



“Evaluación del Gasto Institucional del Servicio Nacional de Menores”

Informe Final

Santiago, Agosto de 2012

Contenido

PRESENTACIÓN	6
1 CONTEXTUALIZACIÓN DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES	8
1.1 OFERTA PROGRAMÁTICA DE SENAME	8
1.2 NIVEL DE PRODUCCIÓN DE SENAME	10
1.3 DEMANDA DE PROYECTOS SENAME	17
2 DISEÑO INSTITUCIONAL.....	19
2.1 DEFINICIONES ESTRATÉGICAS	19
2.1.1 Conceptos de la Evaluación.....	19
2.1.2 Marco Legal del Servicio Nacional de Menores	20
2.1.3 Definiciones Estratégicas del Servicio Nacional de Menores.....	22
2.1.4 Análisis de Consistencia Interna de las Definiciones Estratégicas	26
2.1.5 Análisis de Consistencia Externa: Definiciones Estratégicas de la Secretaría y Administración General del Ministerio de Justicia y del Servicio Nacional de Menores	31
2.1.6 Análisis de la Naturaleza Público-Privada de los Productos Estratégicos	35
2.2 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	37
2.2.1 Conclusiones.....	37
2.2.2 Recomendaciones	38
3 GESTIÓN ORGANIZACIONAL	40
3.1 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y GESTIÓN DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES 40	
3.2 ORGANIGRAMA INSTITUCIONAL SENAME	41
3.2.1 Objetivos y Funciones Departamentos Técnicos de Provisión de Bienes y Servicios 43	
3.3 EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN ORGANIZACIONAL DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES	47
3.4 EVALUACIÓN PROCESOS DE PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS.....	51
3.4.1 Desarrollo de la Oferta	51
3.4.2 Ejecución y Seguimiento de proyectos y programas	54
3.4.3 Evaluación de la Oferta	61
3.4.4 Problemáticas Transversales a los Tres Procesos de Provisión de Bienes y Servicios 64	
3.5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	67
4 ANTECEDENTES Y ANÁLISIS PRESUPUESTARIOS.....	71
4.1 PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA	71
4.1.1 Presupuesto de Ingresos del Ministerio.....	71
4.1.2 Presupuesto de Gastos del Ministerio	72
4.2 PRESUPUESTO SENAME.....	74
4.2.1 Presupuesto de Ingresos del SENAME	74
4.2.2 Presupuesto de Gastos del SENAME.....	75

4.3	PRESUPUESTO SENAME EN COMPARACIÓN AL DEL MINISTERIO DE JUSTICIA	76
4.4	GASTOS DEL SENAME SEGÚN PROGRAMAS	77
4.4.1	Distribución y Evolución del Gasto Programa 01 del SENAME	78
4.4.2	Distribución y Evolución del Gasto Programa 02 del SENAME	79
4.5	DISTRIBUCIÓN DE GASTOS DEL SENAME DE ADMINISTRACIÓN Y POR PRODUCTO ESTRATÉGICO	80
4.6	MECANISMO DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA	86
4.7	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	87
4.7.1	Conclusiones.....	87
4.7.2	Recomendaciones	89
5	ANÁLISIS DE LA INDUSTRIA DE PROVISIÓN DE PRESTACIONES ASOCIADAS A SENAME	90
5.1	DISTRIBUCIÓN INTERANUAL DE PROYECTOS Y PLAZAS SEGÚN TIPO DE ADMINISTRACIÓN.....	90
5.2	DESCRIPCIÓN DE LA INDUSTRIA.....	91
5.2.1	Evolución de Organismos Colaboradores Acreditados y Número de Proyectos	92
5.2.2	Proyectos y Plazas por Organismo Colaborador Acreditado	93
5.2.3	Industria Segmentada según Tamaño de Organismo Colaborador Acreditado .	94
5.2.4	Número de Proyectos por Modalidad.....	96
5.2.5	Distribución de Organismos Colaboradores Acreditados a Nivel Regional.....	99
5.3	ANÁLISIS DE LOS ACTORES PARTICIPANTES EN LA INDUSTRIA DE LOS ORGANISMOS COLABORADORES ACREDITADOS.....	102
5.3.1	Clientes / Beneficiarios.....	102
5.3.2	Barreras a la Entrada	105
5.3.3	Sustitutos.....	106
5.3.4	Rivalidad Interna	106
5.4	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	108
5.4.1	Conclusiones.....	108
5.4.2	Recomendaciones	110
6	ANÁLISIS DE MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO	112
6.1	el rol publico privado en la provicion de los servicios.....	112
6.2	mecanismo de financiamiento.....	114
6.3	EVALUACIÓN DE LOS CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE FINANCIAMIENTO A LÍNEAS Y A PROYECTOS	117
6.3.1	Mecanismos de Asignación y Transferencia de Recursos	117
6.3.2	Modalidades de Pago e Incentivos Asociados	118
6.3.3	Propuestas de Mejora del Sistema de Financiamiento.....	122
6.3.4	Alternativas de Financiamiento y Exigencia de Estándares de Calidad	124
6.4	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	125
6.4.1	Conclusiones.....	125
6.4.2	Recomendaciones	126
7	CÁLCULO DEL COSTO EFECTIVO DE LOS PROGRAMAS.....	129
7.1	METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DE COSTOS EFECTIVOS.....	129

7.1.1	Metodología para el Levantamiento de Costos	129
7.1.2	Determinación de la muestra.....	130
7.1.3	Caracterización de OCAs y Proyectos Participantes y No Participantes en el Muestra	133
7.2	PLAN DE ANÁLISIS	139
7.3	ESTRUCTURA DE INGRESOS, GASTOS Y DIFERENCIAS PORCENTUALES entre ingresos y gastos.	140
7.3.1	Análisis por Eje de Ejecución:.....	140
7.3.2	Análisis por Temática	147
7.3.3	Análisis por Modalidades de Atención.....	154
7.4	AJUSTE SUBVENCIÓN POR NIÑO SENAME: DIFERENCIA porcentual ENTRE GASTO MONETARIO E INGRESOS SENAME	163
7.4.1	Diferencia Porcentual.....	163
7.4.2	Magnitud de los reajustes de las subvenciones en el Presupuesto Anual del Servicio	165
7.5	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	166
7.5.1	Conclusiones.....	166
7.5.2	Recomendaciones	168
8	EVALUACIÓN DE RESULTADOS	171
8.1	PLAN DE ANÁLISIS	171
8.1.1	Indicadores del Formulario H.....	174
8.1.2	Indicadores Propuestos por el Estudio.....	175
8.2	INDICADORES COMPARATIVOS ENTRE EJES DE EJECUCIÓN	178
8.2.1	Egresos Favorables	178
8.2.2	Reingresos al Sistema.....	181
8.2.3	Egresados de Protección que Reingresan a la Red de Justicia Juvenil	182
8.3	PROTECCIÓN DE DERECHOS.....	183
8.3.1	Causal de Ingreso	183
8.3.2	Tiempo de Permanencia	184
8.3.3	Egresos Favorables	186
8.3.4	Reingresos	188
8.4	INDICADORES JUSTICIA JUVENIL	194
8.4.1	Causal de ingreso	194
8.4.2	Tiempo de Permanencia	195
8.4.3	Egresos Favorables	196
8.4.4	Reingresos	198
8.5	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	201
8.5.1	Conclusiones.....	201
8.5.2	Recomendaciones.	204
9	BIBLIOGRAFÍA.....	206
10	ANEXOS	208
10.1	ANEXO 1: GLOSARIO DE SIGLAS MODALIDADES DE ATENCIÓN	208
10.2	ANEXO 2: LISTA DE ENTREVISTADOS.....	211
10.3	ANEXO 3: PAUTA DE ENTREVISTA EN PROFUNDIDAD	212

10.4	ANEXO 4: TRABAJO DE CAMPO PARA EL LEVANTAMIENTO DE COSTOS Y METODOLOGÍA DE CÁLCULO DEL COSTO EFECTIVO.....	214
10.4.1	Descripción de gestiones realizadas.....	214
10.4.2	Metodología de Cálculo	217
10.4.3	Criterios Aplicados para la Determinación de los Costos.....	217
10.4.4	Metodología de Cálculo de Costo Efectivo	218
10.4.5	Otros ajustes a la base de datos.....	220
10.4.6	Cálculo de la cantidad de niños efectivos	221
10.4.7	Resultados de Niño Efectivo y su comparación con convenidos.	222
10.5	ANEXO 5: MANUAL FICHA DE COSTOS	224
10.6	ANEXO 6: ANÁLISIS DE LA NATURALEZA PÚBLICO-PRIVADA DE LOS BIENES Y SERVICIOS PROVISTOS POR EL SERVICIO NACIONAL DE MENORES	231
10.7	ANEXO 7: METODOLOGÍA PARA CÁLCULO DE GASTO EN PROVISIÓN DE SERVICIOS, ADMINISTRACIÓN, INVERSIÓN Y OTROS GASTOS.....	234
10.8	ANEXO 8: METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DEL GASTO POR PRODUCTO ESTRATÉGICO	237
10.9	ANEXO 9: FICHA METODOLOGÍA HAMMER ADAPTADA AL SECTOR PÚBLICO CHILENO	238
10.10	ANEXO 10: MANUAL DE AUTOAPLICACIÓN METODOLOGIA HAMMER DE PROCESOS	243
10.11	ANEXO 11: CIRCULAR Nº19- NORMATIVA RENDICIÓN DE CUENTAS	246
10.12	ANEXO 12: DETALLE DESCRIPCIÓN INDUSTRIA OCAS.....	256
10.13	ANEXO 13: COMPOSICIÓN DE LISTA DE ESPERA POR REGIÓN Y AÑO DE INGRESO	259
10.14	ANEXO 14: ANÁLISIS EVALUACIONES DE DESEMPEÑO	260
10.15	ANEXO 15: METODOLOGÍA DE CALCULO DEL COSTO POR NIÑO ATENDIDO, MODALIDAD CENTROS DE ADMINISTRACIÓN DIRECTA Y PERTINENCIA DE COMPARACIÓN CON OFERTA SUBVENCIONADA.	266
10.15.1	Metodología de Cálculo	266
10.15.2	Criterios Aplicados para la Determinación de los Costos.....	266
10.15.3	Metodología de Cálculo de Costo Efectivo	267
10.15.4	Características de los Centros de Administración Directa	267
10.15.5	Resultados de los Costos Efectivos por Centros de Administración Directa.	271
10.15.6	Conclusiones de los Centros de Administración Directa.....	271
10.16	ANEXO 16: ANÁLISIS DE ESTRUCTURA DE COSTO DE CAPITAL DE PROYECTOS PARTICIPANTES EN TRABAJO DE CAMPO.	273

PRESENTACIÓN

Estudios y Consultorías FOCUS presenta el Informe Final realizado en el marco del estudio “Evaluación del Gasto Institucional del Servicio Nacional de Menores” encargado por la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

El objetivo general del presente estudio es “analizar en profundidad los principales productos o servicios desarrollados por la institución a través de programas y proyectos, de tal forma que sea posible realizar juicios evaluativos fundados respecto de la eficiencia con que se producen estos bienes y servicios, y contar con información de calidad que respalde la toma de decisiones en torno a eventuales modificaciones en su producción”. El horizonte de evaluación convenido corresponde al período comprendido entre los años 2007 y 2010. En los casos en que se disponía de la información y resultaba pertinente a los objetivos la evaluación se extiende hasta el 2011 o 2012 respectivamente.

Este Informe Final contiene los resultados globales de la evaluación hecha al Servicio Nacional de Menores, incorporando y analizando las interrelaciones entre todas las dimensiones evaluadas. También la consultora entrega conclusiones y recomendaciones respecto a mejoras de eficiencia y eficacia para el Servicio Nacional de Menores, incorporando los comentarios y visiones de las contrapartes DIPRES, Servicio Nacional de Menores y Ministerio de Justicia.

El informe se encuentra estructurado en los siguientes capítulos, cada uno de los cuales tiene incorporados los antecedentes pertinentes para su desarrollo y las conclusiones y recomendaciones que se desprenden del mismo.

- Capítulo 1: Contextualización Servicio Nacional de Menores

El capítulo consta de una contextualización general de SENAME, donde se presenta su oferta programática, es decir, los ejes de ejecución, líneas de acción, y programas y proyectos de la red, con su número de atenciones realizadas por año de evaluación, distinguiendo entre las ejecuciones vía administración directa u organismos colaboradores acreditados.

1. Capítulo 2: Diseño Institucional

En este capítulo se describen y evalúan las Definiciones Estratégicas internas del Servicio Nacional de Menores, específicamente misión, objetivos estratégicos, productos estratégicos, beneficiarios/as e indicadores, para luego analizar su evolución entre los años 2007 y 2012. También se evalúa su coherencia interna y externa respecto a las Definiciones Estratégicas del Ministerio de Justicia. Por último se realiza un análisis de la naturaleza público-privado de la provisión de los servicios de la Institución.

2. Capítulo 3: Gestión Organizacional

Se describe el desarrollo que ha tenido el Servicio Nacional de Menores en la sistematización de sus procesos y, en ese contexto se analizan los procesos de provisión de bienes y servicios, específicamente los de “desarrollo de la oferta”, “ejecución y seguimiento” y “evaluación de la oferta”.

3. Capítulo 4: Antecedentes y Análisis Presupuestario

Se exponen los presupuestos desagregados en ingresos y gastos del Ministerio de Justicia y de SENAME, y se analiza su composición y alineación entre ambos. Se continúa profundizando en el presupuesto de la Institución evaluada analizando su distribución y evolución según los programas 01 Servicio Nacional de Menores y 02 Centros de Administración Directa y Proyectos Nacionales.

Finalmente se analiza la distribución del gasto de SENAME por producto estratégico y el porcentaje destinado a administración.

4. Capítulo 5: Análisis de la Industria

En este capítulo se comienza presentando la proporción de proyectos administrados directamente y por organismos colaboradores acreditados. Posteriormente se describe la industria de las colaboradoras propiamente tal, caracterizándola según número de organismos colaboradores participantes, proyectos ejecutados y plazas convenidas, analizando su evolución entre los años 2007 a 2012. Del mismo modo, se realiza un análisis de la industria en base a la metodología de las fuerzas de Porter, y se analizan los actores participantes de ésta y sus interrelaciones.

5. Capítulo 6: Mecanismos de Financiamiento

Se describe y analiza el marco legal del sistema de financiamiento de SENAME, que opera hoy como un sistema subsidiario mediante entrega de subvenciones a organismos colaboradores acreditados. Posteriormente, se analizan las modalidades de pago de la subvención y los incentivos que éstas generan en la ejecución de las colaboradoras. Por último se presenta una propuesta elaborada por la consultora, en que se procura corregir los incentivos no deseados y se desarrollan las alternativas de financiamiento, en especial en lo referido a las posibilidades de exigencia de estándares de calidad que otorga cada una.

6. Capítulo 7: Cálculo del Costo Efectivo de los Programas por Niño

En este capítulo se analiza, calcula y presenta el porcentaje de reajuste que debe ser aplicado a la subvención por niño atendido, analizando los ingresos y gastos totales por modalidad deflactados por zona. Por otro lado, se revisa la capacidad de apalancamiento de recursos con que cuentan los organismos colaboradores a fin de complementar lo recibido por concepto de subvención.

7. Capítulo 8: Evaluación de Resultados

En este capítulo se analiza el desempeño del Servicio Nacional de Menores en sus diferentes ejes de ejecución y modalidades en base a la información disponible en Senainfo, a los indicadores del formulario H del año 2012 y a los indicadores propuestos por el estudio.

1 CONTEXTUALIZACIÓN DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES

1.1 OFERTA PROGRAMÁTICA DE SENAME

El Servicio Nacional de Menores es un organismo dependiente del Ministerio de Justicia que fue creado en 1979 con el encargo de “contribuir a proteger y promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados en el ejercicio de los mismos y a la reinserción social de adolescentes que han infringido la ley penal”¹. Para ello deberá “diseñar y mantener una oferta de programas especializados destinados a la atención de dichos niños, niñas y adolescentes, así como estimular, orientar y supervisar técnica y financieramente la labor que desarrollen las instituciones públicas o privadas que tengan la calidad de colaboradores acreditados”².

Pueden distinguirse tres temáticas abordadas por el Servicio: Justicia Juvenil, Protección de Derechos, y Prevención y Promoción de Derechos. La oferta que mantiene la institución se divide en tres ejes de ejecución, que corresponden a tres departamentos: Justicia Juvenil, Protección de Derechos y Primera Infancia, y Adopción.

Es importante señalar que el eje de Protección se encuentra a cargo de los programas de Prevención y Promoción, y que a nivel de ejes de ejecución el tema de Adopción es desarrollado por un departamento aparte del de Protección, si bien conceptualmente se trata también de Protección de Derechos.

La oferta programática de SENAME es agrupada en cuatro líneas de acción: Oficinas de Protección de Derechos, Centros Residenciales, Programas y Diagnóstico, y puede ser ejecutada a través de administración directa, o por Organismos Colaboradores Acreditados que reciben una subvención por niño atendido.

Al año 2012, SENAME tiene una oferta programática de 1.239³ proyectos ejecutados por 228⁴ Organismos Colaboradores Acreditados (OCAs), y 60 a cargo de administración directa del Servicio⁵. La tabla siguiente resume la distribución de proyectos y plazas convenidas a lo largo del período 2008 a 2012 según tipo de administración, para la globalidad de los proyectos del Servicio.

Tabla 1.1 Número de Proyectos por Tipo de Administración 2008 - 2012

Tipo de Administración	2008	2009	2010	2011	2012
Administración Directa	67	60	60	60	60
OCA	1.146	1.181	1.209	1.259	1.239
Total	1.213	1.241	1.269	1.319	1.299

FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta programática SENAME

Considerando los diferentes ejes de ejecución del Servicio, la distribución y evolución de la cantidad de proyectos según su dependencia se detalla en la tabla siguiente:

¹ Decreto Ley 2.465

² Decreto Ley 2.465

³ Se excluye un proyecto de la modalidad OTP (Otros Proyectos de Protección) dado que aborda capacitación a OCAs y otros temas que no tienen que ver con la atención directa de niños, niña y adolescentes.

⁴ Si se agregan las Municipalidades que ejecutan Oficinas de Protección de Derechos, se tiene un total de 228 OCAs.

⁵ Catastro de Oferta Programática SENAME, 2012. Extraído de www.SENAME.cl

Tabla 1.2 Distribución de proyectos según dependencia y eje de ejecución 2007 - 2012

Dependencia	Nº Proyectos por línea de acción	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Administración Directa	Justicia Juvenil	94	56	50	50	50	50
	Protección de Derechos	11	11	10	10	10	10
	Total Administración Directa	105	67	60	60	60	60
Subvenciones a Organismos Colaboradores	Adopción	3	5	5	5	5	5
	Justicia Juvenil	241	191	224	233	238	238
	Protección de Derechos	1033	950	952	971	1016	996
	Total Organismos Colaboradores	1.277	1.146	1.181	1.209	1.259	1.239
Total general		1.382	1.213	1.241	1.269	1.319	1.299

FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta Programática SENAME, 2012

Para asignar los proyectos a ejecutar por terceros, el SENAME realiza licitaciones públicas en las que participan instituciones acreditadas como organismos colaboradores del Servicio. Una vez terminado el proceso de evaluación y adjudicación de las propuestas, la OCA que ejecutará el proyecto ganador firma un convenio con la institución, en el que se establecen aspectos esenciales, como requerimientos técnicos y el número de plazas convenidas para cada proyecto.

Aunque en la práctica dicho número puede variar – de acuerdo a la demanda disponible, o vía sobreatenciones en la caso de Justicia Juvenil y de 80 bis en Protección de Derechos⁶ - la cantidad de plazas convenidas entregan un acercamiento a la magnitud de los proyectos correspondientes. De acuerdo a información del sistema de registro de información Senainfo entregada por la institución, las plazas convenidas para cada eje de ejecución se han distribuido en el período evaluado de la siguiente manera:

Tabla 1.3 Plazas convenidas por eje de ejecución 2007 - 2012

Eje de ejecución	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Adopción	67	347	347	347	345	345
Justicia Juvenil	11.456	8.598	11.023	12.323	11.451	11.063
Protección	475.451	466.090	472.836	504.829	507.130	491.894
Total	486.974	475.035	484.206	517.499	518.926	503.302

FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta Programática SENAME, 2012

En las cifras de la tabla anterior es importante notar que las plazas convenidas totales se ven fuertemente afectadas por las del eje de Protección, pues en ella se incluye la población convenida para las Oficinas de Protección de Derechos (OPD)⁷, que representa alrededor de un 87% de las plazas convenidas totales para cada año. Si se descuenta del total de plazas para este tipo de atenciones, se obtiene lo siguiente:

⁶ De acuerdo a las Ley 20.084, las sobreatenciones corresponden a los casos de beneficiarios del Sistema de Justicia Juvenil que deben ser recibidos por los proyectos aun cuando no exista cupo para ellos, pues son mandatados en ese sentido por los Tribunales que dictan las sanciones para cada caso. El 80 bis es un artículo que es parte de la Ley 20.586 del 15/09/2008, que modifica la Ley 19.968 que crea los Tribunales de Familia. Este artículo señala que “ (...) Si el juez estima necesario decretar una medida respecto de la cual no existe en la Región oferta de las líneas de acción indicadas en la ley N° 20.032, comunicará tal situación al Director Nacional del Servicio Nacional de Menores, quien deberá adoptar las medidas tendientes a generar tal oferta en el menor tiempo posible”. Esto implica que los proyectos deben recibir los casos así mandatos aunque por convenio no exista el cupo para ello.

⁷ En el caso de las OPD, en lugar de existir plazas convenidas se paga por “población convenida”, y se refiere a los niños, niñas, adolescentes y adultos de una comuna, pues en su componente comunitario las OPD buscan beneficiar a la comunidad en general. Otra excepción al pago según plazas convenidas son los programas de Diagnóstico (DAM), a los que se les paga por prestaciones realizadas.

Tabla 1.4 Plazas convenidas por eje de ejecución 2007 - 2012, sin población convenida OPDs

Eje de Ejecución	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Adopción	67	347	347	347	345	345
Justicia Juvenil	11.456	8.598	11.023	12.323	11.451	11.063
Protección SIN OPD	69.174	57.235	59.756	62.887	64.014	63.530
Total	80.697	66.180	71.126	75.557	75.810	74.938

FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta Programática SENAME, 2012

Se observa que las plazas convenidas en 2012 han experimentado un descenso con respecto a 2007, y que esta diferencia se explica por la disminución de plazas para el eje de Protección de Derechos.

1.2 NIVEL DE PRODUCCIÓN DE SENAME

Los proyectos reciben como beneficiarios a niños, niñas y jóvenes de distintos perfiles y problemáticas, que en la medida en que la oferta disponible lo permita, son ingresados a los diferentes proyectos según sus necesidades de intervención. Las atenciones por año que realiza el Servicio corresponden a todos los ingresos registrados durante un año. Esto implica que si un mismo niño, niña o adolescente ingresa más de una vez a la red Sename durante un año, se contabilizará todas las veces que su ingreso haya quedado registrado⁸, sin importar si se trata o no del mismo eje de ejecución, temática o modalidad.

Complementariamente, la cantidad de niños atendidos será menor que la cantidad de atenciones porque un mismo niño puede registrar más de una atención durante un año, ya sea simultánea o consecutivamente. Adicionalmente, las atenciones pueden ser entregadas por las mismas modalidades o por diferentes, y lo mismo sucede para las temáticas y los ejes de ejecución. Es por ello que para contabilizar los niños atendidos se tendrá siempre un número total de niños mayor si se desagrega a nivel de modalidad que si se calcula para los ejes de ejecución.

Lo mismo sucede si se quiere saber el total de niños atendidos según tipo de administración. Como existe un porcentaje de niños que han sido registrados en proyectos de OCAs como en proyectos de Administración Directa para un mismo año, la cantidad total será mayor que el número de niños atendidos correspondiente al Servicio en su globalidad.

A lo largo del período evaluado, la evolución de la cantidad de atenciones del Servicio se mantiene constante si se comparan 2007 con 2011, si bien aumentó en 2008 y disminuyó en 2009 y 2010. De acuerdo al tipo de administración de los proyectos, se presenta la distribución de las atenciones ejecutadas anualmente:

Tabla 1.5: Evolución interanual de atenciones realizadas por SENAME según tipo de administración 2007 - 2011

Tipo de Administración	2007	2008	2009	2010	2011
OCAs	188.627	199.893	180.504	183.184	190.712
Administración Directa	12.829	12.475	11.579	11.152	11.211
Total	201.456	212.368	192.083	194.336	201.923

FUENTE: Elaboración propia en base a SENAINFO 2007 - 2011 entregada por SENAME

⁸ Existen modalidades en las cuales es parte del proceso de intervención normal el reingreso a nuevos proyectos, como por ejemplo el caso de los niños, niñas y adolescentes que son derivados por una OPD a otro.

En el período se observa un aumento de las atenciones totales en el año 2008, que decae bruscamente al año siguiente, manteniéndose casi constante el número de atenciones entre 2007 y 2011.

Tabla 1.6: Distribución porcentual de atenciones anuales según tipo de administración 2007 - 2011

Tipo de Administración	2007	2008	2009	2010	2011
OCAs	93,6%	94,1%	94%	94,3%	94,4%
Administración Directa	6,4%	5,9%	6%	5,7%	5,6%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia en base a SENAINFO 2007 - 2011 entregada por SENAME

Como se observa, la proporción de atenciones anuales entre proyectos de los dos tipos de administración se mantiene constante a lo largo del período. Con independencia de si aumentan o disminuyen las atenciones totales, las OCAs realizan alrededor de un 94% de éstas, mientras que las atenciones realizadas por Administración Directa bordean el 6%. Como se verá en el capítulo de Análisis Presupuestario, los proyectos de Administración Directa representan un 30% del gasto del Servicio destinado a prestaciones directas. Por lo tanto, si bien se trata de un número comparativamente bajo de atenciones, a nivel presupuestario es relevante lo que sucede con los proyectos de Administración Directa⁹.

El detalle de las atenciones anuales realizadas por el Servicio entre 2007 - 2011 se presenta a continuación:

⁹ Otro elemento para el análisis es el costo promedio por atención por niño según tipo de administración, que se revisará en el capítulo de Cálculo de Costo Efectivo. Cabe destacar que los niños, niñas y jóvenes atendidos por proyectos de Administración Directa (en su mayoría de Justicia Juvenil) presentan un perfil de complejidad mayor que el resto de los beneficiarios, lo que de suyo puede implicar mayores costos.

Tabla 1.7 Distribución de atenciones de SENAME según eje de ejecución, 2007 - 2011

EJE DE EJECUCIÓN	TIPO DE ADMINISTRACIÓN	2007	2008	2009	2010	2011
Adopción	OCA	967	819	767	924	1.098
Justicia Juvenil	OCA	18.877	26.362	28.592	29.977	30.093
	AD ¹⁰	7.355	7.191	7.562	7.580	7.266
Protección de Derechos	OCA	168.783	172.712	151.145	152.283	159.521
	AD ¹¹	5.474	5.284	4.017	3.572	3.945
Total		201.456	212.368	192.083	194.336	201.923

FUENTE: Elaboración propia en base a SENAINFO 2007 - 2011 entregada por SENAME

La tabla anterior considera todas las atenciones registradas por los proyectos del Servicio, independientemente de si fueron prestadas al mismo niño o no. De esta manera, las atenciones totales realizadas entre 2007 - 2011 fueron 1.002.166.

Respecto de la proporción de atenciones según tipo de administración para cada eje, es claro que la mayor parte de las atenciones de Administración Directa (AD) son ejecutadas mediante proyectos del eje de Justicia Juvenil, porcentaje que varía desde un 57% en 2007 a un 65% en 2011. Con respecto al total de atenciones de dicho eje, las de AD representaban un 39% de las atenciones en 2007, disminuyendo a un 24% en 2011. Se puede afirmar que el alza de las atenciones en Justicia Juvenil se debe al aumento en el ámbito de las OCAs, que ejecutan programas en medio libre.

En el eje de Protección de Derechos las atenciones de Administración Directa representan un porcentaje menor comparación con aquellas ejecutadas por OCAs, manteniéndose entorno a un 3% durante el período. Por otra parte, no existen atenciones de Administración Directa en el eje de Adopción.

Respecto al nivel de atenciones en general durante el período según eje de ejecución, las atenciones de Justicia Juvenil en 2011 presentan un alza importante con respecto al nivel inicial de 2007 (60%), que coincide con la entrada en vigencia de los nuevos proyectos asociados a las Ley 20.084. En Protección de Derechos el número de atenciones baja en un 5% entre 2007 y 2011. En Adopción¹² se observa un aumento de las atenciones en un 13%, si bien su peso relativo en las atenciones totales es marginal.

Interesa conocer cómo han variado las atenciones entregadas por el Servicio en las principales modalidades de cada eje de ejecución, con el fin de identificar cuáles son las modalidades que han sufrido mayores variaciones.

La siguiente tabla resume la evolución de la cantidad de atenciones anuales para las modalidades que en conjunto representan el 70% del gasto de SENAME, que serán denominadas modalidades principales. La información se presenta distinguiendo entre las modalidades según el tipo de administración que les corresponde.

10 En Justicia Juvenil las modalidades de Administración Directa son: CSC, CRC, CIP, COD y RCI.

11 En Protección de Derechos las modalidades de Administración Directa son: CTD (actuales CREAD) y CTL.

12 Para el eje de ejecución de Adopción no se dispuso de la información del sistema de registro ADOPSEN, por recomendación del Servicio.

Tabla 1.8: Evolución interanual de atenciones realizadas por SENAME según Modalidad¹³

Eje de Ejecución	Tipo de Administración	Modalidad	2007	2008	2009	2010	2011
Adopción	OCAs	Programa de Adopción Global (PAG)	32	106	242	398	566
		OTRAS MOD.	935	713	525	526	532
Justicia Juvenil	OCAs	Programa de Salidas Alternativas (PSA)	406	2.535	4.348	4.184	4.139
		Servicios En Beneficio De La Comunidad Y Reparación Del Daño (SBC)	692	2.920	4.632	5.393	5.486
		Programas de Libertad Asistida Especial (PLE)	891	3.970	6.163	7.417	7.521
		OTRAS MOD.	16.888	16.937	13.449	12.983	12.947
	Administración Directa	AD ¹⁴	7.355	7.191	7.562	7.580	7.266
Protección de Derechos	OCAs	Programas de Intervención Breve (PIB)	7.598	18.770	23.048	24.116	27.088
		Residencias para Mayores (RPM)	12.133	11.602	11.047	10.481	9.511
		Programas Reparación de Maltrato (PRM)	4.444	6.404	6.709	7.304	8.180
		Programas de Intervención Especializada (PIE)	1.931	3.155	3.903	6.113	7.739
		Oficinas de Protección de Derechos (OPD)	55.334	57.652	50.104	45.664	48.105
		Diagnostico Ambulatorio (DAM)	15.926	30.204	30.496	31.495	30.862
		Familias de Acogida Especializada (FAE)	1.329	2.035	2.700	3.237	3.780
		OTRAS MOD.	70.088	42.890	23.138	23.873	24.256
	Administración Directa	AD ¹⁵	5.474	5.284	4.017	3.572	3.945
TOTAL			201.456	212.368	192.083	194.336	201.923

FUENTE: Elaboración propia en base a SENAINFO 2007 – 2011 entregada por SENAME

¹³ En la sección de anexos se encuentra la evolución de las atenciones realizadas según sexo y tramos de edad.

