabilitación, y más bien se tiende a presentar un modus operandi que actúa como un deber ser.

A la información aportada por estos estudios es necesario agregar que normalmente hay fugas de menores, las que son similares a las que se producían en los centros administrados por privados, y al mismo tiempo se encuentran casos de reincidencia.

En resumen podemos indicar que se descubre un grado de satisfacción positivo para el caso del CERECO Thalay solamente. Aunque por supuesto, esta conclusión reiteramos, no se puede extrapolar a los demás centros.

3.1.8. Resumen evaluativo de los logros del programa

Tal como ya se indicó, el principal déficit se refiere al no cumplimiento del Plan de Infraestructura.

Aunque se están realizando normalmente los componentes 1, 2 y 3, es decir, los Centros están habilitados, la labor de diagnóstico se realiza normalmente; todo esto a través de los CTD lactantes, COD, CERECOs y CTD mayores, falta aún determinar estándares de la calidad del servicio que se desea ofrecer a los usuarios de los Centros de Administraciones Directas del SENAME.

3.2. Conclusiones sobre la Eficacia del Programa

Al analizar las metas ministeriales que se ha propuesto el SENAME, en conjunto con el MINJUS, se verifica que se han logrado en un 100%. Si se analizan los objetivos de gestión del SENAME se encuentran dos (adicionales a las metas enunciadas anteriormente, que se repiten en los objetivos de gestión) que atañe a los CAD, y son " Rebajar en un 2 % el porcentaje de accidentabilidad del personal de los CAD de Servicio, respecto de 1998 (desde una base de 13,45% de accidentabilidad)", y " Mejorar las prestaciones del sistema informático conectando en red 6 nuevos puntos o unidades, para el mejoramiento de la calidad de los diagnósticos en los CAD y la agilidad de las comunicaciones con Direcciones Regionales, en el marco de la tercera etapa del Plan Informático del Servicio (incremento desde 4 a 10 puntos).

Ambos objetivos han sido cumplidos en un 100%.

Respecto del componente de inversión efectuada, ésta ha estado por debajo de la planificada. De hecho, la ejecutada se aproxima a 1/3 de la planificada. Sin embargo, la responsabilidad por este componente actualmente recae forma conjunta en SENAME , MINJUS y el Ministerio de Hacienda . Esto implica que SENAME no ha logrado el objetivo de inversión deseada en un 100% en el cual tiene parte de responsabilidad, por lo que en este tema ha sido parcialmente eficaz.

El problema de la falta de centros en todas las regiones, o al menos en los puntos de concentración de población urbana, disminuye la eficacia del sistema, toda vez que el tratamiento que debe realizarse con el menor, se hace en ausencia de la familia y de su medio, factor primordial para su reincorporación a la sociedad y/o rehabilitación.

Los otros componentes del Programa se han logrado, en lo que se refiere a diagnóstico, a la existencia y funcionamiento de CTD s y COD y en la existencia y funcionamiento de CERECOs El programa se ha caracterizado por los cambios realizados desde un sistema de administración privada con serios problemas de seguridad y de respeto de los derechos del niño, a un sistema de administración directa del SENAME, en que se ha invertido y se ha avanzado en mejorar la productividad fina y bruta (productividad bruta de la plaza corresponde al cociente entre el número de casos egresados en un período de los COD y CTD y las plazas disponibles de tales centros; y se diferencia de la productividad fina en que esta última considera en el numerador a los egresados "con diagnóstico"), al mismo tiempo de dar la seguridad requerida a los niños y el actuar bajo las normas que rigen los derechos del niño.

El propósito se ha logrado en gran parte, es decir se ha logrado que "niños y jóvenes menores de 18 años, de las distintas regiones del país, enviados por Tribunales de Menores a los centros de administración directa, atendidos en su proceso de diagnóstico y/o rehabilitación," pero de lo que nos falta información explícita es si se cumple el resto, es decir "de acuerdo a la Convención de

los Derechos del niño". Los antecedentes disponible sindicaron que ello no estaría ocurriendo así a lo menos en las variables de localización de los centros, y dotación en los centros ya existentes.

El análisis de los capítulos anteriores de este informe dan cuenta de este esfuerzo e interés, sin embargo todavía no existen estándares que den cuenta de un nivel de eficacia que incorpore temas relativos a la calidad del servicio prestado por SENAME. Se proponen metas para ello, dado que el Programa no se las ha planteado. Las propuestas de cómo hacer para iniciar un cambio positivo para el mejoramiento de la eficacia, se presentan en el siguiente punto de este informe.

3.3. Recomendaciones sobre la Eficacia

Si bien el Programa está en funcionamiento y se constata que los componentes están apoyando el logro del propósito, creemos que existe una brecha que puede disminuirse entre lo factible de realizar en el logro del objetivo y lo que actualmente se realiza.

La propuesta en relación a aumentar la eficacia se basa en; lograr una menor cantidad de reingresos a través del mejoramiento de los diagnósticos; en la ampliación de plazas disponibles en la Región Metropolitana; en la dotación de plazas en regiones donde existe demanda potencial pero actualmente no existen centros para absorberla; en el mejoramiento de las características de los centros existentes (habilitación, número de horas profesionales, recursos para la ejecución de programas, dotación); en el mejoramiento del nivel de comunicación entre los Centros y Tribunales; el mejoramiento de la comunicación al interior de los centros; en el seguimiento personalizado de los casos en las etapas burocráticas, en el apoyo y en el monitoreo al desarrollo personal del menor; y en la optimización de los tiempos de diagnóstico y de tratamiento al interior de los centros.

Se propone una matriz lógica del Programa con metas que sean pertinentes a los indicadores diseñados por componente. También se ve necesario el que SENAME se reflexione acerca de las metas en cuanto a tasa de reingresos, de acuerdo a las posibilidades de mejoramiento del sistema y de acuerdo a las capacidades. Se propone que SENAME reflexione acerca de la forma de medir un proceso de rehabilitación, con el fin de direccionar sus esfuerzos y que estos sean evaluados.

El Panel propone además considerar como parte del trabajo de diagnóstico y derivación, la inclusión de elementos de trabajo comunitario,

En relación con lo anterior, es indudable que el trabajo de diagnóstico debe considerar las posibilidades efectivas del entorno. Tal como lo indica la institución "Se puede suponer que un mejor diagnóstico, monitoreo y tratamiento al interior de un centro puede conllevar a un mejor egreso y por lo tanto mejor reinserción. Pero esto presenta dificultades, principalmente en los centros de diagnóstico, ya que éstos deben derivar a los niño/as y jóvenes, lo cual demanda una estrecha relación con el entorno, sea éste la comunidad, la red local, instituciones colaboradoras, etc."

Se recomienda analizar experiencias exitosas en el área (ya sea tanto en diagnóstico como los CIA, como en Rehabilitación, como en el caso de Libertad Asistida), de modo de incorporar en los métodos y exigencias del trabajo estos elementos.

Por último se propone mejorar la planificación del Programa con una visión estratégica que les permitiera al equipo a cargo definir la visión para el largo plazo, las fortalezas y oportunidades, y debilidades y amenazas para obtener a través del potenciamiento de las primeras y de la disminución o eliminación de las segundas, un Plan de Acción que a su vez determinara metas a cumplir anualmente, en el horizonte de cinco años.

4. EFICIENCIA DEL PROGRAMA

4.1. Análisis de Aspectos relacionados con la Eficiencia del Programa

4.1.1. Organización de Actividades e Identificación de Actividades que no se llevan a cabo en la Actualidad y que podrían mejorar la Eficiencia del Programa.

Respecto de la organización de las actividades para la generación de los componentes, se advierte que el Programa ha sido insuficiente en la detección y aprovechamiento de las oportunidades que una buena gestión le puede aportar. Falta una adecuada planificación estratégica, la definición de un plan de trabajo con metas y estándares a perseguir.

Se verifica además, un aumento en la población atendida lo que es muy positivo, dado que el aumento de plazas es marginal, lo que significa que se ha dado un uso más eficiente al uso de las plazas lo que permite un mayor uso del sistema. El número de días en promedio que permanecen los menores dentro del sistema ha disminuido debido a una derivación más temprana a otro lugar en que se soluciona la problemática que lo llevó al Sistema de Administración Directa.

No es posible evaluar la eficiencia del programa en la medida que no se han incorporado de modo sistemático indicadores que permitan medir la calidad de la intervención. En general, considerando que los antecedentes anteriores (disminución del tiempo de permanencia), es posible afirmar que en el período evaluado el programa ha aumentado paulatinamente su eficiencia..

4.1.2. Alternativas más eficientes para alcanzar los mismos resultados

Las alternativas que se conocen para potenciar la rehabilitación de los jóvenes y la solución al problema que los mantiene alejados de sus hogares, no son de menor costo. Nos referimos a un "tutor" que conduzca muy de cerca y en conjunto con el menor su proceso de rehabilitación o de solución al problema que lo llevó al centro. Se trata de un tutor con amplia posibilidad de movimiento dentro del sistema, con conocimientos adecuados para ayudar al menor en los diversos ámbitos en que se desenvuelve.

Otra alternativa similar es la de un "relator" que vele por el cumplimiento de los Derechos del Niño, y que asegure que el menor cuente con la defensoría y orientación jurídica necesaria para enfrentar el problema.

Respecto de la administración por parte del sector privado, se vio que en el pasado funcionó en forma ineficiente para el logro de los objetivos propuestos por el Programa, y se ve por la experiencia internacional, que los métodos en general son todos más caros que el chileno, por ello no se piensa esta alternativa como viable para mejorar el nivel de eficiencia del Programa.

Es así como tenemos que el dato de costo por niño en un centro "tipo" con privación de libertad, en Argentina alcanza a US\$ 2000/mes/plaza, o lo que es lo mismo US\$ 66/día (aprox. \$Ch 34000/día/plaza). En USA los valores varían desde US\$ 2350/mes/plaza y US\$ 6944/mes/plaza. En ambos casos el costo por plaza es bastante superior al caso chileno. Las características de los beneficiarios varían, siendo los beneficios entregados distintos, especialmente en el caso de USA, en que efectivamente se aplican programas de tratamiento o intervención (no se trata sólo de internación sin intervención).

Una alternativa de minimización de costos consistiría en la minimización de los plazos en que los menores permanecen en el sistema. Ello pasa por un cambio en el sistema legal y de la organización de estos procesos, que no solo forman parte del quehacer del SENAME, sino que también del Ministerio de Justicia.

Respecto de la participación del sector privado, dada la experiencia anterior a 1990, en que estos centros pasan a ser administrados directamente por SENAME, no se cree probable ni factible el que exista una oferta de instituciones que si puedan hacerse cargo en forma responsable de estos centros.

4.1.3 Duplicidad de funciones con programas que tienen el mismo grupo de beneficiarios objetivo y nivel de coordinación en los casos de intervenciones complementarias.

El Programa no duplica el trabajo con otros programas que tengan el mismo grupo objetivo y existe una adecuada coordinación con instituciones complementarias como son Carabineros de Chile y las judicaturas de jueces..

4.1.4 Análisis de Costos

1. Porcentaje que representa el presupuesto del programa en el total del presupuesto del Ministerio o Servicio responsable del programa

Tal como se indica en el cuadro N°1, se advierte que el presupuesto del programa en relación al presupuesto global del SENAME ha ido en aumento, pasando desde un 14,95%, a 15,2%, 17%, 18,4%. Por último el presupuesto del año 2000 indica un 20,6% destinado a este programa de administración directa.

**Proporción del gasto de Programa 02 en el gasto total de SENAME
(M\$ del 2000)**

Año	SENAME	Programa 02	%Prgr /SENAME
1996	40.731.268	6.087.916	14,95
1997	44.604.321	6.774.191	15,19
1998	48.586.516	8.249.057	16,98
1999	52.287.206	9.606.325	18,37
2000 (ppdo)	51.967.188	10.714.243	20,62

El aumento se debe en menor proporción al aumento de plazas disponibles, y en mayor proporción a un aumento de personal a cargo. También es necesario agregar que el presupuesto real del SENAME ha ido en aumento desde M\$ 40 millones a M\$ 51 millones en el presupuesto para el año 2000.

Ello se justifica por aumento en la dotación de personal, en una nivelación de sueldos que se realizó durante el año 1998 y consistió en dejar como piso el grado 23 , al incremento en horas extraordinarias para reforzar los sistemas de turnos, al inicio de actividades de capacitación al personal que labora en los Centros de Administración directa (años 1997 y 1998), y a la implementación de nuevos talleres prelaborales y laborales y el mejoramiento de los ya existentes. Esto se produce dado que el sistema de administración directa que recibe el Estado

presentaba serias deficiencias; de atención, de personal adecuado para el tratamiento y diagnóstico de los niños que permanecían en los centros, entre otras, las que fue necesario subsanar. Esto se indica en documentos de SENAME que se presentan al poder legislativo para traspasar los centros de administración privada a la administración directa del SENAME. Al mismo tiempo existiría demanda insatisfecha, por lo que el aumento de presupuesto permite enfrentar a un mayor número de vacantes en el sistema.

2. Desglose del presupuesto y gasto general del programa en Personal, Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros. Evolución anual de cada ítem y porcentaje que representa del presupuesto y gasto del programa.

La evolución del gasto en personal es creciente, tal como se observa en el cuadro N°2. La proporción del gasto destinada a personal se mantiene como el mayor ítem, (entre un 72,6% a un 76,2% presupuestado para el año 2000). La variación corresponde a un aumento del personal asignado a los centros que han tenido ampliaciones y a los nuevos centros creados; se determinó la existencia de estándares para definir el tipo y cantidad de personal en los nuevos centros. Es decir se detecta que el gasto esta siendo bien utilizado para los fines del Programa.

