

**SÍNTESIS EJECUTIVA –N° 07-
PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN DIRECTA
SENAME – MINISTERIO DE JUSTICIA**

PRESUPUESTO AÑO 2000: 10.714 millones

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

1.1 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.

1.2 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.

1.3 Justificación del Programa

El Programa se justifica a partir de la crisis en el tratamiento de los menores en los centros administrados por el sector privado ocurrida durante la década de los 80, la que derivó en que los jueces de menores comenzaron a derivar a los jóvenes de mayor riesgo a las secciones de centros penitenciarios de adultos, considerados como los únicos lugares capaces de evitar las fugas.

Los jueces de menores de la Región Metropolitana denunciaron la situación a la Corte Suprema y solicitaron que SENAME se hiciese cargo de la administración de los Centros señalando que las instituciones colaboradoras dificultaban la labor de los tribunales y discriminaban a los menores que recibían en sus centros. La Corte Suprema resolvió y solicitó que la administración de los Centros se efectúe directamente por SENAME.

En 1991 se oficializa el traspaso a SENAME de los centros, creándose el Programa de Administración Directa.

Esta definición, permite además adecuarse mejor a lo dispuesto por la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

1.4 Población Objetivo

Niños, niñas y jóvenes menores de 18 años enviados por Tribunales a los Centros de Administración Directa cuyos derechos se encuentran vulnerados de manera real o potencial y/o que requieran protección y asistencia o que han cometido hechos constitutivos de crímenes o simple delito.

1.5 Población Beneficiaria

La unidad de análisis del Programa está definida por plazas disponibles.

Las plazas aumentaron en un 20,7% entre los años 1996 y 1999, alcanzando un total de 18.048 en este último año verificándose, además, un aumento de un 29% en la población atendida por el Programa en el mismo período.

1.6 Descripción General del Diseño del Programa

La ejecución del programa la realiza SENAME. En el ámbito de la rehabilitación de los menores, se establecen convenios de trabajo intersectorial con los Ministerios de Justicia, Educación y Trabajo y con otras instituciones públicas tales como FOSIS.

El diseño del Programa tiene los siguientes componentes:

Componente 1: Centros Habilitados.

Corresponde a la construcción y habilitación de los distintos Centros que atenderán a los menores derivados de Tribunales, en el marco del Plan de Infraestructura de SENAME, y a la capacitación inicial y regular del personal de los centros.

Componente 2: Diagnóstico Realizado.

Este componente se desagrega en tres sub-componentes:

- a) Centros de Tránsito y Distribución Residenciales para Mayores existentes. (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 respecto de la medida a aplicarles. También se atiende a jóvenes que han cometido hechos constitutivos de faltas y simple delito, cuando no sea necesaria su privación de libertad.

- b) Centros de Tránsito y Distribución para lactantes y preescolares existentes. (CTD Lactantes).

Establecimiento organizado con régimen de internado, destinado al diagnóstico y evaluación de niños entre 0 y 5 años 11 meses, que requieren de protección y asistencia, y que tiene como función asesorar al juez respecto de la medida a aplicarles.

- c) Centros de Observación y Diagnóstico existentes. (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.

Componente 3: Jóvenes Infractores de ley penal egresados exitosamente de Centros de Rehabilitación Conductual. (CERECO).

En estos centros con régimen de internado, se desarrolla una medida de tratamiento reeducativo, que se aplica por resolución judicial a jóvenes que hayan cometido infracción a la Ley Penal.

1.7 Antecedentes de Gasto

El gasto efectivo del Programa aumentó en un 58% entre los años 1996 y 1999, alcanzando un total de \$9.606 millones en 1999.

2. RESULTADOS DE EVALUACIÓN

2.1 Diseño

- Se destacan las siguientes debilidades de diseño: a nivel de fin y propósito:
 - a) A nivel de fin, la observación se refiere a la efectiva posibilidad que un programa con el propósito definido contribuya al logro del fin, concebido del modo en que ha sido formulado, entendiendo que no existe un vínculo directo entre apoyar la Judicatura de Menores y la reinserción social.
 - b) A nivel de propósito, no existen indicadores de logro de resultados del servicio brindado, en términos de efecto en los beneficiarios o grado de satisfacción de éstos.
- Se observa consistencia a nivel de actividades y componentes, los que deberían permitir obtener el propósito en la medida que sean producidos adecuadamente, en términos de calidad y cantidad.
- El diseño del Programa está adecuadamente dimensionado en términos del número de plazas no así en el número de centros habilitados, requiriéndose su disponibilidad más cercana al entorno del beneficiario.

2.2 Organización y gestión

- No existe un modelo de gestión del Programa. Ésta se concentra sólo en verificar el cumplimiento de actividades y aspectos financieros de las direcciones regionales, sin tener definidas metas y objetivos específicos a nivel nacional, ni tener una orientación respecto de los resultados del Programa.
- La estructura de toma de decisiones aparece, por una parte, muy centralizada en algunos aspectos (Plan de infraestructura, plan de capacitación, normas técnicas, etc.) sin que quede claro el nivel de participación de las direcciones regionales en este proceso. Por otra parte, se descentraliza por completo la ejecución (sistemas de seguimiento y evaluación, y las readecuaciones de las acciones), lo que, al no existir en el nivel central una visión común que enmarque las acciones a nivel regional, provoca un desempeño dispar en estas áreas.
- Respecto de las funciones y actividades de monitoreo y evaluación, aún cuando existen instrumentos estandarizados de supervisión y monitoreo de casos, se observa que estas actividades son dispersas y no existe un proceso sistemático de retroalimentación respecto de la información generada.