¹⁴ Considera los centros de administración directa Centros de Internación Provisoria (CIP), Centros de Observación y Diagnostico (COD), Centros de Régimen Cerrado (CRC), Centros Semi Cerrado (CSC) y proyectos Rehabilitación Conductual Internado (RCI).

¹⁵ Considera Centros de Transito y Distribución (CTD) y Centros de Transito y Distribución para Lactantes (CTL).

Como se mencionó anteriormente, las atenciones generales del período no han disminuido y para el caso de las principales modalidades de cada eje de ejecución éstas han aumentado considerablemente especialmente a partir del año 2008. En cambio, las atenciones para el resto de las modalidades del Servicio presentan un fuerte descenso, cayendo en un 60%. En otras palabras, si bien la cantidad total de atenciones se mantiene relativamente estable durante los años 2007 a 2011, la manera en que se distribuyen las proporciones entre ellas ha variado de forma importante a favor de las denominadas modalidades principales.

Respecto de las modalidades principales, destacan las del eje de Justicia Juvenil y el Programa Global de Adopción, que presentan importantes alzas. Por ejemplo, la modalidad Programa de Salidas Alternativas aumenta la cantidad de atenciones en 10 veces, en tanto que Servicio en Beneficio a la Comunidad y el Programa de Libertad Especializada aumentan en 8 veces sus atenciones realizadas. Sucede lo mismo con el Programa de Adopción Global, que también eleva el número de atenciones en 17 veces durante el período. Dada la estabilidad de las atenciones en Administración Directa (modalidades privativas de libertad), esta alza focalizada en programas de medio libre podría estar reflejando cambios en los criterios judiciales, buscando intervenciones que eviten la entrada a centros cerrados de internación.

En el eje de Protección de Derechos las principales alzas se producen en los programas ambulatorios, en particular en el Programa de Intervención Breve y Programa de Intervención Especializada, que corresponden a modalidades que abordan problemáticas integrales de vulneraciones de derechos. Por otra parte, los programas de Diagnóstico duplican sus atenciones durante el período. Si se compara Residencia para Mayores – la modalidad residencial más masiva – con Familia de Acogida Especializada – modalidad complementaria a residencias – se observa que la primera presenta una baja leve pero sostenida, en cambio la segunda experimenta un importante alza, casi triplicando las atenciones realizadas.

La fuerte disminución en cantidad de atenciones para el resto de las modalidades, especialmente relevante para el caso de Protección de Derechos, se explica no solo por los aumentos en las atenciones de las modalidades principales ya referidos, sino también por la desaparición de modalidades que atendían a una parte importante de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios.

Como se señaló anteriormente, la cantidad de niños atendidos en un año difiere de la cantidad total de atenciones registradas dado que un mismo sujeto puede tener más una atención durante un año. Ya que estas atenciones pueden ser simultáneas o consecutivas dentro de un año en diferentes modalidades, temáticas y ejes de ejecución, las cifras de niños atendidos varían según el nivel de agregación con que se presenten. A continuación se presenta la evolución de la cantidad de los niños atendidos según el tipo de administración de los proyectos en los que fueron registrados.

Tabla 1.9: Evolución interanual de niños atendidos por SENAME según tipo de administración

Tipo de Administración	2007	2008	2009	2010	2011
OCA's	147.860	152.171	137.573	137.286	142.036
Administración Directa	9.316	8.450	7.776	7.364	7.557
Total	157.176	160.621	145.349	144.650	149.593

FUENTE: Elaboración propia en base a SENAINFO 2007 – 2011 entregada por SENAME

Al igual que en atenciones, la proporción de niños atendidos según tipo de administración se mantiene estable durante el período. La cantidad de niños en proyectos de Administración Directa representa alrededor de un 5% del total para cada año. Nuevamente, la relevancia de este tipo de atenciones está dada por su peso dentro del presupuesto de la institución, por el perfil de

complejidad de los niños y jóvenes atendidos, y por el costo social asociado a las infracciones a la ley.

La tabla siguiente está construida en base a los ejes de ejecución y por ello se contabilizan a todos los niños atendidos, incluyendo a quienes son atendidos por dos ejes de ejecución simultáneamente¹⁶.

Tabla 1.10: Evolución interanual de niños atendidos por SENAME según eje de ejecución y tipo de administración

EJE DE EJECUCIÓN	TIPO DE ADMINISTRACIÓN	2007	2008	2009	2010	2011
Adopción	OCA	935	796	718	886	1.044
Justicia Juvenil	OCA	13.011	16.018	18.315	19.043	19.319
	AD	5.152	4.537	4.740	4.524	4.438
Protección de Derechos	OCA	136.606	137.850	120.657	119.756	124.285
	AD	4.407	4.065	3.165	2.960	3.245
Total		160.111	163.266	147.595	147.169	152.331

FUENTE: Elaboración propia en base a SENAINFO 2007 – 2011 entregada por SENAME

En general, la cantidad de niños atendidos ha disminuido levemente entre 2007 y 2011. Durante el período totalizan 770.472. Considerando que el número de atenciones por año se mantiene prácticamente idéntico en ambos años, esta baja puede deberse a que ha aumentado el número de atenciones por niño¹⁷, ya sea simultánea o consecutivamente, en uno o más ejes de ejecución.

Comparando los totales de 2007 con los de 2011, la mayor alza en niños atendidos por año se produce respecto de los niños atendidos por OCAs del eje de Justicia Juvenil – responsables de programas de medio libre - . En segundo lugar se encuentra el aumento de niños atendidos en el eje de Adopción. Todo el resto de las categorías disminuye su cantidad de niños atendidos durante el período. De forma consistente con lo que sucede con las atenciones anuales, el año 2008 la cantidad de niños atendidos experimenta un alza, para luego descender y tener una recuperación en 2011.

La mayor disminución de niños atendidos por año se observa en proyectos de Administración Directa en general, en primer lugar para aquellos del eje de Protección, y en segundo para los de Justicia Juvenil.

Con el fin de identificar los principales cambios entre las modalidades de atención, se presenta la siguiente tabla:

¹⁶ Por ello, los totales anuales de niños atendidos según eje de ejecución son menores que los según temática, y según modalidad. Si se agrupa por modalidad, se cuenta cada niño en cada modalidad que está siendo atendido. Por ejemplo, si un niño está siendo atendido en dos modalidades de un eje simultáneamente, será contado como niño atendido para esas dos modalidades (2), en cambio si se cuenta para el eje de ejecución de ambas modalidades, será contado como 1 solo caso.

¹⁷ Respecto a si este hecho es positivo o negativo para la evaluación del desempeño de la institución, es importante señalar que en algunas modalidades está previsto que los niños, niñas y jóvenes atendidos tengan más de una atención de forma simultánea. Por ejemplo, para los jóvenes que se encuentran en Centros de Régimen Cerrado (CRC) existen modalidades complementarias de intervención, como el Programa de Apoyo Psico-Social para Adolescentes Privados de Libertad (ASG), y Programa De Apoyo Psicosocial y Reinserción Escolar para Adolescentes Privados de Libertad (ASR).

Tabla 1.11 Evolución interanual de niños atendidos por SENAME según modalidad

Eje de Ejecución	Tipo de Adm.	Modalidad	2007	2008	2009	2010	2011
Adopción	OCA	Programa de Adopción Global (PAG)	32	106	241	396	564
		OTRAS MOD.	903	690	477	490	480
Justicia Juvenil	OCA	Programa de Salidas Alternativas (PSA)	406	2.524	4.257	4.101	4.065
		Servicios En Beneficio De La Comunidad Y Reparación Del Daño (SBC)	683	2.581	3.939	4.495	4.854
		Programas de Libertad Asistida Especial (PLE)	887	3.661	5.565	6.539	6.703
		OTRAS MOD.	15.817	15.531	12.153	11.487	11.430
	AD	AD ¹⁸	6.223	5.695	6.064	6.003	5.749
Protección de Derechos	OCA	Programas de Intervención Breve (PIB)	7.573	18.641	22.883	23.860	26.796
		Residencias para Mayores (RPM)	11.581	11.150	10.677	10.057	9.150
		Programas Reparación de Maltrato (PRM)	4.410	6.285	6.619	7.171	8.094
		Programas de Intervención Especializada (PIE)	1.911	3.137	3.880	6.009	7.618
		Oficinas de Protección de Derechos (OPD)	52.895	55.317	48.486	44.428	46.136
		Diagnostico Ambulatorio (DAM)	14.376	26.779	27.369	27.976	27.436
		Familias de Acogida Especializada (FAE)	1.329	2.032	2.688	3.161	3.759
		OTRAS MOD.	67.668	42.348	22.905	23.645	24.023
	AD	AD ¹⁹	3.791	3.497	3.167	2.968	3.249
TOTAL			190.485	199.974	181.370	182.786	190.106

FUENTE: Elaboración propia en base a SENAINFO 2007 – 2011 entregada por SENAME

El análisis es similar al correspondiente a lo sucedido con la variación de la cantidad de atenciones anuales realizado anteriormente. La cantidad de niños atendidos se mantuvo constante entre 2007 y 2011, con un alza en 2008, y sin embargo se observa un descenso importante en los niños atendidos de otras modalidades en los tres ejes de ejecución. Este hecho indica que hubo

¹⁸Considera los centros de administración directa Centros de Internación Provisoria (CIP), Centros de Observación y Diagnostico (COD), Centros de Régimen Cerrado (CRC), Centros Semi Cerrado (CSC) y proyectos Rehabilitación Conductual Internado (RCI).

¹⁹Considera Centros de Transito y Distribución (CTD) y Centros de Tránsito y Distribución para Lactantes (CTL)

transferencias en la cantidad de niños atendidos entre las modalidades del Servicio, privilegiando las denominadas modalidades principales.

Las modalidades que presentan las principales alzas porcentuales de niños atendidos durante el período son el Programa de Adopción Global y las modalidades principales de Justicia Juvenil PSA, SBC y PLE, que son programas de medio libre. En Protección de Derechos las modalidades que presentan mayor aumento de niños atendidos son PIB, PIE (ambulatorios) y FAE. Este último dato, en conjunto con la disminución sostenida de niños atendidos en RPM, puede entregar indicios acerca de la posible transferencia de niños de una modalidad a otra.

1.3 DEMANDA DE PROYECTOS SENAME

La información entregada permite conocer qué tipo de prestaciones entrega SENAME, y cuál es su cobertura en cuanto a atenciones y niños atendidos en el período 2007 – 2012. A partir de ella no es posible estimar la demanda insatisfecha por prestaciones de SENAME. Este punto es de alta relevancia, dado que para realizar juicios acerca de la cobertura del Servicio es necesario contrastarlo con el conjunto de potenciales beneficiarios que demandan sus servicios, y no sólo con respecto a sí mismo.

Actualmente la institución cuenta con el registro de los casos que requieren atención, pero no tienen cupo disponible en el proyecto pertinente a sus necesidades. De acuerdo a la información entregada por SENAME, el registro de la “lista de espera” contribuye a lo siguiente:

“1. Permite registrar los niños, niñas y adolescentes que el proyecto tiene en lista de espera para su atención; 2. Permitirá conocer la demanda directa o por Tribunales que no es satisfecha oportunamente; 3. Permitirá analizar la brecha actualmente existente en algunas modalidades de atención en la región o localidad y planificar acciones al respecto; 4. Permite conocer la nómina de los niños, niñas y adolescentes que se encuentra en esta condición, con datos tales como sexo, edad, comuna de residencia, causal de ingreso, tribunal y solicitante del ingreso, a través de un reporte.”²⁰

En esta lista de espera se encuentran casos ingresados desde 1994, y desde 2008 se observa un mayor poblamiento de la planilla.

Los equipos de los proyectos requeridos de forma directa o por Tribunales ingresan los casos al sistema Senainfo y registran sus características principales. Al 18 de mayo de 2012, había 8.504 niños, niñas y adolescentes que permanecen en la Lista de Espera. De ellos, el 40% espera una plaza para ser beneficiario de un Programa de Intervención Breve (PIB), el 21% requiere ingresar a un Programa Especializado en Maltrato (PRM), el 17% necesita ser diagnosticado por un programa de Diagnóstico General (DAM), y el 13% espera por un cupo en un Programa de Intervención Especializada (PIE). Entre estas modalidades de atención se concentra un 91% de los casos de la lista de espera.

Además de la lista de espera, existen diversos intentos por catastrar la magnitud de los beneficiarios potenciales para distintas modalidades de atención. Para el caso de niños, niñas y adolescentes en situación de calle, en el Segundo Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle 2011 “En Chile todos contamos”, realizado por el Ministerio de Desarrollo Social, se

²⁰ Documento “Lista de espera”, facilitado por SENAME el 18/05/12.

contabilizaron 725 niños/as en esta situación. Según la oferta programática de SENAME de 2011, se atendieron 285 beneficiarios con esa problemática.

Respecto de la temática de Explotación Sexual Comercial Infantil, el año 2007 un estudio conjunto de OIT, SENAME y Arcis estimó en 3.719 los niños, niñas y adolescentes víctimas de esa vulneración. Ese año, de acuerdo a información de Senainfo, eran atendidos 685 niños/as en proyectos especializados en la temática. En 2011 fueron atendidos 299 beneficiarios de estos programas, marcando una fuerte disminución.

Como forma de responder la pregunta sobre cuántos niños, niñas y adolescentes requieren ser atendidos por el Servicio y así poder proyectar cuántos recursos – financieros, recursos humanos, infraestructura - adicionales se requieren, se recomienda al Servicio promover estudios de demanda insatisfecha, implementar un sistema de detección permanente de casos nuevos, y cruzar bases de datos de distintas instituciones relacionadas con las labores de la institución, como Gendarmería.

2 DISEÑO INSTITUCIONAL

La evaluación de diseño institucional consiste en la descripción y análisis de las definiciones estratégicas del Servicio Nacional de Menores, en función de la consistencia interna de éstas, de modo de observar la existencia de alineación estratégica entre misión, objetivos, productos, beneficiarios e indicadores propuestos.

La evaluación se realiza considerando el Marco Legal de SENAME. Su creación consta en el Decreto Ley N° 2.465, promulgado el 10 de Enero de 1979, y que fija el texto de su Ley Orgánica, decretando la misión, objetivos, funciones y atribuciones del Servicio Nacional de Menores.

Del mismo modo, la evaluación incorpora un análisis de consistencia de las definiciones estratégicas del SENAME respecto a las definiciones de la Secretaría y Administración General del Ministerio de Justicia, del que depende SENAME, así como también se considerará un análisis referido a los Programas de Gobierno de la Secretaría General del Ministerio de Justicia y su vinculación y coherencia con los objetivos estratégicos del Servicio.

La evaluación de diseño institucional contempla, además, un análisis respecto a la naturaleza público – privada de los productos estratégicos, así respecto a una posible intervención del Estado, analizando fallas de mercado, redistribución del ingreso, y bienes preferentes.

Si bien el horizonte es del estudio 2007 – 2010, para el presente análisis se utilizan las Definiciones Estratégicas de 2012 de la Secretaría y Administración General del Ministerio de Justicia y del Servicio Nacional de Menores. También se revisará la evolución de las definiciones estratégicas entre 2007 y 2012, con el fin de identificar posibles cambios que puedan contribuir a comprender eventuales variaciones en los resultados del Servicio durante el período.

Antes de comenzar el análisis de las definiciones estratégicas institucionales, se presenta una breve descripción de las acciones del Servicio Nacional de Menores, en cuanto a su oferta programática, población atendida y demanda insatisfecha.

2.1 DEFINICIONES ESTRATÉGICAS

2.1.1 Conceptos de la Evaluación

La evaluación del diseño institucional implica la comprensión y el análisis de la planificación estratégica de la institución evaluada, específicamente su misión, objetivos estratégicos, productos estratégicos, la oferta de bienes y servicios y sus correspondientes clientes, usuarios o beneficiarios. Para el caso analizado, se considera atingente emplear el concepto “beneficiario”.

Para el análisis del diseño institucional se utilizarán las siguientes definiciones:

- **Misión Institucional**

La misión institucional es una declaración que define el propósito o la razón de ser de un Ministerio o Servicio y permite orientar las acciones que realicen los funcionarios de éste hacia el logro de un resultado esperado.

La misión debe ser operacionalizada por la Institución, esto es, ser comprensiva en cuanto a identificar claramente los productos relevantes y los beneficiarios a los cuales se orientan dichas acciones.

- **Objetivos Estratégicos**

Los objetivos estratégicos son la expresión de los logros que se espera que los Ministerios y sus Servicios alcancen en el mediano plazo o plazo mayor a un año. Deben cumplir los siguientes requisitos:

- Deben ser consistentes con las correspondientes misiones del Ministerio y del Servicio, ya sea por su impacto al interior de la organización (reestructuración, mejora en los procesos productivos, etc.) o por su impacto hacia sus clientes y beneficiarios (mayor cobertura, calidad u oportunidad del servicio, entre otros).
- Deben ser especificados en efectos o impactos deseados, susceptibles de revisar y evaluar.
- Deben ser traducidos en tareas asignables a personas o equipos.
- Deben ser factibles de realizar en plazos determinados y con los recursos disponibles.
- Deben ser posibles de traducir en objetivos específicos.

- **Productos Estratégicos**

Son aquellos bienes y/o servicios que materializan la consecución de los objetivos estratégicos con el objeto de satisfacer las necesidades de sus beneficiarios. Deben cumplir con los requisitos que se listan a continuación:

- Se deben generar bajo la responsabilidad de la institución, ya sea por producción directa o subcontratación.
- Se deben vincular con algún(os) objetivo(s) estratégico(s).
- Deben lograr el cumplimiento de los objetivos estratégicos.
- Se deben vincular o identificar con los beneficiarios.

- **Beneficiarios**

Son aquellos que reciben o utilizan los productos relevantes que se generan bajo la responsabilidad de la institución, los que deben corresponder con los productos estratégicos definidos.

Como una forma de esclarecer el concepto de beneficiarios es útil distinguir entre diferentes conceptos de población:

- Población potencial: población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica un programa y por ende pudiera ser elegible para su atención.
- Población objetivo: población que un programa tiene planeado o programado atender en un período dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella.
- Población beneficiaria o beneficiarios efectivos: población efectivamente atendida.

Para el caso del Servicio Nacional de Menores, es necesario también considerar el marco legal dentro del cual realiza las acciones que le mandata la ley. A continuación se hace referencia a los principales textos legales que regulan al actuar de SENAME, así como las leyes en lo referente a materias orgánicas internas del Ministerio de Justicia.

2.1.2 Marco Legal del Servicio Nacional de Menores

Los principales textos legales que enmarcan el quehacer del Servicio se enumeran a continuación:

- Decreto Ley N° 2.465 que lo crea y entrega sus principales definiciones.
- Ley N° 20.032, 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.

- Ley Nº 20.084, que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la Ley Penal.
- Ley 19.620, que regula la adopción en Chile.
- Convención de los Derechos del Niño ratificada por el Estado de Chile en 1990, que opera como marco general de la acción de SENAME.

Para la evaluación del ámbito de Diseño Institucional, corresponde tener en cuenta el Decreto Ley Nº2.465, pues crea el Servicio Nacional de Menores y fija el Texto de su Ley Orgánica, estableciendo las siguientes definiciones:

Misión Institucional

Artículo 1º.²¹- “Créase el Servicio Nacional de Menores como un organismo dependiente del Ministerio de Justicia, encargado de contribuir a proteger y promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados en el ejercicio de los mismos y reinserción social de adolescentes que han infringido la ley penal.

Para dicho efecto, corresponderá especialmente al SENAME diseñar y mantener una oferta de programas especializados destinados a la atención de dichos niños, niñas y adolescentes, así como estimular, orientar, y supervisar técnica y financieramente la labor que desarrollen las instituciones públicas o privadas que tengan la calidad de colaboradores acreditados”.

Beneficiarios

Artículo 2º.²²- “El SENAME dirigirá especialmente su acción:

- 1) A los niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos.
- 2) A los adolescentes imputados de haber cometido una infracción a la ley penal, incluyéndose en éstos a aquellos sujetos a una medida privativa o no privativa de libertad decretada por el tribunal competente o a una pena como consecuencia de haberla cometido.
- 3) A todos los niños, niñas o adolescentes, en relación con la prevención de situaciones de vulneración de sus derechos y promoción de los mismos”.

Funciones

Artículo 3º.²³- “En especial, al Servicio Nacional de Menores corresponderá:

- 1.- Aplicar y hacer ejecutar las normas y medidas que imparta el Gobierno en materia de asistencia y protección a los menores indicados en el artículo anterior.
- 2.- Proponer al Ministerio de Justicia planes y programas destinados a prevenir y remediar las situaciones que afectan a dichos menores, con el fin de obtener su desarrollo integral, sugiriendo metas y prioridades de acuerdo con las necesidades nacionales y regionales.
- 3.- 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.
- 4.- Crear centros de internación provisoria y centros de rehabilitación conductual para administrarlos directamente. En casos calificados, y con autorización del Ministerio de Justicia, podrá crear y administrar directamente OPD, centros, programas y equipos de diagnóstico correspondientes a las líneas de acción desarrolladas por sus colaboradores acreditados con subvención estatal.

²¹ Decreto Ley 2.465 Ministerio de Justicia

²²Decreto Ley 2465 Ministerio de Justicia

²³Decreto Ley 2465 Ministerio de Justicia.

- 5.- Desarrollar y llevar a la práctica, por sí o a través de las instituciones reconocidas como sus colaboradoras, los sistemas asistenciales que señale la ley o sean establecidos por el Ministerio de Justicia.
- 6.- Estimular la creación y funcionamiento de entidades y establecimientos privados que presten atención y asistencia a los menores de que trata esta ley.
- 7.- Proporcionar, cuando procediere, ayuda técnica, material o financiera a las instituciones públicas y privadas que coadyuven al cumplimiento de los objetivos del Servicio.
- 8.- Impartir instrucciones generales sobre asistencia y protección de menores a las entidades coadyuvantes y supervigilar su cumplimiento.
- 9.- Efectuar la coordinación técnico-operativa de las acciones que, en favor de los menores de que trata esta ley, ejecuten las instituciones públicas y privadas.
- 10.- Asumir la administración provisional de las instituciones reconocidas como colaboradoras, cuando lo autorice el respectivo Juez de Menores.
- 11.- Informar, cuando lo disponga el Ministerio de Justicia, sobre la procedencia o conveniencia de conceder o cancelar la personalidad jurídica, o de modificar los estatutos, de las entidades de asistencia o protección de los menores a que se refiere el artículo 1°.
- 12.- Auspiciar y organizar cursos permanentes o temporales, sobre materias de su competencia, para capacitar a padres de familia, Juntas de Vecinos u otras organizaciones comunitarias y a personal de establecimientos públicos y privados, como asimismo congresos y seminarios a nivel regional, nacional o internacional. En el caso de congresos y seminarios de carácter internacional, deberá contar con la autorización previa del Ministerio de Justicia.
- 13.- Propiciar y realizar permanentemente estudios e investigaciones relacionados con los problemas del menor, en materias de su competencia.
- 14.- Recopilar y procesar la información y estadística que fueren necesarias sobre menores, sistemas asistenciales que se les aplican e instituciones que los atienden”.

En cuanto al Ministerio de Justicia, las leyes en lo referente a materias orgánicas internas son el Decreto Ley 3.346 de 1980, que fija la ley orgánica de dicho Ministerio, y el Decreto Supremo 1.597, que contiene su reglamento orgánico.

Puntualmente, en el artículo 3° del DL 3.346 se mencionan las funciones que le corresponden al Ministerio de Justicia. Dentro de ellas, la letra c) consigna algunas que podrían relacionarse con el quehacer de SENAME: “c) Formular políticas, planes y programas sectoriales, en especial respecto de la defensa judicial de los intereses del Estado; del tratamiento penitenciario y la rehabilitación del reo; de la organización legal de la familia e identificación de las personas: de la tuición que al Estado corresponde en la administración y realización de los bienes de las personas que caigan en falencia, y **de los sistemas asistenciales aplicables a los menores que carezcan de tuición o cuya tuición se encuentre alterada y a los menores que presenten desajustes conductuales o estén en conflicto con la justicia**”.

2.1.3 Definiciones Estratégicas del Servicio Nacional de Menores

a) Análisis de la Misión Institucional 2012 del Servicio Nacional de Menores

La definición de la misión es clave para toda organización, pues es la esencia de su existencia y debiera guiar todo el resto de la estrategia y las políticas para poder lograr lo que ésta propone. De acuerdo a Kotler, (2003), “una declaración de la misión, bien desarrollada, proporciona al personal de la empresa una idea común de propósito, dirección y oportunidad. La definición de la misión de la compañía actúa como una "mano invisible" que guía a

empleados dispersos geográficamente para que puedan trabajar de una manera común en la realización de los objetivos de la empresa.”²⁴

Según Hill y Jones (2008)²⁵, una buena declaración de misión debe describir lo que la organización hace contestando a la pregunta ¿cuál es nuestro negocio? Para responderla, es necesario contestar previamente las siguientes inquietudes: ¿a quiénes satisfacemos necesidades?, ¿qué necesidades satisfacemos? y ¿cómo las satisfacemos?, y ¿qué será nuestro negocio? y ¿qué debería ser nuestro negocio?

Para el análisis de la misión del Servicio Nacional de Menores que consta en el Formulario de Definiciones Estratégicas del año 2012, SENAME describe su misión en los siguientes términos:

Tabla 2.1 Misión Institucional del Servicio Nacional de Menores, 2012

Misión Institucional del Servicio Nacional de Menores
Contribuir a la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes, vulnerados/as, así como a la responsabilización y reinserción social de los adolescentes infractores/as de ley, a través de prestaciones de calidad mediante una red de programas ejecutados directamente o por organismos colaboradores del Servicio.

FUENTE: Definiciones Estratégicas 2012, Servicio Nacional de Menores, Ficha de Identificación

De acuerdo a los criterios enunciados anteriormente, la misión institucional de SENAME establece que su acción está orientada a:

- Contribuir a la restitución de derechos de quienes han sido vulnerados
- Contribuir a la responsabilización de adolescentes infractores de ley
- Contribuir a la reinserción social de adolescentes infractores de ley

Estas afirmaciones expresan con claridad qué es lo que se busca con la acción conjunta del Servicio, pues señala que se buscará *contribuir* a la consecución de los fines mencionados. Éstos efectivamente están referidos a resultados finales que pueden esperarse tras la ejecución de los programas subvencionados y/o administrados por SENAME. Por otra parte, con dichas afirmaciones se da cuenta de los 3 ejes de ejecución del Servicio: Protección, Adopción²⁶ y Justicia Juvenil.

Si bien la misión institucional de 2012 es consistente con la que señala el DL 2.465, la primera no se refiere explícitamente a la función de promoción de los derechos de los niños y niñas, ni la de prevenir vulneraciones a derechos a la que SENAME está llamado.

Es decir, respecto de **a quiénes satisface necesidades** SENAME, en la misión analizada se refiere a niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos y a adolescentes infractores de ley”, lo que está de acuerdo a lo planteado en el documento que lo constituye como Servicio. Este planteamiento es incompleto teniendo en cuenta lo que dice en el Decreto Ley 2.465 sobre a quiénes se dirigirá especialmente la acción de SENAME. En él se menciona a los niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos e infractores de ley, y se agrega “3) A **todos** los niños, niñas o adolescentes, **en relación con la prevención** de situaciones de vulneración de sus derechos y promoción de los mismos.” Estos actores se vuelven a incluir en la Ley 20.032 de Subvenciones²⁷.

²⁴Kotler, Philip. “Dirección de marketing: Conceptos esenciales”, Pearson Educación, 2003.

²⁵Hill & Gareth. “Essentials of Strategic Management”, McGraw Hill, 2008.

²⁶ Adopción está a cargo de la atención para niños y niñas vulnerados en sus derechos.

²⁷ En el artículo 5º, donde se definen como sujetos de atención: “1) Los niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos o en situación de exclusión social; 2) Los adolescentes inculcados de haber cometido una infracción a la ley penal, sujetos a una medida decretada por el tribunal competente o a una pena como consecuencia de haberla cometido, y 3) Los niños, niñas o adolescentes que **no encontrándose en las situaciones previstas en los números anteriores**, requieran de

Respecto de la misión de contribuir a la responsabilización y reinserción social de los adolescentes infractores de ley, se estima que la responsabilización es una condición necesaria para la reinserción social en la medida en que estar reinsertado socialmente implica hacerse responsable de los propios actos - y de sus consecuencias para sí mismo y para terceros, teniendo la voluntad de no reincidir -, y en ese sentido, sería un paso previo a la reinserción social. Por lo tanto, la responsabilización sería un resultado intermedio que podría lograrse con adolescentes infractores de ley, en cambio la reinserción social sería el resultado final del mismo proceso.

Por otra parte, si bien es común que en las misiones institucionales de distintos servicios del Estado se incluya el “cómo” se van a lograr las metas propuestas, a juicio de la consultora la misión institucional debería acotarse a qué es lo que en último término se busca con el accionar del Servicio, y detallar cómo y mediante qué tipo de acciones se logrará en otros componentes de las Definiciones Estratégicas, con el fin de que la misión institucional sea una herramienta que contribuya a enfocar las acciones y esfuerzos de los funcionarios del Servicio a los resultados esperado planteados en la misión institucional.

Para enriquecer el análisis de la misión de SENAME 2012, se realizará una breve comparación de ésta con las misiones institucionales desde 2007, con el objetivo de identificar cambios relevantes en ésta.

Tabla 2.1: Evolución de la Misión Institucional de SENAME, 2007 - 2012

Año	Misión Institucional del Servicio Nacional de Menores
2007 y 2008	Liderar, promover y fortalecer un Sistema Nacional de Protección de los Derechos de niños, niñas y adolescentes vulnerados y de responsabilización de los infractores de ley, a través de programas integrales de atención que permitan una oportuna restitución y reinserción social, con un enfoque intersectorial, territorial y de calidad.
2009, 2010 y 2011	Contribuir al desarrollo del sistema de protección social de la infancia y adolescencia a través del ejercicio de derechos y la reinserción social y/o familiar de niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos e infractores de ley, mediante una red de programas ejecutados directamente o por organismos colaboradores del Servicio.
2012	Contribuir a la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes, vulnerados/as, así como a la responsabilización y reinserción social de los adolescentes infractores/as de ley, a través de prestaciones de calidad mediante una red de programas ejecutados directamente o por organismos colaboradores del Servicio.

FUENTE: Elaboración propia en base a Definiciones Estratégicas 2012, 2011, 2010, 2009, 2008 y 2007 del Servicio Nacional de Menores, Ficha de Identificación

Como se observa, entre 2007 y 2011 el foco principal de la misión institucional estaba puesto en el desarrollo y fortalecimiento de un sistema de protección de la infancia y/o de los Derechos de los Niños orientado a niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos y/o infractores de ley. Sucesivamente se han usado los conceptos “vulneración”, “responsabilización”, y “reinserción”. En las misiones de todo el período se encuentra presente la referencia a que la misión se realizará “a través” o “mediante” la red de programas del Servicio.

En general, se puede afirmar que la misión institucional se ha ido estilizando durante el período, en el sentido de que ha ido perdiendo adjetivos, lo que permite tener una comprensión clara de qué es lo que pretende conseguir el Servicio Nacional de Menores mediante las acciones que le competen.