Distribución del Gasto del Programa de administración directa (% y M \$ 2000)

	Gasto en personal	Gasto en Bs. y Ss. consumo	Inversión	Otros	Gasto en personal/gasto total programa	Gasto en Bs. y Ss. consumo/gasto total programa	Inversión/gasto total programa	Otros/gasto total programa
1996	4.487.745	1.413.000	143.650	43.521	73,72	23,2	2,4	0,7
1997	4.917.629	1.692.037	131.065	33.460	72,6	25,0	0,5	0,5
1998	6.100.539	1.872.788	218.403	57.327	73,95	22,7	0,7	0,7
1999	7.091.952	1.971.533	200.880	341.960	73,83	20,5	3,6	3,6
2000ppto	8.165.550	2.069.498	153.100	326.095	76,2	19,3	1,4	3,0

El ítem de bienes y servicios de consumo ocupa el segundo lugar en porcentaje de gasto variando entre 19,3 % en el 2000 y 23,2 % en 1996; la disminución paulatina a través de los últimos tres años, se debe a la función de gastos variables de los centros en que el gasto en personal crece a una tasa mayor que la de bienes y servicios de consumo.

Es decir, este ítem "gasto en bienes y servicios de consumo" ha disminuido porcentualmente dentro del gasto del programa total, pero ello no implica que no haya subido, como puede apreciarse en el cuadro siguiente (cifras en \$). La baja de este ítem corresponde a una tasa de crecimiento menor que la que se verifica para el ítem de personal.

El gasto en inversión que realiza SENAME corresponde a inversión en reposición por lo que es relativamente bajo, (entre un 0,7% y un 3,6%).Y su evolución ha sido errática, ya que presenta crecimientos y decrecimientos, ello se debe a las distintas necesidades, a veces con carácter de urgencia, para mejorar la infraestructura del establecimiento. (incendios, destrozos etc.)

El plan de infraestructura, consideraba la ejecución de M\$ 5.000.000 entre 1994-1997, así como la necesidad de obtener la inversión de M\$ 18.196.000 en el largo plazo (1994-2000) en la construcción de COD-CERECOS en las ciudades de mayor demanda.

Los recursos provienen de fondos sectoriales del Ministerio de Justicia, las metas propuestas para el período de evaluación, es decir entre 1996 y 1999, alcanzan a M\$ 18.196.000; sin embargo los datos indican que entre 1994 y 1999 se invirtió M\$ 8.077.837. El cuadro que sigue muestra la inversión realizada para el período de la evaluación, es decir entre 1996 y 1999.

Inversión en infraestructura proveniente de Fondos Sectoriales
Período 1996-1999
Miles de \$

Provincial Región	1996	1997	1998	1999	TOTAL
Arica (I)	1.413				1.413
Antofagasta(II)		606.337	126.244		732.581
Copiapó (III)			171.044		171.044
La Serena(IV)	26.676	983.786	55.915		1.066.377
Valparaíso(V)		31.984	33.154	6.650	71.788
Talca (VII)	936	44.801	732.259	614.297	1.392.293
Chillán(VIII)	137.234	407.123	3.373		547.730
Concepción (VIII)	13.514	100.857	591.755	1.109.139	1.815.265
Temuco(IX)		1.100	11.543		12.643
Valdivia(X)		42.323	5.435	1.930	49.688
Santiago (R.M)	648.367	169.947			818.314
TOTAL	828.140	2.388.258	1.730.722	1.732.016	6.679.136

Aunque no existen metas de inversión acotadas al período de esta evaluación, se puede analizar las metas entre el período comprendido entre 1994-1997 y 1994-2000 y concluir que la inversión planificada esta por sobre la ejecutada, con lo que no se estaría alcanzando el logro de esta meta. Según las estimaciones de demanda por centros, esto indicaría que existe demanda no satisfecha en el sistema.

Esto se corrobora al analizar los índices de ocupación del sistema. Allí se encuentra que existen centros tales como el COD Tiempo Joven en que el porcentaje de sobre ocupación alcanza a 234% para 1999, o el CTD de mayores Pudahuel en que el porcentaje de sobreocupación alcanza a 188% para el mismo año. Sin embargo esta situación no se repite en la mayoría de los centros y constituye más bien la excepción.

Se puede concluir que el gasto en los ítem actualmente es eficiente, dado que los costos son los más bajos para el funcionamiento de un sistema como éste.

3. Porcentaje de gasto efectivo en relación al presupuesto asignado y razones que fundamentan esta relación.

Las auditorías revisadas (año 1999) y los datos entregados por SENAME referente al tema confirman que el gasto efectivo corresponde al total del presupuesto asignado. El gasto presupuestado es igual al gasto efectivo requerido para el funcionamiento de los centros.

Presupuesto asignado y gasto efectivo (M\$ de 2000)

Año	Ppto. asignado	Gasto efectivo	Saldo Pptado
1996	6.087.916	6.087.916	-
1997	6.774.191	6.774.191	-
1998	8.249.057	8.249.057	-
1999	9.606.325	9.606.325	-
2000 (pptado)	10.714.243	10.714.243	

4. Evolución anual y por región de los costos de cada componente del programa. Según corresponda, hacer un análisis del costo unitario por componente y/o costo por beneficiario de cada componente.

La evolución del gasto por región, como se puede observar en el siguiente cuadro, mantiene la tendencia general de un aumento del gasto en los programas de administración directa. Las diferencias en los porcentajes de crecimiento explican por una mayor cobertura, mantención y ampliaciones de centros, compras de vehículo en las regiones que no contaban aun con ello, mejora en la calidad alimenticia que se entrega a los niños. Los grandes cambios que se observan se deben a la puesta en marcha de nuevos centros, como es el caso de las regiones II, IV, y VIII.

**Distribución de Gastos en Centros según Regiones
(Evolución comparada respecto del año anterior)⁴⁰**

Región	% de cambio 1997-1996	% de cambio 1997-1998	% de cambio 1998-1999
I	2,04	19,02	17,45
II			24,6
IV			32,1
V	11,56	11,6	12,99
RM	10,02	14,19	13,13
VII	16,5	24,71	18,56
VIII		7,48	18,54
IX	16,23	8,43	15,25
X	16,3	9,5	11,2

⁴⁰ Nota: % de cambio, es la variación porcentual del gasto por región en los centros de administraciones directas del SENAME; de 1997 respecto de lo gastado en 1996; de 1998 respecto de lo gastado en 1997, y de 1999 respecto de lo gastado en 1998.

Monto gastado por Región (M\$ de 2000)Región	1996	1997	1998	1999
I	615.721	628.282	748.879	879.586
II		45.777	298.122	371.449
IV			382.788	505.669
V	421.131	469.809	524.319	592.428
RM	3.243.491	3.568.544	4.075.091	4.610.145
VII	160.058	186.469	232.548	275.708
VIII		909.549	977.584	1.158.791
IX	484.697	563.367	610.909	704.070
X	252.550	293.721	321.627	357.667

Respecto del costo unitario directo, creemos que no es conveniente obtener un indicador por niño atendido ya que no se conoce el período de permanencia de cada niño, y las diferencias, al parecer pueden ser muy altas. Por ello hemos calculado el costo unitario por plaza, así si se calcula el costo total del componente, por día, (no incluye los costos de SENAME central), dividiendo por el número de plazas, nos encontramos con:

Costo unitario directo (por plaza)

\$ del año 2000

Centro	1996	1997	1998	1999
CTD	8442	9603	10597	11967
COD	9810	11172	14210	16143
CERECO	10085	11785	14759	18277

Es decir, el costo por plaza ha ido en aumento, (y las razones de ello se explican en el punto 1 de este subcapítulo), presentando la variación más alta para el año 1999. Los valores por centro, están se calcularon en cifras del año 2000.

No existen instituciones similares en el sector privado, con las cuales se pueda comparar, ya que en el momento en que el Estado decide traspasar la administración de estos centros a SENAME, no queda ningún centro privado en funcionamiento. Lo que si es posible, es hacer la comparación de Centros del mismo tipo en otros países. Es así como tenemos que el dato de costo por niño en un centro "tipo" con privación de libertad, en Argentina alcanza a US\$ 2000/mes/plaza, o lo que es lo mismo US\$ 66/día (aprox. \$Ch 34000/día/plaza). En USA los valores varían desde US\$ 2350/mes/plaza y US\$ 6944/mes/plaza. En ambos casos el costo por plaza es bastante superior al caso chileno.

5. Porcentaje de costos administrativos en relación al total de gasto efectivo del programa.

Los costos administrativos de este Programa, se cargan a los costos de funcionamiento de SENAME central, y corresponden al 4 % de los costos de este último.

6. Fuentes de Financiamiento.

Para la inversión en infraestructura se obtiene financiamiento del Fondo Sectorial del Ministerio de Justicia. Para el gasto operacional normal, se obtiene del presupuesto del sector público asignado a SENAME.

7. Comparación de costos (por beneficiario y/o por componente) con los de otros programas similares del sector público o privado.

Ya se explicó en pregunta 4 respecto del sector privado. Ahora, en el sector público no existe un programa con similares características que nos permita hacer una comparación realista.

8. Identificación de gastos de operación y de inversión, de carácter prescindible o posible de sustituir mediante mecanismos de menor costo.

No se identifican gastos posibles de sustituir mediante mecanismos de menor costo.

Presupuesto Total del Programa 1996-1999 (en M \$ del 2000)

Año	Presupuesto
1996	6.087.916
1997	6.774.191
1998	8.249.057
1999	9.606.325

Se incluyen todas las fuentes de financiamiento del programa.

Costo por Componente Años 1996-1999⁴¹

	1996	1997	1998	1999
Componente 2				
CTD	4.008.872	4.384.740	4.838.780	5.464.341
COD	1.342.833	1.529.167	1.945.032	2.327.459
Componente 3				
CERECO	736.211	860.284	1.465.245	1.814.525
Total	6.087.916	6.774.191	8.249.057	9.606.325

Dado que en el programa no se prorratan los costos de administración central del SENAME, que permiten el funcionamiento del programa, no podemos calcular el costo total por beneficiario efectivo. Solo tenemos el costo directo por beneficiario efectivo (cuadro N° 5).

Respecto de la evolución del Programa, la tendencia histórica indica una tasa de crecimiento positiva de niños y jóvenes que ingresarán a los centros desde las Judicaturas autorizadas para decir su ingreso. Por ello se espera una mayor demanda insatisfecha.

4.1.5 Condiciones para una Eventual Recuperación de Costos.

No se perciben mecanismos de recuperación de costos para COD y CTD;

4.2. Conclusiones sobre la Eficiencia del Programa

Respecto de la organización de las actividades para la generación de los componentes, se advierte que el Programa ha sido insuficiente en la detección y aprovechamiento de las oportunidades que una buena gestión le puede aportar. Falta una adecuada planificación estratégica, la definición de un plan de trabajo con metas y estándares a perseguir.

El Programa realiza actividades que potencian la rehabilitación de los jóvenes y la solución al problema que los mantiene alejados de sus hogares, de bajo costo, sin embargo las tasas de reingresos, en especial en el caso de los CERECOs (35,5% en 1999), nos dan cuenta de las dificultades con que se encuentran los equipos de SENAME para llevar a cabo el proceso de rehabilitación..

No existe un dimensionamiento de los recursos requeridos para prestar adecuadamente los servicios definidos. Se gastan los recursos recibidos en el presupuesto, presentando cada año un nuevo presupuesto según el asignado el año anterior, sin precisar ni especificar cuánto es el

⁴¹ Esta información se obtiene del ítem 2.2 de la Ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Costos proporcionada por la Institución encargada del programa.

efectivo volumen de recursos requeridos (sin explicitar el déficit con que se opera, que implica trabajar con estándares de calidad menores a los requeridos)

Si se compara con otros países, se consideran costos más altos para sistemas tales como los COD,CTD y CERECOs. Es decir, en el caso chileno se están utilizando de mejor forma los recursos por cada menor que se atiende por el sistema, entendiendo que no disponemos de información para comparar asimismo la calidad de la atención y servicios prestados.

Del mismo modo, también sería posible sostener que en el caso chileno se invierte un nivel menor de recursos en el sistema que en el caso de otros países.

Es necesario hacer notar que el Programa no duplica el trabajo con otros programas que tengan el mismo grupo objetivo y existe una adecuada coordinación con instituciones complementarias como son Carabineros de Chile y las juzcaturas de jueces.

El gasto presupuestado es igual al gasto efectivo requerido para el funcionamiento de los centros.

Es decir se detecta que el gasto esta siendo bien utilizado para los fines del Programa, y que según las estimaciones de demanda por centros, esto indicaría que existe demanda no satisfecha en el sistema.

4.3 Recomendaciones para la eficiencia.

Se propone generar un trabajo de equipo, con características de alta cohesión e interdisciplinaria, que se proponga enfrentar los desafíos del programa en forma creativa.

Existen oportunidades más concretas, que se pueden detectar aun sin realizar el proceso de una planificación estratégica, y que consiste en disminuir los tiempos de detención de los menores en estos centros. Ello se podría lograr a través de una mejor gestión conjunta con Tribunales, aunque no se percibe, a este nivel, la posibilidad de disminuir costos.

Se trataría de poner tiempos máximos críticos de permanencia, medidos según criterios de funcionamiento organizacional del sistema MINJU-SENAME-Carabineros.

Se requiere también poner especial énfasis en los objetivos y metas de rehabilitación conductual de los jóvenes, y dimensionar apropiadamente a esas metas los esfuerzos a desplegar.

5 NIVEL DE LOGRO DEL FIN DEL PROGRAMA

5.1 Análisis de Aspectos relacionados con el Nivel de Logro del Fin del Programa

5.1.1 Contribución del programa al logro del fin y tipo de evaluación para medir el nivel de logro

El Fin definido es ***Contribuir con la Judicatura de Menores en la función de administración de Justicia respecto de los niños menores de 18 años vulnerados en sus derechos, o infractores de ley penal, a objeto de favorecer la integración social de éstos..***

El programa evaluado tiene como propósito: **Niños y jóvenes menores de 18 años, de las distintas regiones del país, enviados por Tribunales de Menores a los centros de**

administración directa, atendidos en su proceso de diagnóstico y/o rehabilitación, de acuerdo a la convención internacional de los derechos del niño.