2.3 Eficacia

- Serios problemas de información no permiten al Panel dimensionar el nivel de logro del propósito, particularmente evaluar la calidad del servicio prestado. Sin embargo una forma de aproximarse a medir eficacia es considerar el porcentaje de egresos exitosos (egresos que no llevan asociado un reingreso). En 1999 los reingresos constituyeron el 17.4% del total de ingresos, tasa

considerada alta. Un 35% de los reingresos se produce en los CERECOS, explicado por una insuficiente rehabilitación de los menores; un 20% se produce en los COD; un 16% en los CTD mayores y un 5% en los CTD lactantes.

- En el componente 1 se observa un nivel de logro por debajo de lo planificado equivalente a un 35% de la meta fijada, debido a que el programa de inversión en infraestructura no fue priorizado por el Ministerio de Justicia, y por tanto no se dispuso de recursos para llevarlo a cabo en la forma planeada.
- El problema de la falta de centros en algunas regiones, disminuye la eficacia del Programa, toda vez que el tratamiento que debe realizarse con el menor, se hace en ausencia de la familia y de su medio, factores primordiales para su reincorporación social y/o rehabilitación.
- Los componentes 2 y 3 no presentan metas, pero se ha producido un aumento tanto en los diagnósticos realizados como en las rehabilitaciones conductuales de un 29,4% y un 15% respectivamente, para el período 1996 – 1999.
- El Programa ha disminuido los tiempos de permanencia respecto de la administración privada, sin embargo persisten problemas de oportunidad en la ejecución del diagnóstico, lo que ha significado en algunos casos, niveles de permanencia que disminuyen las posibilidades de reinserción social de los jóvenes y niños que entran al sistema.

2.4 Economía (desempeño financiero) / Eficiencia

Economía

La ejecución presupuestaria fue de un 100% en todos los años analizados.

Eficiencia

- Los costos administrativos del Programa corresponden al 4% de los costos de funcionamiento de SENAME central. Esta tasa ha permanecido igual para cada uno de los años evaluados.
- La evolución del costo unitario directo por plaza, ha ido en aumento. En el período 1996-1999, para el caso de los CTD, el costo aumenta en un 41,8% alcanzando un total de \$11.967 en 1999; en los COD aumenta en un 64,6% alcanzando un total de \$16.143 en 1999; y en los CERECOS aumenta en un 81,2% alcanzando un total de \$18.277 en 1999. Estos incrementos corresponden a mayor dotación de personal, nivelación de sueldos, y a incremento en horas extraordinarias para reforzar los sistemas de turnos. Comparando con centros del mismo tipo en otros países, el costo por plaza es bastante superior al caso chileno (Argentina: \$ 34.000/día/plaza; USA: desde \$ 40.342/día/plaza hasta \$ 119.205/día/plaza).
- La productividad fina de la plaza (cuociente entre el N° de casos egresados con diagnóstico en un período y las plazas disponibles), se ha incrementado de 1,44 (Enero-Marzo 1997), a 1,8 (Julio-Septiembre 1999). Es decir, se ha producido un aumento en la población atendida por un uso más eficiente de éstas como consecuencia de disminuir los tiempos de permanencia.

2.5 Principales Aprendizajes

Los nuevos centros privativos de libertad deben considerar obligatoriamente la presencia de Gendarmería en el ámbito de la vigilancia.

2.6 Continuidad de la Justificación

- El Programa requiere consolidarse como tal, ya que apunta a una necesidad prioritaria del Estado lo cual implica que, junto con seguir produciendo los componentes, se realice un mayor esfuerzo en el ámbito de gestión.
- Su continuidad 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 y responsables exclusivos de su ejecución y monitoreo. Una adecuada gestión permitiría además orientar desde la práctica los cambios legislativos que se requieren y que aún no están del todo definidos.

2.7 Principales Recomendaciones

2.7.1 Recomendaciones que no involucran recursos adicionales

1. Reformulación de objetivos del Programa.

- Se propone la siguiente formulación del fin "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".

En esta reformulación se requiere analizar y readecuar cada uno de los componentes del Programa y sus objetivos.

- Se requiere la incorporación de indicadores de calidad de atención y sistema de información que permita evaluarlos.
2. Desarrollar un modelo de gestión y organización del Programa en su conjunto: existencia de una unidad o encargado a nivel central de planificar, supervigilar y dirigir la ejecución del programa, homologación de criterios, etc.
 3. Incorporación explícita en la metodología y modelo de intervención, la necesidad de trabajo conjunto, redes, comunidad y familia, destacando la importancia de la inserción social, operacionalizando el concepto, y valorándolo por sobre la adaptación del niño o joven al Centro
 4. Mejor coordinación entre el Ministerio de Justicia y SENAME, especializada y con profesionales con competencia y experiencia en gestión, para optimizar la calidad de la atención de los niños y jóvenes, avanzar en el cumplimiento de la Convención, hacer más viables los cambios legislativos propuestos.

2.7.2 Recomendaciones que involucran recursos adicionales

1. Diseño e implementación de un sistema de seguimiento y evaluación que entregue información a nivel global, permitiendo detectar experiencias exitosas.
2. Aumento de recursos asignados al Programa para asegurar estándares mínimos de atención, y adecuación a lo establecido por la Convención Internacional de Derechos del Niño.
3. Reformulación de plan de infraestructura y cumplimiento de éste. Diseño explícito del proyecto técnico que lo respalda. Ello implica la priorización adecuada por parte de MINJUS, y la asignación de los recursos correspondientes.