En el año 2012 la misión tuvo un cambio significativo respecto a las anteriores, pues ya no menciona el sistema de protección social de la infancia como la guía de sus funciones, sino que la restitución de derechos y la responsabilización y reinserción social toman un espacio central. Esta definición es más acotada que las anteriores, y adicionalmente, señala que será relevante que las

la acción del SENAME y sus colaboradores acreditados **para la prevención de situaciones de vulneración de sus derechos y promoción de los mismos.**”

prestaciones entregadas a los beneficiarios sean de calidad. Se observa que esta nueva redacción deja más clara la razón de existir de la institución y suma el valor calidad como característica a las prestaciones dadas.

Este cambio es positivo a juicio de la consultora, ya que hace más claro el propósito del Servicio y releva los resultados finales que se desea obtener a través de la red de programas: la restitución, la responsabilización y la reinserción social. No obstante, es necesario observar si estos conceptos han sido incluidos adecuadamente en el set de indicadores de desempeño de SENAME con el fin de chequear el grado de cumplimiento respecto de restitución, responsabilización y reinserción social.

A partir de todos los puntos mencionados anteriormente, se puede afirmar que la misión 2012 del Servicio Nacional de Menores es más acotada y clara que la de años anteriores, pues explicita los resultados finales que se espera alcanzar mediante las acciones conjuntas del Servicio. Además, se define un adjetivo que deberá caracterizar las prestaciones a realizar por SENAME: calidad. Pero en ella no se incluye como beneficiarios a quienes requieren acciones preventivas.

A continuación se incluye una propuesta de misión institucional para el Servicio, que subsana las omisiones mencionadas:

“Contribuir a la prevención de las vulneraciones de derechos de niños, niñas y adolescentes, a la restitución, de aquellos derechos vulnerados/as, así como a la responsabilización y reinserción social de los adolescentes infractores/as de ley, a través de prestaciones de calidad mediante una red de programas ejecutados directamente o por organismos colaboradores del Servicio”.

En esta redacción se incluye a niños, niñas y adolescentes que están en riesgo de ser vulnerados, enfatizando el componente de promoción de derechos y prevención de vulneraciones que debe incorporar SENAME.

b) Análisis de los Objetivos Estratégicos 2012 del Servicio Nacional de Menores

Según Hitt, Black y Porter (2006)¹ los objetivos estratégicos de una organización traducen la intención estratégica y la misión en metas concretas y susceptibles de medirse. Favorecen las capacidades de la organización para asignar recursos de forma adecuada, llegar a la comprensión de las prioridades en forma compartida, delegar responsabilidades y hacer a los trabajadores responsable por los resultados.

Otro enfoque para analizar la construcción de los objetivos estratégicos de una organización es la del “Cuadro de mando integral” de Kaplan y Norton. En ésta se plantea que los objetivos estratégicos se deben estructurar en torno a 4 perspectivas, a saber: financiera, del cliente, de los procesos internos y del aprendizaje y crecimiento. En este esquema, el logro de los objetivos de “Aprendizaje y Crecimiento” apoya al logro de los objetivos de “Procesos Internos”, los que a su vez contribuyen al logro de los objetivos relativos al cliente o usuario. A juicio de la consultora, para el caso del Servicio Nacional de Menores es preferible enfocarse en la perspectiva del cliente o beneficiario, y eventualmente en segundo lugar la de los procesos internos, con el fin de no perder de vista las acciones prioritarias del Servicio.

Birnbaum, (2004) sugiere que en la redacción de objetivos se debería eliminar el “por qué” y el “cómo”, ya que el cómo se logrará un objetivo es parte de la estrategia a seguir. También que sería

aconsejable escoger objetivos orientados a los resultados y no a los procesos, pues los primeros contribuyen a enfocar a la organización al logro de su propósito²⁸.

A continuación se presentan objetivos estratégicos 2012 de SENAME para posteriormente ser analizados a partir de los enfoques descritos.

Tabla 2.2 Objetivos Estratégicos del Servicio Nacional de Menores, 2012

Objetivos Estratégicos de SENAME	
Nº	Descripción
1	Garantizar la oferta de programas a nivel nacional, a través de la disponibilidad de proyectos cuya cobertura de cuenta de la demanda real, para dar respuesta especializada e integral a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes, usuarios/as del Servicio
2	Cautelar el uso eficiente de los recursos a través de un proceso de supervisión y seguimiento de los proyectos, a fin de mejorar la calidad de las prestaciones dando cumplimiento a los estándares establecidos por el Servicio.
3	Fortalecer la institucionalidad dedicada a la atención de niños, niñas y adolescentes vulnerados/as en sus derechos y la rehabilitación de adolescentes que han infringido la ley, a través de la evaluación permanente de la oferta programática, a fin de adecuarlas a las políticas nacionales e internacionales sobre la materia.

FUENTE: Definiciones Estratégicas 2012, Servicio Nacional de Menores, Ficha de Identificación

Como se observa en la tabla, los tres objetivos estratégicos están redactados de forma de indicar qué se quiere alcanzar y para qué (“para”, “a fin”). Sólo en objetivo n° 3 se señala cómo se conseguirá el objetivo propuesto (“mediante”, “a través”). El primero se refiere a la red de programas ofertada por SENAME, el segundo al uso eficiente de los recursos empleados, y el tercero al fortalecimiento de la institucionalidad que atiende a los beneficiarios de SENAME. Es importante notar que sólo el primero de ellos está referido a los usuarios del Servicio.

En cada uno de ellos se incluye una acción que se lleva a cabo, y al mismo tiempo el resultado final que se quiere obtener con ella. Esta última parte de cada redacción puede entenderse como la razón de ser, la justificación de por qué es necesario realizar aquella que encabeza cada objetivo:

- Garantizar oferta de programas, para dar respuesta especializada e integral a los usuarios
- Cautelar el uso eficiente de recursos, para mejorar la calidad de las prestaciones
- Fortalecer la institucionalidad dedicada a la atención de usuarios, para adecuarlas a las políticas nacionales e internacionales

En síntesis, los objetivos estratégicos de 2012 apuntan a asegurar oferta para los usuarios, que esta sea de calidad y que esté en constante mejoramiento. Esto mismo está planteado en el Decreto Ley 2.465 como una de las acciones que debe desarrollar SENAME. Sin embargo, a juicio de la consultora incluir la palabra “mediante” y “a través” y lo que las sigue contribuye a que el objetivo pierda especificidad para determinar qué se quiere alcanzar al incluir el cómo se hará.

A continuación, se presenta un resumen de la evolución de los objetivos estratégicos de la institución durante el período 2007 a 2012, con el fin de comentar los principales cambios observados.

²⁸Bill Birnbaum, Strategic Thinking: A Four Piece Puzzle, CMC, 2004.

Tabla 2.3 Evolución de los Objetivos Estratégicos del Servicio Nacional de Menores, 2007 - 2012

N°	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	Diseñar y desarrollar en forma participativa un modelo de intervención integral para la protección de los derechos de la infancia y adolescencia, financiando y asesorando la implementación y ejecución descentralizada de atenciones de calidad que promuevan, prevengan y restituyan sus derechos, con un enfoque territorial e intersectorial.	Fortalecer el diseño e implementación del modelo de intervención integral para la protección de los derechos de la infancia y adolescencia, financiando y asesorando la puesta en marcha y ejecución descentralizada de atenciones de calidad que promuevan, prevengan y restituyan sus derechos, con un enfoque territorial e intersectorial.	Desarrollar y optimizar la oferta de programas que contribuyan al sistema de protección social de la infancia y adolescencia.	Desarrollar y optimizar la oferta de programas que contribuyan al sistema de protección social de la infancia y adolescencia.	Desarrollar y optimizar la oferta de programas que contribuyan al sistema de protección social de la infancia y adolescencia	Garantizar la oferta de programas a nivel nacional, a través de la disponibilidad de proyectos cuya cobertura de cuenta de la demanda real, para dar respuesta especializada e integral a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes, usuarios/as del Servicio.
2	Implementar la ley de Responsabilidad Penal Adolescente, con estándares de calidad de atención y orientaciones técnicas que permitan aplicar las sanciones y desarrollar programas que promuevan la reinserción social de los/as adolescentes infractores, con apoyo de sus familias y la comunidad.	Contar con la oferta de sanciones y medidas necesarias para la aplicación de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, mediante el desarrollo de programas de atención y reinserción social, con estándares de calidad, para adolescentes imputados/as y/o condenados/as.	Fortalecer la implementación del modelo de reinserción social y/o familiar, mediante el desarrollo de la función normativa-técnica con criterios de calidad, territorialidad, intersectorialidad e incorporación del enfoque de género.	Fortalecer la implementación del modelo de reinserción social y/o familiar, mediante el desarrollo de la función normativa-técnica con criterios de calidad, territorialidad, intersectorialidad e incorporación del enfoque de género.	Fortalecer la implementación del modelo de reinserción social y/o familiar de los y las adolescentes infractores de ley, mediante el desarrollo de intervenciones con criterios de calidad, territorialidad, intersectorialidad e incorporación del enfoque de género.	Cautelar el uso eficiente de los recursos a través de un proceso de supervisión y seguimiento de los proyectos, a fin de mejorar la calidad de las prestaciones dando cumplimiento a los estándares establecidos por el Servicio.

3	<p>Focalizar la intervención programática en niños y niñas menores de 6 años de edad, mediante el diseño y ejecución de programas eficaces, que busquen mejorar e innovar la oferta vigente, restituyendo sus derechos y reduciendo al mínimo el tiempo de permanencia y efectos de la institucionalización</p>	<p>Mejorar la eficiencia de los recursos invertidos en los programas que forman parte de la oferta del Servicio de atención a niños, niñas y adolescentes, a través de un proceso de fortalecimiento de las Direcciones Regionales, un programa de desarrollo de los organismos ejecutores y colaboradores, y el mejoramiento de los sistemas de información, de supervisión técnica y financiera de la intervención.</p>	<p>Realizar un proceso de mejora continua de la calidad de las prestaciones optimizando la función de supervisión y asesoría a la red de programas, mediante el desarrollo de metodologías que permitan una mejor evaluación y análisis para la retroalimentación</p>	<p>Realizar un proceso de mejora continua de la calidad de las prestaciones optimizando la función de supervisión y asesoría a la red de programas, mediante el desarrollo de metodologías que permitan una mejor evaluación y análisis para la retroalimentación.</p>	<p>Realizar un proceso de mejora continua de la calidad de las prestaciones optimizando la función de supervisión y asesoría a la red de programas, mediante el desarrollo de metodologías que permitan una mejor evaluación y análisis para la retroalimentación.</p>	<p>Fortalecer la institucionalidad dedicada a la atención de niños, niñas y adolescentes vulnerados/as en sus derechos y la rehabilitación de adolescentes que han infringido la ley, a través de la evaluación permanente de la oferta programática, a fin de adecuarlas a las políticas nacionales e internacionales sobre la materia.</p>
4	<p>Asegurar los resultados de la inversión programática a través de un proceso de fortalecimiento de las Direcciones Regionales, un programa de desarrollo de los organismos ejecutores y colaboradores, y el mejoramiento de los sistemas de información, de supervisión técnica y financiera de la intervención.</p>		<p>Mejorar la eficiencia de los recursos invertidos en la red de programas, a través de un proceso de mejoramiento de la gestión institucional y de un plan de desarrollo de los organismos colaboradores.</p>	<p>Mejorar la eficiencia de los recursos invertidos en la red de programas, a través de un proceso de mejoramiento de la gestión institucional y de un plan de desarrollo de los organismos colaboradores.</p>	<p>Mejorar la eficiencia de los recursos invertidos en la red de programas, a través de un proceso de mejoramiento de la gestión institucional y de un plan de desarrollo de los organismos colaboradores</p>	

FUENTE: Elaboración propia en base a Definiciones Estratégicas 2012, 2011, 2010, 2009, 2008 y 2007 del Servicio Nacional de Menores, Ficha de Identificación

Los principales temas abordados a lo largo del período se relacionan con sistema de protección y/o prestaciones referidas a protección de derechos, prestaciones para infractores de ley, mejora continua y uso eficiente de recursos. Para los años 2007 – 2008 y 2009 – 2010 – 2011, existía un objetivo referido a protección y otro a prestaciones para infractores de ley. En 2012, ambos se funden y conforman el primer objetivo estratégico, “Garantizar la oferta de programas a nivel nacional, a través de la disponibilidad de proyectos cuya cobertura de cuenta de la demanda real, para dar respuesta especializada e integral a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes, usuarios/as del Servicio”.

En este año, además aparece el tema del fortalecimiento de la institucionalidad dedicada a la atención de niños, niñas y adolescentes vulnerados/as en sus derechos y la rehabilitación de adolescentes que han infringido la ley. No queda claro si esto implica el fortalecimiento institucional del Servicio, o bien el fortalecimiento de la institucionalidad de infancia en el país en general, a la que el Servicio se dispone a colaborar.

Para este año, se mantiene un objetivo respecto del uso eficiente de los recursos, pero esta vez asociado al concepto “cautelar” éste a través de la supervisión y seguimiento de los proyectos en lugar de “mejorar la eficiencia de los recursos”. Este cambio es positivo a juicio de la consultora, ya que implica un término de mayor precisión y se explicita la supervisión de proyectos como un dispositivo para cautelar el uso eficiente de recursos.

Como se desprende de la lectura de la tabla, si bien existen diferencias entre distintos los objetivos estratégicos planteados entre 2007 y 2011, la principal modificación se observa si se comparan todos los sets anteriores con los objetivos de 2012. En él, el primer objetivo se refiere al “giro del negocio” de SENAME, el segundo hace alusión a funciones de soporte de las prestaciones, y el tercero a un ámbito que eventualmente implica dialogar con otras instituciones para apoyar la labor central del Servicio.

En suma, se estima que las modificaciones efectuadas en los objetivos estratégicos del período 2012 – 2014 son positivas en cuanto cada uno de ellos explicita una acción a desarrollar – primera parte de la frase antes de “a través” – , señala la manera en que ella será buscada o mediante qué acciones – en la parte central de la frase, entre “a través” y “a fin” – , e indica con claridad para qué, cuál es la finalidad de realizar las acciones precedentes de la manera es que se estipuló. Esto marca una diferencia con años anteriores, en que en algunos objetivos se limitaban a expresar acciones (ejemplo: “Desarrollar y optimizar la oferta de programas que contribuyan al sistema de protección social de la infancia y adolescencia”).

Con todo, se proponen cambios a los objetivos estratégicos de 2012. A continuación se presentan cuatro frases referidas a la finalidad última que debería ser el norte de las acciones del Servicio a juicio de la consultora:

1. Restituir los derechos de niños, niñas y adolescentes vulnerados/as a la brevedad
2. Reinsertar socialmente a los adolescentes infractores/as de la ley a la brevedad
3. Promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes y prevenir su vulneración
4. Cautelar el uso eficiente y eficaz de los recursos en el cumplimiento de los estándares del Servicio

Con respecto a los dos primeros puntos, es relevante definir plazos pertinentes técnicamente para cada modalidad de atención. Cabe decir que ambas redacciones están orientadas a relevar los que – a juicio de la consultora – debieran ser las metas centrales del Servicio: restituir derechos y reinsertar socialmente, independientemente de los medios que se escojan para alcanzarlas. En la tercera frase se hace referencia a las prestaciones necesarias para promover los derechos y

prevenir las vulneraciones de derechos de niños, niñas y adolescentes. Por último, la cuarta pone el acento en el uso eficiente de recursos, relacionándolo con estándares – internos, externos, para entrega de prestaciones, para entrega de soporte – del Servicio.

c) Análisis de los Productos Estratégicos 2012 del Servicio Nacional de Menores

La definición de los productos de la institución debería derivarse de sus objetivos estratégicos, ya que son ellos los que deben materializar el logro de cada uno de los objetivos. En ese sentido, si existe una adecuada alineación entre productos y objetivos estratégicos, los primeros deberían referirse a acciones necesarias para el cumplimiento de los segundos, y a su vez los objetivos ser la guía en la formulación de los productos.

Los productos estratégicos del SENAME vigentes al año 2012 son los siguientes:

Tabla 2.4 Productos Estratégicos del Servicio Nacional de Menores

Productos Estratégicos (Bienes y/o servicios)					
N°	Producto Estratégico	Descripción	Clientes²⁹	Aplica Gestión Territorial	Aplica Enfoque de Género
1	Conocimiento para el desarrollo de la oferta programática de SENAME	Producto referido a la investigación y desarrollo que el Servicio debe realizar para responder adecuadamente a las dinámicas necesidades de los usuarios .	6, 9, 10, 12, 13.	No	Sí
2	Prestaciones de promoción de derechos y prevención de la vulneración de los mismos para niños, niñas y adolescentes.	Producto referido a la oferta programática cuyos objetivos tienden a realizar acciones de promoción de derechos y prevención de vulneración de los mismos.	1, 4, 6, 7, 11.	No	Sí
3	Prestaciones de protección de derechos para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos	Producto referido a la oferta programática cuyos objetivos tienden a realizar acciones de reparación de los daños ocasionados en niños, niñas y adolescentes y restitución de los derechos vulnerados de los mismos.	1, 3, 4, 7, 8, 11, 12.	No	Sí
4	Prestaciones para adolescentes imputados y/o condenados/as, conforme a estándares definidos por la Ley 20.084	Producto referido al catálogo de medidas y sanciones para la reinserción social de adolescentes imputados/as y/o condenados/as.	2, 5, 7, 8, 11, 12.	No	Sí

FUENTE: Definiciones Estratégicas 2012, Servicio Nacional de Menores, Ficha de Identificación

Es necesario señalar que en la Ficha de Definiciones Estratégicas 2012 – 2014 del SENAME no detalla los subproductos que componen a los productos, sino que se incluye una breve descripción de éstos.

Se observa que los productos estratégicos del Servicio están conformados por tres de ellos referidos a las acciones de prestaciones para usuarios distinguiendo por ejes: protección –

²⁹ Los clientes especificados por las Definiciones Estratégicas del Servicio son mencionados en el apartado siguiente.

incluyendo adopción - , promoción y prevención, y justicia juvenil. El primero de los productos en tanto es relativo a procesos de soporte clave para asegurar la pertinencia de las prestaciones a las que se refiere el resto de los productos. En conjunto, los cuatro productos estratégicos mencionados abordan “el giro del negocio” de SENAME, incluido un proceso de soporte sustantivo para retroalimentar las prestaciones entregadas, ya sea vía administración directa o a través de subvenciones a terceros.

Como se ve, no existen productos estratégicos vinculados a cautelar el uso eficiente de recursos, ni al fortalecimiento de la institucionalidad que atiende a niños, niñas y adolescentes vulnerados, ambos temas presentes en los objetivos estratégicos de la institución.

A continuación se muestra la evolución de los productos estratégicos del Servicio para el período 2007 – 2012:

Tabla 2.5 Evolución de los Productos Estratégicos del Servicio Nacional de Menores, 2007 - 2012

N°	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	Investigación y Desarrollo <ul style="list-style-type: none"> • Información • Estudios • Caracterización de Demanda y Oferta Programática • Sistematización de la experiencia • Diseños y Orientaciones Técnicas • Proyectos pilotos 	Generación de conocimiento para el desarrollo de la oferta programática de SENAME <ul style="list-style-type: none"> • Información • Estudios • Caracterización de Demanda y Oferta Programática • Sistematización de la experiencia • Diseños y Orientaciones Técnicas • Proyectos pilotos 	Generación de conocimiento para el desarrollo de la oferta programática de SENAME <ul style="list-style-type: none"> • Generación de Información • Elaboración de Estudios • Caracterización de Demanda y Oferta Programática • Sistematización de la experiencia • Elaboración de diseños de modelos y normativas técnicas • Implementación de proyectos pilotos 	Generación de conocimiento para el desarrollo de la oferta programática de SENAME <ul style="list-style-type: none"> • Generación de Información • Elaboración de Estudios • Caracterización de Demanda y Oferta Programática • Sistematización de la experiencia • Elaboración de diseños de modelos y normativas técnicas • Implementación de proyectos pilotos • Supervisión 	Generación de conocimiento para el desarrollo de la oferta programática de SENAME <ul style="list-style-type: none"> • Generación de Información • Elaboración de Estudios • Caracterización de Demanda y Oferta Programática • Sistematización de la experiencia • Elaboración de diseños de modelos y normativas técnicas • Implementación de proyectos pilotos • Supervisión 	Conocimiento para el desarrollo de la oferta programática de SENAME Producto referido a la investigación y desarrollo que el Servicio debe realizar para responder adecuadamente a las dinámicas necesidades de los usuarios
2	Marco legal <ul style="list-style-type: none"> • Agenda de iniciativas legales • Mesas técnico políticas • Informes legislativos • Convenios de complementariedad • Redes de trabajo 	Desarrollo de un marco normativo para la gestión político técnica del SENAME <ul style="list-style-type: none"> • Agenda de iniciativas legales • Mesas técnico políticas • Informes legislativos • Convenios de complementariedad 	Desarrollo de un marco jurídico-administrativo para la gestión político técnica del SENAME <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de agenda de iniciativas legales • Ejecución de mesas técnico políticas • Elaboración de informes legislativos • Suscripción de convenios de complementariedad 	Desarrollo de un marco jurídico-administrativo para la gestión político técnica del SENAME <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de agenda de iniciativas legales • Ejecución de mesas técnico políticas • Elaboración de informes legislativos • Suscripción de convenios de complementariedad 	Desarrollo de un marco jurídico-administrativo para la gestión político técnica del SENAME <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de agenda de iniciativas legales • Ejecución de mesas técnico políticas • Elaboración de informes legislativos • Suscripción de convenios de complementariedad 	

3	Promoción y Prevención <ul style="list-style-type: none"> • Campañas comunicacionales de Promoción y Prevención de Derechos • Prestaciones de Protección Local Ambulatoria (OPD) • Proyectos intersectoriales de detección precoz de vulneraciones de derechos • Proyectos de intervención preventivo comunitaria • Programa embarazo madre adolescente 	Prestaciones de promoción de derechos y prevención de la vulneración de los mismos para niños, niñas y adolescentes. <ul style="list-style-type: none"> • Campañas comunicacionales de Promoción de Derechos y de Prevención de vulneraciones de Derechos. • Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia (OPD) • Proyectos intersectoriales de detección precoz de vulneraciones de derechos • Programa de Prevención 	Prestaciones de promoción de derechos y prevención de la vulneración de los mismos para niños, niñas y adolescentes <ul style="list-style-type: none"> • Campañas comunicacionales de Promoción de Derechos y de Prevención de vulneraciones de Derechos. • Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia (OPD) • Proyectos intersectoriales de detección precoz de vulneraciones de derechos • Programa de Prevención 	Prestaciones de promoción de derechos y prevención de la vulneración de los mismos para niños, niñas y adolescentes. <ul style="list-style-type: none"> • Campañas comunicacionales de Promoción de Derechos y de Prevención de vulneraciones de Derechos. • Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia (OPD) • Proyectos intersectoriales de detección precoz de vulneraciones de derechos • Programa de Prevención 	Prestaciones de promoción de derechos y prevención de la vulneración de los mismos para niños, niñas y adolescentes <ul style="list-style-type: none"> • Campañas comunicacionales de Promoción de Derechos y de Prevención de vulneraciones de Derechos. • Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia (OPD) • Proyectos intersectoriales de detección precoz de vulneraciones de derechos • Programa de Prevención 	Prestaciones de promoción de derechos y prevención de la vulneración de los mismos para niños, niñas y adolescentes. <p>Producto referido a la oferta programática cuyos objetivos tienden a realizar acciones de promoción de derechos y prevención de vulneración de los mismos.</p>
4	Reparación y Restitución <ul style="list-style-type: none"> • Intervención jurídica • Prestaciones periciales • Programas de reparación de derechos • Proyectos residenciales • Programa de adopción 	Prestaciones de reparación y restitución de derechos para niños, niñas y adolescentes vulnerados <ul style="list-style-type: none"> • Programas de Representación Jurídica • Diagnóstico (Prestaciones periciales) • Programas de protección especializada • Prestaciones residenciales • Programa de adopción 	Prestaciones de protección de derechos para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos <ul style="list-style-type: none"> • Programas de Representación Jurídica • Diagnóstico • Programas de protección especializada • Prestaciones residenciales • Programa de adopción 	Prestaciones de protección de derechos para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos <ul style="list-style-type: none"> • Programas de Representación Jurídica • Diagnóstico • Programas de protección especializada • Prestaciones residenciales • Programa de adopción 	Prestaciones de protección de derechos para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos. <ul style="list-style-type: none"> • Programas de Representación Jurídica • Diagnóstico • Programas de protección especializada • Prestaciones residenciales • Programa de adopción 	Prestaciones de protección de derechos para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos <p>Producto referido a la oferta programática cuyos objetivos tienden a realizar acciones de reparación de los daños ocasionados en niños, niñas y adolescentes y restitución de los derechos vulnerados de los mismos.</p>

5	<p>Responsabilización</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de sanciones penales y accesorias • Rehabilitación y reinserción social • Prestaciones periciales 	<p>Prestaciones conforme a un modelo socioeducativo para adolescentes imputados/as y/o condenados/as</p> <ul style="list-style-type: none"> • Medidas privativas y no privativas de libertad para adolescentes imputados de delitos. • Sanciones Privativas de Libertad para adolescentes condenados con programa de reinserción social. • Sanciones No Privativas de Libertad para adolescentes condenados con programa de reinserción social. 	<p>Prestaciones para adolescentes imputados y/o condenados/as, conforme a estándares definidos por la Ley 20.084</p> <ul style="list-style-type: none"> • Medidas privativas y no privativas de libertad para adolescentes imputados de delitos. • Sanciones Privativas de Libertad para adolescentes condenados con programa de reinserción social. • Sanciones No Privativas de Libertad para adolescentes condenados con programa de reinserción social. 	<p>Prestaciones para adolescentes imputados y/o condenados/as, conforme a estándares definidos por la Ley 20.084</p> <ul style="list-style-type: none"> • Medidas privativas y no privativas de libertad para adolescentes imputados de delitos. • Sanciones Privativas de Libertad para adolescentes condenados con programa de reinserción social. • Sanciones No Privativas de Libertad para adolescentes condenados con programa de reinserción social. 	<p>Prestaciones para adolescentes imputados y/o condenados/as, conforme a estándares definidos por la Ley 20.084</p> <ul style="list-style-type: none"> • Medidas privativas y no privativas de libertad para adolescentes imputados de delitos. • Sanciones Privativas de Libertad para adolescentes condenados con programa de reinserción social. • Sanciones No Privativas de Libertad para adolescentes condenados con programa de reinserción social. • Reescolarización y Formación laboral de adolescentes imputados de delitos y condenados • Salidas alternativas para adolescentes imputados de delitos 	<p>Prestaciones para adolescentes imputados y/o condenados/as, conforme a estándares definidos por la Ley 20.084</p> <p>Producto referido al catálogo de medidas y sanciones para la reinserción social de adolescentes imputados/as y/o condenados/as.</p>
---	---	---	---	---	--	--

FUENTE: Elaboración propia en base a Definiciones Estratégicas 2012, 2011, 2010, 2009, 2008 y 2007 del Servicio Nacional de Menores, Ficha de Identificación

Como se observa en la tabla, los contenidos a los que han hecho referencia los productos estratégicos dentro del período se han mantenido relativamente estables. En todos los sets de definiciones existen 4 productos similares: los tres referidos a prestaciones del Servicio – protección, promoción y prevención, justicia juvenil - , y otro acerca de Investigación y Desarrollo, Generación de conocimiento para el desarrollo de la oferta programática de SENAME, y Conocimiento para el desarrollo de la oferta programática de SENAME.

El principal cambio en el período tiene que ver con la desaparición en 2012 del segundo producto estratégico de años anteriores, “Desarrollo de un marco jurídico-administrativo para la gestión político técnica del SENAME”. Si bien esta función es deseable para el mejor funcionamiento del Servicio, no es parte de las funciones de SENAME mandatadas por ley, y probablemente escapa al ámbito de injerencia del Servicio. Esta modificación es valorada positivamente, pues a juicio de la consultora aquel productos estratégico estaba referido a un tema que se proyecta más allá de la acción específica de la institución, haciendo que su desarrollo dependiera de terceros y no fuer atribuible sólo a SENAME.

A partir del análisis realizado y en base a los criterios de planificación estratégica expuestos anteriormente, a continuación se enuncian las modificaciones propuestas, presentando así un set de objetivos estratégicos reformulados:

1. Prestaciones de protección de derechos para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos
2. Prestaciones para reinserción social de adolescentes imputados y/o condenados/as, conforme a estándares definidos por la Ley 20.084
3. Prestaciones de promoción de derechos y prevención de la vulneración de los mismos para niños, niñas y adolescentes
4. Monitoreo continuo de la Oferta Programática de SENAME para evaluar su pertinencia
5. Adecuación continua a la demanda existente de la Oferta Programática

La modificación propuesta estriba en separar el producto N°1, “Conocimiento para el desarrollo de la oferta programática de SENAME” en dos: monitoreo de la oferta programática para evaluar su pertinencia, y adecuación de la oferta programática a la demanda existente. El objetivo de la modificación es poner el acento en la necesidad de conocer el funcionamiento de los proyectos – tanto en lo técnico como en lo financiero – para una adecuada retroalimentación, así como realizar cambios a partir de esa información y de otras relevantes que deban ser generados, particularmente las características de la demanda en cuanto a magnitud, descriptores demográficos, nivel de complejidad de las prestaciones requeridas, y dispersión geográfica, entre otras variables de interés.

d) Análisis de los Beneficiarios y/o Clientes del Servicio Nacional de Menores

A continuación se presenta la lista de beneficiarios y clientes que el Servicio identifica como tales en sus Definiciones Estratégicas vigentes.

Tabla 2.6 Beneficiarios y/o clientes del Servicio Nacional de Menores, 2012

N°	Clientes	Cuantificación
1	Niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos	114.485
2	Adolescentes imputados/as y/o condenados/as	23.565
3	Niños, niñas, adolescentes y familias usuarias del programa de Adopción	1.826
4	Familias de niños, niñas y adolescentes vulnerados y/o amenazados en sus derechos	93.431
5	Familias de adolescentes imputados/as y/o condenados/as	15.626
6	Red de Infancia	63
7	Comunidad local	660
8	Tribunales, Defensoría Penal Pública y Fiscalías del Ministerio Público	725
9	Parlamentarios	345
10	Organismos del Estado y Autoridades Gubernamentales	897
11	Organismos Colaboradores Acreditados	361
12	Centros de Administración Directa	59
13	Medios de Comunicación	88

FUENTE: Definiciones Estratégicas 2012, Servicio Nacional de Menores, Ficha de Identificación

En la tabla anterior se encuentran actores a quienes las acciones de SENAME inciden en mayor o en menor medida, los provienen tanto del sector público como del privado. La consultora desconoce el método utilizado para cuantificar a cada uno de ellos. De acuerdo a dicha cuantificación, sus beneficiarios directos (1, 2 y 3) suman 139.876, y si se agregan las familias de (1) y (2), se tienen 248.933 beneficiarios.

También están presentes organismo públicos como (8), (9), (10) y (12). Otros grupo de clientes son organizaciones público - privadas tales como las redes locales de infancia. Por último están presentes actores netamente privados, como los medios de comunicación, y los principales beneficiarios del Servicio ya mencionados, los niños, niñas, adolescentes y sus familias que se benefician de programas para quienes han sido vulnerados, para imputados y/o condenados, y de programas de adopción.