Tal como se analizaba al tratar el punto de la lógica vertical del diseño La primera observación se refiere a la efectiva posibilidad que un programa con el propósito definido contribuya al logro del fin concebidos del modo en que ha sido formulado ("contribuir con la Judicatura de Menores, a objeto de favorecer la integración social.), entendiendo que no existe un vínculo directo entre el apoyar la judicatura de menores y la reinserción social.

Obviando este aspecto, efectivamente se apoya a la Judicatura de Menores—en el actual marco- proveyendo los servicios solicitados por ésta.

Sin embargo hay que destacar las altas tasas de reingreso al sistema que se presentan en la actualidad (ver logro del propósito), lo cual nos indica que no es claro que efectivamente se esté contribuyendo a la reinserción social

En este sentido, otro aspecto es considerar los efectos que implica la permanencia prolongada sobre la posibilidad efectiva de reinserción social. (datos específicos sobre permanencia no han podido ser incluidos en el presente informe)

Se debe destacar el aumento de la inversión en capacitación de los niños y jóvenes sujetos de atención, la que aún es insuficiente, pero que sin duda contribuye al logro de la reinserción.

5.1.2 Cambios Producidos en Grupos no Identificados Inicialmente

No se ha producido ningún cambio en grupos de población diferentes a los identificados inicialmente por el programa

5.1.3 Efecto no planeado del Programa en áreas como institucional, ambiental, tecnológico, entre otros

Ninguno

5.2 Recomendaciones sobre el Nivel de Logro del Fin del Programa

- Plantear como eje y foco del trabajo no sólo el apoyo a la Judicatura, sino la inserción social en el marco de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Ello implica concordar con otras instituciones involucradas (Gendarmería, Ministerio de Justicia, organismos colaboradores, etc.) este foco.
- Aumentar las acciones de tratamiento que apunten a ello (trabajo en redes, trabajo en la comunidad, análisis y diseminación de experiencias exitosas, capacitación, etc.)

6. CONTINUIDAD DE LA JUSTIFICACIÓN

6.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Continuidad de la Justificación del Programa

6.1.1 Validez de la Justificación Original y Pertinencia de los Objetivos del Programa

En nuestra opinión, la Convención Internacional de los Derechos del niño constituye un horizonte prioritario de desarrollo plenamente vigente para la continuidad y perfeccionamiento integral del programa que además lo inserta en un contexto de desafío nacional en términos de políticas sociales hacia la infancia. Respecto a este tema, junto a las inconsistencias de las políticas nos encontramos con un contexto jurídico-institucional en relación a la infancia que plantea desafíos legislativos que aún no han sido resueltos⁴².

En 1990 el Estado Chileno ratifica la Convención Internacional de los Derechos del Niño, hecho jurídico que plantea una necesidad de desarrollo y modernización en relación a la infancia aún en ciernes, lo que sigue plenamente vigente hoy en nuestro país. Consideremos por ejemplo, que los niños y jóvenes son el grupo etéreo más numeroso afectado por la situación de pobreza, pues las familias de menores ingresos tienden a ser más numerosas⁴³. Aunque el gasto social ha aumentado su prioridad dentro del gasto público durante la década de los noventa aún no recupera sus tasas históricas respecto al PGB⁴⁴, existiendo muchas áreas deficitarias en relación a la infancia. Por ejemplo, la red de instituciones colaboradoras subvencionadas por el SENAME (que son, entre otras cosas, una instancia de derivación para los Centros de Administraciones Directas en materias de protección) tienen fuertes déficit en relación a su cobertura y eficacia en el caso de los hogares de protección simple que contravienen los principios de la Convención⁴⁵.

En el caso específico del Programa de Administraciones Directas, constatamos que el plan de infraestructura no fue cubierto en su totalidad por razones presupuestarias, lo que ha impedido un cabal cumplimiento de la Convención (pues al no existir centros en todas las regiones, se dificulta el tratamiento adecuado de los jóvenes, así como el ejercicio del Derecho al contacto con la familia y comunidad de origen), que en este punto estuvo refrendada por la Ley N°19.343, que orienta la erradicación de los menores de edad de las cárceles de adultos.

⁴² Couso, J. La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y la Legislación Chilena (Documento de trabajo para el Comité de Iniciativas por los Derechos del Niño) En: CAMBIO DE MIRADA. Dto, de Trabajo Corporación OPCION, Santiago, 1999

⁴³ Shatán, J. "Chile el Marco Económico Global y la Infancia 1992-1997" (Documento de trabajo para el Comité de Iniciativas por los Derechos del Niño) En: CAMBIO DE MIRADA. Dto, de Trabajo Corporación OPCION, Santiago 1999

⁴⁴ De la Maza, G. "Políticas sociales hacia la infancia en Chile" (Documento de trabajo para el Comité de Iniciativas por los Derechos del Niño) En: CAMBIO DE MIRADA. Dto, de Trabajo Corporación OPCION, Santiago 1999. P.33

⁴⁵ Diagnóstico sobre el sistema de Protección Simple. Mideplan 1997

La Convención y el Programa de Administraciones Directas:

Nuestra actual legislación de Menores ha sido seriamente cuestionada en relación a la Convención. Tomando como base un estudio independiente⁴⁶ hecho por un abogado experto en el tema, se plantean deficiencias en relación a los siguientes articulados⁴⁷ de la Convención que tienen que ver con el programa:

- ***Derecho a protección especial del Estado contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual (art. 19) y derecho a protección y asistencia especial para los niños privados de su medio familiar (art, 20)***⁴⁸
- ***..Derecho a no ser privado de libertad ilegal o arbitrariamente y a que su privación de libertad sea una medida de último recurso que dure el menor tiempo posible (art.37, letra b)***⁴⁹
- ***Protección de los derechos del niño acusado o declarado culpable de infringir las leyes penales (art. 40)***⁵⁰

En relación a la incongruencia de nuestra legislación (Derecho Tutelar) con la protección especial de los derechos del niños, mencionada en el articulado, los argumentos que plantea Couso son los siguientes:

- **El sistema criminalizaría la pobreza al tratar a los menores “en peligro moral y material” o “en situación irregular” como potenciales delincuentes.**
- **Interferiría** excesivamente en la vida del niño; favoreciendo la separación del niño de su familia.
- **Privilegiaría** soluciones fuera del ámbito local, en instancias estatales centralizadas.
- **Como confundiría los casos en que se debe dar protección a los derechos amenazados de niños y adolescentes con aquellos en que se debe resolver el conflicto originado por la comisión de delitos graves que son tratados en forma rígida y arbitraria por la jurisdicción de menores, se violarían derechos reconocidos tanto por convención como por la constitución de la república, a saber:**
 - el derecho a vivir en familia y el derecho de ambos a la intimidad
 - el derecho del niño a la libertad personal
 - el derecho a que el internamiento sea una medida de último recurso
 - las garantías del debido proceso

⁴⁶ Couso, J. Op. Cit. (Dicho estudio fue encargado por el Comité de Iniciativas por los Derechos del Niño, que agrupa a las organizaciones sociales encargadas de informar, desde la sociedad civil, el grado de avance del Estado Chileno respecto al cumplimiento de la Convención ante los organismos internacionales)

⁴⁷ Se han extractado los definidos como prioritarios en las reuniones con la contraparte y la DIPRES.

⁴⁸ Citado por Couso, J. 1997 P. 78

⁴⁹ Ibid. P.81

⁵⁰ Ib. P.87

El mismo estudio analiza que si bien la Ley N°19.343 propone la erradicación de los menores de las cárceles de adultos, deja abierta la posibilidad de mantener secciones de menores en cárceles de adultos en aquellos lugares donde no hubiera Centros habilitados.

De especial relevancia, en relación a la Convención, resulta el reglamento N° 73051 dictado por el MINJU para la aplicación de la Ley de erradicación de los menores de las cárceles de adultos. Regula la estructura y funciones de los Centros destinados al diagnóstico de niños y jóvenes (COD y CTD) Couso analiza que de acuerdo al art. 24.1 en ambos tipos de establecimiento se permitiría un sistema de internado de tipo carcelario, con varios "pabellones" dentro de un mismo centro. Lo cual además de ser cuestionable en el caso de infractores (COD) sería inadmisibles en los casos de protección (CTD), además de no existir un plazo de permanencia definido, salvo en el caso del trámite de discernimiento. El sistema de visitas (arts. 26, 52, 53) y la revisión de correspondencia (art.56) también correspondería a un esquema carcelario. Además se contemplan sanciones como encierros en celdas solitarias (arts. 84-85) y la represión por parte de la fuerza pública en caso de fugas o motines (art.90). Couso remarca la gravedad de que estos criterios se usen en el caso de niños y jóvenes que llegan a los centros "para ser protegidos en sus Derechos" y extraña la presencia de un sistema judicial que garantice la situación de los menores en los centros. Agrega que el reglamento no establece un límite inferior de edad para la internación en un COD. (art.8). Además el diagnóstico en un centro cerrado no tiene una justificación técnica, salvo en los casos más graves, y además implica el aislamiento del niño de su contexto vital.

Por último el estudio señala que en el caso de infractores de ley no habrían garantías de un debido proceso.

El adecuamiento a la Convención en la ejecución del programa*

El estudio de Couso, si bien reconoce la importancia de la institucionalidad dedicada a la atención de la infancia, se refiere principalmente a aspectos legales en la normativa positiva, ello plantea dificultades para entender la realidad del funcionamiento del sistema. La propuesta de una Reforma Global tanto de instituciones de atención como de la legislación desde un ángulo exclusivamente jurídico implica el riesgo de poner en una posición pasiva a los actores vinculados a la atención (o ésta en un segundo plano) y por otro lado desconocer los aportes y adecuaciones que han ocurrido en la ejecución de programas como el que estamos evaluando⁵².

La frase "El país legal no es el país real", se aplica en este caso en relación a la importancia de los sistemas de atención y en la ejecución del Programa en el período podemos observar que ha apuntado a avanzar en el adecuamiento a la Convención, aún cuando no se han producido cambios globales en la legislación y persistan muchos desafíos concretos.

⁵¹ Cabe destacar que el Decreto 730 (19/6/96) enuncia como principios rectores aquellos contenidos en la Convención.

⁵² El riesgo de sobredimensionar el discurso jurídico, apelando a la convención "in abstracto" puede tener como consecuencias cambios radicales en la legislación, descuidando sus efectos prácticos, que finalmente vulneran aún más los derechos de niños y jóvenes. Véase a modo de ejemplo una lectura crítica de la reforma penal juvenil aplicada en Costa Rica: Daniel González Álvarez "Delincuencia juvenil y Seguridad Ciudadana" En: "Nueva Doctrina Penal" Tomo B, Buenos Aires, segundo semestre de 1996

Una pista interesante se puede extraer de la Experiencia Española⁵³ donde los cambios en la atención de los de los jóvenes infractores de ley y vulnerados en sus derechos se fueron incorporando en la práctica varios años antes de que se aprobara el cambio legislativo.

En esta línea se puede observar que la decisión de favorecer la creación de CTD Ambulatorios y que el programa no construyese más centros TD de tipo residencial masivo, constituye un avance implícito de lo planteado en la convención. Asimismo existen programas financiados por el Servicio para apoyar jurídica y psicosocialmente a los jóvenes encarcelados, declarados con discernimiento.

Por otro lado las "instituciones colaboradoras" absorben la gran parte de la atención de menores y muchas de ellas trabajan a nivel local, siendo subvencionadas por SENAME, lo cual es congruente con la Convención (Aunque parece ser que aún queda mucho por hacer en términos de flexibilizar criterios administrativos que favorezcan la participación de organizaciones sociales locales en la atención de la infancia)

El programa se plantea metas que buscan disminuir el tiempo de internación de los menores para diagnóstico lo cual se habría acercado a un cumplimiento más efectivo de la Convención.

Del mismo modo la construcción de Centros regionales (COD-CERECO) acompañado de normativas técnicas que apuntan a los ejes: Joven-Familia-Comunidad, constituyen avances en la línea de desarrollo país que plantea la Convención (además de lograr la erradicación de un buen número de jóvenes de las cárceles de adultos).

Nuestra evaluación, indica que en términos históricos el programa se justifica en primera instancia por cambios estructurales en el Estado y la sociedad chilena que derivaron en una crisis del tratamiento en los centros administrados por el sector privado durante la década de los 80s. Esto significó que en esa década el número de niños en las cárceles aumentó en un 51%, además de una gran cantidad de casos de incendios, fugas, muertes de niños y otros hechos de conmoción pública en centros administrados por las instituciones colaboradoras⁵⁴ que se mostraron altamente ineficaces (lo cual sería otro elemento explicativo de la rotación de instituciones encargadas de los centros durante ese período⁵⁵). Los jueces de Menores comienzan entonces a derivar con mayor convicción a los jóvenes de mayor riesgo a las secciones de centros penitenciarios de adultos considerados como los únicos lugares capaces de evitar las fugas⁵⁶.

Los Jueces de Menores de la Región Metropolitana denuncian la situación a la Corte Suprema y solicitan que SENAME se haga cargo de la administración de los Centros⁵⁷. Diagnostican que las instituciones colaboradoras dificultan la labor de los tribunales y discriminan a los menores que reciben en sus centros: "En la práctica acceden al sistema sólo los mejor dotados quedando marginados aquellos que necesitan más atención y que es deber del Estado atender"⁵⁸. Esto último alude a un problema jurisdiccional grave, pues intereses de Derecho Público quedan en manos de privados. Por otro lado el texto de los

⁵³ Esther Jiménez (Vocal J.M. España) Conferencia presentada en el Seminario sobre "Ley de Responsabilidad Juvenil" Organizada por el MINJU, Centro Cultural de Las Condes, Santiago 27 de Abril del 2000

*Información en proceso de verificación

⁵⁴ Álvarez, J. "La experiencia neoliberal en la atención de menores" Pp.278-279

⁵⁵ El documento entregado por SENAME: "Anexo N° 3 Antecedentes relativos a términos de convenio con instituciones colaboradoras por centros de observación y diagnóstico y centros de rehabilitación conductual" no permite una evaluación completa del proceso, aunque constata la rotación de instituciones.