Es importante destacar que el Servicio incluye explícitamente como beneficiarios a las familias de los niños, niñas y adolescentes que atiende. Si bien la intervención sicosocial que compone buena parte de las prestaciones está orientada al niño como individuo, de acuerdo a lo señalado por directivos del Servicio, en la mayoría de ellos la familia es considerada como contexto estratégico del niño atendido, pues es su seno donde se dio cabida a las vulneraciones que motivan el ingreso a la red, y por lo mismo, con ella se debe trabajar si se desea generar condiciones favorables para un egreso.

e) Análisis de los Indicadores de Desempeño Formulario H 2012 del Servicio Nacional de Menores

El Servicio Nacional de Menores incluye en sus definiciones estratégicas un set de indicadores de desempeño que están referidos al logro de las metas propuestas en productos clave desarrollados por el Servicio. De acuerdo a la Dirección de Presupuestos, los indicadores de desempeño proveen información cuantitativa respecto al logro en la entrega de los productos generados por la institución. Es una expresión que establece una relación entre dos o más variables, la que comparada permite evaluar desempeño. Deben cumplir requisitos como la pertinencia, la independencia de factores externos, comparabilidad, requerir de información a costos razonables, ser confiables, simples y comprensivos y constituir información de carácter pública.

También se señala que los indicadores de desempeño deben cubrir los aspectos más significativos de la gestión, y que es necesario diferenciar entre las mediciones para propósitos internos de

aquellas de uso externo a éstas. En estos últimos casos, el foco debe privilegiar productos claves y orientados a los resultados, ya sean finales o intermedios.³⁰

A continuación se presentan los indicadores de las definiciones estratégicas de SENAME, con los productos estratégicos a los que se vinculan y su fórmula de cálculo. Para facilitar la lectura, al costado de cada uno de ellos se incluye un comentario acerca de su formulación, de acuerdo a los criterios señalados anteriormente.

³⁰<http://www.dipres.gob.cl/572/article-36280.html>

Tabla 2.7 Indicadores de Desempeño con Producto estratégico asociado y fórmula de cálculo del Servicio Nacional de Menores, 2012

N°	Producto Estratégico al que se vincula	Indicador	Forma de Cálculo	Comentarios
1	Conocimiento para el desarrollo de la oferta programática de SENAME	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de adolescentes egresados del Sistema de Protección que ingresan a medidas y sanciones del Sistema Justicia Juvenil respecto del total de adolescentes egresados del Sistema de Protección	$(\text{N}^\circ \text{ de adolescentes egresados del Sistema de Protección que ingresan a medidas y sanciones del Sistema Justicia Juvenil} / \text{N}^\circ \text{ de adolescentes egresados del Sistema de Protección}) * 100$	Si bien es correcta la intención de esperar que el Sistema de Protección evite los ingresos al Sistema de Justicia Juvenil, es importante delimitar con claridad la población del universo a considerar, para evitar incluir en él a quienes por edad no aplica que ingresen al Sistema de Justicia Juvenil. Además, la lectura de los resultados será en sentido contrario que la del resto, pues debe considerarse positivo que un usuario egresado de Protección no ingrese a Justicia Juvenil.
2	Conocimiento para el desarrollo de la oferta programática de SENAME	<i>Calidad/Producto</i> Porcentaje de quejas y reclamos recibidas a través de la OIRS en el período respondidas dentro de los 10 días hábiles siguientes respecto del total de quejas y reclamos recibidos en el período	$(\text{N}^\circ \text{ de quejas y reclamos recibidas a través de la OIRS en el período respondidas dentro de los 10 días hábiles siguientes} / \text{total de quejas y reclamos recibidos en el período}) * 100$	Se sugiere cambiar la palabra “respondidas” por “solucionadas” (previa definición de qué se entenderá por ello), con el fin de enfatizar la necesidad de dar solución a los problemas de los usuarios, más allá de que ingresen y se acuse recibo de ello.
3	Prestaciones de protección de derechos para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niños/as que egresan favorablemente de los centros y programas de atención que atienden a lactantes y preescolares que no reingresan en 12 meses respecto del total de niños/as egresados en el período	$(\text{N}^\circ \text{ de niños/as que egresan favorablemente de los centros y programas de atención que atienden a lactantes y preescolares que no reingresan en 12 meses} / \text{N}^\circ \text{ total de niños/as que egresan favorablemente de los centros y programas de atención que atienden a lactantes y preescolares}) * 100$	Cuando se señala “que no reingresan” es necesario analizar si se consideran sólo los proyectos para niños de hasta 6 años, o todos los proyectos de Protección. Eventualmente podrían usarse ambos, pues en el primer caso se genera información útil para medir reingresos en una edad de especial cuidado, y en el segundo se podría observar qué tan efectivas son las intervenciones para menores de 6 años para evitar la entrada a proyectos para mayores

4	Prestaciones de protección de derechos para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niños, niñas y adolescentes con egresos asociados a causales de intervención que no reingresan en un período de 12 meses a centros de Diagnóstico residencial CDR de administración directa en relación al total de egresados	(N° de niños, niñas y adolescentes con egresos asociados a causales de intervención que no reingresan en un período de 12 meses a centros CDR de administración directa/ N° total de niños, niñas y adolescentes egresados de CDR de administración directa)*100	Ya que se trata de CDR, es correcto medir reingreso a la misma modalidad ³¹ y no incluir otros programas, pues es esperable que sus usuarios sean derivados. Sin embargo es necesario aclarar a que se refiere con “egresos asociados a causales de intervención”, distinguiendo de otro tipo de causales de egreso
5	Prestaciones para adolescentes imputados y/o condenados/as, conforme a estándares definidos por la Ley 20.084	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de adolescentes egresados de SBC, que cumplen efectivamente con la reparación y/o el servicio convenido, respecto del total de adolescentes egresados de SBC	(N° de adolescentes egresados de Programas de Reparación del Daño y Servicio en Beneficio de la Comunidad que cumplen efectivamente con la reparación y/o el servicio convenido/ N° total de adolescentes egresados de Programas de Reparación del Daño y Servicio en Beneficio de la Comunidad que se comprometen a cumplir con la sanción)* 100	Se sugiere aumentar la exigencia de este indicador incluyendo a todos los egresados de Programas de Reparación del Daño y Servicio en Beneficio de la Comunidad, y no sólo a quienes se comprometen a cumplir con la sanción
6	Prestaciones para adolescentes imputados y/o condenados/as, conforme a estándares definidos por la Ley 20.084	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de adolescentes egresados de Centros Privativos de Libertad de cumplimiento de condena (CRC - CSC) que no reingresan a la red sancionados de nuevos delitos dentro de los 12 meses siguientes a su egreso	(N° de adolescentes egresados de Centros Privativos de Libertad de cumplimiento de condena (CRC - CSC) que no reingresan a la red sancionados de nuevos delitos dentro de los 12 meses siguientes a su egreso en el período/ N° de adolescentes egresados de Centros Privativos de Libertad de cumplimiento de condena (CRC - CSC) de cumplimiento de condena en el período) * 100	Este es un indicador nuevo. Es correcto medir el reingreso de quienes egresan de CRC y CSC. Se sugiere aumentar la exigencia del indicador midiendo el reingreso a programas del Sistema de Justicia Juvenil de quienes egresan de CRC y CSC, independientemente de si han sido sancionados de nuevos delitos o no.
7	Prestaciones para adolescentes imputados y/o condenados/as, conforme a estándares definidos por la Ley 20.084	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de adolescentes egresados de Programas de sanciones No Privativas de Libertad, que no reingresan a la red,	(N° de adolescentes que no reingresa a los centros y programas para infractores sancionados de nuevos delitos dentro de los 12 meses siguientes	Este es un indicador nuevo. Es correcto medir reingresos a centros y programas para infractores, sin embargo se sugiere ampliarlo a todos, independientemente de han sido sancionados de nuevos delitos o no, pues

³¹ Salvo en si un nuevo diagnóstico es solicitado para fundamentar un egreso de otro proyecto.

		sancionados de nuevos delitos, dentro de los 12 meses siguientes a su egreso	a su egreso de Programas de sanciones No Privativas de Libertad en el año t/ N° total de adolescentes egresados de los Programas de sanciones No Privativas de Libertad año t-1)* 100	podiera darse el caso de centros o programas para imputados en espera de la sanción correspondiente (y aún no han sido sancionados por nuevos delitos pero igualmente reingresan)
8	Prestaciones de promoción de derechos y prevención de la vulneración de los mismos para niños, niñas y adolescentes	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niños/as egresados/as en el ámbito de Protección de las Oficinas de Protección de Derechos ejecutadas por Organismos Colaboradores Acreditados con intervención exitosa que no reingresan a programas de complejidad en un período de 12 meses	(N° de niños/as egresados/as en el ámbito de Protección de OPD por causales de intervención exitosa que no reingresan a programas de complejidad en un período de 12 meses/ Total de egresados en el ámbito de protección de OPD en un período de 12 meses)* 100	Este indicador excluye a quienes han sido derivados por la OPD a otros programas. Se sugiere especificar en la forma de cálculo cuáles causales constituyen “causales de intervención exitosa” y definir con claridad qué programas serán considerados “de complejidad”. También se sugiere ampliar el indicador a quienes egresan favorablemente de OPD y reingresan al Sistema de Justicia Juvenil
9	Prestaciones de protección de derechos para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niños y niñas egresados de la red SENAME con fines de adopción, respecto al total de niños y niñas del Sistema de Detección Precoz atendidos en la red SENAME en el año t	(N° de niños y niñas egresados de la red SENAME con fines de adopción en el año t/ N° total de niños y niñas del Sistema de Detección Precoz en el año t)* 100	Se considera que, lo relevante es medir cuánto tiempo permanece en SENAME un niño desde que se estima que es “susceptible de adopción” hasta que egresa de SENAME con fines de adopción determinado por un Tribunal.
10	Prestaciones de protección de derechos para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niños/as y adolescentes que egresan favorablemente de los proyectos de protección especializados ejecutados por OCA que no reingresan en un período de 12 meses al mismo modelo de atención respecto del total de egresados de estos proyectos ³²	(N° de niños/as y adolescentes egresados de los proyectos de protección especializados que no reingresan al mismo modelo de atención en un período de 12 meses/ Total de niños/as y adolescentes egresados de los proyectos de protección especializados en el período de 12 meses)* 100	Es necesario especificar qué constituye un egreso “favorable”, y aumentar la exigencia del indicador extendiéndolo a quienes reingresan al Sistema de Justicia Juvenil al menos.
11	Prestaciones de protección de derechos para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus	<i>Eficacia/Resultado Final</i> Porcentaje de niños y niñas con sentencias de adopción en el año t	(N° de niños y niñas con sentencias de adopción en el año t/ N° de niños y niñas egresados	Para este único indicador referente de resultado final, no se sugieren modificaciones, pues el indicador está correctamente

³² El indicador llega hasta ahí en el Formulario H. La consultora supone que las palabras que faltan son “un período de 12 meses”.

	derechos	con respecto al total de egresados con fines de adopción de la red SENAME en el año t	con fines de adopción de la red SENAME en el año t)* 100	formulado, y su forma de cálculo es adecuada para medir la cantidad de adopciones terminadas en relación a quienes tienen sentencia de adopción.
--	----------	---	--	--

FUENTE: Definiciones Estratégicas 2012, Servicio Nacional de Menores, Formulario H

En general, se observa que la mayoría de los indicadores del formulario de desempeño de la institución están referidos al reingreso de quienes han egresado de los programas del Servicio, ya sea de aquellos para infractores de ley, para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos, y para quienes están en amenaza de vulneración de los mismos. El hecho de no constatar reingresos no significa que los niños, niñas o adolescente hayan superado su situación. También puede ocurrir que el sistema no logra pesquisar oportunamente a todos los niños en estas situaciones.

Si bien es relevante conocer qué nivel de reingresos a la red SENAME se produce para poder emitir juicios acerca de los resultados de los servicios prestados, se considera que este análisis se enriquecería si se distinguiera entre egresos exitosos o favorables, y aquellos no exitosos, es decir que se produjeron por falta de adherencia o abandono de los proyectos, por no superar las causales de ingreso y por no cumplir con las metas de los planes de intervención.

Para esto sería necesario definir y operacionalizar qué se entiende como egreso exitoso o favorable y como egreso no exitoso, dado que las intervenciones de las distintas modalidades tienen criterios diferentes para egresar o no a un sujeto de atención. Por lo tanto, tendría que determinarse las causales que configurarían un egreso exitoso para cada modalidad de atención.

Al distinguir entre egresos exitosos y egresos no exitosos³³, entonces un primer set de indicadores para los proyectos de los tres ejes programáticos estará referido a la proporción según tipo de egreso.

Complementariamente, se sugiere construir indicadores que den cuenta de la adherencia de los sujetos de atención – tanto niños/as y adolescentes como las familias intervenidas – a los proyectos, midiendo por ejemplo, la tasa de asistencia a las actividades que forman parte del plan de intervención. Para cada programa se debiera determinar un estándar mínimo de adherencia (asistencia) a las actividades claves del plan de intervención, con lo cual se determina el porcentaje de sujetos que adhieren al programa. No es posible pretender resultados si la adherencia al programa es mínima.

Otro indicador complementario se refiere al cumplimiento de determinados tiempos de intervención programados para lograr un egreso exitoso. Se recomienda definir al momento del diseño del plan de intervención el tiempo de intervención que se estima necesario para un egreso exitoso, con lo cual se podrá disponer del indicador de porcentaje de sujetos que logran un egreso exitoso en un tiempo igual o inferior al tiempo programado. Este indicador es fundamental pues se conoce de casos que son beneficiarios de los programas por largos periodos, superiores a lo establecido en el diseño de éstos, los cuales al no ser egresados constituyen una clientela cautiva para la cual no es posible tener certeza acerca del nivel de éxito o fracaso de la intervención.

Un ejemplo concreto de la relevancia del tiempo de intervención sería la de un niño que ha sido atendido en una residencia por tres años, superando con creces lo deseable. En conocimiento que las residencias constituyen soluciones temporales, al mantener al niño institucionalizado por periodos prolongados, la propia estadía en este tipo de proyectos constituiría una vulneración del derecho a vivir en familia, por ejemplo.

³³ Dada la complejidad de las intervenciones sicosociales que desarrolla el Servicio, es probable que sea más apropiado referirse a egresos *favorables* y egresos *no favorables*.

En consecuencia, establecer para cada niño, en función de sus situaciones de vulneración un periodo máximo para la intervención, permitiría disponer un indicador de logro de la intervención en sí.

Retomando el problema sobre la metodología para trabajar con los datos de reingresos, se establece que un segundo punto para determinar la eficacia de los servicios prestados por SENAME es observar cómo se comportan los casos que egresaron – exitosamente y no exitosamente – en cuanto a reingresar o no a la red SENAME en un determinado período de tiempo, con independencia del tipo de modalidad de atención al que reingresen. Esto porque es posible que un sujeto de atención egrese de una determinada modalidad de atención – incluso exitosamente – y luego reingrese a la red a través de otro tipo de modalidad. En ese caso, se estaría dejando de observar integralmente los reingresos a cualquier modalidad de la red SENAME. Otro aspecto que sería deseable ampliar al análisis corresponde a la inclusión de los reingresos de quienes por haber cumplido 18 años ya no pueden ingresar a la red SENAME, y por lo tanto, “reingresan” no a la red SENAME, sino al circuito judicial.

Otro punto respecto de la medición de reingresos a la red SENAME es la definición de la cantidad de meses que debe considerarse para determinar si existen reingresos o no. El plazo escogido por la institución es de 12 meses. Esto coincide con la experiencia internacional, pero no basta para comprender por qué no medirlo también a 24 o 36 meses, aumentando su nivel de exigencia. Al respecto, se sugiere estudiar el tiempo promedio entre reingresos para cada eje de ejecución y/o modalidad de atención, con el objetivo de determinar un criterio empírico - un número de meses - para medir reingresos, según sea pertinente para cada eje de ejecución, línea de acción o modalidad de atención.

Por último, llaman la atención los dos primeros indicadores, vinculados al producto estratégico “Conocimiento para el desarrollo de la oferta programática” según el formulario H. A juicio de la consultora, ninguno de los dos da cuenta de procesos asociados a este producto, sino que el primero se refiere al desempeño de la institución en general, y el segundo lo hace respecto de la satisfacción del cliente/usuario/beneficiario, y fue incluido porque éste es uno de los principales componentes de la modernización del Estado.

Por último, con respecto a los dos primeros indicadores vinculados al producto estratégico N° 1, se plantea que ninguno de los dos da cuenta de procesos asociados a “Conocimiento para el desarrollo de la oferta programática”. El primero se refiere al ingreso de beneficiarios al Sistema de Justicia Juvenil provenientes del Sistema de Protección, y por ello hace referencia al desempeño de la institución en general. El segundo está relacionado con la satisfacción del cliente/beneficiario, y fue incluido porque ésta es una de las principales dimensiones de la modernización del Estado³⁴.

Para comparar el set de indicadores de desempeño del Formulario H de SENAME, se presenta la evolución de dichos indicadores para el período 2007 – 2012.

Tabla 2.8 Evolución de los Indicadores de Desempeño del Formulario H, Servicio Nacional de Menores, 2007 - 2012

³⁴ Si este indicador se refiriera a conocer las quejas de los beneficiarios podría contribuir al Conocimiento para el desarrollo de la oferta programática, pero de la manera en que está planteado se entiende que está orientado a observar cómo funciona el canal de respuesta de quejas y reclamos en cuanto a su oportunidad, no a su eficacia.

N°/ Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	<i>Eficacia/Producto</i> Tasa de Variación anual del número de atendidos en la Oficinas de Protección de Derechos ejecutadas por Organismos Colaboradores Acreditados.	<i>Eficacia/Resultado Final</i> Porcentaje de niños y niñas egresados en el ámbito de protección, de las Oficinas de Protección de Derechos (OPD) ejecutadas por Organismos Colaboradores Acreditados con intervención exitosa que no reingresan a programas de complejidad en un periodo de 12.	<i>Eficacia/Producto</i> Porcentaje de medidas técnicas y modificaciones metodológicas posibles de incluir en el diseño PIE en el año t, respecto de las surgidas en la sistematización de las experiencias del modelo PIE en el año t.	<i>Eficacia/Producto</i> Porcentaje de observaciones realizadas a los proyectos del área de infractores de ley superadas en período t respecto del total de observaciones realizadas a los proyectos del área de infractores de Ley en el período t.	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niños/as y adolescentes con egresos por causales asociadas a la intervención que no reingresan en un período de 6 meses a Centros CDR de administración directa en relación al total de los egresados.	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de adolescentes egresados del Sistema de Protección que ingresan a medidas y sanciones del Sistema Justicia Juvenil respecto del total de adolescentes egresados del Sistema de Protección.
2	<i>Eficacia/Producto</i> Porcentaje de niños y niñas egresados de la red SENAME con fines de adopción, respecto a la cantidad de niños y niñas con características de adoptabilidad atendidos en el año t.	<i>Eficacia/Producto</i> Porcentaje de niños y niñas egresados de la red SENAME con fines de adopción, respecto a la cantidad de niños y niñas con características de adoptabilidad atendidos en el año t.	<i>Eficacia/Producto</i> Porcentaje de convenios de complementariedad operativos en año t, que favorezcan a los niños/as o sus familias, a través de beneficios o prestaciones que contribuyan a la protección de sus derechos respecto de los convenios de complementariedad suscritos.	<i>Eficacia/Producto</i> Porcentaje de observaciones realizadas a los proyectos residenciales de los organismos colaboradores acreditados superadas en período t respecto del total de observaciones realizadas a los proyectos residenciales de los organismos colaboradores acreditado.	<i>Eficacia/Producto</i> Porcentaje de observaciones realizadas a los proyectos del área de infractores de ley superadas en período t respecto del total de observaciones realizadas a los proyectos del área de infractores de Ley en el período t.	<i>Calidad/Producto</i> Porcentaje de quejas y reclamos recibidos a través de la OIRS en el periodo respondidas dentro de los 10 días hábiles siguientes respecto al total de quejas y reclamos recibidos en el periodo.

3	<p><i>Eficacia/Resultado Final</i> Porcentaje de niños y niñas que egresan favorablemente de los programas de Familias de Acogida ejecutados por Organismos Colaboradores Acreditados en el año t.</p>	<p><i>Eficacia/Resultado Final</i> Porcentaje de niños y niñas con sentencia de adopción en el año t con respecto al total de egresados con fines de adopción de la red SENAME en el año t.</p>	<p><i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niño(a)s egresado(a)s en el ámbito de protección, de las Oficinas de Protección de Derechos (OPD) ejecutadas por Organismos Colaboradores Acreditados con intervención exitosa que no reingresan a programas de complejidad en un periodo de 12 m.</p>	<p><i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niño(a)s egresado(a)s en el ámbito de protección, de las Oficinas de Protección de Derechos (OPD) ejecutadas por Organismos Colaboradores Acreditados con intervención exitosa que no reingresan a programas de complejidad en un periodo de 12 m.</p>	<p><i>Eficacia/Producto</i> Porcentaje de observaciones realizadas a los proyectos residenciales de los organismos colaboradores acreditados superadas en periodo t respecto del total de observaciones realizadas a los proyectos residenciales de los organismos colaboradores acreditado.</p>	<p><i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niños/as que egresan favorablemente de los centros y programas de protección que atienden lactantes y preescolares que no reingresan en 12 meses, respecto del total de niños/as egresados en el periodo t.</p>
4	<p><i>Eficacia/Resultado Final</i> Porcentaje de niños y niñas con sentencia de adopción en el año t con respecto al total de egresados con fines de adopción de la red SENAME en el año t</p>	<p><i>Eficacia/Resultado Final</i> Porcentaje de niños/as y adolescentes que egresan favorablemente de los proyectos especializados de reparación de maltrato infantil grave ejecutados por Organismos Colaboradores Acreditados que no reingresan en un periodo de 12 meses respecto al total de</p>	<p><i>Eficacia/Resultado Final</i> Porcentaje de niños y niñas con sentencia de adopción en el año t con respecto al total de egresados con fines de adopción de la red SENAME en el año t</p>	<p><i>Eficacia/Resultado Final</i> Porcentaje de niños y niñas con sentencia de adopción en el año t con respecto al total de egresados con fines de adopción de la red SENAME en el año t</p>	<p><i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niño(a)s egresado(a)s en el ámbito de protección, de las Oficinas de Protección de Derechos (OPD) ejecutadas por Organismos Colaboradores Acreditados con intervención exitosa que no reingresan a programas de complejidad en un periodo de 12 m</p>	<p><i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niños, niñas y adolescentes con egresos por causales asociadas a la intervención que no reingresan en un periodo de 12 meses a centros CDR de administración directa en relación al total de egresados.</p>

5	<i>Eficacia/Resultado Final</i> Porcentaje de niños/as y adolescentes que egresan favorablemente de los proyectos especializados de reparación de maltrato infantil grave ejecutados por Organismos Colaboradores Acreditados respecto al total de niños/as y adolescentes egresados	<i>Eficacia/Resultado Final</i> Porcentaje de niños y niñas que egresan favorablemente de los Centros de Diagnóstico Residencial para lactantes y preescolares de administración directa que no reingresa en un período de 6 meses respecto del total de niños y niñas egresados	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niños y niñas egresados de la red SENAME con fines de adopción, respecto al total de niños y niñas del Sistema de Detección Precoz atendidos en la red SENAME en el año t	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niños y niñas egresados de la red SENAME con fines de adopción, respecto al total de niños y niñas del Sistema de Detección Precoz atendidos en la red SENAME en el año t	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niños y niñas egresados de la red SENAME con fines de adopción, respecto al total de niños y niñas del Sistema de Detección Precoz atendidos en la red SENAME en el año t	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de adolescentes egresados de SBC, que cumplen efectivamente con la reparación y/o el servicio convenido, respecto del total de adolescentes egresados de SBC
6	<i>Eficacia/Resultado Final</i> Porcentaje de niños y niñas que egresan favorablemente de los Centros de Tránsito y Distribución Residenciales para lactantes y preescolares de administración directa respecto al total de niños y niñas egresados en el año t	<i>Eficacia/Resultado Final</i> Porcentaje de niños/as y adolescentes que egresan favorablemente de los programas de Explotación Sexual Comercial Infantil (ESCI) ejecutados por organismos acreditados que no reingresa en un periodo de 12 meses respecto al total de niños/as y adolescentes	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niño(a)s y adolescentes que egresan favorablemente de los proyectos de protección especializados ejecutados por OCA que no reingresan en un periodo de 12 meses al mismo modelo de atención respecto al total de egresados de estos proyectos en	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niño(a)s y adolescentes que egresan favorablemente de los proyectos de protección especializados ejecutados por OCA que no reingresan en un periodo de 12 meses al mismo modelo de atención respecto al total de egresados de estos proyectos en	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niño(a)s y adolescentes que egresan favorablemente de los proyectos de protección especializados ejecutados por OCA que no reingresan en un periodo de 12 meses al mismo modelo de atención respecto al total de egresados de estos proyectos en	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de adolescentes egresados de Centros Privativos de Libertad de cumplimiento de condena (CRC- CSC) que no reingresan a la red sancionados de nuevos delitos dentro de los doce meses siguientes a su egreso.
7	<i>Eficacia/Resultado Final</i> Porcentaje de niños/as y adolescentes que egresan favorablemente de los programas de Explotación Sexual Comercial Infantil (ESCI) ejecutados por organismos acreditados respecto al total de niños/as y adolescentes egresados de los programas ESCI	<i>Eficacia/Resultado Final</i> Porcentaje de niños y niñas que reingresan a Centros de Diagnóstico residencial para mayores de Administración Directa en relación al total de los egresados de los Centros de Diagnóstico residencial para mayores de Administración Directa	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niños/as que egresan favorablemente de los centros residenciales de protección para lactantes y preescolares que no reingresan en 12 meses, respecto del total de niños/as egresados en el período de este programa.	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niños/as que egresan favorablemente de los centros residenciales de protección para lactantes y preescolares que no reingresan en 12 meses, respecto del total de niños/as egresados en el período de este programa	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niños/as que egresan favorablemente de los centros residenciales de protección para lactantes y preescolares que no reingresan en 12 meses, respecto del total de niños/as egresados en el período de este programa.	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de adolescentes egresados de Programas de sanciones No Privativas de Libertad que no reingresan a la red, sancionados de nuevos delitos, dentro de los 12 meses siguientes a su egreso.

8	<i>Eficacia/Resultado Final</i> Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que reingresan a CTD residencial en relación al total de los egresados de los Centros de Administración Directa	<i>Eficacia/Producto</i> Porcentaje de adolescentes en centros de Cumplimiento en Régimen Cerrado (CRC) que cuentan con Plan de Intervención individual dentro de los primeros 30 días siguientes a su ingreso	<i>Eficacia/Producto</i> Porcentaje de adolescentes ingresados a programas para infractores de ley que permanecieron en programas de protección al menos 6 meses respecto al total de infractores del ley ingresados en el año t	<i>Eficacia/Producto</i> Porcentaje de niños/as que reingresan en un período de 6 meses a CDR para mayores de Administración Directa en relación al total de los egresados de los CDR para mayores de Administración Directa	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de adolescentes egresados de Programas de sanciones No Privativas de Libertad que no reingresan a la red, sancionados de nuevos delitos, dentro de los 12 meses siguientes a su egreso.	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niño(a)s egresado(a)s en el ámbito de protección, de las Oficinas de Protección de Derechos (OPD) ejecutadas por Organismos Colaboradores Acreditados con intervención exitosa que no reingresan a programas de complejidad en un periodo de 12 m
9	<i>Eficacia/Resultado Final</i> Porcentaje de adolescentes egresados de los programas de rehabilitación conductual que no reingresa a la red para infractores dentro de los seis meses siguientes a su egreso respecto al total de egresados de los programas de rehabilitación conductual	<i>Eficacia/Proceso</i> Porcentaje de aumento de plazas para ejecución de sanciones, medidas y salidas alternativas en medio libre de Ley 20084 en año t, respecto de plazas para ejecución de sanciones, medidas y salidas alternativas en medio libre de Ley 20084 en año t-1	<i>Eficacia/Producto</i> Porcentaje de niños/as que reingresan en un período de 6 meses a CDR para mayores de Administración Directa en relación al total de los egresados de los CDR para mayores de Administración Directa	<i>Eficacia/Producto</i> Porcentaje de adolescentes ingresados a programas para infractores de ley que permanecieron en programas de protección al menos 12 meses respecto al total de infractores de ley ingresados en el año t	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de adolescentes egresados de Centros Semicerrados de cumplimiento de condena (CSC) que no reingresan a la red sancionados de nuevos delitos, dentro de los 12 meses siguientes a su egreso.	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niños y niñas egresados de la red SENAME con fines de adopción, respecto al total de niños y niñas del Sistema de Detección Precoz atendidos en la red SENAME en el año t
10	<i>Calidad/Producto</i> Porcentaje de adolescentes con opinión favorable respecto a la calidad del trato y a la consideración de sus opiniones en la intervención técnica de los Centros de Internación Provisoria (actuales COD) respecto al total de adolescentes que responden	<i>Eficacia/Proceso</i> Porcentaje de cumplimiento de metas de intervención técnica de los Centros de Internación Provisoria (CIP)	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de adolescentes egresados de Programas de sanciones No Privativas de Libertad que no reingresan a la red, sancionados de nuevos delitos, dentro de los 12 meses siguientes a su egreso.	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de adolescentes egresados de Programas de sanciones No Privativas de Libertad que no reingresan a la red, sancionados de nuevos delitos, dentro de los 12 meses siguientes a su egreso.	<i>Eficacia/Resultado Final</i> Porcentaje de niños y niñas con sentencia de adopción en el año t con respecto al total de egresados con fines de adopción de la red SENAME en el año t	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niño(a)s y adolescentes que egresan favorablemente de los proyectos de protección especializados ejecutados por OCA que no reingresan en un periodo de 12 meses al mismo modelo de atención respecto al total de egresados de estos proyectos en

11	<i>Eficacia/Producto</i> Porcentaje de adolescentes en Centros Privativos de Libertad (actuales CERECO) con permanencia igual o mayor a 30 días con plan de intervención individual dentro de los 30 días siguientes a su ingreso respecto al total de adolescentes ingresados			<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de adolescentes egresados de Centros Semicerrados de cumplimiento de condena (CSC) que no reingresan a la red sancionados de nuevos delitos, dentro de los 12 meses siguientes a su egreso.		<i>Eficacia/Resultado Final</i> Porcentaje de niños y niñas con sentencia de adopción en el año t con respecto al total de egresados con fines de adopción de la red SENAME en el año t
----	---	--	--	--	--	--

FUENTE: Elaboración propia en base a Formulario de Indicadores de Desempeño 2012, 2011, 2010, 2009, 2008 y 2007 del Servicio Nacional de Menores, Formulario H

De acuerdo a la tabla anterior, a lo largo del período 2007 – 2012 se pueden observar los siguientes cambios:

- Los dos indicadores relativos a Adopción se mantienen estables, aunque el año 2009 para quienes egresan de SENAME con fines de adopción cambia el universo a considerar, precisándolo a aquellos casos parte del Sistema de Detección Precoz
- Hasta el año 2008 existían indicadores que medían cobertura de distintos tipos de proyecto
- Hasta 2010 habían indicadores que medían el porcentaje de reingresos, en lugar de referirse a los no reingresos. Esto implica que los resultados de los indicadores que miden reingresos deben entenderse en el sentido contrario al resto: mientras mayor el porcentaje, peor el desempeño, pues más casos egresados reingresan a determinado tipo de proyecto.
- El nivel de exigencia de los indicadores de no reingreso ha aumentado, ya que en 2012 ya no existen indicadores que consideren 6 meses para el período en que se produce o no el reingreso, sino que se trabaja sólo con 12 meses.
- Desde 2009 no se incluyen indicadores acerca de los Planes de Intervención Individual, ni de cumplimiento de metas de intervención técnicas.
- En 2012 reaparece un indicador relativo a la satisfacción de los usuarios. Este se midió en 2007, pero referido a porcentaje de adolescentes con opiniones favorables con respecto a la calidad del trato y la consideración de sus opiniones en CIP, en lugar de medir el porcentaje de reclamos y quejas respondidas dentro de los 10 días hábiles siguientes.
- Desde 2009 se intenta medir productos distintos de “prestaciones” de los ejes de ejecución, como “Conocimiento para el desarrollo de la oferta programática de SENAME” y “Desarrollo de un marco jurídico-administrativo para la gestión político técnica de SENAME”. A juicio de la consultora, se observa que ha existido dificultad para formular indicadores que midan el desempeño en estos temas (ejemplo: la baja pertinencia de “Observaciones realizadas versus observaciones superadas”).
- Se observa una tendencia clasificar los tipos de proyectos para cada indicador de manera más pertinente, en la medida que las agrupaciones tienen sentido y aportan información. Dado que el número de indicadores estratégicos es limitado, es necesario referirlos a grandes líneas de acción (“proyectos especializados”) en vez de medir modalidades de atención acotadas (“proyectos especializados en reparación de maltrato, proyectos especializados en ESCI”).