⁵⁶ Álvarez, J. Loc.Cit.

⁵⁷ Véase Oficio del 10/09/84 de los Jueces de Menores a la Corte Suprema

⁵⁸ Ibid.

jueces de menores denuncian que los jóvenes para trámite de discernimiento , que antes eran atendidos en un centro especializado: “En el mes de Febrero del año 1982...fueron trasladados a la cárcel de Puente Alto donde permanecen hasta el día de hoy en condiciones precarias como ya es un hecho público y notorio”⁵⁹. Los Jueces de Menores fundamentan además que el Decreto Ley N°2.465 (modificados por las leyes 17.994 y 18.047) que derogó el título primero de la Ley de Menores N° 16.618 y crea el SENAME, permite jurídicamente la administración directa por parte de SENAME de los centros (En ese entonces clasificados como “Casas de Menores” y “Establecimientos de Rehabilitación Conductual”).

La Corte Suprema en pleno, presidida en ese entonces por Don Rafael Retamal, resuelve a favor de la magistratura de menores y envía un oficio al Ministerio de Justicia solicitando que la administración directa de los Centros estuviera a cargo del SENAME⁶⁰. Esta solicitud constituyó una verdadera “letra muerta” en ese momento, lo que a lo mejor resulta comprensible desde un ángulo histórico político. Álvarez sostiene además, que si bien SENAME tenía la facultad legal para administrar los centros de Diagnóstico y Rehabilitación no contaba con personal ni con recursos presupuestarios para llevarlo a cabo en ese momento⁶¹

A raíz de las crisis de la administración privada, hubo períodos de administración provisional por parte de SENAME que, luego de varios intentos de devolver a manos de privados la administración de los centros, deriva en el Programa de administración directa, a partir de 1991. Ello porque se justifica, por el siguiente diagnóstico⁶²:

- Internación indiscriminada de niños y jóvenes sin atender su situación individual y sociofamiliar
- Sobre población de menores en los centros, lo que implicaba:
 - Escasez de personal
 - Abusos del personal hacia los niños y entre ellos mismos
 - Hacinamiento
 - Insalubridad
 - Falta de segregación entre infractores y niños derivados por protección
 - Además no tenían capacidad profesional para cumplir las funciones de diagnóstico y derivación
- Larga permanencia de niños y jóvenes en régimen de internado
- Rechazo de niños con mayor daño psico-social e infractores

En el caso de los Centros de Tránsito y Distribución para lactantes, la causa la de la Administración directa por SENAME, estuvo centrada, además del tema de los reducidos montos de subvención, en la necesidad de que el Estado regulase la entrega de niños en adopción.

En términos generales justificación que da sustento al Programa tiene que ver con la necesidad de garantizar una adecuada atención a los niños y jóvenes conforme a lo dispuesto por la Convención⁶³. Aún cuando no existió un diagnóstico integral (que pudo haber sido orientado en relación a la Convención) ni un plan de desarrollo en tanto como

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Véase Oficio PP-2875-02622 de la Corte Suprema (3/05/85) .Enviado al MINJU el 6/05/85 y timbrado en la oficina de partes el 10/05/85 (04961)

⁶¹ Alvares, J.Op.Cit Pp 279-280

⁶² Administración directa de las casa de menores. Dcto. SENAME

⁶³ El informe para el proceso presupuestario del programa del año 1997: plantea como “desafíos y proyecciones” cambios legislativos que se adecuen a la convención y al sujeto de atención (p.7)

Programa, la orientaciones dadas por la Convención fueron marcando los cambios durante la ejecución. En relación a ese punto es que pueden entenderse también los cambios legislativos que se dan durante la ejecución del programa, tal como nos planteó la contraparte en su respuesta:

"En su origen, la decisión fue muy clara, en el sentido de que toda la línea de observación y diagnóstico debía ser administrada por SENAME. Puesto que en 1994 fue promulgada la ley de erradicación de menores de las cárceles de adultos (19.343), la denominación COD quedó reservada para los centros privativos de libertad dirigidos a infractores de ley, creándose los Centros de Tránsito y Distribución (CTD) dirigidos a menores con necesidad de protección y, eventualmente, infractores de ley menos graves; continuando SENAME con la administración de ambos tipos de centro. A partir de 1996 también la opción es clara. Sólo se debía administrar los centros que impliquen privación de libertad."

La administración de CTD residenciales por parte de SENAME sigue justificándose por la falta de organismos privados que puedan hacerse cargo de ellos en forma adecuada.

Debería explicitarse como objetivo la atención de menores de acuerdo a la Convención Internacional de los Derechos del niño.

La administración de centros privativos de Libertad y el diagnóstico confiable y expedito así como la derivación a la red Sename deberían supeditarse a ese objetivo central.

(Las Normas Técnicas aprobadas por SENAME en Enero del 2000⁶⁴ que orientan el funcionamiento de los Centros, incluyen de manera implícita este objetivo.)

El Programa apunta a una necesidad prioritaria del Estado y requiere consolidarse como programa ; lo cual implica además de la mantención de la producción de sus componentes un mayor esfuerzo en el ámbito de gestión. Su existencia se justifica por el hecho de que la privación de libertad es una función exclusiva del Estado, pero requiere de un plan de desarrollo estratégico que pueda orientar el cumplimiento adecuado de sus objetivos; definiendo mecanismos de gestión, responsables exclusivos de su ejecución y monitoreo. Hemos visto que cambios normativos internos, pueden tener significativas repercusiones en la atención de niños y jóvenes. Una adecuada gestión permitiría además orientar desde la práctica los cambios legislativos que se requieren y que aún no están del todo claros.

6.1.2 Reformulaciones Realizadas del Programa

El Programa se reformula a partir de 1996, en el sentido de no administrar nuevos CTD, y sólo asumir en adelante los COD-CERECO (Para infractores de ley que ameritan privación de libertad).

Respecto a la decisión de crear centros de diagnóstico ambulatorios, esto sigue la línea de lo planteado en la convención. Coincidimos con la contraparte respecto a que la administración de los CTD residenciales difícilmente podrán ser asumidos por la administración privada⁶⁵. Esto implica una redefinición de objetivos y un rediseño acorde con un plan de desarrollo estratégico, donde la Convención se operacionalice.

⁶⁴ Resol. Exentas 0150 y 0144 (20/1/2000)

⁶⁵ A este respecto resulta importante considerar la opinión de la Asociación de Funcionarios de Sename, planteada en el documento "Posición de la AFUSE respecto a los centros de administración directa" Sep. De 1998. Asimismo el antecedente judicial del oficio de los Jueces de Menores a la Corte Suprema en 1984, entrega argumentos jurídicos, que coinciden con la Convención, para el mantenimiento de los CTD residenciales bajo la administración de SENAME.

En relación al objetivo de crear CTD ambulatorios, el cambio logrado es positivo⁶⁶ pues apunta en la línea de garantizar el Derechos contenidos en la Convención. Pero se refuerza la necesidad de pensar desde el programa la estrategia a seguir en relación a los CTD residenciales.

6.2 Conclusiones sobre la Continuidad de la Justificación del Programa

En síntesis, el programa se justifica por constituir una respuesta a una necesidad prioritaria del país y cuya ejecución debe estar en manos del Estado.

Asimismo, la administración de CTD residenciales por parte de SENAME sigue justificándose por la falta de organismos privados que puedan hacerse cargo de ellos en forma adecuada.

En nuestra opinión, la Convención Internacional de los Derechos del niño constituye un horizonte prioritario de desarrollo plenamente vigente para la continuidad y perfeccionamiento integral del programa que además lo inserta en un contexto de desafío nacional en términos de políticas sociales hacia la infancia.

6.3 Recomendaciones sobre la Continuidad de la Justificación del Programa

El panel no ahondará en sugerencias respecto a los proyectos de ley en marcha, entendiendo que ello escapa al marco de esta evaluación; sin embargo, tal como se analiza anteriormente, se consideraron potenciales efectos de su aplicación.

En el caso del Programa de Administraciones directas se puede aportar significativamente al cumplimiento de lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño si se operacionaliza la sistematización de un diagnóstico integral y la realización de un plan de desarrollo estratégico para el Programa que pueda orientar los cambios necesarios.

⁶⁶ Información en proceso de sistematización

7 SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

7.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa

7.1.1 Condiciones para la sostenibilidad del Programa.

El programa es sostenible en tanto exista un marco legal que regule la atención de niños y jóvenes vulnerados en sus derechos o infractores de la ley penal, en centros residenciales y/o privativos de libertad, lo cual se mantendría en el largo plazo.

Por otro lado es necesario que SENAME mantenga un adecuado presupuesto y una planta funcionaria acorde con las necesidades de funcionamiento de dichos centros. Pero lo que es más importante que desarrolle un modelo de gestión capaz de asegurar la producción óptima de sus componentes.

La necesidad de mostrar resultados en los componentes diagnóstico-derivación y rehabilitación en forma transparente y acogiendo las opiniones de la ciudadanía frente al problema de la delincuencia juvenil, puede interferir también en la sostenibilidad del programa. Asimismo el procurar una atención acorde con los parámetros modernos de atención de la infancia (Convención) constituye otro tema sensible.

Lo anterior nos devuelve a la necesidad de desarrollar un sistema de gestión que permita una coordinación eficiente con las instancias involucradas con el funcionamiento del programa (Red SENAME-Judicatura menores- Minjus) , pues con una adecuada coordinación es posible implementar cambios significativos en áreas sensibles como: plazos de internación, derivación apropiada, gradualidad en el tratamiento de rehabilitación etc.

Dicho de otro modo, se requiere una adecuada coordinación entre el Ministerio y Sename, y un mayor nivel de participación de este último en el diseño y gestión de los proyectos de ley que le conciernen.

A nivel de Gestión, es necesario un mayor liderazgo y un incremento en los recursos profesionales del programa. Es necesario el incremento en su presupuesto anual que respalde los cambios en la atención de menores. Complementariamente, se requiere apoyo del Ministerio en lo referente a la priorización de los proyectos de Sename en la discusión presupuestaria.

7.1.2 Replicabilidad del Programa

Este programa no es replicable, en el sentido que se trata de un programa que tiene sentido sólo en la medida que es uno solo, respondiendo a una política definida. Si se requiere consolidarlo, adecuarlo según los cambios legislativos que probablemente ocurrirán, y considerar un aumento de recursos relevante, para que pueda producir los componentes de un modo adecuado (ver análisis de costos).

Indudablemente, se debe asegurar la eficacia y eficiencia del uso de los recursos en su funcionamiento actual, lo cual –con las limitaciones ya señaladas- se cumple.

7.1.3 Conclusiones sobre la Sostenibilidad del Programa

El programa requiere mantener el incremento de la inversión presupuestaria acompañada de cambios a nivel de gestión. Tal como ya se indicó, en la actualidad existen condiciones relativamente adecuadas de eficacia y eficiencia con las limitaciones ya señaladas.

Sin embargo, también es necesario considerar cuál es el estándar mínimo de recursos requerido para una operación adecuada, dados los objetivos del programa. Si no existe un nivel adecuado de recursos no es posible considerar posible el logro de los objetivos definidos, si éstos superan la capacidad de acción posible. En este sentido, es que se considera –considerando las adecuaciones necesarias ya señaladas- necesario un incremento en los recursos del programa, de modo de mejorar la calidad de la intervención, y asegurar el cumplimiento de la Convención. Ello es coherente con los proyectos de ley presentados, que necesariamente deben implicar un aumento en los recursos asignados al programa.

Al respecto, y tal como ya se hiciera referencia en el análisis de costos- el panel considera necesario tomar en cuenta estándares externos para la asignación de recursos, tales como la inversión que se efectúa en otros países en sistemas similares⁶⁷.

Recordemos al respecto que el centro que dispuso de mayor ⁶⁸número de recursos en 1999 fue el COD CERECO Surgam Copiapó⁶⁹, con un equivalente a US\$ 642 mensuales por niño/joven atendido; el COD Cereco tiempo Joven –a su vez- dispuso de sólo US\$ 50 mensuales por niño/joven atendido, versus US\$2.000 mensuales/plaza en Argentina, y desde US\$ 2.350 mensuales en USA. Es decir, -tal como ya se ha señalado- estamos operando en un nivel de asignación de recursos sustancialmente inferior a otros programas comparables.

Por otra parte, y reforzando este mismo elemento- existen modificaciones y mejoras necesarias –de modo de asegurar el respeto a la Convención- que son ineludibles cualquiera fuera la evaluación respecto de eficacia y eficiencia del Servicio.

7.2 Recomendaciones sobre la Sostenibilidad del Programa

Se recomienda un apoyo más sistemático de parte del MINJU en relación al proceso de asignación presupuestaria en el Ministerio de Hacienda. A nivel de Gestión es necesario que junto con mayores recursos económicos se implementen medidas que garanticen una mejor coordinación respecto a la atención de usuarios; por ejemplo la existencia de "Ombudsmen" orientados a garantizar un proceso de atención eficaz y oportuno de los usuarios.

⁶⁷ Por ejemplo, programas residenciales para primerizos como el HIGH INTENSIVE TREATMENT PROGRAM (HIT) Department of Youth Services, en Autugaville Site, EEUU, alcanza tasas de reincidencia de alrededor de un 20% con un costo mensual por sujeto de US\$2.350; a su vez, el MCLAUGHLIN YOUTH CENTER, en Anchorage, centro de tratamiento residencial para jóvenes reincidentes que han cometido delitos con altos índices de violencia, ha alcanzado tasas de reincidencia de 50% (evaluado dos años después del egreso), con un costo de US\$6950 mensuales por sujeto. Fuente: Juvenile Violence and Youth Offender Rehabilitation Programs: Best Practices and Strategies. IADB. Informe en preparación, próxima publicación.

⁶⁸
⁶⁹ El que empezó a operar en 1998, por lo que no atendió a plena capacidad durante los años 1998 y 1999. Ello implica que este monto de recursos calculado no necesariamente se refiere a programas de intervención, sino a costos de operación del centro.