A partir de lo analizado anteriormente, la consultora propone lo siguiente respecto de los indicadores del Servicio.

Se sugiere avanzar progresivamente hacia la formulación de indicadores de resultados finales, con el fin de conocer los efectos permanentes de las intervenciones desarrolladas. La dificultad radica en contar con seguimiento a los egresados, para medir si efectivamente existe restitución de derechos y reinserción social. Actualmente SENAME intenta medir dichos resultados finales por observar cuántos no reingresos se producen durante un determinado período de tiempo. Afirmar que un niño, niña o adolescente no reingresó no equivale a decir que hubo restitución de derechos o reinserción social, pero es un indicador posible de medir con la información que la institución tiene disponible.

Una alternativa efectiva de medición de impacto sería la de tomar una muestra representativa de los casos egresados y efectuar una evaluación ex post de los sujetos egresados, por ejemplo a un año de su salida de la red SENAME. Este estudio requeriría una visita domiciliaria para entrevistar a la familia y al niño niña o adolescente.

Se recomienda mantener los indicadores de reingreso aumentando la dificultad de cumplimiento a través de la modificación del sistema o programa al que se reingresa, a su máximo posible según eje de ejecución, línea de acción y/o modalidad de atención. El mayor nivel de exigencia sería cotejar los reingresos a cualquier lugar de la red SENAME. El menor en cambio es medir los reingresos con respecto a una misma modalidad de atención. Otro punto relevante es descartar de la medición a quienes por sus características no pueden reingresar a una determinada modalidad (ejemplo: egresado de programa para preescolares que cumple 6 años), así como hacer seguimiento de los egresos de los mayores de 18 años, verificando que no hayan ingresado al Circuito Judicial.

Respecto de la relación entre egresos favorables y reingresos, se señalan dos puntos. En primer lugar, es necesario operacionalizar qué se entiende por egreso favorable, estableciendo con claridad qué variables de Senainfo y cuáles categorías de respuesta serán consideradas. En segundo lugar, se sugiere comparar el nivel de reingreso – a la red, a un eje de ejecución, a una línea de acción, a una modalidad de atención - de quienes egresaron favorablemente con quienes egresaron por otras causales, con el objetivo de observar si existen diferencias entre ambos grupos. Así se podría medir si tiene sentido o no considerar “egresos favorables”.

Como se mencionó anteriormente, medir el tiempo promedio entre reingresos de los usuarios de los distintos ejes, líneas y modalidades podría aportar evidencia empírica sobre la cantidad de meses pertinentes para medir los reingresos.

Otro criterio que permite emitir juicios acerca de la eficacia de los servicios prestados por SENAME es la permanencia de los sujetos de atención, ya sea a nivel de proyectos de una modalidad específica o al interior de la red SENAME en general. La duración óptima dentro de un proyecto depende del tipo de éste y de las características de sus beneficiarios/as. En algunos será deseable que ésta se extienda en el tiempo, en cambio en otros será necesario que sea la mínima posible. Por ejemplo, las modalidades residenciales tienen como objetivo ser un espacio protector *mientras* se restituye el derecho a vivir en familia *a la brevedad*.

Un desafío pendiente es la medición pertinente del producto estratégico N°1 de 2012: “Conocimiento para el desarrollo de la oferta programática de SENAME”. A juicio de la consultora, los indicadores existentes³⁵ no miden dicho producto, pues no se entiende cómo un indicador que pretende medir la eficacia de los programas de protección en la prevención en el ingreso a Justicia Juvenil contribuye a entregar una medida acerca del Conocimiento para el desarrollo de la oferta programática. Tampoco se entiende como un indicador relacionado con la satisfacción de los usuarios, beneficiarios o clientes puede dar cuenta del desempeño de las funciones asociadas al producto estratégico N°1.

Por ello surge la necesidad de crear algún indicador relativo a “Conocimiento para el desarrollo de la oferta programática de SENAME”. Se recomienda una encuesta de satisfacción de usuarios que sea dirigida a una muestra de las familias de los beneficiarios y que permita ampliar el conocimiento de la oferta programática y en particular mida la calidad de servicio.

Un indicador posible de incorporar para el producto estratégico “Conocimiento para el desarrollo de la oferta” es la calidad del sistema de información de Senainfo. Se recomienda establecer cuáles son las variables obligatorias que se deben ingresar al sistema y medir el nivel de poblamiento de los datos de esas variables a nivel porcentual. Corresponde a un indicador de proceso, sin embargo es clave para

³⁵ Indicadores de desempeño del Servicio Nacional de Menores 2012, formulario H

disponer de un conocimiento confiable de todo el resto de los indicadores en los cuales descansa la medición institucional.

La tabla siguiente contiene propuesta de modificaciones a los indicadores revisados.

Tabla 2.9 Propuestas de modificaciones a los Indicadores de Desempeño del Formulario H 2012, Servicio Nacional de Menores

N°	Producto Estratégico al que se vincula	Indicador	Forma de Cálculo	Modificaciones
1	Conocimiento para el desarrollo de la oferta programática de SENAME	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de adolescentes egresados del Sistema de Protección que ingresan a medidas y sanciones del Sistema Justicia Juvenil respecto del total de adolescentes egresados del Sistema de Protección	(N° de adolescentes egresados del Sistema de Protección que ingresan a medidas y sanciones del Sistema Justicia Juvenil/ N° de adolescentes egresados del Sistema de Protección)*100	Se sugiere vincularlo al producto N°2, no obstante de cuenta del funcionamiento global de las prestaciones del Servicio
2	Conocimiento para el desarrollo de la oferta programática de SENAME	<i>Calidad/Producto</i> Porcentaje de quejas y reclamos recibidas a través de la OIRS en el período respondidas dentro de los 10 días hábiles siguientes respecto del total de quejas y reclamos recibidos en el período	(N° de quejas y reclamos recibidas a través de la OIRS en el período respondidas dentro de los 10 días hábiles siguientes / total de quejas y reclamos recibidos en el período)* 100	Se sugiere cambiarlo por total de quejas y reclamos resueltos respecto del total de quejas y reclamos recibidos en el período
3	Prestaciones de protección de derechos para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niños/as que egresan favorablemente de los centros y programas de atención que atienden a lactantes y preescolares que no reingresan en 12 meses respecto del total de niños/as egresados en el período t	(N° de niños/as que egresan favorablemente de los centros y programas de atención que atienden a lactantes y preescolares que no reingresan en 12 meses/ N° total de niños/as que egresan favorablemente de los centros y programas de atención que atienden a lactantes y preescolares)*100	Se sugiere ampliar al alcance del indicador incluyendo el reingreso a cualquier parte de la red SENAME, con el fin de evitar perder los reingresos de quienes por cumplir 6 años pueden reingresar a otro tipo de centros (para mayores).
4	Prestaciones de protección de derechos para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niños, niñas y adolescentes con egresos asociados a causales de intervención que no reingresan en un período de 12 meses a centros CDR de administración directa en relación al total de egresados	(N° de niños, niñas y adolescentes con egresos asociados a causales de intervención que no reingresan en un período de 12 meses a centros CDR de administración directa/ N° total de niños, niñas y adolescentes egresados de CDR de administración directa)*100	En el mismo sentido que la modificación anterior, se sugiere ampliar al alcance del indicador incluyendo el reingreso a cualquier parte de la red SENAME
5	Prestaciones para adolescentes imputados y/o condenados/as,	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de adolescentes egresados	(N° de adolescentes egresados de Programas de Reparación del Daño y Servicio en Beneficio de la	Se sugiere ampliar el indicador incluyendo en el denominador a todos quienes participan en

	conforme a estándares definidos por la Ley 20.084	de SBC, que cumplen efectivamente con la reparación y/o el servicio convenido, respecto del total de adolescentes egresados de SBC	Comunidad que cumplen efectivamente con la reparación y/o el servicio convenido/ N° total de adolescentes egresados de Programas de Reparación del Daño y Servicio en Beneficio de la Comunidad que se comprometen a cumplir con la sanción)* 100	dicho tipo de programas, y no sólo a quienes se comprometen a cumplir con la sanción. Se considera que medir cumplimiento de la sanción es un aporte, pues muestra logros parciales en Justicia Juvenil más allá de los no reingresos
6	Prestaciones para adolescentes imputados y/o condenados/as, conforme a estándares definidos por la Ley 20.084	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de adolescentes egresados de Centros Privativos de Libertad de cumplimiento de condena (CRC - CSC) que no reingresan a la red sancionados de nuevos delitos dentro de los 12 meses siguientes a su egreso	(N° de adolescentes egresados de Centros Privativos de Libertad de cumplimiento de condena (CRC - CSC) que no reingresan a la red sancionados de nuevos delitos dentro de los 12 meses siguientes a su egreso en el período/ N° de adolescentes egresados de Centros Privativos de Libertad de cumplimiento de condena (CRC - CSC) de cumplimiento de condena en el período) * 100	Se sugiere ampliar el indicador eliminando la frase "sancionados de nuevos delitos", pues podría ser que un caso reingrese a la red SENAME, pero no estando sancionado (aún) de nuevos delitos
7	Prestaciones para adolescentes imputados y/o condenados/as, conforme a estándares definidos por la Ley 20.084	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de adolescentes egresados de Programas de sanciones No Privativas de Libertad, que no reingresan a la red, sancionados de nuevos delitos, dentro de los 12 meses siguientes a su egreso	(N° de adolescentes que no reingresa a los centros y programas para infractores sancionados de nuevos delitos dentro de los 12 meses siguientes a su egreso de Programas de sanciones No Privativas de Libertad en el año t/ N° total de adolescentes egresados de los Programas de sanciones No Privativas de Libertad año t-1)* 100	Se sugiere la misma modificación que la formulada para el indicador anterior, eliminar la frase "sancionados de nuevos delitos".
8	Prestaciones de promoción de derechos y prevención de la vulneración de los mismos para niños, niñas y adolescentes	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niños/as egresados/as en el ámbito de Protección de las Oficinas de Protección de Derechos ejecutadas por Organismos Colaboradores Acreditados con intervención exitosa que no reingresan a programas de complejidad en un período de 12 meses	(N° de niños/as egresados/as en el ámbito de Protección de OPD por causales de intervención exitosa que no reingresan a programas de complejidad en un período de 12 meses/ Total de egresados en el ámbito de protección de OPD en un período de 12 meses)* 100	Como se mencionó anteriormente, se sugiere especificar en la forma de cálculo cuáles causales constituyen "causales de intervención exitosa" y definir con claridad qué programas serán considerados "de complejidad". También se sugiere ampliar el indicador a quienes egresan favorablemente de OPD y reingresan al Sistema de Justicia Juvenil
9	Prestaciones de protección de derechos para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niños y niñas egresados de la red SENAME con fines de adopción, respecto al	(N° de niños y niñas egresados de la red SENAME con fines de adopción en el año t/ N° total de niños y niñas del Sistema de Detección Precoz	Para el cálculo de este indicador se sugiere eliminar del universo considerado a casos del SDP que por sus características no son

	derechos	total de niños y niñas del Sistema de Detección Precoz atendidos en la red SENAME en el año t	en el año t)* 100	factibles de adoptar. Se sugiere crear un nuevo indicador para este producto, que dé cuenta de cuánto tiempo permanece en SENAME un niño desde que se estima que es “adoptable” hasta que egresa de SENAME con fines de adopción
10	Prestaciones de protección de derechos para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niños/as y adolescentes que egresan favorablemente de los proyectos de protección especializados ejecutados por OCA que no reingresan en un período de 12 meses al mismo modelo de atención respecto del total de egresados de estos proyectos en ³⁶	(N° de niños/as y adolescentes egresados de los proyectos de protección especializados que no reingresan al mismo modelo de atención en un período de 12 meses/ Total de niños/as y adolescentes egresados de los proyectos de protección especializados en el período de 12 meses)* 100	Se sugiere ampliar al alcance del indicador incluyendo el reingreso a cualquier parte de la red SENAME, con el fin de evitar perder los reingresos de quienes lo hacen al Sistema de Justicia Juvenil.
11	Prestaciones de protección de derechos para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos	<i>Eficacia/Resultado Final</i> Porcentaje de niños y niñas con sentencias de adopción en el año t con respecto al total de egresados con fines de adopción de la red SENAME en el año t	(N° de niños y niñas con sentencias de adopción en el año t/ N° de niños y niñas egresados con fines de adopción de la red SENAME en el año t)* 100	No se sugieren modificaciones para este indicador

FUENTE: Definiciones Estratégicas 2012, Servicio Nacional de Menores, Formulario H

³⁶El indicador llega hasta ahí en el Formulario H. La consultora supone que las palabras que faltan son “un período de 12 meses”.

2.1.4 Análisis de Consistencia Interna de las Definiciones Estratégicas

a) Consistencia Interna Definiciones Estratégicas 2012 Servicio Nacional de Menores

En esta sección se analiza la consistencia interna entre las definiciones estratégicas 2012 de SENAME. Esto implica evaluar si los subproductos estratégicos contribuyen a la realización de los productos estratégicos correspondientes, si éstos últimos a su vez hacen posible el logro de los objetivos estratégicos, y por último si dichos objetivos dan cuenta adecuadamente de la misión institucional del Servicio. A continuación se incluyen estas definiciones, con el fin de facilitar la lectura del análisis de éstas:

Misión institucional 2012

Contribuir a la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes, vulnerados/as, así como a la responsabilización y reinserción social de los adolescentes infractores/as de ley, a través de prestaciones de calidad mediante una red de programas ejecutados directamente o por organismos colaboradores del Servicio.

Objetivos Estratégicos 2012

1. Garantizar la oferta de programas a nivel nacional, a través de la disponibilidad de proyectos cuya cobertura de cuenta de la demanda real, para dar respuesta especializada e integral a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes, usuarios/as del Servicio
2. Cautelar el uso eficiente de los recursos a través de un proceso de supervisión y seguimiento de los proyectos, a fin de mejorar la calidad de las prestaciones dando cumplimiento a los estándares establecidos por el Servicio.
3. Fortalecer la institucionalidad dedicada a la atención de niños, niñas y adolescentes vulnerados/as en sus derechos y la rehabilitación de adolescentes que han infringido la ley, a través de la evaluación permanente de la oferta programática, a fin de adecuarlas a las políticas nacionales e internacionales sobre la materia.

Productos Estratégicos 2012

1. Conocimiento para el desarrollo de la oferta programática de SENAME
2. Prestaciones de promoción de derechos y prevención de la vulneración de los mismos para niños, niñas y adolescentes.
3. Prestaciones de protección de derechos para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos
4. Prestaciones para adolescentes imputados y/o condenados/as, conforme a estándares definidos por la Ley 20.084

Para el año 2012, la ficha de definiciones estratégicas de la institución publicada por DIPRES no incluye el detalle de los subproductos que componen a cada uno de los productos, sino que se entrega una breve descripción de ellos. Por esta razón no será posible realizar el análisis incorporando este nivel de componentes.

Producto estratégico N° 1: Conocimiento para el desarrollo de la oferta programática de SENAME

Este producto genera información relevante para alcanzar todos los objetivos estratégicos planteados por la institución. Si se consideran los subproductos de 2011 para este producto, se observa que la generación de información, elaboración de estudios, caracterización de demanda y oferta programática, sistematización de la experiencia, elaboración de diseños de modelos y normativas técnicas, implementación de proyectos pilotos y la supervisión son actividades clave, que generan insumos necesarios para la acción transversal de SENAME. De hecho, el desarrollo de este producto es central para la realización adecuada del resto de los productos estratégicos del Servicio – prestaciones de los 3 ejes de ejecución.

En particular, para contar con proyectos cuya cobertura da cuenta de la demanda real que den respuesta a las necesidades de los beneficiarios del Servicio es necesario contar con estudios e información que respalde la toma de decisiones, así como de caracterizaciones tanto de la demanda como de la oferta. También resulta útil la sistematización de la experiencia y las supervisiones a proyectos.

Por otra parte, la supervisión de los proyectos, la generación de información al respecto y la sistematización de las experiencias contribuye directamente a cautelar el uso eficiente y eficaz de recursos, y de esa forma introducir modificaciones para mejorar la calidad de las prestaciones.

Por último, la realización de estudios, generación de información de los proyectos y de la supervisión de los proyectos, así como la elaboración de modelos y normativas técnicas aportan información relevante para la labor de fortalecer la institucionalidad dedicada a la atención de niños, niñas y adolescentes vulnerados/as en sus derechos y la rehabilitación de adolescentes que han infringido la ley que se ha propuesto realizar SENAME.

Producto estratégico N° 2, 3 y 4: Prestaciones de promoción de derechos y prevención de la vulneración de los mismos para niños, niñas y adolescentes, Prestaciones de protección de derechos para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos y Prestaciones para adolescentes imputados y/o condenados/as, conforme a estándares definidos por la Ley 20.084³⁷

El segundo producto de las definiciones estratégicas de 2012 está relacionado directamente con la actividad principal que identifica al Servicio: la entrega de prestaciones para niños, niñas y adolescentes ya sea vía administración directa o a través de subvenciones a terceros que ejecutan proyectos. Como se han agrupado los tres productos, se trata de prestaciones de promoción de derechos y prevención de la vulneración de los mismos, y de protección de derechos para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos o con riesgo de serlo, y prestaciones para adolescentes imputados y/o condenados/as, conforme a estándares definidos por la Ley 20.084.

Como se observa, estos tres productos están vinculados al primer objetivo estratégico, “Garantizar la oferta de programas a nivel nacional (...)”, pues su desarrollo consiste precisamente en ofertar proyectos que cubran la demanda y necesidades de los usuarios. Es importante señalar que el hecho de

³⁷Dada la similitud de los productos estratégicos n° 2, 3 y 4 – pues todos consisten en entrega de prestaciones, sólo varía el tipo y el público al cual están dirigidas – se decidió realizar el análisis para los tres en conjunto, a fin de no ser repetitivos en las afirmaciones expuestas.

contar con prestaciones de los ámbitos señalados no implica que éstas sean pertinentes en su grado de especialización e integralidad, ni que sean suficientes para cubrir la demanda real en las distintas comunas del país. Es decir, no basta con ofertar las prestaciones de promoción y prevención, de protección, y para adolescentes infractores, sino que éstas deben ser entregadas de acuerdo a las necesidades de cobertura, especialización e integralidad reales.

En cuanto a los otros dos objetivos estratégicos, se estima que ofrecer prestaciones de promoción y prevención no se encuentra vinculado ni a la cautela en el uso eficiente de los recursos, ni a fortalecer la institucionalidad dedicada a la atención de niños, niñas y adolescentes vulnerados/as en sus derechos y la rehabilitación de adolescentes que han infringido la ley.

Objetivo estratégico N° 1: Garantizar la oferta de programas a nivel nacional, a través de la disponibilidad de proyectos cuya cobertura de cuenta de la demanda real, para dar respuesta especializada e integral a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes, usuarios/as del Servicio.

Si se considera la misión institucional, contar con una oferta que cubre la demanda y da respuesta a las necesidades de los beneficiarios del SENAME es básico para contribuir a la restitución de derechos y reinserción social de ellos, dado que dicha oferta de prestaciones está compuesta por proyectos que realizan intervenciones sicosociales y llevan a cabo medidas con el fin de restituir derechos, prevenir su vulneración y reinsertar socialmente a quienes infringen la ley.

Sin embargo, garantizar dicha oferta no implica que éstas contribuyan a la restitución de derechos y a la responsabilización y reinserción social. Para ello es necesario que esta oferta entregue prestaciones de un estándar que permita esperar resultados finales positivos, y así las intervenciones cumplan sus objetivos. Si se quiere aumentar las probabilidades de éxito de las prestaciones, esta oferta debe tener una distribución geográfica, una magnitud de cobertura, un grado de especialización técnica y un nivel de calidad que aborde las necesidades reales de los niños, niñas y adolescentes susceptibles de ser atendidos.

Contribuir a la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes, vulnerados/as, así como a la responsabilización y reinserción social de los adolescentes infractores/as de ley, a través de prestaciones de calidad mediante una red de programas ejecutados directamente o por organismos colaboradores del Servicio.

Como ya se mencionó anteriormente, se sugiere cambios en la orientación y formulación de los objetivos estratégicos expuestos, en el sentido de que éstos expresen con claridad cuál es el fin último hacia el que la institución debería enfocar todas sus actividades: la restitución de derechos, la prevención de la vulneración de derechos y la reinserción social.

Objetivo estratégico N° 2: Cautelar el uso eficiente de los recursos a través de un proceso de supervisión y seguimiento de los proyectos, a fin de mejorar la calidad de las prestaciones dando cumplimiento a los estándares establecidos por el Servicio.

Se considera que mejorar la calidad de las prestaciones que entrega SENAME a través de procesos de supervisión y seguimiento sustantivos y pertinentes, – idealmente adecuándolas a un estándar técnico que haga plausible la obtención de resultados finales positivos y permanentes – contribuye directamente a la restitución de derechos y la reinserción social de los beneficiarios del Servicio.

Cabe señalar que en el contexto de la institución, dedicarse a cautelar el uso eficiente de los recursos tiene sentido en la medida en que estas acciones se orientan a alcanzar mejores niveles de calidad en las prestaciones, con el fin de hacerlas más pertinentes y precisas en el logro de los objetivos planteados.

Objetivo estratégico N° 3: Fortalecer la institucionalidad dedicada a la atención de niños, niñas y adolescentes vulnerados/as en sus derechos y la rehabilitación de adolescentes que han infringido la ley, a través de la evaluación permanente de la oferta programática, a fin de adecuarlas a las políticas nacionales e internacionales sobre la materia

En la medida en que releva buenas prácticas, caracteriza usuarios y sus necesidades, y genera aprendizajes relevantes para aumentar la calidad y pertinencia de las prestaciones ofertadas, la evaluación permanente de la oferta programática contribuye al logro de la misión institucional. La adecuación a las políticas nacionales – para ser coherente y coordinado con otros sectores – e internacionales -para aprender nuevas experiencia y modelos de abordaje, así como incorporar compromisos y enfoques-, si promueve una orientación al logro de los objetivos planteados, contribuye a alcanzar lo propuesto en la misión de SENAME.

No obstante lo anterior, no queda claro a qué se refiere la redacción cuando menciona “Fortalecer la institucionalidad (...)”. Si hace alusión a la institucionalidad intersectorial necesaria para abordar de forma integral las necesidades de la infancia en vulnerabilidad en nuestro país, se considera que esa parte del objetivo excede las atribuciones del Servicio, quien es un actor más en el abordaje de problemas sociales de niños, niñas y adolescentes en Chile. En cambio, si se refiere al fortalecimiento institucional interno, se plantea que una institución más transparente, eficiente, eficaz, con más recursos humanos, físicos y financieros debería tener mayores capacidades para alcanzar la misión de restitución de derechos y reinserción social que hoy orienta a SENAME.

b) Consistencia entre Productos Estratégicos y Beneficiarios del Servicio

En cuanto a la coherencia horizontal, que aborda la relación entre productos estratégicos y sus respectivos beneficiarios/as, se evalúa la consistencia con los beneficiarios/as planteados, dadas sus características.

Producto Estratégico 1: Conocimiento para el Desarrollo de la Oferta Programática de SENAME

En cuanto a los beneficiarios/as a los que está dirigido, se considera pertinente plantear que cubre necesidades de información de la red de infancia (que es local, según corresponda), organismos del Estado y autoridades gubernamentales, Organismos Colaboradores Acreditados, centros de administración directa y medios de comunicación. No obstante, todos ellos son entidades externas a la

institución³⁸, y en ese sentido, parece necesario incluir en las definiciones estratégicas del Servicio un componente que se refiera explícitamente a la difusión del conocimiento generado, y/o a la existencia y mantención de canales de comunicación fluidos, a través de los cuales se asegure la entrega de información actualizada y pertinente a los beneficiarios/as que lo soliciten.

Desde luego que el conocimiento generado debe encontrarse disponible para las unidades de las divisiones internas de SENAME central y regional. Por ello, se sugiere incorporar elementos que mencionen la necesidad de mantener un intercambio de información efectivo tanto entre los departamentos del Servicio como entre su nivel central y sus niveles regionales. Para asegurar que la información generada sea utilizada de manera cabal es necesario que ésta esté disponible para todos quienes la necesiten de forma permanente y sistemática.

Producto Estratégico 2: Prestaciones de Promoción de Derechos y Prevención de la Vulneración de los mismos para Niños, Niñas y Adolescentes

El segundo producto estratégico de SENAME se refiere a las acciones desarrolladas en el ámbito promocional y preventivo específicamente. Parece coherente que sus beneficiarios/as sean niños, niñas y adolescentes vulnerados y/o amenazados en sus derechos, las familias de los anteriores, la red de infancia (local, en el nivel que corresponda), la comunidad local en general y los Organismos Colaboradores Acreditados.

Se sugiere incorporar como beneficiario/a de este producto a organismos del Estado, quienes son susceptibles de beneficiarse directamente de los proyectos intersectoriales de detección precoz de vulneraciones de derechos, pues en ellos pueden abordarse problemas específicamente relacionado con sus objetivos. Es el caso del tema de la deserción escolar para MINEDUC, el trabajo infantil para MINTRAB, el consumo problemático de drogas para SENDA.

Producto Estratégico 3: Prestaciones de Protección de Derechos para Niños, Niñas y Adolescentes Vulnerados en sus Derechos

Ya este producto estratégico está referido a las tareas que desarrolla SENAME respecto de los servicios que entrega para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos que se atienden en la red del Servicio, es coherente que este producto esté vinculado con los siguientes beneficiarios/as: Niños, niñas y adolescentes vulnerados y/o amenazados en sus derechos, Adolescentes imputados/as y/a condenados/as, Niños, niñas y adolescentes, y familias usuarias del Programa de Adopción, Familias de niños, niñas y adolescentes vulnerados y/o amenazados en sus derechos, Familias de adolescentes imputados/as y/a condenados/as, Comunidad Local, Tribunales, Defensoría Penal Pública y Fiscalías del Ministerio Público, Organismos Colaboradores Acreditados y Centros de Administración Directa.

Incluir a las familias de los niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos que son atendidos por programas de cualquiera de los tres ejes, es adecuado en cuanto enfatiza que ellas son parte del contexto estratégico de los individuos atendidos por los programas provistos por SENAME, y por lo tanto pueden ser un eje central de intervención – con objetivos, metodologías, plazos e indicadores asociados – si se quiere maximizar los egresos exitosos.

³⁸ Si bien quienes trabajan en Centros de Administración directa son contratados por el Servicio, en la práctica se desempeñan fuera de sus oficinas, y en ese sentido, pueden ser considerados como externos a SENAME.

Por otra parte, se considera necesario incluir a la red de infancia (local, en el nivel que corresponda) como beneficiario/a, pues otras instituciones relacionadas con la temática pueden verse beneficiadas de las acciones desarrolladas por los programas de diagnóstico, de adopción, residenciales y especializados, y las instituciones que los ejecutan en cada territorio.

Producto Estratégico 4: Prestaciones para Adolescentes Imputados y/o Condenados, conforme a estándares definidos por la Ley 20.084

En relación a este producto, se considera adecuado que se incluya a las familias de los adolescentes que reciben atención de los programas como beneficiarios/as, con el fin de que se destaque su rol como sujetos de atención de las intervenciones. En este punto es relevante incorporar a la familia extensa u otros adultos significativos que puedan constituir un entorno propicio para la restitución del derecho de vivir en familia y posibilitar la efectiva reinserción social.

También se sugiere incorporar a la red local de infancia como beneficiario/a del producto, pues diversos niveles de ésta – municipal, instituciones privadas que no son OCAs por ejemplo – pueden verse beneficiadas con éste, y a su vez se pueden establecer alianzas locales que fomenten la entrega de prestaciones pertinentes y oportunas.

2.1.5 Análisis de Consistencia Externa: Definiciones Estratégicas de la Secretaría y Administración General del Ministerio de Justicia y del Servicio Nacional de Menores

Como se ha mencionado anteriormente, las definiciones estratégicas entregan información acerca de los ejes orientadores del quehacer de una organización³⁹. Están referidas a qué es lo que hace la organización, cuáles son sus objetivos, y a los bienes y servicios a través de los cuales pretende cumplir los objetivos planteados.

A continuación se analizará la consistencia entre las definiciones estratégicas vigentes del Servicio Nacional de Menores y las del Ministerio de Justicia, así como también si el cumplimiento de los objetivos estratégicos identificados contribuye al logro de los objetivos relevantes del Ministerio.

En el Ministerio de Justicia existe solo una subsecretaría, que corresponde a la llamada Secretaría y Administración General. De este Ministerio dependen los siguientes servicios⁴⁰:

1. Gendarmería de Chile
2. Servicio Nacional de Menores
3. Servicio Médico Legal

Los organismos relacionados se presentan a continuación:

1. Corporación de Asistencia Judicial
2. Defensoría Penal Pública
3. Registro Civil y de Identificación
4. Superintendencia Quiebras

³⁹ Extraído de www.dipres.cl, http://www.dipres.gob.cl/control_gestion/definiciones.asp

⁴⁰ Según la información de la sección "Organigrama" del sitio web del Ministerio de Justicia. Por otra parte, el DL 3.346 señala que los siguientes 5 organismos dependen del MINJU: Consejo Nacional de Defensa del Estado, Servicio de Registro Civil e Identificación, Gendarmería de Chile, Sindicatura Nacional de Quiebras, Servicio Médico Legal y Servicio Nacional de Menores.

Como se menciona en la lista anterior, el Servicio Nacional de Menores es uno de los organismos que dependen directamente del Ministerio de Justicia.

En primer lugar, se presentan la misión estratégica del año 2012 de la Secretaría y Administración General del Ministerio de Justicia y la del Servicio Nacional de Menores, con el fin de compararlas y observar el grado de consistencia que existe entre ambas.

Tabla 2.10 Misión Institucional del Ministerio de Justicia - Secretaría y Administración General y del Servicio Nacional de Menores, 2012

Misión Institucional Secretaría y Administración General del Ministerio de Justicia	Misión Institucional del Servicio Nacional de Menores
Modernizar la gestión y perfeccionar los procesos del sistema de justicia, a través de la elaboración de políticas, planes y programas que establezcan mejoras y propicien el acceso de las personas a la justicia, contribuyendo además a la seguridad ciudadana, rehabilitación y reinserción social .	Contribuir a la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes, vulnerados/as, así como a la responsabilización y reinserción social de los adolescentes infractores/as de ley, a través de prestaciones de calidad mediante una red de programas ejecutados directamente o por organismos colaboradores del Servicio.

FUENTE: Definiciones Estratégicas 2012, Secretaría y Administración General Ministerio de Justicia, Ficha de Identificación.

Es evidente que existe un bajo grado de consistencia entre ambas definiciones, pues el único punto de coincidencia es el abordaje de la reinserción social. De la lectura de esta definición, se desprende que los principales focos de acción de la Secretaría y Administración General de Justicia son los temas de administración de justicia y la seguridad ciudadana.

Si bien la misión institucional de SENAME es consistente con lo establecido por el Decreto Ley que lo crea como Servicio, la dificultad estriba en que la misión institucional no está alineada con la misión ministerial. Este hecho da pie para preguntarse acerca de la pertinencia de que este Servicio dependa en su totalidad del Ministerio de Justicia.

Es probable que este hecho explique posibles dificultades que afectan el funcionamiento y financiamiento del Servicio. Como menciona la literatura referida a planificación estratégica, una organización cuya misión está fuera del “rubro” de la institución de la que depende, probablemente deba hacer esfuerzos adicionales para ser considerada y priorizada por la segunda.

No obstante lo anterior, por otra parte la orgánica del Ministerio de Justicia le entrega la función de “Formular políticas, planes y programas sectoriales, en especial respecto de (...) los sistemas asistenciales aplicables a los menores que carezcan de tuición o cuya tuición se encuentre alterada y a los menores que presenten desajustes conductuales o estén en conflicto con la justicia”.

Por lo tanto, en la medida en que se homologue “vulneración de derechos” a carecer de tuición, tenerla alterada, o presentar ajustes conductuales, existe espacio dentro del quehacer ministerial para visibilizar la problemática de los niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos o en riesgo de serlo. Este punto se vuelve relevante en la medida en que, de acuerdo a fuentes de SENAME, los beneficiarios vulnerados en sus derechos y aquellos infractores de ley serían las mismas personas, observadas en distintos momentos del tiempo.

En segundo lugar, se exponen a continuación los Objetivos Relevantes y luego los Objetivos Estratégicos del Ministerio de Justicia que son incluidos en las Definiciones Estratégicas institucionales para 2012, con el fin de compararlos con los Objetivos Estratégicos de SENAME.

Tabla 2.11 Comparación de Objetivos Relevantes del Ministerio de Justicia - Secretaría y Administración General y Objetivos Estratégicos del Servicio Nacional de Menores, 2012

N°	Objetivos Relevantes del Ministerio	Objetivos Estratégicos SENAME
1	Diseñar el nuevo Sistema de Justicia Civil para ser implementado gradualmente	Garantizar la oferta de programas a nivel nacional, a través de la disponibilidad de proyectos cuya cobertura de cuenta de la demanda real, para dar respuesta especializada e integral a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes, usuarios/as del Servicio
2	Reforzar el control de aquellos que se encuentren gozando de beneficios alternativos a la privación de libertad	Cautelar el uso eficiente de los recursos a través de un proceso de supervisión y seguimiento de los proyectos, a fin de mejorar la calidad de las prestaciones dando cumplimiento a los estándares establecidos por el Servicio.
3	Fortalecer la institucionalidad dedicada a la atención y rehabilitación de niños y adolescentes que hayan infringido la ley.	Fortalecer la institucionalidad dedicada a la atención de niños, niñas y adolescentes vulnerados/as en sus derechos y la rehabilitación de adolescentes que han infringido la ley , a través de la evaluación permanente de la oferta programática, a fin de adecuarlas a las políticas nacionales e internacionales sobre la materia.
4	Ampliar los Tribunales de Tratamiento de drogas.	
5	Fortalecer los procesos que permitan propiciar mejoras al sistema de justicia laboral.	
6	Mejorar las condiciones de vida de las personas privadas de libertad y evitar el contagio criminógeno a través de la segregación del Sistema Penitenciario, resguardando su dignidad y favoreciendo su rehabilitación y reinserción social y laboral.	
7	Acercar la justicia a las personas, a través de procesos breves, transparentes y eficientes.	

FUENTE: Elaboración propia en base a Definiciones Estratégicas Secretaría General Ministerio de Justicia y Servicio Nacional de Menores, 2012

De los siete objetivos relevantes del Ministerio, el N° 3 se encuentra directamente relacionado con el Objetivo Estratégico N° 3 de SENAME, pues ambos se refieren al fortalecimiento de la institucionalidad dedicada a la atención y rehabilitación de niños, niñas y adolescentes que han infringido la ley. Sin embargo, dicho objetivo estratégico también incluye la atención de quienes han sido vulnerados en sus derechos, puntualizando cómo se realizará lo anterior: “a través de la evaluación permanente de la oferta programática, a fin de adecuarlas a las políticas nacionales e internacionales sobre la materia”.

Nuevamente, se observa que el punto en común entre ambos set de definiciones consiste en la atención y rehabilitación de niños y adolescentes que han infringido la ley, dejando de lado aspectos esenciales de las acciones de SENAME, como la atención a quienes han sido vulnerados en sus derechos y/o tienen riesgo de serlo. Por lo mismo, se desprende que el logro de los objetivos estratégicos del Servicio no contribuye a alcanzar los objetivos relevantes del Ministerio, salvo en lo referente a la “rehabilitación” de los menores de 18 años.

En cuanto a los Objetivos Estratégicos del Ministerio de Justicia, se comparan con los de SENAME a continuación:

Tabla 2.12 Comparación de Objetivos Estratégicos del Ministerio de Justicia - Secretaría y Administración General y del Servicio Nacional de Menores, 2012

Nº	Objetivos Estratégicos Institucionales	Objetivos Estratégicos SENAME
1	Fortalecer el acceso a la justicia y su modernización, a través de reformas y modificaciones legales, que permitan establecer procedimientos judiciales breves y transparentes.	Garantizar la oferta de programas a nivel nacional, a través de la disponibilidad de proyectos cuya cobertura de cuenta de la demanda real, para dar respuesta especializada e integral a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes, usuarios/as del Servicio.
2	Contribuir a la seguridad ciudadana, impulsando mejoras que permitan optimizar la aplicación y control del cumplimiento de penas.	Cautelar el uso eficiente de los recursos a través de un proceso de supervisión y seguimiento de los proyectos, a fin de mejorar la calidad de las prestaciones dando cumplimiento a los estándares establecidos por el Servicio.
3	Promover y generar medidas y acciones de rehabilitación y reinserción, que permitan disminuir la reincidencia delictual de los infractores de ley.	Fortalecer la institucionalidad dedicada a la atención de niños, niñas y adolescentes vulnerados/as en sus derechos y la rehabilitación de adolescentes que han infringido la ley, a través de la evaluación permanente de la oferta programática, a fin de adecuarlas a las políticas nacionales e internacionales sobre la materia.
4	Mejorar y mantener la infraestructura sectorial, formulando planes y programas de inversión, coordinando su ejecución con instituciones públicas y privadas a fin de generar mejores condiciones de habitabilidad, hacinamiento y la entrega de las prestaciones institucionales.	
5	Mejorar la eficiencia y oportunidad en la entrega de las prestaciones institucionales requeridas por la ciudadanía.	
6	Promover instancias de difusión y acceso a la información que permitan a la ciudadanía acercarse a las temáticas propias del Sector.	

FUENTE: Elaboración propia en base a Definiciones Estratégicas Secretaría General Ministerio de Justicia y Servicio Nacional de Menores, 2012

Nuevamente, se observa que el segundo objetivo de cada institución tiene algún grado de conexión dado que en el ministerial se menciona el tema de la rehabilitación –que para los fines del análisis puede ser homologado al de reinserción social si éste se entiende como habilitación para volver a vivir en sociedad- y en el del Servicio se hace lo propio acerca del fortalecimiento del modelo de “reinserción social y/o familiar” para los adolescentes infractores de ley. En el caso de los objetivos estratégicos ministeriales, es claro que éstos están enfocados principalmente a realizar acciones que contribuyan a la entrega oportuna y eficaz de justicia a la ciudadanía (1, 4 y 5), a la seguridad ciudadana (2) y a la inversión y coordinación con los Servicios para asegurar una ejecución eficiente de los recursos.

Si bien por la amplitud del ámbito de acción de un Ministerio no es posible que los objetivos de un Servicio de su dependencia se vinculen con todos sus objetivos estratégicos, en este caso se observa que existe alineación en sólo un objetivo ministerial, vinculándose sólo con parte del objetivo estratégico de SENAME. A juicio de la consultora, esto constituye una dificultad importante para visibilizar al interior

del Ministerio las temáticas abordadas por el Servicio. Es por esto que la idea separar el Servicio de acuerdo a sus ejes: Protección de derechos y Primera Infancia y Justicia Juvenil – cobra relevancia.

2.1.6 Análisis de la Naturaleza Público-Privada de los Productos Estratégicos

Considerando las características de los productos estratégicos del SENAME, se busca identificar si alguno de ellos puede ser provisto por el sector privado (mercado) o en qué casos no se justifica su provisión o intervención del Estado para asegurar su acceso a ellos. Para cumplir este objetivo se analizarán los distintos bienes y servicios que provee el SENAME evaluando las circunstancias o condiciones en las que el mercado no sería eficiente, las cuales se denominan fallas de mercado y justifican la intervención del Estado.

a) Análisis de Pertinencia para Productos y Subproductos Estratégicos del Servicio Nacional de Menores

Los productos y subproductos estratégicos del Servicio Nacional de Menores serán analizados en la perspectiva de la naturaleza de los bienes y servicios provistos, con el fin de evaluar si se justifica la provisión pública de las prestaciones de SENAME. Para ello se utilizará un marco conceptual detallado en el ANEXO 6.

A continuación se presenta la clasificación de los productos del SENAME de acuerdo a tipos de bienes.

Tabla 2.13 Clasificación de Productos Estratégicos de acuerdo a Tipos de Bienes

Producto	Tipo de Bienes			
	1. Público	2. Propiedad Común	3. Privado	4. Club
	1	2	3	4
1.- Conocimiento para el desarrollo de la oferta programática de SENAME	X			
2.- Prestaciones de promoción de derechos y prevención de la vulneración de los mismos para niños, niñas y adolescentes.		X		
3.- Prestaciones de protección de derechos para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos		X		
4.- Prestaciones para adolescentes imputados y/o condenados/as, conforme a estándares definidos por la Ley 20.084		X		

Fuente: Elaboración propia en base a información secundaria

El producto N° 1 **Generación de conocimiento para el desarrollo de la oferta programática de SENAME**, corresponden a bienes públicos. Se considera que los componentes relacionados con la generación de información para los beneficiarios y los Organismos Colaboradores Acreditados es un servicio que es no rival y no excluible, ya que su consumo no afecta la disponibilidad del bien para todos los demás beneficiarios y no es posible cobrar un precio por su generación y disponibilidad por parte de los potenciales beneficiarios.

El producto estratégico N°2 **Prestaciones de promoción de derechos y prevención de la vulneración de los mismos para niños, niñas y adolescentes** es un bien de propiedad común. Ya que tiene características de bien rival. Al ser servicios provistos mediante subvenciones generadas por el Estado y ser éstas limitadas por un presupuesto determinado, se restringen los beneficiarios de acuerdo a la disponibilidad de recursos, por lo que el uso del bien por parte de algunos beneficiarios limita a los demás beneficiarios posibles. Por otra parte, es un bien no exclusivo, ya que no es posible cobrar un precio a los beneficiarios por su uso. Es así que dada las características anteriores podemos decir que este producto es un **bien de propiedad común**.

Finalmente, los productos estratégicos N°3 **Prestaciones de protección de derechos para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos** y N°5 **Prestaciones para adolescentes imputados y/o condenados/as, conforme a estándares definidos por la Ley 20.084.**, donde el SENAME cumple función de seleccionador, supervisor, evaluador y administrador de convenios de prestaciones entregadas por Organizaciones Sin Fines de Lucro para proveer estos productos, y las sobreatenciones de la ley de responsabilidad penal adolescente 20.084, o aplicaciones del artículo 80 bis de la ley 19.896 de Tribunales de Familia, e incluso, y por razones de fuerza mayor, las provisiones de servicio que deba hacer por sus propios medios el Servicio Nacional de Menores, son **bienes de propiedad común**. Esto ya que son servicios limitados en la cantidad de prestaciones que pueden ser otorgadas, ya sea por terceros o el Estado directamente, por lo que el acceso implica menor consumo para beneficiarios potenciales. Esto también aplica para el caso de las sobreatenciones y 80 bis, toda vez que los proyectos no están diseñados para un aumento de atenciones por sobre las programadas y el momento de la entrega de recursos no está alineado con el momento de la prestación realizada.

Luego, la calidad de los servicios obtenidos por los usuarios de interés del Servicio disminuye, ya que los proyectos no comprometen gasto permanente con ingresos transitorios, porque se supera la capacidad de diseño del proyecto y/o se disminuye la cantidad de recursos per cápita para el momento del ingreso y mientras no se rectifique la situación. Para todos los casos el atender a un beneficiario más (personas que requieren medida de protección o cumplir condenas) involucra un costo marginal positivo o dicho en otras palabras, disminuye el “consumo” de este servicio por parte de otros beneficiarios potenciales.

Asimismo, este Servicio no es excluible ya que no es posible excluir a potenciales consumidores de los beneficios entregados por este bien, lo anterior ya que no es posible establecer al menos mecanismos de copago por los beneficiarios o terceros, sin embargo perciben el beneficio directamente al ser beneficiarios de la medida. En particular, estos servicios al no ser excluibles implican además una serie de desafíos como por ejemplo, no poder ser financiados por medio del sistema financiero, al no existir garantías posibles de completar por parte de las personas que deban hacer uso del sistema, es decir aunque el mercado fuese eficiente y existiese información completa, los beneficiarios no podrían tener el acceso universal que es requerido por la legislación vigente.

De acuerdo a los datos disponibles, todos los productos estratégicos de SENAME generan una redistribución de ingreso progresiva. Toda vez que los beneficiarios de los bienes y servicios producidos por el servicio son una fracción mayor de personas en situación de pobreza o indigencia a la existente en la nación a la fecha. Es así como con una muestra de 1400 casos de diciembre del año 2010⁴¹ fue posible identificar que los beneficiarios en situación de pobreza o indigencia eran al menos el 55% del total de beneficiarios. A su vez, la CASEN 2009 identifica que el 15,9% de la población que

⁴¹ Senainfo, muestra Estudio de Caracterización de Residencias y Familias de Acogida Focus, 2012

vive en situación de pobreza, por lo tanto el hecho de que sobre el 50% de los beneficiarios del SENAME se encuentren en condición de pobreza, indica un importante nivel de focalización en población vulnerable y por lo tanto de redistribución progresiva.

Por todo lo anteriormente planteado, se concluye en este nivel de análisis, que todos los productos estratégicos de este servicio no son prescindibles, ya que todos los productos tienen carácter de bien público o bien de propiedad común, y representan a nivel agregado redistribución de ingreso progresiva desde la sociedad en su conjunto a sectores vulnerables. Finalmente, son bienes meritorios o preferentes porque generan bienestar para la sociedad y las personas tienen derecho a consumirlo independiente de su capacidad de pago. No obstante, pueden existir algunos productos estratégicos que si bien cumplen con estos criterios, no cumplan a su vez con criterios anteriores.

2.2 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

2.2.1 Conclusiones

- Las estadísticas entregadas por el Servicio están organizadas por atenciones realizadas, en lugar de por cada niño con su trayectoria al interior de la red⁴². Este hecho habla del bajo nivel de visibilización de que SENAME debe orientar sus acciones a restituir derechos y reinsertar socialmente a niños, niñas y adolescentes en lugar de cumplir metas asociadas a entregas de prestaciones.
- Salvo la lista de espera, la institución no cuenta con un sistema para cuantificar y caracterizar la demanda insatisfecha a lo largo del país. En este punto, resulta alentador la realización del Segundo Catastro de Niños en Situación de Calle de 2011.
- Si bien han existido esfuerzos para compartir bases de datos con otros sectores, la ausencia de un sistema de información integrado – Senainfo/24 horas/Gendarmería/ SIGFA por ejemplo – impide el aprovechamiento cabal de los datos registrados, así como el seguimiento de casos en su trayectoria por distintos sistemas⁴³.
- Las Definiciones Estratégicas de 2012 subsanan en buena medida las principales dificultades presentes en las de años anteriores. En la evolución de la misión institucional, los objetivos y productos estratégicos, y de los indicadores de desempeño estratégico se observa una progresiva orientación a resultados, así como el énfasis dado a las funciones verdaderamente estratégicas del Servicio para lograr alcanzar las metas que se ha impuesto.
- Respecto de los indicadores de desempeño institucional vigentes, se observa una tendencia hacia la medición de resultados – intermedios y finales – en la formulación de los indicadores. En la mayoría de ellos se considera el reingreso a los proyectos como la variable clave para medir el desempeño de las distintas modalidades, líneas de atención y/o ejes de ejecución.

⁴² Si bien con los sistemas de información existentes es posible seguir la trayectoria de un usuario dentro de la red SENAME, dentro de los documentos relevantes entregados por el Servicio al inicio del estudio, no se recibió ninguno que abordara esta temática clave.

⁴³ Acerca de la colaboración intersectorial, el Servicio señala que el anteproyecto de Ley de Servicio de Justicia Juvenil integra un Consejo Técnico Interministerial.

Existe la necesidad de contar con definiciones más claras y mejor fundamentadas, como por ejemplo, la operacionalización del concepto de egreso favorable, y la revisión del plazo de 12 meses para medir los reingresos según sea pertinente.

- En cuanto a la consistencia interna de las Definiciones Estratégicas de SENAME, se afirma que los distintos componentes son consistentes entre sí. No obstante, éstos son necesarios pero no suficientes para el logro de los objetivos institucionales. Se destaca la necesidad de reforzar progresivamente la orientación a resultados de la formulación de definiciones estratégicas futuras.
- En relación a la vinculación del Servicio con las definiciones estratégicas del Ministerio de Justicia, se observa falta de consistencia de las Definiciones Estratégicas del Servicio con las del Ministerio. Este es un obstáculo para la visibilización y consiguiente priorización de las temáticas estratégicas de SENAME al interior del Ministerio.
- En referencia al análisis de la naturaleza público privada de los bienes y servicios provistos por SENAME, los productos estratégicos evaluados tienen características de bienes públicos puros o de bien de propiedad común. En consecuencia, es pertinente la acción del Estado para su provisión, particularmente dada la subasignación de producción de dichos servicios que implicaría su provisión privada.

2.2.2 Recomendaciones

- Si bien se reconocen los esfuerzos hechos por SENAME, se recomienda que el Servicio solicite la realización de estudios de demanda, ya sea dentro del Ministerio de Justicia o a terceros, con el fin de estimar los recursos adicionales necesarios para cubrir progresivamente la demanda nacional. Se sugiere estudiar la demanda insatisfecha para temáticas específicas, como trabajo infantil, deserción escolar, explotación sexual, entre otros, considerando la distribución geográfica de la población y las necesidades de prestaciones especializadas por parte de ella. Se requieren recursos adicionales para la solicitud de estudios de demanda de toda la red SENAME. Por otra parte, el Servicio indica que de manera gradual ha desarrollado estudios o análisis de demanda para ciertas líneas de atención, es así como a partir del Sistema PMG de Descentralización/ Desconcentración ha procedido a contar con Diagnósticos Regionales actualizados anualmente (se incorpora demanda potencial, oferta regional y comunal, recursos intersectoriales a nivel local). En forma complementaria a lo anterior, el Servicio reconoce la necesidad de disponer de recursos humanos y/o financieros que permitan desarrollar ya sea de manera interna o por medio de estudios el comportamiento de la demanda.
- Se constata la necesidad de crear un sistema integrado de información que permita articular las bases de datos existentes relativas a la temática, permitiendo el intercambio expedito y oportuno de información entre Senainfo, 24 horas, Gendarmería y el Sistema Informático de los Tribunales de Familia (SIGFA).
- Se sugiere revisar la agrupación de las modalidades de atención en sus respectivas líneas de atención, para que éstas sean pertinentes al reunir proyectos de características comparables y/o similares, como Familia de Acogida y Residencias.

- Se recomienda orientar progresivamente las definiciones estratégicas hacia los resultados finales que desea obtener el Servicio: restitución de derechos y reinserción social.
- Respecto de la medición de resultados, se sugiere la operacionalización del concepto egreso favorable, así como la revisión de la cantidad de meses para medir reingresos para cada modalidad, línea o eje considerado. En relación al egreso favorable, se considera necesario el ejercicio de comparar reingresos de quienes egresaron favorablemente con los que no, para chequear si egreso favorable es adecuado.
- Con el objetivo de conocer el impacto de los programas de la institución, se recomienda realizar un seguimiento a muestras representativas de egresados de las modalidades relevantes para el Servicio, especialmente en lo relativo a variables que midan restitución de derechos y reinserción social. Para ello, el Servicio deberá coordinar con MINJU la realización de estudios legales para asegurar que pueda llevarse a cabo el seguimiento.
- Se recomienda acordar un mecanismo presupuestario y administrativo que permita una asignación de recursos pertinente, especialmente en términos de horizonte temporal, y que sea adecuado para el cumplimiento de la legalidad vigente de sobreatenciones de la ley N° 20.084 y el Artículo 80 bis de la Ley de Tribunales de Familia. Esto implica una programación futura de mayores recursos, así como una mejor gestión del Servicio con los recursos asignados actualmente.

3 GESTIÓN ORGANIZACIONAL

3.1 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y GESTIÓN DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES

En este capítulo se propone evaluar la gestión organizacional de SENAME a través del análisis de los procesos relacionados con la Provisión de Bienes y Servicios, es decir, los procesos por los cuales SENAME dispone de su oferta programática, ya sea vía administración directa o mediante proyectos y programas ejecutados por Organismos Colaboradores Acreditados.

De acuerdo a lo expresado anteriormente, se presentan y analizan los procesos de provisión de bienes y servicios que desarrollan los departamentos técnicos en las Líneas de Acción de Protección de Derechos, Justicia Juvenil y Adopción; a saber, el Desarrollo de la Oferta, la Ejecución y Seguimiento de los proyectos y programas, y la Evaluación de la Oferta.

La evaluación de los procesos estratégicos tiene por objetivo determinar el nivel de madurez de los procesos que ejecutan los Departamentos Técnicos y en qué medida pueden ser perfeccionados para cumplir los objetivos estratégicos propuestos por SENAME. Con el fin de evaluar los procesos, este diagnóstico provee la descripción de las principales características y particularidades de cada uno de éstos, lo cual permite emitir juicios orientados al mejoramiento de la gestión.

Para lo anterior, se presentará en primer lugar, el Organigrama Institucional de SENAME y se describirá su estructura y los objetivos y funciones de sus Departamentos Técnico Sociales ya mencionados, en función de los objetivos de este estudio. Lo anterior, con el propósito de establecer un marco conceptual sistematizado para el análisis de los procesos de provisión de bienes y servicios.

En segundo lugar, se presentará el Mapa de Procesos de SENAME y se describirán los tres macro procesos del Servicio, es decir, Procesos de Apoyo, Procesos de Provisión de Bienes y Servicios, y Procesos de Control y Mejora.

En tercer lugar, se realizará la descripción, análisis y evaluación de cada uno de los Procesos de Provisión de Bienes y Servicios; describiendo primero los flujos y responsables del proceso en cuestión, y evaluando luego los principales subprocesos de cada uno con la información disponible. Se termina analizando los nudos críticos procedimentales que son transversales a los tres procesos de provisión de bienes y servicios.

Finalmente, se presentarán las principales conclusiones y recomendaciones surgidas a partir del análisis anterior.

El siguiente análisis se desarrolló utilizando principalmente Entrevistas en Profundidad realizadas a funcionarios del Servicio, los resultados de la aplicación del instrumento Hammer y el "Diagnóstico basado en la norma ISO 9001:2008 del estado actual de los procesos del Servicio Nacional de Menores para la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad", SENAME, 2011.

3.2 ORGANIGRAMA INSTITUCIONAL SENAME

El Servicio Nacional de Menores tiene una estructura organizacional liderada por un Director Nacional, que tiene por propósito general, “dirigir, organizar, planificar, coordinar y supervigilar el funcionamiento del Servicio, velando por el cumplimiento de la normativa que lo rige y la misión que posee el Servicio Nacional de Menores”.⁴⁴

El SENAME cuenta con cuatro Unidades: Estudios, Comunicaciones, Relaciones Internacionales e Infraestructura e Inversiones, que tienen responsabilidades transversales a todo el Servicio en las materias que les competen, y que actúan de manera independiente entre sí y con los Departamentos.

A su vez, se cuentan ocho Departamentos: Jurídico, Auditoría, Administración y Finanzas, Protección de Derechos, Justicia Juvenil, Adopción, Planificación y Control de Gestión, y Personas, que se encuentran directamente alineados a las Unidades Regionales de la materia.

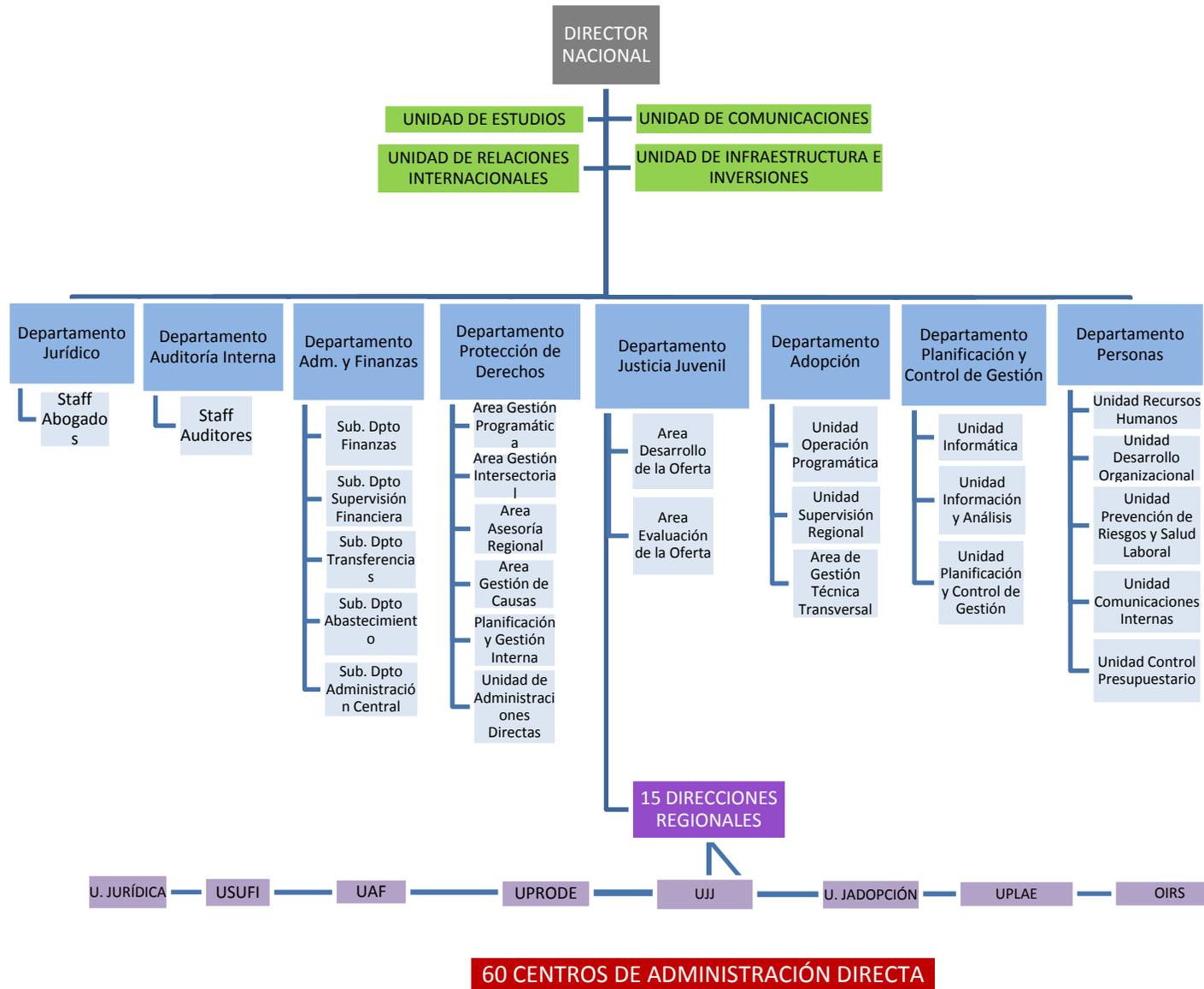
Las 15 Direcciones Regionales se conforman, así, como un espejo de la Dirección Nacional, y tienen dependencia directa de ésta.

Respecto a las Unidades Regionales, el organigrama refleja una dependencia directa de éstas a la Dirección Regional, sin embargo, y a partir de la información levantada en terreno, hay diferentes versiones en el Servicio acerca de las relaciones entre unidades y departamentos. Por una parte se menciona el hecho de que las ocho unidades dependen directamente del departamento correspondiente de la Dirección Nacional, y no de la Dirección Regional, lo que causa ciertos desajustes procedimentales y comunicacionales en los equipos regionales, al no existir flujos de información directos con la Dirección Regional sino que con el Departamento a nivel nacional. Por otro lado se menciona que las comunicaciones pueden ser directas en los casos que se requiere información o propuestas sobre temas específicos, pero se mantiene informado al director/a regional respectivo.

Por último, se encuentran los 60 Centros de Administración Directa, de los cuales 50 corresponden al Eje de Justicia Juvenil y 10 al Eje de Protección de Derechos. Según el Decreto Ley 2.465 en su Art. 12, N°1, a los Directores Regionales les corresponderá “dirigir la marcha administrativa, técnica y orgánica de las Casas de Menores y demás establecimientos de prevención, protección y rehabilitación del Servicio en la Región, y los sistemas asistenciales, de acuerdo con las instrucciones del Director Nacional”.

A continuación, y como marco de referencia para el análisis posterior, se describen los objetivos y funciones de los Departamentos Técnicos Sociales del Servicio Nacional de Menores, es decir, Protección de Derechos, Justicia Juvenil y Adopción.

⁴⁴ “Perfiles de Cargos basados en competencias hasta 4º nivel funcional”, SENAME



Puesto que el foco de esta evaluación y de la presente sección de Gestión Institucional está en los procesos de provisión de bienes y servicios, se describirán en mayor profundidad los Departamentos Técnicos Sociales, que son los encargados de los procesos de Desarrollo de la Oferta, Ejecución y Seguimiento, y Evaluación de la Oferta; procesos que serán analizados en profundidad en este capítulo.

3.2.1 Objetivos y Funciones Departamentos Técnicos de Provisión de Bienes y Servicios

A continuación se presentan los ámbitos de responsabilidad, objetivos y funciones de los Departamentos Técnicos de SENAME que desarrollan las tareas de provisión de bienes y servicios, a saber, los Departamentos de Protección de Derechos, Justicia Juvenil y Adopción.

a) Departamento de Protección de Derechos:

Ámbito de Responsabilidad

Diseñar y asesorar la oferta nacional, regional y local de servicios y programas orientados a la protección y promoción de derechos de la infancia y adolescencia, así como su reparación y restitución.