Se requiere dimensionar efectivamente los recursos que requiere el programa. Al nivel actual se está operando en un nivel mínimo de mantención, no pudiendo asegurar el respeto a lo establecido en la Convención, ni desarrollar nuevos programas y alternativas de intervención.

Por otra parte, se debe apoyar fuertemente los procesos de modernización de la gestión, así como de seguimiento y evaluación de las acciones y programas, procesos que ya se han iniciado en la institución.

8 EXPERIENCIA ADQUIRIDA EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

8.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Experiencia Adquirida en la Ejecución del Programa

8.1.1 Lecciones que deja el Programa para la Unidad Ejecutora y otras Instituciones involucradas.

De acuerdo a la contraparte la ejecución del programa ha producido el siguiente aprendizaje a SENAME:

- -Necesidad de que el proyecto de funcionamiento técnico de los nuevos COD-CERECO se elabore antes que el proyecto de infraestructura, y no al revés.
- -Necesidad que junto con poner en marcha un centro también se destinen fondos para la administración central del programa.
- -Necesidad que los nuevos centros privativos de libertad consideren obligatoriamente la presencia de Gendarmería, en el ámbito de la vigilancia.

Al respecto la evaluación ha mostrado la existencia de otros aprendizajes, en relación a una mayor calidad de la atención, que consideramos útiles de relevar con el objeto de capitalizar los conocimientos adquiridos por el programa que puedan orientar de alguna manera las decisiones que afectan a sus componentes.

Metodológicamente para pesquisar aprendizajes se pueden tomar como fuentes:

- dos estudios citados por la contraparte⁷⁰ y constatar los cambios de un CERECO y otro como aprendizajes.

-Las normativas técnicas del 2000 también (que cambian la anterior)

-Los nuevos parámetros para el cálculo de personal por centro.

-La formulación de programas (planes) de funcionamiento por centro

Al comparar los dos estudios se observan avances en cuanto a lograr explicitar una normativa clara en los CERECO que facilita la atención de los jóvenes

⁷⁰ Mascareño, Estudio de Evaluación Tiempo Joven
Lecourt, Y. "La privación de libertad en el relato de los protagonistas" (Talay IV Región)

También parece haber un aprendizaje respecto a la Infraestructura más apropiada para el funcionamiento de los CERECO

Los requisitos para la contratación de personal hoy son más exigentes, lo cual se corrobora en la percepción de los niños y jóvenes de los COD. Al inicio del desarrollo del programa, no se dimensionaron los requisitos a exigir a quienes trabajarían en el área. En la actualidad estos aspectos están presentes en los Centros de Administración directa que comenzarán a operar.

Por otro lado la exigencia de que los centros formularan sus proyectos de funcionamiento⁷¹, apunta a la necesidad de ir mejorando la atención “desde adentro” de los mismos centros, con una propuesta técnica explícita⁷² así como a relevar la importancia de la atención los menores.

Se evidencian desafíos o problemas que deberán ser resueltos:

- Necesidad de terminar con la sanción de aislamiento acompañado de castigo físico
- Necesidad de Seguimiento a los egresos
- Necesidad de habilitar dormitorios individuales (entendiendo los requerimientos de recursos que ello implica y los avances logrados a la fecha)
- Necesidad de trabajar con la noción de “incompleto institucional”, desarrollado por García Méndez, como una manera de atenuar los daños de la institucionalización la participación de otros actores sociales en las instituciones de tratamiento residencial de niños y jóvenes. Esto apunta a priorizar la integración social por sobre adaptación del joven al sistema CERECO⁷³
- Incorporar a la atención otro tipo profesionales sobretodo en relación a los ejes Familia y Comunidad: Antropólogos, Sociólogos, Terapeutas Ocupacional.(También en lo que tiene que ver con sistematización y planificación de los Centros) Se destaca –tal como lo indica la contraparte- que ello implica necesariamente incorporación de nuevos recursos a este ítem presupuestario
- Atenuar el riesgo de reproducir una cultura carcelaria a través de modelos técnicos apropiados
- Necesidad de explicitar e instalar un sistema homogéneo de seguimiento y evaluación de las acciones, no sólo en términos de ejecución presupuestaria o adecuación a normas y reglamentos, sino en términos de cumplimiento de metas técnicas.

⁷¹ A partir de 1998

⁷² De la observación preliminar de los planes de funcionamiento, se desprenden serias diferencias de criterios que podrían afectar la calidad de la atención..

⁷³ Elementos recogidos en la nueva normativa técnica.

8.1.2 Aspectos innovadores en el diseño o ejecución del Programa.

- Mejor planeamiento de la infraestructura de los Centros
- El surgimiento de nuevos ejes de atención (Familia y Comunidad, trabajo en Red) los que deben consolidarse y ampliarse.

8.2 Conclusiones sobre la Experiencia Adquirida en la Ejecución del Programa

La experiencia indica que el trabajo de atención y rehabilitación requiere de esfuerzos y recursos (humanos y materiales) superiores a los planteados originalmente. Asimismo se plantean desafíos para el trabajo intersectorial y el mejoramiento de la calidad de la atención.

Se destaca un diagnóstico y reconocimiento de deficiencias en la operación, y necesidad de adecuaciones sustantivas.

8.3 Recomendaciones sobre la Experiencia Adquirida en la Ejecución del Programa

- Análisis de experiencias exitosas y diseminación de éstas
- Incorporación de la Convención en requisitos de funcionamiento para los centros
- Desarrollo sistemático de trabajo de redes comunitarias en todos los centros.
- Dimensionamiento de recursos requeridos para homologar el trabajo de centros existentes con nuevos centro (aumento dotación de recursos humanos, mejoramiento de la infraestructura, posibilidad de aplicación de nuevas normas, etc.).

III. PRIORIZACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES

A continuación se presentan una priorización de las recomendaciones efectuadas por el panel

A. Recomendaciones que no involucran recursos adicionales (pueden ser implementadas con aumento de eficiencia y/o reasignaciones de recursos).

1. Reformulación diseño marco lógico del programa, explicitando claramente metas e indicadores; se deben considerar necesariamente indicadores referentes a la calidad de la atención y no sólo a la cobertura, incorporando el cumplimiento de la Convención (Ello involucra las recomendaciones respecto de formulación del fin, diseño de indicadores, etc.)

Esto, considerando que indudablemente, en el futuro con la posible "separación en dos del actual Sename se pretende que la futura institución encargada de los menores infractores de ley pueda dedicarse mejor y más especializadamente a rehabilitarlos"⁷⁴, se podría enfocar el trabajo de mejor modo –de acuerdo a las características de cada grupo de atención-, en el marco de la integración social, sin que ello implique entender de distinto modo "integración social" en uno u otro caso.

- Se propone la siguiente formulación del fin, entendiendo que la efectiva integración social sobrepasa el accionar de SENAME.:

*"Contribuir a la integración social de niños y jóvenes gravemente lesionados en sus derechos e infractores de ley penal, en cumplimiento a los postulados de la Convención de los Derechos del Niño"*⁷⁵

En esta reformulación se requiere analizar y adecuar cada uno de los objetivos y componentes del programa en función de lo establecido por la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

Ello implica Plantear como eje y foco del trabajo no sólo el apoyo a la Judicatura, sino la inserción social en el marco de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Ello implica concordar con otras instituciones involucradas (Gendarmería, Ministerio de Justicia, organismos colaboradores, etc.) este foco.

- Se requiere la Incorporación de indicadores de calidad de atención, y sistema de información que permita evaluarlos.

Se proponen nuevos indicadores

- ✓ Indicadores proxy de atención satisfactoria de los niños, niñas y jóvenes:

⁷⁴ Entrevista a Delia del Gatto. Directora Nacional de Sename. El Mercurio. Lunes 19 de junio.

⁷⁵ Lo que sería coherente –además- con el fin definido en las evaluaciones realizadas durante 1999 Programa de Apoyo a menores en situación irregular: "Centros de Tránsito y Distribución Ambulatorios" (CTDA) y "Programa de atención al maltrato infantil", los que definieron como fin "Promover el desarrollo integral de niños y jóvenes gravemente vulnerados en sus derechos, o en riesgo de estarlo, e infractores de ley penal menores de 18 años, en cumplimiento a los postulados de la convención de los derechos del Niño"

- Definición de estándares de dotación por N° de niños; cumplimiento de los estándares definidos (nuevas normas elaboradas)

Este punto es extremadamente relevante, por cuanto ello requiere de la adecuación de las dotaciones y habilitaciones de los centros ya existentes (los nuevos centros son definidos en base a nuevos estándares, más los antiguos o ya existentes continúan operando con las deficiencias ya existentes, sin asignárseles nuevos recursos)

- N° de casos de jóvenes vulnerados en sus derechos durante su permanencia (denuncias y sumarios al respecto). Indudablemente, estas situaciones deben tender a desaparecer.

✓ % de reingresos

✓ % de jóvenes con reinserción social exitosa (aumento en el tiempo)

- Es posible hacer distinciones entre tipo de delitos, sexo, edad). Se requiere un trabajo de seguimiento y no sólo la evaluación de egreso (exitoso o no exitosos) que se realiza al momento del egreso. Se puede considerar –por ejemplo. No reingresos la red Sename, o no reincidencia (considerando también ingresos a Genchi) en un cierto período (un año, por ejemplo)
- Asimismo, se sugiere considerar el número de jóvenes capacitados durante su permanencia en la red Sename, insertos laboralmente una vez egresados; es decir, no considerar sólo el número de jóvenes capacitados –entendiendo que la capacitación es un medio y no un fin en sí misma- .

2. Se requiere desarrollar un modelo de gestión y organización del programa en su conjunto, así como de un sistema de evaluación de la gestión institucional, la que debería constituirse en un proceso permanente, que permita medir el logro de resultados, según parámetros previamente establecidos y acordados.

Esto implica:

- Existencia de una unidad o encargado a nivel central encargado de planificar, supervigilar y dirigir la ejecución del programa, homologación de criterios, etc. así como contrapartes en cada Región. La institución ya ha realizado avances respecto de este punto. Esto implica avanzar en la definición y medición de indicadores de calidad, definición de metas respecto de reingresos, etc., el desarrollo de un proceso de planificación y una visión definición de intervenciones en capacitación y formación de acuerdo a esta visión, análisis y utilización de la información entregada por el sistema de seguimiento y evaluación, diseminación de experiencias exitosas de trabajo, etc.)
- Desarrollo de un proceso de formulación, definición, y generación del sistema de indicadores y seguimiento de la gestión, el que debe ser conocido y compartido por el conjunto de la institución (a nivel nacional, regional, y en cada uno de los centros).
- Explicitación de objetivos y metas comunes para el conjunto del programa, para cada una de las líneas y para cada centro específicamente.
- También se ve necesario el que SENAME se reflexione acerca de las metas en cuanto a tasa de reingresos, de acuerdo a las posibilidades de mejoramiento del sistema y de acuerdo a las capacidades. Se propone que SENAME reflexione acerca de la forma de

- medir un proceso de rehabilitación, con el fin de direccionar sus esfuerzos y que estos sean evaluados.
- Complementariamente, Se propone definir tiempos máximos críticos de permanencia, medidos según criterios de funcionamiento organizacional del sistema MINJU-SENAME-Carabineros.
 - Diseño e implementación de sistema de seguimiento y evaluación que entregue información a nivel global, permitiendo detectar experiencias exitosas de trabajo. Análisis de experiencias exitosas (Centros con menores reingresos al sistema, mejor calidad de atención, etc.) para diseminarlas
 - Al analizar la información remitida por las Direcciones regionales se observan diferencias importantes tanto de identificación y definición de las funciones, así como de los tiempos considerados para cada una de ellas y las tareas involucradas. Entendiendo que cada Dirección regional tiene autonomía para imprimir un estilo propio de trabajo, pareciera aconsejable que el nivel central trabaje este elemento con las Direcciones regionales
 - Se propone generar un trabajo de equipo, con características de alta cohesión e interdisciplinabilidad, que se proponga enfrentar los desafíos del programa en forma creativa.
3. Incorporación explícita en la metodología y modelo de intervención de la necesidad de trabajo en el marco de estrategia del programa, redes, comunidad y familia, en el sentido ya planteado por la Construcción de COD-Cerecos acompañados de normativas técnicas adecuadas.
 4. Se requiere determinar el nivel de recursos requeridos efectivamente para los niveles de calidad de atención a definir (identificar el déficit con que se opera).
 5. Consideramos necesaria una mejor coordinación entre el MINJU y SENAME, especializada y con profesionales con competencia y experiencia en Gestión. El objetivo central de dicha coordinación debería ser mejorar la calidad de la atención de los niños y jóvenes del programa. Por otro lado se requiere que el programa logre tener un carácter propositivo en relación a la situación de la Infancia (respecto a su sujeto de atención), existen acciones que podrían adelantarse en el plano jurídico y de gestión que permitirían avanzar en el cumplimiento de la convención y hacer más viables los cambios legislativos propuestos (por ejemplo a su cargo la atención los jóvenes declarados con discernimiento). El MINJU efectivamente coordinado con el Programa podría diseñar políticas de atención y apuntar a cambios legislativos con mayores perspectivas de concreción. Lo anterior implica un espacio de diálogo más sistemático e institucionalizado con la judicatura de menores.

B. Recomendaciones que involucran recursos adicionales significativos

1. Reformulación de plan de infraestructura: cumplimiento de éste. Diseño explícito de proyecto técnico que lo respalda. Ello implica la asignación de los recursos correspondientes (priorización por parte de Minjus y Hacienda)
2. Se requiere dimensionar y asignar efectivamente los recursos que requiere el programa. Al nivel actual se está operando en un nivel mínimo de mantención, no pudiendo asegurar el respeto a lo establecido en la Convención, ni desarrollar nuevos programas y alternativas de intervención. Priorización del presupuesto de Sename por parte del Minjus.