Objetivos del Departamento

Generar conocimientos y diseñar modelos y metodologías de intervención en el ámbito de la Protección Especial de derechos de niños/as y adolescentes, a través del fortalecimiento de las direcciones regionales, proveedores (instituciones colaboradoras acreditadas) y del trabajo colaborativo con los sectores involucrados.

Área Gestión Programática

Objetivo: Contar con un sistema de gestión del conocimiento programático y temático, efectivo y sistemático, que aporte continuamente al fortalecimiento y desarrollo técnico del Servicio.

Funciones:

- Diseñar modelos, orientaciones, bases: estándares y manuales.
- Gestionar, monitorear, sistematizar y evaluar diseños de intervención e implementación de las líneas de acción.
- Disponer de estudios y estándares de modelos internacionales de intervención.
- Retroalimentar a las áreas de asesoría regional, gestión intersectorial y control de gestión (así como a los equipos regionales y otros).
- Diseñar y gestionar proceso técnico de los concursos de proyectos de acuerdo a la Ley 20.032.
- Diseñar y gestionar evaluación anual de la ejecución de los proyectos desarrollados por colaboradores acreditados.
- Coordinar el tema calidad, transversalmente en el Departamento.

Área Gestión Intersectorial

Objetivo: Proponer, diseñar y/o facilitar el desarrollo de estrategias de acción conjunta, entre SENAME (DEPRODE) y organismos públicos y/o privados relevantes, que favorezcan la integralidad de la intervención local en el ámbito de la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Funciones:

- Fortalecer la capacidad de gestión regional con diversos sectores estratégicos en conjunto con el Área de Asesoría Regional y Departamentos correspondientes.
- Incorporar los logros de la gestión intersectorial a los modelos programáticos, en conjunto con el Área de Gestión Programática.
- Identificar necesidades no cubiertas por la oferta sectorial local, y contribuir a la búsqueda de soluciones en conjunto con otros sectores públicos.
- Elaborar y/o ejecutar propuestas técnicas, según oportunidades de cooperación internacional o en respuesta a peticiones de Organismos Internacionales, en conjunto con la Unidad de Relaciones Internacionales, en pro de potenciar la intervención dirigida a los niños, niñas y adolescentes y sus familias.
- Coordinar la mesa del tema Sistema Local de Protección de Derechos, transversalmente en el Departamento.

Área Asesoría Regional

Objetivo: Contribuir en el proceso de desarrollo y mejoramiento continuo de la gestión y proceso de supervisión de las Direcciones Regionales.

Funciones:

- Asesorar en gestión y definición regional de la oferta
- Asesorar a los equipos regionales en la implementación de las líneas de acción
- Monitorear la ejecución de protección a nivel regional
- Asesorar el proceso de supervisión regional y el funcionamiento de las Unidades Regionales de Protección de Derechos.
- Coordinar y gestionar con los niveles regionales la capacitación para Organismos Colaboradores Acreditados
- Monitorear y asesorar a las Direcciones Regionales en materia de metas del Área de Protección de Derechos
- Gestionar el proceso de licitación de proyectos
- Tramitar adecuaciones de la oferta
- Monitorear acciones para la atención de casos
- Sistematizar desde el nivel regional requerimientos de diseño, sectoriales u otros para retroalimentar a diseño y gestión intersectorial
- Coordinar el tema capacitación, transversalmente en el Departamento

Área Gestión de Causas

Objetivo: Resguardar la aplicación de leyes e instrumentos jurídicos vigentes en las actuaciones en el ámbito de la Protección de Derechos de niños y niñas que le compete al Servicio.

Funciones

- Asesorar técnicamente a los abogados del Servicio del área de Protección de Derechos y controlar la tramitación de las causas judiciales llevadas por el Servicio (Medida protección y querellas) en todo el país y en el desempeño de la función de curadores ad –litem en que han sido designados.
- Asesorar técnicamente los casos emblemáticos llevados por los Programas de Representación Jurídica.
- Asesorar técnicamente al Director Nacional, Jefatura y equipos, cuando lo requieran en materias jurídicas de protección o relacionadas.-
- Asesorar técnicamente al Departamento de Protección de Derechos.
- Representar al Departamento en instancias externas al servicio, de naturaleza jurídica, relacionadas a infancia y protección de derechos.

- Otros (Atención de público usuario que llega a SENAME, Asesoría técnica a UCOM y Relaciones Internacionales, Preparación respuesta a consultas derivadas desde Presidencia o gabinete de la primera dama)

Planificación y Gestión Interna

Objetivo: Asesorar y dar soporte a Jefatura y Áreas en materias relevantes para el logro de los objetivos departamentales, a través de un trabajo en equipo tendiente a fortalecer los procesos de planificación, información y monitoreo de gestión para el mejoramiento continuo.

Funciones:

- Coordinar proceso de planificación del trabajo anual
- Coordinar y elaborar la propuesta de indicadores y metas para los instrumentos de gestión institucional.
- Coordinar y monitorear el avance de metas trimestralmente y actualización CMI
- Coordinar y elaborar propuesta de presupuestos exploratorios
- Coordinar temas transversales como Matriz de Riesgos
- Mantener control interno y asesorar a los equipos en aspectos presupuestarios del Departamento, en transferencias a organismos colaboradores del Área de Protección, y viáticos y pasajes.
- Tramitar modificaciones de convenios derivadas de órdenes de ingreso por el artículo 80 bis de la Ley 19968, para el pago de casos ingresados por esa vía.
- Apoyar procesos de licitaciones
- Efectuar estudios solicitados por Jefatura
- Llevar materias de Transparencia

Unidad de Administraciones Directas

Objetivo: Consolidar un proceso de intervención especializada para la atención de niños, niñas y adolescentes de mayor complejidad, en Centros Administrados directamente por SENAME, en el ámbito de la Protección de Derechos.

Funciones:

- Diseñar lineamientos técnicos del Programa de Administración Directa
- Instalar un proceso de intervención especializada para la atención reparatoria de niños, niñas y adolescentes de mayor complejidad, en Centros Administrados directamente por SENAME.
- Fortalecer las capacidades y competencias técnicas de los distintos estamentos que conforman los equipos para reforzar el proceso de especialización técnica de la intervención.
- Monitoreo y asesoría para el cumplimiento de los compromisos y logros del Programa
- Diseñar instrumentos orientados a fortalecer el proceso de supervisión de los Centros de Administración Directa.
- Asesorar técnica y administrativamente a los Centros de Administración Directa
- Coordinar acciones y búsqueda de recursos que permita mejorar la infraestructura de los inmuebles de los Centros de Administración Directa

b) Departamento de Justicia Juvenil

Ámbito de Responsabilidad

Regular y asesorar la oferta nacional, regional y local de centros y programas orientados a la responsabilización y reinserción social de los y las adolescentes infractores de ley.

Objetivos

- Ampliar y diversificar la oferta programática conforme a los requerimientos del Proyecto de Ley de Responsabilidad Penal Adolescente.
- Facilitar el acceso de los y las adolescentes infractores de ley a programas de intervención especializada, en los casos que presenten problemáticas que así lo requieran.
- Optimizar la calidad de la intervención con los/as adolescentes conforme al Enfoque de Derechos y a las orientaciones técnicas de los modelos.
- Mejorar las oportunidades de acceso de los/as adolescentes infractores/as de ley a las políticas y programas sociales.

Área Desarrollo de la Oferta

Objetivo: Asegurar la oferta programática a través del diseño y la innovación técnica, impulsando el mejoramiento continuo en la intervención de jóvenes infractores (as) de Ley.

- Elaboración de estándares, lineamientos y documentos técnicos
- Coordinación Intersectorial
- Transferencia a regiones de orientaciones y lineamientos
- Innovación técnica a través de proyectos piloto

Área Evaluación de la Oferta

Objetivo: Retroalimentar el desarrollo de la oferta, tendiendo hacia el mejoramiento continuo en la atención de jóvenes infractores(as) de Ley, a través del diseño e implementación de modelos evaluativos, tanto de las líneas programáticas como de los procesos asociados a ellas.

- Modelo evaluativo programas
- Descentralización
- Análisis de información y estudios
- Diseño y monitoreo de metas e indicadores de gestión

c) Departamento de Adopción

Ámbito de Responsabilidad

Supervigilar, normar y asesorar a las Unidades de Adopción regionales y Organismos Acreditados ante el Servicio para desarrollar Programas de Adopción, así como también a los Programas orientados a la protección de derechos de niños y niñas menores de 6 años de edad, regulando la oferta nacional, regional y local de éstos.

Objetivo del Departamento

Otorgar protección y restablecer el derecho de todo niño, niña y adolescente de vivir en familia.

Área de Operación Programática

- Realización de las actividades propias de Autoridad Central en el marco del Convenio de La Haya, relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional.
- Ejecución de las adopciones de niños/as chilenos por parte de matrimonios residentes en el extranjero (adopción internacional)
- Dirección y ejecución del Subprograma Búsqueda de Orígenes

Área de Supervisión Regional (Asesoría)

- Supervisión y Asesoría técnica jurídica presencial y no presencial a las Unidades Regionales de Adopción con el objetivo de favorecer que el Programa de Adopción se ejecute acorde a los lineamientos y normativas respectivas.

- Elaboración de lineamientos para la ejecución de los procesos de supervisión de la oferta programática del área de adopción, como así mismo el monitoreo y evaluación de su ejecución.
- Fiscalización tanto a las Unidades Regionales de Adopción como a los Programas de Adopción desarrollados por los Organismos Colaboradores Acreditados frente a situaciones irregulares y a solicitud del Director Nacional
- Elaboración y ejecución de un plan de capacitación dirigido a los equipos profesionales del área de adopción
- Creación de lineamientos, normativas y coordinación del proceso de acreditación de profesionales evaluadores externos.
- Control y seguimiento del cumplimiento de metas de las unidades regionales de adopción.

Área de Gestión Técnica Transversal

- Coordinar y ejecutar el proceso del Plan Estratégico del Departamento de Adopción y efectuar evaluaciones periódicas respecto del cumplimiento de éste.
- Ejecutar y/o ser Contraparte Técnica en el diseño de estudios del área. Realizar estudios, investigaciones o aportes para integrar en revistas especializadas sobre infancia y adolescencia. Participación en el comité editorial de la Revista Señales.
- Elaboración, medición, análisis y control de indicadores de gestión del área. Elaboración, revisión y rediseño de instrumentos de medición propios del área.
- Actualización y perfeccionamiento de las normativas y orientaciones técnicas programáticas
- Diseño y evaluación de bases de licitación
- Desarrollo y mantención de bases de datos, elaboración y actualización de reportes de datos ADOPSEN
- Participación con otros departamentos en temas como: matriz de riesgo, descentralización, macro-proyecto, transparencia activa, seguridad de la información, y otros.
- Materias presupuestarias y financieras.
- Proporcionar estadísticas en materia de adopción para la Unidad de Comunicaciones y para consultas de investigadores externos

3.3 EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN ORGANIZACIONAL DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES

El SENAME al igual que todos los Organismos del Estado cuenta desde el año 1998 con la Ley 19.553 que "Concede Asignación de Modernización y otros Beneficios que Indica" y la Ley 19.618 de 1999 que modifica la anterior, donde se crean los programas de mejoramiento de la gestión para que con el cumplimiento de metas por parte de los funcionarios públicos éstos obtengan una asignación de modernización.

Es así como respecto a los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), la Dirección de Presupuestos ha señalado que: "(los PMG) han sido un instrumento de apoyo a la gestión de los Servicios Públicos, basado en el desarrollo de áreas estratégicas comunes de la gestión pública para un cierto estándar predefinido. El cumplimiento de etapas de desarrollo está asociado a un incentivo monetario a los funcionarios. Se ejecuta a través de los procesos de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los programas de mejoramiento de los servicios.

A partir del año 2001 los PMG se han centrado en el desarrollo de sistemas de gestión mejorando las prácticas en los servicios públicos. Luego de cuatro años de aplicación, los resultados obtenidos

en esta primera fase, muestran que los PMG han sido un buen instrumento. En efecto, en estos años, de acuerdo a definiciones técnicas elaboradas al interior del sector público por parte de una red de expertos, los servicios han avanzado en el desarrollo de los sistemas de gestión que forman parte de sus respectivos PMG. Lo anterior ha permitido que los funcionarios reciban un beneficio económico, a la vez que se construye una base más sólida a partir de la cual enfrentar otras exigencias y procesos propios de un sector público que se moderniza para cumplir con sus principales desafíos.

Con el objeto de profundizar los avances logrados no es suficiente el reconocimiento al interior del sector público. En este nivel de desarrollo de los PMG, en que un gran número de servicios alcanzan las metas definidas, se requiere la aplicación de un estándar externo que continúe promoviendo la excelencia en el servicio público, pero que también haga reconocibles los logros por parte del conjunto de la sociedad. Con este fin, la formulación de los PMG correspondientes al año 2005 introduce los primeros elementos para transitar hacia un mecanismo de certificación externa de sistemas de gestión para los servicios públicos -reconocido internacionalmente a través de las Normas ISO - respondiendo además al compromiso establecido en el Protocolo que acompaña el despacho del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2004, suscrito por el Gobierno y la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional.

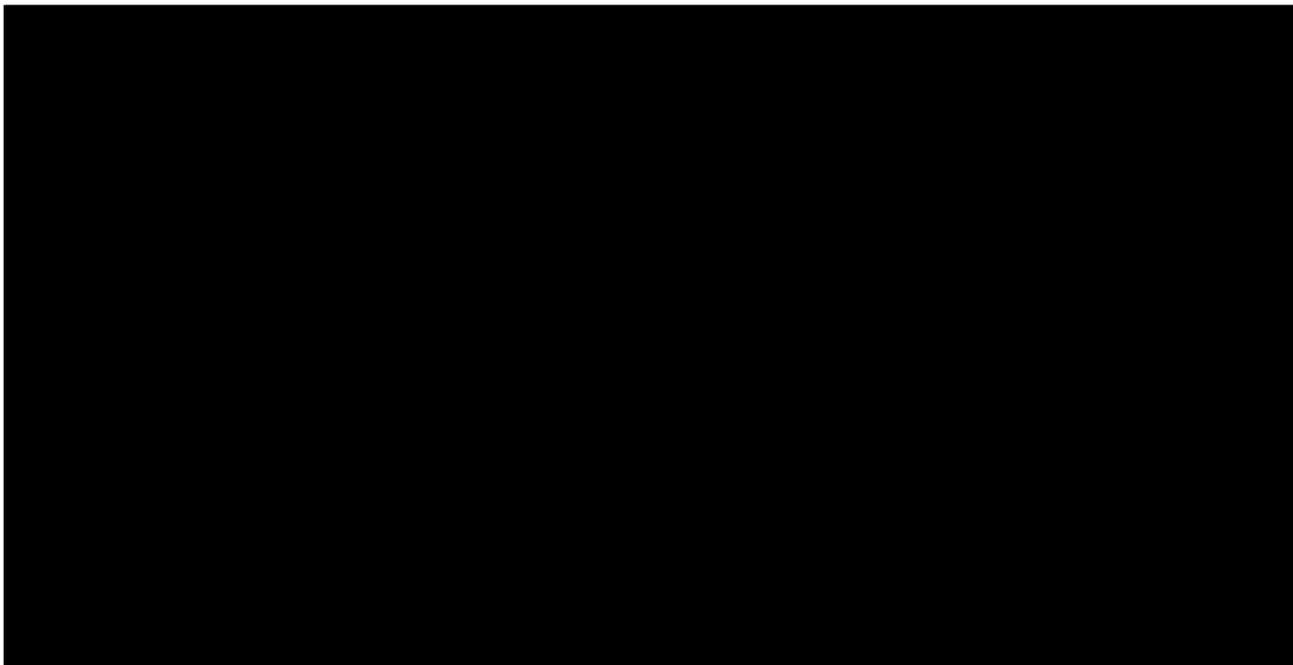
En Agosto de 2011 el Servicio comenzó la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad impulsado por el gobierno. Este sistema señala como objetivo: "Mejorar la gestión de la institución a través de la implementación, seguimiento y mantención de un Sistema de Gestión de la Calidad certificado bajo la norma ISO 9001:2008 con alcance regional, si corresponde. Considerando al menos los procesos de provisión de bienes y/o servicios necesarios y factibles de certificar incorporando la perspectiva territorial y de género, y con el apoyo de procesos de soporte y de gestión estratégica. Todo ello, enfocado en aumentar la satisfacción de los clientes/ beneficiarios y/o usuarios."⁴⁵

Cabe destacar además que los Programas de Mejoramiento de la Gestión han sido adaptados de acuerdo al proceso de mejora que ha tenido el Servicio durante el tiempo. Es así como el PMG durante el año 2002 definía hasta cuatro niveles de Objetivos de Gestión, los que definían una Etapa de Desarrollo o Estado de Avance. El año 2003 esto fue ampliado a seis etapas de desarrollo o estado de avance, mientras que el 2007 se crea un nuevo nivel de avance, existiendo así siete niveles de avance posibles. Por otra parte el año 2009 se diferencian los grados de avance en mayor medida, diferenciándose dos marcos posibles, el marco básico y el marco avanzado que está relacionado a procesos que deben ser certificados bajo la norma ISO. Finalmente el año 2011, se reemplaza el marco avanzado por el marco de la calidad.

Es así como en estos diez años de historia de los Programas de Mejoramiento de la Gestión, el Servicio ha sido permanentemente evaluado respecto de las temáticas propias de su gestión como servicio público. En el siguiente cuadro se puede observar la evolución de los PMG y el resultado del servicio entre los años 2002 y 2011.

⁴⁵Objetivos de Gestión por Sistema. PMG 2011, www.dipres.cl

Tabla 3.1 Cumplimiento PMG's SENAME 2002 - 2011



FUENTE: Elaboración propia en base a información de la Dirección de presupuesto.

Del análisis del cuadro anterior podemos observar que de acuerdo a la información disponible el Servicio ha tenido una buena gestión desde la perspectiva de gestión de la Dirección de Presupuestos, logrando que el Servicio sólo haya reprobado un año el cumplimiento de todos sus PMG. También se observa que los PMG sufren modificaciones a lo largo del tiempo respecto de las materias evaluadas. Este asunto es relevante, toda vez que la credibilidad del sistema está basada en su capacidad de tener reglas del juego permanentes en el tiempo de manera de adaptar los procesos a los estándares de calidad requeridos por el Estado, los que a su vez son definidos de acuerdo al mandato legal por los Ministros de Cartera y los Ministros del Interior, Secretaría General de la Presidencia y de Hacienda, lo que finalmente termina generando un proceso de mejora continua de los procesos generales a ser repartición pública de los servicios del Estado.

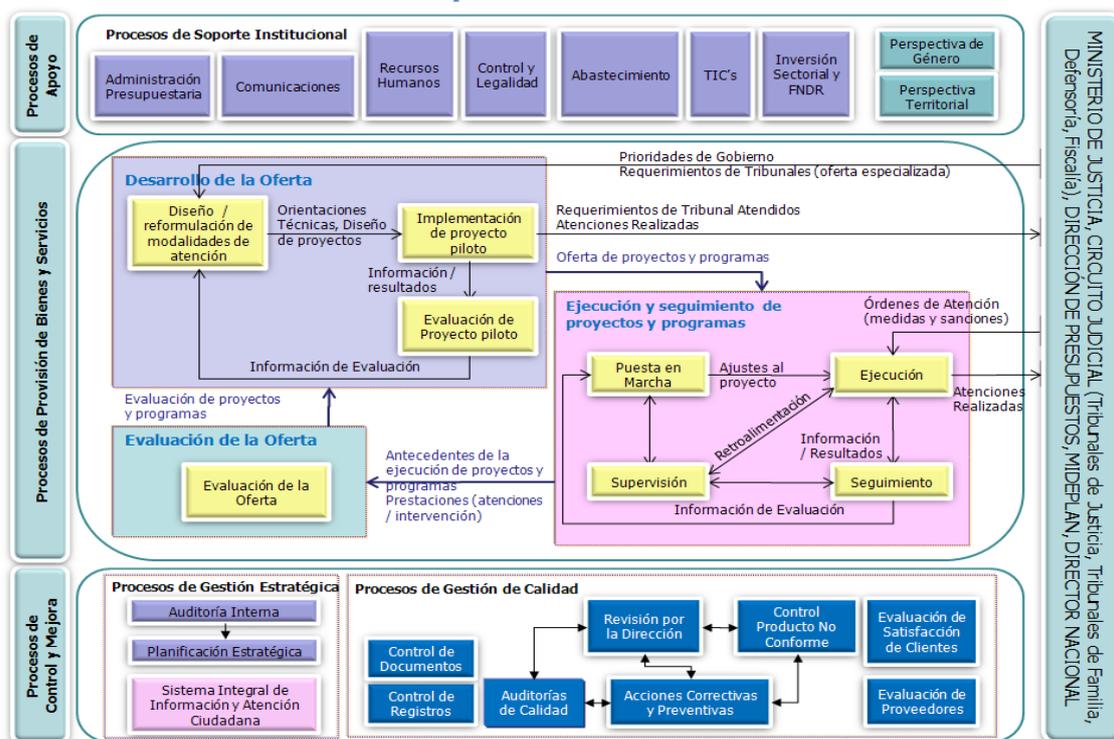
Durante el año 2010, se realizaron cambios al sistema de PMG, de manera de racionalizar sus ámbitos de control y focalizar sus esfuerzos en mejorar el proceso de provisión de bienes y servicios de la administración pública. Es así como para el año 2011 existe el nuevo PMG "Sistema de Gestión de la Calidad", el que busca certificar los procesos relacionados a la provisión de bienes y servicios. Es así como durante el año 2011 se realizó una primera etapa donde se elaboró un diagnóstico de Calidad institucional para medir la prioridad que tenía cada uno de los procesos y subprocesos de provisión de bienes y servicio de acuerdo a criterios previamente definidos por la Dirección de Presupuestos. Con estos datos y las definiciones de las autoridades pertinentes al interior del Servicio se genera un Plan Trienal de trabajo, para planificar en un horizonte temporal la ejecución de acciones necesarias para obtener la Certificación ISO. Finalmente el Servicio desarrolló un programa de trabajo de Implementación para el primer año para poder obtener la certificación de los procesos y subprocesos de provisión de bienes y servicios susceptibles de certificar durante el presente año.

Como resultado de esta etapa se identificaron los procesos asociados a la provisión de bienes y servicios estratégicos de la institución y su interacción, explicitando aquellos que se certificarán bajo la Norma ISO 9001 y su aplicación regional. Finalmente el Servicio optó por definir el alcance de la certificación al subproceso de Supervisión y al proceso "Monitoreo de la Gestión Institucional" del macro proceso de Control y Mejora. Sin perjuicio de lo anterior, posteriormente serán descritos

y analizados todos los procesos y subprocesos de bienes y servicios independiente de si serán certificados o no.

En el documento “Diagnóstico basado en norma ISO 9001:2008 del estado actual de los procesos del Servicio Nacional de Menores para la implementación del sistema de gestión de la calidad” (2011), el Servicio, en el marco de priorizar los procesos factibles y necesarios de certificar, declara tener los siguientes procesos.

3.2 Mapa de Procesos de SENAME



FUENTE: “Diagnóstico basado en Norma 9001:2008 del estado actual de los procesos del Servicio Nacional de Menores para la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad”. SENAME, agosto 2011.

Como se aprecia en el diagrama anterior, SENAME define tres conjuntos de procesos, que para los fines de este estudio llamaremos “macro procesos”, los que definen el ámbito de acción del Servicio. Estos son:

1. Macro procesos de Apoyo,
2. Macro procesos de Provisión de Bienes y Servicios, y
3. Macro procesos de Control y Mejora.

Los procesos del mapa los podemos agrupar de la siguiente forma⁴⁶:

- **Procesos de control, mejora y soporte:** Son aquellos que interactúan con todos los procesos de negocio, y corresponden a procesos necesarios para la implementación de sistemas de control de la gestión y transmisión de los principios de la gestión de la calidad. En este caso, deben establecerse los seis procedimientos obligatorios que establece la norma ISO 9001:2008, y complementarse con otros procedimientos denominados de apoyo, tales como, revisión por la dirección, evaluación de la satisfacción del cliente, evaluación de proveedores, entre otros. En este caso se puede identificar a los macro procesos 1 y 3.

⁴⁶Diagnóstico basado en norma ISO 9001:2008 del estado actual de los procesos del Servicio Nacional de Menores para la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad, Agosto 2011

- **Procesos operativos o de negocio:** constituyen la secuencia de actividades que agrega valor a cada una de las etapas de cada proceso de provisión de bienes y servicios involucrado. Esta secuencia de actividades se considera desde la identificación de las necesidades del cliente hasta la entrega (producto del sistema) y la retroalimentación de los clientes a los procesos, contribuyendo al mejoramiento continuo del sistema. En este caso se puede identificar al macro proceso 2.

En conclusión, el Servicio se encuentra al igual que toda la administración pública, en un proceso de mejora continua en el marco de la existencia de los Programas de Mejoramiento de la Gestión, los que alinean mediante los incentivos de desempeño colectivo a los funcionarios públicos en el logro de los objetivos definidos por los entes rectores en estas materias (Interior, SEGPRES, Hacienda y Justicia) contando con un desempeño destacado durante el periodo de vigencia de esta metodología. Actualmente el marco de gestión de la calidad impone nuevos desafíos de mejora al SENAME, especialmente en los procesos de provisión de bienes y servicios, los que serán analizados en base a la información disponible y el criterio de la consultora en la sección siguiente.

3.4 EVALUACIÓN PROCESOS DE PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

Como se aprecia en el mapa de procesos de la sección anterior, SENAME define tres procesos dentro de la provisión de bienes y servicios:

- a) Desarrollo de la Oferta,
- b) Ejecución y Seguimiento de Proyectos y Programas,
- c) Evaluación de la Oferta.

También se definen como los subprocesos participantes en la generación de los productos estratégicos relevantes para el desempeño de la institución, los siguientes:

1. Diseño / reformulación de modalidades de atención
2. Implementación de proyecto piloto
3. Evaluación de Proyecto piloto
4. Puesta en Marcha
5. Ejecución
6. Supervisión
7. Seguimiento
8. Evaluación de la Oferta

A continuación se describen y evalúan los procesos mencionados, a partir de la información levantada en entrevistas a informantes clave de SENAME.

3.4.1 Desarrollo de la Oferta

En esta sección, se evaluará el proceso de desarrollo de la oferta, identificando sus sub-procesos y los nudos críticos asociados a ellos, de manera de evaluar las gestiones procedimentales del Servicio Nacional de Menores.

El proceso de desarrollo de la oferta se refiere al levantamiento de información vinculada a la caracterización de la oferta y demanda programática, en función del mejoramiento continuo de la oferta del SENAME, y es un proceso realizado de forma centralizada y ejecutado por la Dirección Nacional.

Este proceso tiene como sub procesos, el diseño y/o reformulación de las modalidades de atención, la implementación de proyectos piloto, y la evaluación de proyectos piloto.

a) Diseño y/o Reformulación de Modalidades de Atención

El diseño y/o reformulación de modalidades de atención es un proceso desarrollado por los Departamentos Técnicos de Protección de Derechos, Justicia Juvenil y Adopción, quienes realizan el diseño de la oferta o reformulación de las modalidades de atención existentes para su eje de ejecución específico.

En este proceso se toma en cuenta los criterios técnico-políticos del gobierno y de las diferentes entidades que participan de los requerimientos específicos y generales de la oferta de proyectos y programas, y se desarrolla en base a la retroalimentación entregada por el proceso de evaluación de la oferta. Una vez que se tiene el diseño final se deben redactar las bases técnicas y administrativas para su respectiva licitación.

En primer lugar, y según lo establecido en el Diagnóstico ISO y en las entrevistas en profundidad realizadas, la oferta programática del Servicio ha sido bastante estable en el tiempo, y se ha diseñado en base a lo dictaminado por la Ley correspondiente al área de ejecución. La ejecución del proceso de diseño y reformulación se realiza, por ende, de forma ocasional, y en función de lo establecido por el proceso de evaluación de la oferta.

Al respecto, se releva que existen esfuerzos para el mejoramiento de las prestaciones, identificando las necesidades de los beneficiarios, mediante procesos de monitoreo y sistematización de las distintas modalidades de atención, lo que permite realizar ajustes a las bases técnicas. Se cuentan como insumos del proceso de evaluación, los informes de supervisión regional, cuyas pautas e instrumentos son diseñados a nivel central por el Departamento Técnico correspondiente, documentos técnicos, énfasis programáticos y encuestas de satisfacción de usuarios. Sin embargo, existe la percepción de que, aún cuando existen variados instrumentos de recolección de información, existe poco análisis de la información levantada, que permita constituir insumos sistematizados para los ajustes en el desarrollo de la oferta programática. Esta idea es relevada también en el documento de Diagnóstico Norma ISO.

De esta manera, la retroalimentación planteada entre los procesos de Evaluación y Desarrollo de la Oferta, no es concebida como un proceso acabado, en el que se entreguen insumos sistematizados y con frecuencia establecida, para el desarrollo de procesos de ajustes de la oferta programática.

En segundo lugar, y respecto a la generación de bases técnicas de los programas y proyectos, cabe mencionar que este es un proceso desarrollado desde el nivel central con procedimientos de consulta a las unidades regionales, y constituyen el marco regulatorio para la adjudicación de proyectos participantes en los llamados a licitación. Las bases administrativas establecen los términos jurídicos, presupuestarios y técnicos (objetivos, resultados esperados, requerimientos de infraestructura) que deben cumplir los proyectos para ser adjudicados.

Los llamados a licitación los efectúa el Director Nacional, y con respecto a la función de adjudicación se lleva a cabo de manera diferente según eje y modalidad. Por ejemplo en el eje de Protección, en las modalidades con evaluación desconcentrada, Centro Residencial y Oficinas de Protección de Derechos (OPD), lo propone la Dirección Regional al Director Nacional, en cambio en el resto de las modalidades, es el Departamento de Protección de Derechos con la evaluación regional y nacional, quien propone los ganadores al Director Nacional. En el eje de adopción también se evalúa en conjunto con las Direcciones regionales. En el caso de llamados para proyectos nacionales, estos se evalúan para su adjudicación sólo en la Dirección Nacional.

Sin embargo, en base a la información levantada, se constata que los proyectos ganadores no siempre cumplen los estándares mínimos establecidos, produciéndose entre el proyecto y la Dirección Nacional un proceso de renegociación de los contratos llamado por el Servicio “acuerdos operativos”. En torno a este tema existen diferentes posturas en el Servicio. Se dice por otro lado que esta práctica existía pero ya dejó de hacerse, no existe claridad hace cuanto tiempo.

A su vez, SENAME está facultado por Ley a establecer un convenio de forma directa, en los siguientes casos:

- 1) Cuando habiéndose realizado el respectivo llamado a concurso, éste hubiese sido declarado desierto por no existir colaboradores acreditados interesados.
- 2) Cuando se trate de asegurar la continuidad de la atención a niños, niñas y adolescentes usuarios de algún proyecto que haya debido terminarse anticipadamente.⁴⁷

En base a esto es posible analizar que las bases técnicas redactadas por el Servicio no se constituyen siempre como mínimos indispensables e intransigentes para la adjudicación de proyectos, puesto que en la práctica existen procesos de renegociación cuando no se cumplen estas condiciones mínimas, o bien, SENAME puede adjudicar proyectos directamente cuando existen concursos desiertos, en pos de asegurar la oferta programática a nivel local. Con respecto a este punto existen diferentes posturas en la Institución, indicando algunos que las asignaciones directas se hacen y deben hacerse bajo los mismos términos y requisitos que los establecidos en la licitación respectiva.