3. Aumento de recursos asignados al programa tanto para la implementación de las recomendaciones hechas, como para asegurar estándares mínimos de atención, y adecuación a lo establecido por la Convención de Derechos del Niño. (aumento dotación de recursos humanos, mejoramiento de la infraestructura de centros existentes, habilitación de centros en regiones en que no existen, asignación de recursos para aplicar nuevas normativas en Centros existentes, incorporación de nuevos profesionales al trabajo directo con los niños, niñas y jóvenes internos)

IV. Referencias

Documentos consultados:

1. Balance de Gestión Integral 1999 y 1998
2. Informes de Seguimiento de Indicadores Regionales (Informes trimestrales 1997 a 1999)
3. Organigrama Sename (organigramas vigentes durante el período de evaluación y a contar de 19 de junio 1999)
4. Valores subvención SENAME
5. Adolescentes y Justicia penal. Propuesta de Política Criminal en Chile. ILANUD, UNICEF, Unión Europea. Año 2.000
6. Administración privada y Estatal de los Centros de Observación, tránsito y Diagnóstico: un estudio evaluativo desde la teoría de sistemas. Departamento de Planificación y Evaluación. Sename. Noviembre 1994
7. Documento de Trabajo N° 4. Estudio de medición de la atención desde la perspectiva de los usuarios. SENAME. Octubre 1999.
8. Antecedentes relativos a términos de convenio con instituciones colaboradoras por Centros de Observación y Diagnóstico y Centros de Rehabilitación Conductual
9. Plan nacional de Infraestructura para jóvenes en conflicto con la justicia, 1994-2000-06-29 Ley de Menores
10. Ley N° 19.343
11. Administración directa o privada de los establecimientos de la Red Sename. Política del Servicio Nacional de Menores en relación a la forma de administración de los COD, CTD y CERECOS. Fundamentos y estrategias. Marzo 1996
12. Reglamento para la aplicación del título IV de la ley N° 16.618 sobre las Casas de menores e instituciones asistenciales.
13. Informe final estudio "Evaluación de la política de rehabilitación de Jóvenes. INJUV. Nora van der Schraft. Octubre de 1999.
14. Posición de la Afuse con respecto a los Centros de Administración directa. Septiembre 1998
15. Solicitud jueces de Menores de Santiago a Corte Suprema. Septiembre 1984
16. Administraciones directas. Programa 02. Proceso presupuestario 1997. Sename.
17. Funciones y Tareas direcciones regionales
18. Normas y reglamentos Línea de Diagnóstico. COD. Enero 2000
19. Memorándum 6/109
20. Estadísticas generadas por Unidad de Informática
21. Informe final de evaluación programa de Apoyo CTDA

22. "La experiencia neoliberal en la atención de menores en riesgo social, Jorge Alvarez Chuart, pag.276. en infancia en riesgo social y políticas sociales en Chile, Instituto Interamericano del Niño, 1994).
23. Infancia en riesgo social y políticas sociales en Chile, Instituto Interamericano del Niño, 1994.
24. Documento "Administración Directa de las Casas de Menores". Entregado por institución. Sin fecha ni autor.
25. "Proyecto de ley que establece un sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del Sename y su régimen de subvención"
26. "Anteproyecto de ley sobre responsabilidad por infracciones juveniles a la ley penal"
27. Couso, J. La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y la Legislación Chilena(Documento de trabajo para el Comité de Iniciativas por los Derechos del Niño) En: CAMBIO DE MIRADA. Dto, de Trabajo Corporación OPCION, Santiago, 1999

ANEXO 1: Matriz de Evaluación del Programa

ANEXO 2: Antecedentes Presupuestarios y de Costos

ANEXO 3: Propuesta de Matriz de Marco Lógico (en caso que corresponda)

Anexo 1

1

NOMBRE DEL PROGRAMA: Administraciones directas
MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio de Justicia
SERVICIO RESPONSABLE: Servicio Nacional de Menores
EJECUTIVO RESPONSABLE DEL PROGRAMA: Lissette García Bustamante.
MONTO DEL PRESUPUESTO ASIGNADO/ EJECUTADO DURANTE 1999: Asignado: M\$: 9.264.442.
Ejecutado : M\$: 9.264.442

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
FIN			
Contribuir con la Judicatura de Menores en la función de administración de Justicia respecto de los niños menores de 18 años vulnerados en sus derechos, o infractores de ley penal, a objeto de favorecer la integración social de estos.			
PROPÓSITO			
Niños y jóvenes menores de 18 años, de las distintas regiones del país, enviados por Tribunales de Menores a los centros de administración directa, atendidos en su proceso de diagnóstico y/o rehabilitación, de acuerdo a la convención internacional de los derechos del niño..	<ul style="list-style-type: none"> - Regiones con centros de Diagnóstico y/o Rehabilitación: En 1999, las regiones I, II, IV, V, VII, VIII, IX, X, Metropolitana. - N° total de plazas: - N° total de ingresos: En 1999 16.256 ingresos. - N° de Diagnósticos realizados - N° de Ubicaciones logradas - N° de Jóvenes rehabilitados - N° de Niños y jóvenes atendidos satisfactoriamente (excluye fugas, casos denunciados de malos tratos, casos por sobre plaza mensual y subatendidos en general) - % de personal de trato directo por niño o joven - Horas de profesionales dedicadas a la atención de niños o jóvenes (excluye diagnóstico) - Horas de profesionales dedicadas a la atención de familias y contactos con la comunidad (excluye diagnóstico) - Relación entre cobertura y población real. 	<ul style="list-style-type: none"> Base computacional SENAME -Informes de gestión de CTD, COD y CERECO -Estudios anteriores (percepción de usuarios, evaluaciones de funcionamiento) -Planillas de personal y definición de funciones -Base Computacional de Batos SENAME -Registro de sumarios internos SENAME -Opinión de supervisores de Administración directa y/o equipos técnicos y funcionarios de los centros 	Mantención de la política del Estado respecto del rol de las instituciones privadas y estatales en la atención de menores.

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<ul style="list-style-type: none"> - % de denuncias o constancias de niños o jóvenes vulnerados en sus derechos durante su permanencia en CTD, COD y/o CERECO - Nº de Diagnósticos realizados - Nº de Ubicaciones logradas - Percepción de los usuarios (niños, jóvenes, familias, jueces) 		
COMPONENTES			
1 CENTROS HABILITADOS	<ul style="list-style-type: none"> - Centros existentes en 1999 para cumplir funciones de Diagnóstico y Rehabilitación: 22 centros (incluyendo COD CERECO Talca y Coronel.) - Centros construidos en el marco del plan de Infraestructura, y habilitados para las funciones de Diagnóstico y Rehabilitación de infractores de ley penal: A 1999, 6 centros (I, II, IV, VII, VIII y Metropolitana) - Cumplimiento de Plan de desarrollo de infraestructura y de operación de nuevos CTD a mediano y largo plazo (3 y 6 años respectivamente) - Centros habilitados - Centros en operación - Centros a nivel de planificación 	Resoluciones que autorizan el funcionamiento de los centros. Existencia del ítem presupuestario correspondiente. Actas de entrega MOP Plan de Inversiones y operación nuevos CTD	Mantención de la política de asignación de fondos sectoriales y regionales para la construcción de centros.
2 DIAGNÓSTICO REALIZADO.			Mantención de los cuerpos legales vigentes. Mantención de la demanda por parte de los Tribunales. Existencia de equipos profesionales idóneos. Existencia de Programas de intervención o red de derivación para las problemáticas atendidas.
SUBCOMPONENTES			
2.1 CENTROS DE TRÁNSITO Y DISTRIBUCIÓN RESIDENCIALES (para mayores) EXISTENTES:	<ul style="list-style-type: none"> - Nº de Centros con plazas TD Mayores, por región: En 1999 11 centros, en las 	Resoluciones que autorizan el Funcionamiento de los centros.	

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS										
	<p>regiones I, V, VII, VIII, IX, X y Metropolitana</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nº de plazas de CTD Mayores: 961 plazas en 1999 - Nº de ingresos: 10.409 ingresos en 1999 - Nº de egresos: 10.388 egresos en 1999 - Productividad de la plaza. En 1999, corresponde a : <table border="0" style="margin-left: 20px;"> <tr> <td>Prod. Bruta¹</td> <td>Prod. Fina²</td> </tr> <tr> <td>1º trimestre 2.54</td> <td>1.84</td> </tr> <tr> <td>2º trimestre 2.41</td> <td>1.63</td> </tr> <tr> <td>3º trimestre 2.75</td> <td>1.72</td> </tr> <tr> <td>4º trimestre 3.10</td> <td>1.93</td> </tr> </table> - Nº de egresos con diagnóstico: 6.846 (exceptúa casos egresados por fuga) - Número de casos ubicados en la red de programas SENAME y porcentaje: En 1999, 2.096 casos equivalentes al 20.2% de los egresos. - Nº de casos egresados a la red de atención con diagnóstico: 2.066 - Número de casos derivados con familia, propia o alternativa y porcentaje. En 1999, 4045 casos con familia biológica (38.9%), 6 casos con familia adoptiva (.1%) 57 casos con familia sustituta (.5%) - % de niños y jóvenes con diagnóstico y/o tratamiento de salud - Distribución por caso del tiempo de permanencia en los centros - Condiciones físicas del centro - Percepción de los usuarios (niños, jóvenes, familias, jueces) - Nº de Niños y jóvenes atendidos satisfactoriamente (excluye fugas, casos denunciados de malos tratos, casos por sobre plaza mensual y subatendidos en general) - % de personal de trato directo 	Prod. Bruta ¹	Prod. Fina ²	1º trimestre 2.54	1.84	2º trimestre 2.41	1.63	3º trimestre 2.75	1.72	4º trimestre 3.10	1.93	<p>Registros Base Computacional</p> <p>Expedientes Individuales y Base Computacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informes de gestión de CTD, COD y CERECO - Estudios anteriores (percepción de usuarios, evaluaciones de funcionamiento) - Planillas de personal y definición de funciones - Base Computacional de Batos SENAME - Registro de sumarios internos SENAME - Opinión de supervisores de Administración directa y/o equipos técnicos y funcionarios de los centros 	
Prod. Bruta ¹	Prod. Fina ²												
1º trimestre 2.54	1.84												
2º trimestre 2.41	1.63												
3º trimestre 2.75	1.72												
4º trimestre 3.10	1.93												

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS															
	<ul style="list-style-type: none"> - por niño o joven - Horas de profesionales dedicadas a la atención de niños o jóvenes (excluye diagnóstico) 																	
<p>2.2 CTD LACTANTES Y PREESCOLARES EXISTENTES.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Nº de Centros con plazas TD Lactantes por región. 3 centros en las regiones Metropolitana, VIII y IX. - Nº de plazas de CTD Lactantes y Preescolares. 220 plazas en 1999. - Nº de ingresos: 611 ingresos en 1999. - Nº de egresos: 611 en 1999. - Productividad de la plaza. En 1999 es la siguiente: <table border="1" data-bbox="584 798 933 966"> <thead> <tr> <th></th> <th>Prod. Bruta¹</th> <th>Prod. Fina²</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1º trimestre</td> <td>0.77</td> <td>0.66</td> </tr> <tr> <td>2º trimestre</td> <td>0.61</td> <td>0.52</td> </tr> <tr> <td>3º trimestre</td> <td>0.76</td> <td>0.68</td> </tr> <tr> <td>4º trimestre</td> <td>0.63</td> <td>0.57</td> </tr> </tbody> </table> - Nº de egresos con diagnóstico En 1999, 534 casos. (exceptúa casos egresados por fuga) - Número de casos ubicados en la red de programas SENAME y porcentaje. En 1999, 275 casos equivalentes al 45% de los egresos. - Nº de casos egresados a la red de atención con diagnóstico: 158 - Número de casos derivados con familia, propia o alternativa y porcentaje. En 1999, 232 casos con familia biológica (38%), 77 casos con familia adoptiva (12.6%), y 8 casos con familia sustituta (1.3%). - % de niños y jóvenes con diagnóstico y/o tratamiento de salud - Distribución por caso del tiempo de permanencia en los centros - Condiciones físicas del centro - Percepción de los usuarios 		Prod. Bruta ¹	Prod. Fina ²	1º trimestre	0.77	0.66	2º trimestre	0.61	0.52	3º trimestre	0.76	0.68	4º trimestre	0.63	0.57	<p>Resoluciones que autorizan el Funcionamiento de los centros.</p> <p>Registros Base Computacional</p> <p>Expedientes Individuales y Base Computacional</p> <p>-Informes de gestión de CTD, COD y CERECO</p> <p>-Estudios anteriores (percepción de usuarios, evaluaciones de funcionamiento)</p> <p>-Planillas de personal y definición de funciones</p> <p>-Base Computacional de Batos SENAME</p> <p>-Registro de sumarios internos SENAME</p> <p>-Opinión de supervisores de Administración directa y/o equipos técnicos y funcionarios de los centros</p>	
	Prod. Bruta ¹	Prod. Fina ²																
1º trimestre	0.77	0.66																
2º trimestre	0.61	0.52																
3º trimestre	0.76	0.68																
4º trimestre	0.63	0.57																

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS															
	<p>(niños, jóvenes, familias, jueces)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nº de Niños y jóvenes atendidos satisfactoriamente (excluye fugas, casos denunciados de malos tratos, casos por sobre plaza mensual y subatendidos en general) - % de personal de trato directo por niño o joven - Horas de profesionales dedicadas a la atención de niños o jóvenes (excluye diagnóstico) 																	
<p>2.3 CENTROS DE OBSERVACIÓN Y DIAGNÓSTICO EXISTENTES:</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Nº de Centros con plazas OD por región: 7 centros en las regiones I, IV y Metropolitana, en 1999. - Nº de plazas de COD: 395 plazas en 1999. - Nº de ingresos: 4768 ingresos en 1999 - Productividad de la plaza: En 1999 es la siguiente <table border="1" data-bbox="600 945 950 1113"> <thead> <tr> <th></th> <th>Prod. Bruta¹</th> <th>Prod. Fina²</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1º trimestre</td> <td>3.04</td> <td>2.63</td> </tr> <tr> <td>2º trimestre</td> <td>3.02</td> <td>2.78</td> </tr> <tr> <td>3º trimestre</td> <td>2.87</td> <td>2.62</td> </tr> <tr> <td>4º trimestre</td> <td>3.24</td> <td>2.94</td> </tr> </tbody> </table> - Nº de egresos con diagnóstico: En 1999, 4.332 casos. (exceptúa casos egresados por fuga) - Número de casos ubicados en la red de programas SENAME y porcentaje. 642 casos en 1999, equivalentes al 13.4% de los egresos. - Nº de casos egresados a la red de atención con diagnóstico: 613 - Número de casos derivados con familia, propia o alternativa y porcentaje. En 1999, 3.509 casos egresados con familia biológica (73%), 10 casos con familia adoptiva (.2%), 11 casos con familia sustituta (.2%). - Porcentaje de egresos de 1998 con reingreso a la red COD o Gendarmería, en el año 		Prod. Bruta ¹	Prod. Fina ²	1º trimestre	3.04	2.63	2º trimestre	3.02	2.78	3º trimestre	2.87	2.62	4º trimestre	3.24	2.94	<p>Resoluciones que autorizan el Funcionamiento de los centros.</p> <p>Registros Base Computacional.</p> <p>Expedientes individuales y Base Computacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informes de gestión de CTD, COD y CERECO - Estudios anteriores (percepción de usuarios, evaluaciones de funcionamiento) - Planillas de personal y definición de funciones - Base Computacional de Batos SENAME - Registro de sumarios internos SENAME - Opinión de supervisores de Administración directa y/o equipos técnicos y funcionarios de los centros <p>Base Computacional SENAME</p> <p>- Informes de gestión de</p>	
	Prod. Bruta ¹	Prod. Fina ²																
1º trimestre	3.04	2.63																
2º trimestre	3.02	2.78																
3º trimestre	2.87	2.62																
4º trimestre	3.24	2.94																

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<p>1999. 23% de los casos egresados de COD en 1998 reingresó en 1999 a COD o Genchi.</p> <ul style="list-style-type: none"> - % de niños y jóvenes con diagnóstico y/o tratamiento de salud - Distribución por caso del tiempo de permanencia en los centros - Condiciones físicas del centro - Percepción de los usuarios (niños, jóvenes, familias, jueces) - N° de Niños y jóvenes atendidos satisfactoriamente (excluye fugas, casos denunciados de malos tratos, casos por sobre plaza mensual y subatendidos en general) - % de personal de trato directo por niño o joven - Horas de profesionales dedicadas a la atención de niños o jóvenes (excluye diagnóstico) 	<p>CTD, COD y CERECO</p> <ul style="list-style-type: none"> -Estudios anteriores (percepción de usuarios, evaluaciones de funcionamiento) -Planillas de personal y definición de funciones -Base Computacional de Batos SENAME -Registro de sumarios internos SENAME -Opinión de supervisores de Administración directa y/o equipos técnicos y funcionarios de los centros 	
<p>3 JÓVENES INFRACTORES DE LEY PENAL EGRESADOS EXITOSAMENTE DE CENTROS DE REHABILITACIÓN.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - N° de Centros con plazas de Rehabilitación por región: 7 centros en las regiones I, II, IV y Metropolitana, en 1999. - N° de plazas de Rehabilitación: 272 plazas en 1999 - N° de ingresos. 468 ingresos en 1999 - N° de egresos: 468 egresos en 1999 - N° de egresos derivados a la red SENAME: 50 casos en 1999, equivalentes al 10.7% - N° de egresos derivados con familia: 172 casos egresados en 1999, derivados con familia biológica (36.8%), 1 caso con familia adoptiva (.2%), y 9 casos con familia sustituta (1.9%) - Porcentaje de egresos exitosos. En 1999, el 28.2% de los egresos totales. 	<p>Resoluciones que autorizan el Funcionamiento de los centros.</p> <p>Registros Base Computacional</p> <p>Expedientes individuales y Base Computacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Informes de gestión de CTD, COD y CERECO -Estudios anteriores (percepción de usuarios, evaluaciones de funcionamiento) -Planillas de personal y definición de funciones -Base Computacional de Batos SENAME -Registro de sumarios internos SENAME -Opinión de supervisores de Administración directa y/o 	

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de egresos de 1998 con reingreso a la red COD o Gendarmería, en el año 1999. 40.7% de los egresos de 1998. - porcentaje de reincidencias (COD-Gendarmería) de los casos de egresos exitosos en los 4 últimos años. - Valoración de usuarios del sistema de rehabilitación - Propuestas técnicas de rehabilitación por Centro (incluye N° tratamientos individuales completados) 	<p>equipos técnicos y funcionarios de los centros</p>	
ACTIVIDADES			
ACTIVIDADES COMPONENTE 1			
<p>1.1. Desarrollo de Plan de Infraestructura</p> <p>1.1.1 Presentación de la autoridad regional con el apoyo de la U. De Arquitectura al Ministerio de programa COD CERECO, de acuerdo al Plan de Infraestructura del Servicio.</p> <p>1.1.2 Presentación de proyectos a Mideplan, para su evaluación y recomendación.</p> <p>1.1.3 Elaboración del Plan de inversión y asignación de financiamiento por parte de Ministerio de Justicia.</p> <p>1.1.4 Definición del terreno.</p> <p>1.1.5 Realización del diseño (MOP- Justicia)</p> <p>1.1.6 Asignación de MINJU de los recursos para la ejecución de obras.</p> <p>1.1.7 Obtención de permiso Municipal de edificación.</p> <p>1.1.8 Construcción de COD CERECO</p> <p>1.1.9 Recepciones de obras por parte de la Municipalidad respectiva, MINJU y SENAME.</p>		<p>Plan de infraestructura para centro de administración directa del SENAME, entregado a autoridades de MINJU.</p> <p>Respuesta de MIDEPLAN (RS, OT, etc) y ficha de proyecto del Sistema nacional de inversiones.</p> <p>Decreto de ley que permite gasto en inversión.</p> <p>Informe de lugar elegido para la construcción del nuevo CTD realizado por personal competente en el tema (de definición de terreno).</p> <p>Decreto que permite la asignación de los recursos para la ejecución de las obras.</p> <p>Certificado de permiso municipal para edificar.</p> <p>Licitación adjudicada y contrato firmado con empresa constructora.</p> <p>Certificado de Municipio de recepción de obras.</p>	

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
1.2 Inversión Inicial y Permanente 1.1.2 Asignación presupuestaria por parte de MINJU 1.1.3 Aprobación Plan de Adquisiciones por parte de Minju 1.1.4 Adquisición de equipamientos de Centros por parte de las Direcciones Regionales involucradas. 1.1.5 Habilitación de los centros. 1.1.6 Mantenimiento centros existente.		Decreto presupuestario que permite el gasto de operación. Decreto presupuestario que permite el gasto de adquisición. Documentación de respaldo que del proceso de licitación (o tres cotizaciones dependiendo del monto de la adquisición). Facturas de compra efectuada. Decreto de inicio de actividades del CTD.	
1.3 Operadores del sistema. 1.3.1 Definición de dotaciones por centro y asignación presupuestaria. 1.3.2 Llamado a concurso para llenar cargos de acuerdo a las disposiciones vigentes. 1.3.3 Selección de postulantes. 1.3.4 Contratación de postulantes seleccionados.		Informe de gestión del CTD que respalda la dotación de personal necesario. Presupuesto de dotaciones por centro. Decretos de contrataciones por centro y planilla de sueldos. Llamado público para llenar cargo. - Informes de entrevistas realizadas a postulantes.	
1.4 Capacitación inicial 1.4.1 Formación de equipo capacitador para inicio de funciones de centros. 1.4.2 Definición y elaboración del Programa de Capacitación Técnica y Administrativa. 1.4.3 Ejecución del Programa de Capacitación a personal contratado, según estamentos. 1.4.4 Evaluación de la capacitación.		Informe de gasto efectuado en la capacitación inicial. Agenda de capacitación y presupuesto asignado (en el caso de que los capacitadores no formen parte de un staff permanente de SENAME y MINJU) Programa de Capacitación técnica y administrativa. Informes de cursos de capacitación realizados. Informes de evaluación resumidos.	
1.5 Capacitación regular: 1.5.1 Definición de materias técnicas y financieras respecto de las cuales se dictarán cursos y actividades de perfeccionamiento a los distintos estamentos de los centros, y asignación de presupuesto. 1.5.2 Selección y Contratación de los capacitadores.		Informe del gasto efectuado en la capacitación regular. Informe de materias técnicas y financieras que se incluyen en la capacitación. Presupuesto asignado para la capacitación. Currículum de capacitadores propuestos. Informe de selección de	

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
1.5.3 Selección de los participantes de los centros. 1.5.4 Ejecución de los cursos. 1.5.5 Evaluación de la capacitación.		capacitadores. Informe final de cursos de capacitación realizado. Informe de evaluación de capacitación resumido.	
ACTIVIDADES COMPONENTE 2.- Subcomponentes 1, 2 y 3			
2.1 Evaluación psicosocial solicitada por Tribunales de Menores respecto de los niños atendidos, en los COD, CTD Mayores y CTD Lactantes, realizada. 2.1.1 Elaboración Informes sociales. 2.1.1.1 Visitas domiciliarias 2.1.1.2 Entrevistas con niño o joven, y, familiares. 2.1.1.3 Entrevistas con terceros significativos y / o comunidad 2.1.1.4 Revisión de expedientes de Tribunales. 2.1.1.5 Coordinación con otros profesionales del centro, especialmente psicólogo para las recomendaciones a Tribunales. 2.1.1.6 Elaboración del informe respectivo y envío al Tribunal. 2.1.1.7 El mismo esquema para actualizaciones de situación social. 2.1.1.8 Participación en reuniones técnicas. 2.1.2 Elaboración de informes psicológicos. 2.1.2.1 Entrevistas con niño o joven, y, familiares. 2.1.2.2 Aplicación de baterías de test para determinar rango de rendimiento intelectual, rasgos de personalidad, posibles daños derivados de la vulneración de derechos, proceso de socialización, daño psicosocial, etc. 2.1.2.3 En el caso de lactantes y preescolares, aplicación de baterías de evaluación de desarrollo psicomotor. Coordinación con otros profesionales del centro, especialmente Asistente Social y Neurólogo para las recomendaciones a Tribunales. 2.1.2.4 Elaboración de informe			

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<p>pertinente y envío al Tribunal.</p> <p>2.1.2.5 Participación en reuniones técnicas.</p> <p>2.1.3 Elaboración de informes de discernimiento</p> <p>2.1.3.1 Aplicación de tests psicológicos.</p> <p>2.1.3.2 Entrevista a joven señalado como infractor de ley penal</p> <p>2.1.3.3 Elaboración de informe de discernimiento y envío al Tribunal.</p> <p>2.1.3.4 Participación en reuniones técnicas.</p>			
<p>2.2 Realizar Ubicaciones solicitada por Tribunales de Menores respecto de los niños atendidos, en los COD, CTD Mayores y CTD Lactantes.</p> <p>2.2.1 Postulaciones escritas de niños y jóvenes a programas de la red SENAME.</p> <p>2.2.2 Entrevistas con profesionales de los programas a los cuales se postula.</p> <p>2.2.3 Entrevistas con los niños y jóvenes postulados para informar su situación y preparar el egreso del COD o CTD e ingreso al Programa al cual se deriva.</p> <p>2.2.4 Llevar registros actualizados de postulaciones y sus resultados.</p> <p>2.2.5 Informes a Tribunales de los resultados de las postulaciones.</p> <p>2.2.6 Participación en reuniones técnicas.</p> <p>2.2.7 Traslado de los niños ubicados en programas de la red.</p>			
<p>2.3 Mantener y asegurar el cuidado personal de niños y jóvenes atendidos, a través de la satisfacción de los derechos de salud, alimentación, vestuario, y condiciones de vida etc., de los niños atendidos, en los COD, CTD Mayores y CTD Lactantes.</p> <p>2.3.1 Planificación de minutas de alimentación con asesoría de nutricionista, entrega de 4 comidas diarias, control de estado nutricional, programas de alimentación complementaria o especial.</p> <p>2.3.2 Entrega de vestuario y calzado personal a cada niño o joven, de acuerdo a temporada, sexo y</p>			

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<p>edad. Entrega de mudas periódicas de ropa limpia para cambio.</p> <p>2.3.3 Examen de salud inicial, interconsultas médicas y de especialidades, entrega de tratamientos medicamentosos, controles de salud. Entrega periódica de artículos de higiene.</p> <p>2.3.4 Mantener condiciones de vida dignas y adecuadas, como proporcionar camas individuales y equipadas, (en el caso de los CTD de lactantes y preescolares contar con cunas individuales) dormitorios no masivos, servicios higiénicos suficientes y en buen estado, dependencias de comedor equipadas, salas de actividades, enfermería y espacios al aire libre. Servicios de cocina, lavandería y ropería, etc.</p> <p>Los COD deben mantener una adecuada segregación de la población por nivel de compromiso delictual y contar con salas de aislamiento adecuadas y condiciones de seguridad que permitan la restricción de libertad.</p> <p>Mantener la separación de la población de protección e infractores de ley penal.</p> <p>Efectuar y mantener actividades periódicas relacionadas con la seguridad de los niños y jóvenes atendidos como revisión de extintores, prácticas de evacuación en emergencias, coordinación con Bomberos y Carabineros, etc.</p>			
<p>2.4 Brindar Orientaciones a las familias de los niños y jóvenes atendidos en los COD, CTD Mayores y CTD Lactantes, en materias sociales, judiciales, u otras, propias de su problemática.</p> <p>2.4.1 Entrevistas con padres o familiares de los niños atendidos con fines de información de la derivación en los casos pertinentes, y en los</p>			

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
casos que serán egresados con su familia, con fines de asesoría y orientación respecto del manejo conductual, uso de redes sociales etc.			
<p>2.5 Desarrollar Programas socioeducativos orientados a los niños y jóvenes atendidos en los COD y CTD de Mayores y Lactantes, para su proceso de formación, desarrollo personal y socialización.</p> <p>2.5.1 Diseño, ejecución y evaluación de Programas de Educación y/ o estimulación de funciones básicas.</p> <p>2.5.2 Diseño, ejecución y evaluación de programas de formación de hábitos.</p> <p>2.5.3 Diseño, ejecución y evaluación de programas de Recreación.</p> <p>2.5.4 Diseño, ejecución y evaluación de programas deportivos.</p> <p>2.5.5 Diseño, ejecución y evaluación de programas de desarrollo personal</p> <p>2.5.6 Diseño, ejecución y evaluación de talleres prelaborales.</p> <p>2.5.7 Diseño, ejecución y evaluación de programas terapéuticos.</p>			
<p>2.6 Realizar otras prestaciones solicitadas por Tribunales respecto de los niños y jóvenes atendidos en los COD, CTD Mayores y CTD Lactantes.</p> <p>2.6.1 Cumplimiento de solicitudes de Tribunales (peritajes, diligencias, control de casos egresados, etc.)</p>			
ACTIVIDADES COMPONENTE 3			
<p>3.1 Mantener y asegurar el cuidado personal a través de la satisfacción de los derechos de salud, alimentación, vestuario, educación, descanso, recreación, etc., de los jóvenes atendidos en los Centros Residenciales cerrados para jóvenes infractores de ley penal.</p> <p>3.1.1 Planificación de minutas de alimentación con asesoría de</p>			

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
3.1.2 nutricionista, entrega de 4 comidas diarias, control de estado nutricional, programas de alimentación complementaria o especial.			
3.1.3 Entrega de vestuario y calzado personal a cada joven, de acuerdo a actividad, temporada, sexo y edad. Entrega de mudas periódicas de ropa limpia para cambio.			
3.1.4 Efectuar examen de salud inicial, interconsultas médicas y de especialidades, entrega de tratamientos medicamentosos, controles de salud. Entrega periódica de artículos de higiene.			
3.1.5 Mantención de condiciones de vida dignas y adecuadas, camas individuales y equipadas, dormitorios no masivos, servicios higiénicos suficientes y en buen estado, dependencias de comedor equipadas, salas de actividades, enfermería y espacios al aire libre. Servicios de cocina, lavandería y ropería, etc.			
3.1.6 Asegurar y mantener una adecuada segregación de la población por nivel de compromiso delictual y condiciones de seguridad que permitan la restricción de libertad.			
3.1.6 Efectuar actividades periódicas relacionadas con la seguridad de los jóvenes atendidos como revisión de extintores, prácticas de evacuación en emergencias, coordinación con Bomberos y Carabineros, etc.			

¹ La "Productividad bruta de la plaza", corresponde al cociente entre el número de "casos" egresados en un periodo de los COD y CTD y las plazas disponibles de tales centros.

² La "Productividad fina de la plaza" corresponde al cociente entre el número de "casos" egresados con diagnóstico en un periodo de 3 meses de los COD y CTD y las plazas disponibles de tales centros.

La diferencia entonces es que en este segundo caso, se refina la medición, pues un joven que egresa por "fuga" ya no se contabiliza en el cálculo de la productividad.

El valor "1" indica que 1 caso por plaza egresó con diagnóstico en el trimestre, o lo que es lo mismo, egresaron con diagnóstico en el trimestre, tantos casos como plazas existían. También, se deduce claramente, que a mayor valor del cuociente, mejor es la efectividad y más aún, el doble del valor del cuociente, indica una mejoría en la efectividad también del doble.

Anexo 2

II.- Información Específica del Programa Administraciones Directas
 Periodo 1996-2000 (en miles de pesos del 2000)

2.1- Presupuestos y Gastos Generales del Programa

AÑO 1996	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo
Personal	-	-
Bienes y Servicios de Consumo	1.413.000	1.413.000
Inversión	143.650	143.650
Otros	-	-
TOTAL	1.556.650	1.556.650

AÑO 1997	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo
Personal	4.917.629	4.917.629
Bienes y Servicios de Consumo	1.692.037	1.692.037
Inversión	131.065	131.065
Otros	33.460	33.460
TOTAL	6.774.191	6.774.191

AÑO 1998	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo
Personal	-	-
Bienes y Servicios de Consumo	1.872.788	1.872.788
Inversión	218.403	218.403
Otros	57.327	57.327
TOTAL	2.148.518	2.148.518

AÑO 1999	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo
Personal	7.091.952	7.091.952
Bienes y Servicios de Consumo	1.971.533	1.971.533
Inversión	200.880	200.880
Otros	341.960	341.960
TOTAL	9.606.325	9.606.325

AÑO 2000	Presupuesto Asignado
Personal	8.165.550
Bienes y Servicios de Consumo	2.069.498
Inversión	153.100
Otros	326.095
TOTAL	10.714.243

Observaciones:

1) El ítem "otros" corresponde a las transferencias realizadas por el "Programa".

Cuadro Resumen de Gastos Generales del Programa Administraciones Directas :

AÑO	A Presupuesto Asignado	B Gasto efectivo		A-B Saldo presupuestario
		Monto	%	
		1996	1.556.650	
1997	6.774.191	6.774.191	100	-
1998	2.148.518	8.249.057	384	-
1999	9.606.325	9.606.325	100	-
2000	10.714.243			

2.2 Costo a Nivel Nacional por Componente del Programa Administraciones Directas
(en miles de pesos del 2000)

ANO 1996	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Puesta en Marcha:								
Inversión	11.288				11.744		4.987	20.727
Personal	459.930				286.147		118.100	680.610
Capacitación	-				-		-	-
Diagnóstico:								
CTD Mayores	37.747				123.240		36.971	176.980
CTD Lactantes								
COD	55.179							31.232
Rehabilitación:								
CERECOS	52.296							
Total	616.440	-	-	-	421.131	-	160.058	909.549

IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
7.847	4.162			82.895	48.746
350.596	185.389			2.406.973	1.544.787
-	-			-	-
106.054	62.999			308.985	374.938
20.200				52.753	31.232
				361.739	55.179
				30.146	-
484.697	252.550	-	-	3.243.491	52.296
					2.107.178

AÑO 1997	I	II	III	IV	V	VI	VII
Puesta en Marcha:							
Inversión	12.676	17.453			12.249		7.406
Personal	487.895	9.743			314.947		136.698
Capacitación	3.608	-			2.251		845
Diagnóstico: i							
CTD Mayores	46.127				140.362		41.520
CTD Lactantes	79.076						
COD	39.538	18.581					
Rehabilitación:							
CERECOS	668.920	45.777	-	-	469.809	-	186.469
Total							

VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
14.449	9.453	3.957			53.422	49.784
717.263	401.362	213.866			2.635.855	949.283
5.603	2.996	1.233			17.341	6.704
209.034	119.644	74.665			344.770	228.009
31.235	29.912				43.096	-
					439.582	79.076
977.584	563.367	293.721	-	-	34.478	58.119
					3.568.544	1.370.975

ANO 1998	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Puesta en Marcha:								
Inversión	16.412	5.023		5.025	9.122		6.253	19.621
Personal	558.647	243.851		290.122	366.357		179.420	786.419
Capacitación	1.635	824		855	2.270		852	5.650
Diagnóstico:								
CTD Mayores	51.656				146.570		46.023	218.777
CTD Lactantes	75.761			72.032				24.309
COD	44.768	48.424		14.754				
Rehabilitación:								
CERECOS	748.879	298.122		382.788	524.319		232.548	1.054.776
Total								

IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
14.912	5.775			136.260	61.456
432.658	231.455			3.011.610	2.424.816
2.952	1.155			22.469	12.086
125.101	83.242			515.708	-
35.286				36.190	463.026
				325.709	24.309
					147.793
				27.143	-
610.909	321.627			4.075.089	107.946
					3.241.432

AÑO 1999	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Puesta en Marcha:								
Inversión	12.938	6.174		6.210	9.311		20.180	43.344
Personal	645.178	310.122		393.083	412.070		211.106	928.331
Capacitación	3.819	1.863		1.863	1.863		1.857	5.589
Diagnóstico:								
CTD Mayores	67.472				169.184		65.761	281.320
CTD Lactantes	93.590			88.836				27.823
COD	56.589	53.290		15.677				
Rehabilitación:								
CERECOS	879.586	371.449		505.669	592.428		298.904	1.286.407
Total								

IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
24.254	6.209			72.260	98.157
493.493	259.025			3.439.544	2.899.890
3.706	1.862			17.629	16.854
147.919	90.571			507.935	583.737
34.697				43.228	27.823
				497.127	182.426
					-
				32.422	125.556
704.069	357.667			4.610.145	9.606.325

III. Fuentes de Financiamiento del Programa de Administraciones Directas Período 1996-2000
(en miles de pesos del 2000)

Fuentes de Financiamiento	1996		1997		1998		1999		2000	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1. Aporte Fiscal Directo	6.087.916	100%	6.774.191	100%	8.249.057	100%	9.606.325	100%	10.714.243	100%
2. Transferencias de otras instituciones públicas										
2.1		0		0		0		0		0
2.2		0		0		0		0		0
2.3		0		0		0		0		0
3. Otras fuentes de financiamiento										
3.1		0		0		0		0		0
3.2		0		0		0		0		0
3.3		0		0		0		0		0
Total	6.087.916	100%	6.774.191	100%	8.249.057	100%	9.606.325	100%	10.714.243	100%

Presupuesto del Servicio

El Servicio cuenta con dos Programas en los cuales distribuye su presupuesto:

* El programa 01, incluye el presupuesto operacional para el desempeño de las funciones en las direcciones regionales y la Dirección Nacional, además del presupuesto para transferencias Subvenciones según D.F.L. 1.385 y los **Programas de Apoyo** a menores en situación irregular.

* El Programa 02, considera presupuesto para la operación de las administraciones directas de SENAME, que para el año 1999 completa 20 centros y para el funcionamiento de los proyectos nacionales entre los que se cuentan Adopciones, Capacitación, Inserción Social y otros.

Anexo 3

**PROPUESTA REFORMULACIÓN
MATRIZ MARCO LÓGICO**

NOMBRE DEL PROGRAMA: Administraciones directas MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio de Justicia SERVICIO RESPONSABLE: Servicio Nacional de Menores EJECUTIVO RESPONSABLE DEL PROGRAMA: Lissette García Bustamante. MONTO DEL PRESUPUESTO ASIGNADO/ EJECUTADO DURANTE 1999: Asignado: M\$: 9.264.442. Ejecutado : M\$: 9.264.442
--

Nota: En cursiva se indican aquellos enunciados que es reformulan

	INDICADORES	SUPUESTOS
Fin: <i>Contribuir a la integración social de niños y jóvenes gravemente lesionados en sus derechos e infractores de ley penal, en cumplimiento a los postulados de la Convención de los Derechos del Niño.</i>		
Propósito: Niños y jóvenes menores de 18 años, de las distintas regiones del país, enviados por Tribunales de Menores a los centros de administración directa, atendidos en su proceso de diagnóstico y/o rehabilitación, de acuerdo a la convención internacional de los derechos del niño	<i>N° de niños y jóvenes atendidos satisfactoriamente año t / año t-1</i> <i>Meta: 5% sobre el total del año anterior, con medición de efectos sobre el usuario al momento de egresar.</i> <i>Diagnóstico realizado.</i> <i>Meta: aumentar en 10% la proporción de diagnósticos realizados en un año</i> <i>Horas profesionales dedicadas a la atención de niños o jóvenes (excluye diagnóstico) año t/año t-1</i> <i>Horas profesionales dedicadas a la atención de familias y contactos con la comunidad (excluye diagnóstico) año t/año t-1</i> <i>Casos de jóvenes vulnerados en sus derechos durante su permanencia en CTD, COD, CERECO</i> <i>Meta: se disminuye a cero el número de casos</i> <i>Cobertura de profesionales dedicados a la atención según normas que rigen a los tres nuevos centros que entrarán próximamente en funcionamiento</i>	<i>El número de casos ingresados no exige sobreatención¹</i>

¹ La sobreatención ni la subatención dependen de SENAME

	INDICADORES	SUPUESTOS
	<p>N° de jóvenes rehabilitados año t / año t-1 Meta: aumentar en 3% en un año ese porcentaje.</p> <p>N° de ubicaciones logradas Meta: 5% de aumento para el próximo año.</p>	
Componentes		
1. Centros habilitados	<p>Se reformula el plan de infraestructura para los próximos 5 años, explicitando proyecto técnico Meta: la reformulación se cumple en su totalidad</p> <p>Centros construidos entran en operación. Meta: tres meses para la etapa de puesta en marcha, desde que se termina de construir el centro.</p>	Supone la aceptación de Ministerio de Justicia. y de Hacienda. Sin embargo SENAME debería impulsar gestiones
2. Diagnóstico realizado	<p>Diagnósticos realizados. Meta: aumentar en 10% la proporción de diagnósticos realizados en un año.</p> <p>N° de ubicaciones logradas Meta: 5% de aumento para el próximo año. Ind: Cobertura de profesionales dedicados a la atención según normas que rigen a los tres nuevos centros que entrarán próximamente en funcionamiento.</p> <p>Casos de jóvenes vulnerados en sus derechos durante su permanencia en CTD, COD, CERECO Meta: se disminuye a cero el número de casos.</p> <p>Cobertura de profesionales dedicados a la atención según normas que rigen a los tres nuevos centros que entrarán próximamente en funcionamiento.</p>	
3. Jóvenes infractores de ley penal egresados exitosamente del CERECOS	<p>Casos de jóvenes vulnerados en sus derechos durante su permanencia en CERECO Meta: se disminuye a cero el número de casos</p> <p>Cobertura de profesionales dedicados a la atención según normas que rigen a los tres nuevos centros que entrarán próximamente en funcionamiento.</p> <p>% de reingresos al sistema (Sename Genchi) en el periodo de un año posterior al egreso año t/t-1</p> <p>% de jóvenes egresados que fueron capacitados durante su permanencia, insertos laboralmente.</p>	