El cumplimiento de estándares mínimos establecidos por SENAME es, a juicio de la consultora, una condición sine qua non básica y fundamental para el desempeño posterior del Servicio, que permite asegurar un piso de calidad que el Estado debe resguardar en la atención e intervención de los niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos.

En este sentido, los estándares mínimos deben ser rígidos y excluyentes, y la adjudicación de proyectos debe ocurrir sólo si éstos se cumplen. Para esto, es clave la construcción de bases técnicas universales y realistas, concebidas en base a los montos que paga SENAME por modalidad de atención. En el caso de no existir oferentes que cumplan con los estándares mínimos en la licitación, el concurso debe ser en primera instancia declarado desierto, lo cual se ha hecho en algunos concursos. Esto permite visibilizar la escasez de oferta de calidad a nivel local, o, la poca capacidad financiera que tienen los proyectos para cumplir con la calidad esperada por el Servicio. En segunda instancia, los concursos declarados desiertos por no existir proyectos que cumplan con las bases técnicas, debieran poder acceder a un proceso de renegociación, pero sólo con el Departamento Técnico correspondiente a nivel nacional.

A su vez, las propuestas de los proyectos, debieran incorporar variables de resultado de permanencia y reintegros que el proyecto compromete a largo plazo, en base a las cuales el Servicio supervise y evalúe el desempeño del proyecto, bajo sus propios compromisos, y sobre los cuales realizar un proceso de mejoramiento continuo.

b) Implementación y Evaluación de Proyecto Pilotos:

Una vez diseñado un proyecto o programa nuevo este es implementado como piloto por el respectivo Departamento Técnico y Dirección Regional, de manera de probar su funcionamiento y ver posibles ajustes que debieran hacerse antes de ser implementado a nivel nacional.

⁴⁷Ley 20.032

La evaluación del piloto es realizada así mismo por el Departamento Técnico y la Dirección Regional correspondiente, y ésta reúne la información necesaria para la toma de decisiones respecto a la pertinencia del programa, o su reformulación. La información obtenida en este proceso también retroalimenta el proceso de diseño y de reformulación de las modalidades de atención.

Actualmente SENAME cuenta con dos proyectos piloto, el Programa Vida Nueva y los Centros de Administración Directa del área de Protección de Derechos, los CTD. El programa Vida Nueva funciona con financiamiento del Ministerio del Interior, y los CTD son centros residenciales en donde reside la población más compleja de la red. El rediseño de estos centros fue encargado por la Dirección de Presupuesto, y se ha orientado a la reparación especializada de menores con graves vulneraciones, de manera que se ha ido especializando la atención, y se ha posibilitado la racionalización de la formulación de proyectos y bases técnicas.

La implementación de proyectos piloto ha permitido conjugar miradas a nivel nacional, regional y local sobre qué se necesita para el funcionamiento exitoso de un proyecto.

No obstante, existe la percepción de una ausencia de estrategia de pilotaje desde el Servicio, en que se sistematicen las necesidades, y que se oriente a la creación de nuevos programas, de forma constante y regular.

En cuanto a indicadores de desempeño para proyectos piloto se reconocen algunas iniciativas como los indicadores H y SIG para el piloto CREAD y algunos indicadores de proceso y resultado para el piloto Vida Nueva que son medidos trimestralmente. Sin embargo no existen en términos estandarizados indicadores de desempeño para proyectos piloto, que permitan evaluar los programas implementados y tomar decisiones acerca de su posterior instalación en la parrilla programática nacional.

3.4.2 Ejecución y Seguimiento de proyectos y programas

Este proceso comprende desde la licitación de la oferta programática hasta la supervisión y seguimiento a los proyectos. Dentro de este proceso se distinguen los siguientes procesos:

i. Puesta en marcha:

Este proceso comprende realizar todo lo necesario para que sea posible poner en marcha un proyecto o programa, lo cual está a cargo del Director Nacional. El proceso comprende llamar a concurso para presentar proyectos a los Organismos Colaboradores Acreditados; recibir y evaluar las propuestas correspondientes; seleccionar las propuestas ganadoras de cumplirse los términos y condiciones de las licitaciones; actualmente para los casos en que no se cumplen condiciones de licitación, hacer los “acuerdos operativos” correspondientes permitan que al menos un proponente pueda prestar el servicio y firmar convenio. El Servicio indica que hay algunos casos en que se evalúa a nivel regional y en estos casos la dirección regional hace los “acuerdos operativos”. Llama la atención que el proceso se lleve a nivel tanto nacional como regional, sin tener claras las condiciones que deben darse para que se haga de una o la otra manera.

ii. Ejecución:

Este subproceso tiene dos posibilidades de ejecución. Por una parte, están los proyectos ejecutados por OCAs, las que una vez que se ha firmado el convenio, tienen por obligación implementar el proyecto, esto es, dar las prestaciones según las especificaciones contenidas en el convenio correspondiente. Por otra parte, existe también ejecución directa por parte de SENAME en Centros

de Administración Directa y en las direcciones regionales para el caso de Adopción, donde funcionarios públicos realizan las prestaciones requeridas por niños vulnerados en sus derechos. Estos centros atienden a Adolescentes infractores de ley penal adolescente y también a niños, niñas y adolescentes víctimas de graves vulneraciones de derechos pero de mayor complejidad que aquellos atendidos en los centros privados.

iii. Supervisión:

La supervisión consiste en una serie de acciones que lleva a cabo SENAME para velar por el cumplimiento de los objetivos y evaluar la calidad de la atención de los Organismos Colaboradores Acreditados. El proceso es llevado a cabo principalmente por las direcciones regionales, pero también el departamento de adopción y el sub departamento de Supervisión Financiera Nacional realizan algunas supervisiones directas. La centralización en algunos casos y descentralización en otros, corresponde a asuntos coyunturales propios de la gestión del servicio.

La supervisión comprende una supervisión financiera y técnica. La supervisión financiera la desarrolla específicamente la Unidad de Supervisión Financiera (USUFI), la cual cuenta con un equipo de supervisores financieros que visitan los proyectos de las OCAs asesorando y controlando el envío de informes financieros que deben hacer cada proyecto mensualmente en el sistema de información dispuesto por SENAME (SENAINFO) contra los cuales se les envían a las OCAs las subvenciones del mes actual. Según la Ley Orgánica de SENAME, la Ley 20.032 y su Reglamento y el Decreto Ley 1.263 "Decreto Ley Orgánico De Administración Financiera del Estado" a la supervisión financiera corresponde llevar a cabo: "Acciones orientadas a cautelar y fiscalizar el acatamiento de las disposiciones legales y reglamentarias, que permitan el correcto uso y destino de los recursos transferidos mediante subvención a los Organismos Colaboradores Acreditados, a objeto de garantizar la calidad de la atención que estos proporcionan a los niños, niñas y adolescentes". Si bien su función es administrativa, se identifica como un área a mejorar avanzar hacia desarrollar en este nivel un análisis conjunto que permita agregar una perspectiva de calidad y resultados finales. En el Servicio hay algunas iniciativas respecto a este último punto en los programas de libertad asistida (PLA) y libertad asistida especial (PLE).

Luego, la supervisión técnica es llevada a cabo por cada Unidad Técnica a través de visitas regulares realizadas por un equipo de supervisores técnicos regionales. En estas visitas el supervisor constata la situación del proyecto según una pauta de supervisión técnica adecuada a los términos y condiciones establecidos entre el SENAME y los Organismos Colaboradores Acreditados correspondientes. En tanto que el proceso de supervisión para los Centros de Administración Directa es un proceso ejecutado a modo de asesoría para los centros relacionados al Departamento de Justicia Juvenil, por parte de los equipos nacionales de acuerdo a una planificación establecida y adicionalmente adecuado a la contingencia existente. En tanto que para los CREAD del Departamento de Protección de Derechos se aplica el mismo instrumento de supervisión aplicado a los Organismos Colaboradores Acreditados regulados por este departamento.

De acuerdo a lo indicado por el Departamento de Protección de Derechos este instrumento se encuentra además en proceso de perfeccionamiento. Actualmente este instrumento se aplica en todas las regiones, y para 2013 se planifica poder puntuar los cumplimientos y así conocer los resultados del proceso para cada proyecto y modalidad.

iv. Seguimiento:

Una vez al año las Direcciones Regionales evalúan según el desempeño en diferentes dimensiones de cada proyecto ejecutado por los Organismos Colaboradores Acreditados. Es el momento de llamar la atención a las Colaboradoras si no se está cumpliendo con lo convenido. Si bien existen supervisiones cada aproximadamente dos meses donde se redactan informes, no se observa la

capacidad de concentrar todos estos sistematizando su información para poder dar un uso nacional a esta o estandarizar su uso en regiones.

Como se señaló en la sección anterior, el Servicio se encuentra desde el año 2001 en proceso de mejora continua en el marco de los Programas de Mejoramiento de la Gestión. En este marco y con las fuentes de información disponibles para este análisis se procederá a la evaluación de este proceso de provisión de bienes y servicios en general, y posteriormente en lo particular de cada subproceso.

En primer lugar, es destacable que el Servicio tiene delimitada y asignada de forma real el proceso actualmente analizado en sus equipos regionales. Este asunto no fue así durante gran parte del periodo analizado, identificándose por parte de los equipos nacionales que gran parte de su jornada se dedicaba a solucionar los problemas de los equipos regionales, afectando así las tareas propias al nivel central. La decisión estratégica asumida recientemente es relevante, ya que permite la focalización del nivel central en las labores regulatorias, y asigna la responsabilidad de ejecución en un equipo que tiene mayores niveles de información respecto de la realidad territorial, en términos de demanda y requerimientos técnicos específicos.

En segundo lugar, el servicio cuenta con esfuerzos importantes en regular los subprocesos que conforman el proceso de Ejecución y Seguimiento de Proyectos y Programas. Es así como en general los actores claves entrevistados, el "Diagnóstico basado en la norma ISO" y la auditoria de procesos aplicada por la consultora, reconocen que existen procedimientos para monitorear y registrar las acciones realizadas por las distintas unidades regionales. Sin embargo, este asunto genera dos tensiones que se considera son latentes a la gestión y pueden transformarse en el mediano plazo en problemas mayores de gestión al servicio.

Por una parte, varios actores del nivel regional identifican que debe ser revisado y reducido la cantidad de informes que se deben realizar para mantener informado de las acciones cometidas a los tomadores de decisión. Lo anterior dado que es de tal magnitud la cantidad de informes que deben completar los equipos regionales, que estos últimos reconocen enfrentar complejidades mayores para cumplir con las obligaciones básicas de informar. Si bien es discutible, se puede subentender de la información disponible que no tienen capacidad física (horas de trabajo disponibles) para el desarrollo de capacidades superiores de uso de la información, como análisis o sistematización. Lo anterior, no solamente es observado en las entrevistas realizadas por la consultora, sino también en las calificaciones obtenidas en el instrumento de diagnóstico de brechas aplicada en el instrumento de "Diagnóstico basado en norma ISO", que identifica los procesos relacionados con esta temática con notas bajas y su argumentación va en la misma línea, es decir que actualmente el proceso se encuentra implementado, más no operando de forma adecuada para su sistematización y análisis. En este sentido, la consultora sugiere se realice un proceso de racionalización general de informes requeridos, de manera de reducir de forma significativa la cantidad de solicitudes realizadas a los equipos regionales, o bien delegar la responsabilidad total del subproceso de seguimiento y supervisión en los equipos regionales de manera tal que estos últimos definan qué informes y procedimientos son pertinentes. Esta última medida fue tomada en el último tiempo por el Servicio.

Por otra parte, existe una tensión entre la regionalización de las responsabilidades y la sistematización de información para su uso por parte del nivel central. Actualmente el Servicio organizó a sus Departamentos Técnicos para focalizar sus tareas en los procesos de desarrollo y evaluación de oferta programática, delegando así las responsabilidades del proceso de Ejecución y Seguimiento en los equipos regionales. Luego, estas unidades regionales cuentan actualmente con el instrumental para hacer estas tareas. Pero a partir de esta decisión, la consultora entiende que ellas comenzarán a definir los instrumentos que son pertinentes para la realización de los

subprocesos, sus actualizaciones e interpretaciones, lo que generará un problema mayor para hacer los análisis de evaluación y desarrollo de la oferta que debe hacer el nivel central, toda vez que los registros inicialmente serán comparables entre regiones, pero en el largo plazo es probable que no lo sean. Este problema mayor radica en que al no estar radicada en el nivel central la responsabilidad de generar los instrumentos, no está unificada la metodología y eventualmente cada región dispondrá de documentos distintos para los mismos objetivos, o bien, no dispondrá del procedimiento por no considerarlo necesario. A su vez, el principal beneficio de regionalizar la responsabilidad es racionalizar de acuerdo a la realidad regional la información necesaria para una gestión adecuada y así permitir a los equipos regionales disponer de capacidad necesaria para hacer análisis, racionalizar a este nivel los recursos humanos y financieros disponibles, y finalmente empoderar a las autoridades de manera tal que estos últimos encuentren la mejor solución con los recursos disponibles.

En tercer lugar, se identifica que existe un problema general en términos de la interrelación de la información entre Organismos del Estado. Es así como no hay una relación continua entre los datos recopilados por las bases de las instituciones que componen el circuito judicial hacia SENAME, y menos aún desde los usuarios finales y sus adultos significativos hacia el SENAME. Este tópico general afecta al proceso analizado en este apartado, toda vez que la información de todos los actores es necesaria para una adecuada calibración de los distintos subprocesos que componen el proceso de Ejecución y Seguimiento de los Programas y Proyectos. A la vez, la no existencia de información fluida hacia los clientes no permite a estos últimos comprender a cabalidad las capacidades del sistema en su territorio, y ajustar sus requerimientos a las capacidades reales disponibles. El problema mayor de este tópico es que de acuerdo a la experiencia de esta consultora este es un problema propio a la relación entre instituciones del sector público en Chile, donde las instituciones son todas muy celosas de los datos recabados, es así como la solución a este tópico requeriría un plan de trabajo global y priorizado que supera las capacidades del presente estudio.

En particular, el proceso de Ejecución y Seguimiento de proyectos y programas se compone de cuatro subprocesos. El primero de ellos es el proceso "Puesta en Marcha". De la información disponible podemos analizar que las unidades regionales tienen capacidad de realizar las acciones regladas y solicitadas por el nivel central en el sentido de utilizar para los llamados de licitación las bases técnicas de licitación diseñadas por los equipos técnicos, los lineamientos técnicos, la cantidad de plazas y características de estas últimas indicadas por el nivel central. Sin embargo el proceso tiene al menos tres asuntos que son pertinentes de analizar de forma crítica.

Primer asunto dice relación con la discrecionalidad que tienen los directores para fijar finalmente las reglas del juego que rigen la relación entre SENAME y los programas ejecutados por OCAs. Actualmente, el reglamento de la ley 20.032 otorga la capacidad que indica la ley de subvenciones para poder hacer asignaciones directas en caso de verificarse el estado de desierto en la licitación respectiva. El decreto establece que los directores nacionales podrán hacer asignaciones directas sobre la base de permitir la continuidad operativa de los contratos para que los niños mantengan su servicio, o por haber realizado licitaciones y que estas fuesen declaradas desiertas. Todo lo anterior permite que las características de los servicios provistos a los niños por proyectos pueda ser distinto entre convenios, lo que puede llegar incluso a contar con convenios distintos para similares modalidades en la misma región. Por otra parte la ley señala expresamente su disposición a mantener condiciones similares entre oferentes, por lo que la disposición vigente afecta directamente la competencia existente en este tipo de licitaciones (competencia en la licitación). Luego, la consultora opina que la única forma de reducir estos grados de discrecionalidad es revisar las disposiciones técnicas establecidas en los procesos precedentes ("rio arriba"), de manera tal que las bases de licitación existentes realmente se limiten a la exigencia de los mínimos posibles de ser otorgados con los recursos disponibles, bajo los cuales el Estado no está disponible a entregar el Servicio por que finalmente se transforma él mismo en vulnerador de derechos y en caso que

existan modificaciones técnicas que afecten el contrato, reiniciar nuevamente el proceso concursal con una licitación pública.

El segundo asunto dice relación con las características de esta puesta en marcha. De la información revisada no se encontró procesos documentados y definidos respecto a las etapas que se deben cumplir para la realización de esta etapa de puesta en marcha, en términos de plazos, procedimientos que deben ocurrir para la realización de un concurso, responsables, indicadores, entre otras. El servicio plantea que se enmarca la aplicación de la ley de subvenciones en los procedimientos establecidos en el marco de la ley de compras del sector público, donde existe toda una reglamentación respecto de los hitos que deben ocurrir en los llamados a licitación (plazos, etapas, revisores, entre otras) para que estos sean pertinentes y disminuir el riesgo operacional tanto para el fisco como para los participantes en los concursos.

Lo anterior se observa como un valor en tanto se encuentre plenamente implementado y operando, toda vez que el tener procesos sistematizados en este tópico facilita la capacidad de fiscalización por parte de los órganos correspondientes al interior y exterior del Servicio, aumentando de forma directa la probabilidad de focalización de recursos y/o de no tener fallas administrativas.

El tercer tópico posible de identificar en esta etapa dice relación con la inexistencia de indicadores para el control de este proceso. En este sentido, no fue posible identificar indicadores mínimos que fueran controlados constantemente por los tomadores de decisión como cantidad de licitaciones desiertas, cantidad de licitaciones con un único adjudicatario y persistencia de asignación de licitaciones por parte de Organismos Colaboradores Acreditados. Estos indicadores son necesarios para poder apoyar en lo pertinente a las unidades regionales ejecutoras, revisar los montos disponibles para la realización de servicios, y finalmente tener una aproximación del poder de negociación que tienen las OCAs, el cual es inversamente proporcional a su disponibilidad en determinado territorio, de manera tal de poder realizar un trabajo proactivo con las demás no participantes y así aumentar la diversidad de proponentes en los distintos territorios.

El segundo subproceso se refiere al proceso de Ejecución de la Oferta Programática. Si bien el Servicio indicó en el documento "Diagnóstico basado en Norma ISO", que este proceso no era el de mayor prioridad producto de las "prioridades gubernamentales asociadas" y "la relevancia del proceso para la Alta Dirección", para los criterios de la consultora este subproceso es central. Es necesario destacar que este subproceso es el de mayor relevancia en términos presupuestarios. De acuerdo a distintos cálculos disponibles este proceso debiese significar la ejecución de entre un 85% y 95% del gasto ejecutado anualmente por el Servicio, y es el que finalmente impacta de forma directa a los usuarios finales, que dado la ratificación de la Convención de Derechos del Niño es el objetivo final que debiese tener el Servicio Nacional de Menores.

A su vez, la argumentación dada en el mismo documento, referida a que es necesario que los subprocesos de "supervisión", "puesta en marcha" y "seguimiento" se encuentren estandarizados para proceder a iniciar un proceso de estandarización del proceso de "ejecución" no se entiende en sí misma.

Lo que se puede identificar de la información disponible es que en la actualidad los actores al interior del Servicio identifican un límite de responsabilidad al externalizar los servicios que deben proveer ellos en las OCAs, se indica así que los privados sólo deben cumplir con los compromisos establecidos por los contratos entre las partes.

Esta afirmación realizada es del todo correcta. Sin embargo, omite que el Servicio tiene la capacidad de regular la actividad de manera tal de alinear mediante las bases de licitación a los Organismos Colaboradores con los requerimientos que finalmente hace el Ejecutivo al Servicio para la provisión

de los bienes y servicios. Esto quiere decir, que actualmente no se les ha solicitado a los proyectos comprometerse con algún nivel de servicio de la misma forma como le es exigido al SENAME por parte de los órganos correspondientes (MINJU, DIPRES), con lo cual es esperable que los resultados obtenidos por estas instituciones no necesariamente estén alineados con los objetivos exigidos al Servicio.

Por otra parte, se podría avanzar por asegurar calidad desde el lado de la oferta, lo cual se podría lograr exigiendo a las OCAs cumplir con características mínimas, las cuales serían más fácilmente identificables si es que se exigen la certificación de procesos a nivel de estándares internacionales. Es decir, norma ISO u otra tanto a nivel de OCA como de proyecto.

Adicionalmente, el no disponer de compromisos en este sentido no permite contar al menos con la métrica respecto del servicio que finalmente, a nivel de resultados, se puede esperar obtener con los recursos actualmente disponibles.

Es así como, el permitir a los oferentes comprometer de manera libre algún nivel de servicio para la ejecución de los servicios finalmente daría además un ámbito de acción al servicio en este campo. Toda vez que las OCAs deberían ratificar la veracidad de la información entregada.

Finalmente, el proceso de “ejecución” se debe hacer cargo de solucionar de forma pertinente las atenciones adicionales a los contratos vigentes (sobreatenciones para Justicia Juvenil, 80 bis para Protección de Derechos). Actualmente, estas atenciones producen un problema de flujos de caja percibidos de forma desfasada para la prestación del servicio y percibidas de forma no permanente, lo cual afecta la calidad de prestación que reciben los niños atendidos en proyectos que tienen este tipo de casos. Toda vez que los recursos disponibles por el proyecto están estructurados para prestar el servicio a una determinada cantidad de personas atendidas, mayores cantidades lógicamente afectan la cantidad de horas de trabajo percibidas por cada niño, y luego la calidad del servicio recibido empeora. Por otra parte, legítimamente las OCAs no tienen incentivos a modificar las personas de acuerdo a la asignación realizada, toda vez que son recursos transitorios y los cambios en la estructura de atención son de carácter permanente.

Para cumplir con la obligación legal parece pertinente que dictámenes judiciales de estas características modifiquen de forma permanente y unilateral los contratos entre SENAME y las OCAs, de manera que los recursos al menos se dispongan en un momento pertinente y de forma permanente.

El tercer subproceso es el referido a “supervisión”. Cabe destacar que este proceso se encuentra actualmente en proceso de certificación por parte del Servicio, de acuerdo a lo señalado en el plan trienal y el plan de trabajo de certificación ISO provisto por el Servicio. Del análisis de la información entregada se puede destacar que este proceso tiene un grado de implementación y ejecución que hasta la fecha tiene el foco puesto en los procesos. Es así como se puede identificar que actualmente los esfuerzos están focalizados en control del cumplimiento de los compromisos contractuales, ya sean técnicos o financieros.

Consecuentemente se observa que estos procedimientos los llevan a cabo personas distintas, pertenecientes a Departamentos Técnicos distintos que tienen su representación a nivel regional separada. Cabe revisar entonces la pertinencia de tener equipos especializados para poder revisar en forma separada a los proyectos. De la información disponible no es posible obtener una respuesta inequívoca a la inquietud. Sin embargo, no pareciesen ser tareas excluyentes entre sí, ya que no existe un conflicto de interés entre las áreas, por lo que podrían ser realizadas por la misma persona. Esto debería disminuir los tiempos de revisión de la información al realizarse la revisión completa en un solo acto; permitiría una comprensión de mayor profundidad de los proyectos

realizados por la OCAs, al combinar ambas dimensiones de la realidad de los proyectos; y finalmente permitiría un mejor trabajo en equipo, al obligar mediante estas personas a tomar acuerdos entre los departamentos al existir un único ejecutor en terreno.

Por otra parte, dada la precariedad del Servicio, no parece pertinente reducir la cantidad de personal producto de una eventual disponibilidad de horas por esta acción, sino exigir un mayor nivel de análisis de la información obtenida.

A su vez, el proceso de supervisión debiese centrarse en los usuarios finales, es decir, llevar un control de la ejecución de cada caso. Lo anterior parece del todo necesario, ya que es una forma efectiva para que el Servicio se cerciore que finalmente el niño obtenga la restitución de los derechos requeridas para su reinserción social, objetivo indicado como fundamental no sólo por la regulación pertinente al Servicio, sino también por los directivos de los Departamentos del Servicio.

Esta idea de supervisión, sugerida inicialmente por informantes claves del servicio, es la metodología utilizada por países desarrollados como Estados Unidos, Canadá y Australia, y permite adecuar los servicios obtenidos a las características y necesidades del niño para el cumplimiento de los objetivos, evitando la entrega de servicios no requeridos y conciliando la restitución de derechos con el uso eficiente de recursos. A su vez es relevante señalar que el Servicio, específicamente DEPRODE está realizando actualmente un piloto de esta metodología para su futura discusión y análisis en las instancias pertinentes.

En otro ámbito de análisis, cabe cuestionarse porque es necesario que el proceso de supervisión realizado por SENAME sea informado de forma previa a los proyectos, sin perjuicio que ocasionalmente se realizan supervisiones sin previo aviso durante horarios extralaborales (fin de semana, nocturno). El proyecto tiene una serie de obligaciones que debe cumplir de acuerdo a plazos definidos, explícita o tácitamente, en el contrato suscrito entre las partes. Además, la literatura reconoce que para poder obtener los resultados esperados, más que tener una amenaza real, se puede obtener el mismo nivel de efectividad con una amenaza creíble⁴⁸. En este sentido, el saber que las supervisiones pueden además de su programación ser sorpresas puede ajustar el comportamiento de los programas y proyectos de mejor forma a los contratos existentes. Asimismo, las fiscalizaciones realizadas por terceros (jueces, contraloría, entre otros) también puede tener esta característica por lo que es deseable que los actores ajusten su conducta para un cumplimiento permanente de las condiciones contractuales.

Finalmente, el proceso de "Supervisión" es un proceso que cuenta con implementación pero no con operación de acuerdo al levantamiento de información realizado por el "Diagnóstico basado en norma ISO" del Servicio, del plan trienal y el programa de trabajo y el manual de la calidad. De lo anterior se puede indicar que, se debe trabajar en definir de mejor forma el responsable de esta acción y los participantes en el proceso, el flujo de trabajo, los indicadores y la forma en que este será evaluado en el futuro. Si bien algunos departamentos indican grados de avance mayores a esta aseveración, es cierto que al menos ninguno fue capaz de hacer disponible la totalidad de la información solicitada, que demostraría la utilización y responsabilización del instrumental y los procesos.

Además, si bien los departamentos tienen distinto nivel de desarrollo en este proceso. Es relevante que para todos ellos, este sea estandarizado entre las distintas unidades regionales, ya que debe ser un insumo para el proceso de evaluación de la oferta programática. Y para que esto pueda ser posible es necesario que el instrumento sea estandarizado, sistematizado y disponible entre las distintas unidades regionales. En la actualidad la información no cuenta con estas características y

⁴⁸ Nicholson, Walter (2005), Microeconomía Intermedia y sus aplicaciones, pag. 397-398;

es importante exista una planificación de mediano plazo que permita hacerse cargo de este punto de forma efectiva, que involucre al supervisor y cumpla con sus requerimientos mínimos de validación.

Por otra parte, existe una responsabilidad mayor respecto de los procesos de ejecución, supervisión y seguimiento que tiene el Servicio mediante los Centros de Administración Directa, los que dado la existencia de estudios previos desarrollados por la contraparte no serán analizados en mayor detalle en la presente sección. Sin embargo, cabe destacar que existe una asimetría señalada en toda la información revisada entre este modo de provisión de servicio y el modo tercerizado a través de Organismos Colaboradores Acreditados.

En este contexto, cabe destacar que como se ha dicho anteriormente. La provisión subvencionada se encuentra controlada de forma periódica y con una metodología, que sin perjuicio que es perfectible, existe y tiene cierta continuidad en el tiempo. Mientras que la provisión directa no tiene el mismo nivel de control por parte de las unidades técnicas, no se identifica con la misma claridad la estandarización y periodicidad de los subprocesos antes indicados. A lo anterior se debe agregar que varios actores señalan que los equipos de este modo de provisión no tienen el mismo nivel de capacitación y no se dispone de la misma flexibilidad para su gestión. Por lo anterior, cabe mencionar como prioritario avanzar en la aplicación sistemática de estos procesos a este ámbito, con calidad de variable dicotómica, también en este ámbito respecto de los procesos a certificar. Dado el potencial conflicto de interés que implica este proceso, es conveniente se evalúe que estos procesos sean externalizados.

3.4.3 Evaluación de la Oferta

El proceso de “Evaluación de la Oferta” hoy en día se diseña y ejecuta a nivel central siendo los principales encargados los Departamentos Técnicos. En la teoría consta solo de un subproceso llamado también “Evaluación de la Oferta” en el cual los Departamentos Técnicos agrupan todas las evaluaciones realizadas por las Direcciones Regionales a los programas y proyectos ejecutados por las OCAs en el subproceso llamado “Seguimiento”. Con este insumo se evalúa cada modalidad como un todo a nivel nacional, analizando si se están cumpliendo los objetivos de los programas; si no se cumplen indagar en las razones por las cuales no se están cumpliendo y finalmente proponer, en caso de que fuera necesario, las acciones de mejora pertinentes, las cuáles sirven a su vez para retroalimentar el proceso de “Desarrollo de la Oferta”.

En el “Diagnóstico basado en la norma ISO 9001:2008 del estado actual de los procesos del Servicio Nacional de Menores para la implementación del sistema de gestión de la calidad” se priorizan los procesos factibles y necesarios de certificar según las variables “impacto en clientes”, “prioridades gubernamentales asociadas”, “participación de funcionarios” en el proceso, “repetitividad” y “variabilidad” del proceso, “relevancia del proceso para la alta dirección” y la “necesidad de control”. En todas estas variables al subproceso “Evaluación de la Oferta” le es asignada prioridad baja, quedando en última prioridad entre los ocho procesos de provisión de bienes y servicios. En el análisis hecho en el Informe recién mencionado se explica que ““Evaluación de la Oferta” es un proceso que está determinado por las mejoras incorporadas a los procesos anteriores, por tanto, su incorporación al Sistema de Gestión de Calidad es menos prioritaria hasta no tener claridad de las necesidades de los procesos que le aportan insumos.”⁴⁹

⁴⁹ “Diagnóstico basado en la norma ISO 9001:2008 del estado actual de los procesos del Servicio Nacional de Menores para la implementación del Sistema de gestión de la Calidad”, SENAME, 2011

A través de las entrevistas realizadas a informantes clave del Servicio se pudo percibir que el proceso de “Evaluación de la Oferta” aún no es un proceso institucionalizado conocido por todos tanto a nivel central como regional. Actualmente es un proceso que carece de sistematización, funciones definidas, registro, y responsables.

En el diagnóstico antes mencionado se menciona el hecho de que en el proceso de “Evaluación de la Oferta” no se lleva a cabo el análisis de desempeño del proceso y producto, a diferencia de los otros dos procesos de Provisión de Bienes y Servicios, dado que “no es un proceso instalado en la institución”⁵⁰. También se menciona que en cuanto a si la información obtenida de los proveedores, competencia y propia se utiliza para mejorar la calidad de la organización se dice que el “proceso de evaluación para la mejora no cuenta con registros que den cuenta del trabajo realizado y de la sistematización de la información recabada.”⁵¹

Por lo tanto se puede decir que este es un proceso que se da de manera espontánea, no sistematizada ni registrada, según lo que los Departamentos Técnicos, hoy responsables “informales”, estiman que se debe hacer y según la capacidad que tienen.

La consultora estima que en el proceso de “Evaluación de la Oferta” se deberían definir las siguientes funciones en base a las preguntas (i) ¿Cómo están funcionando las modalidades existentes, tanto en sus procesos como en sus resultados e impacto?, y (ii) ¿Es esta oferta pertinente y suficiente respecto a la demanda existente?

- (i) Funciones para la evaluación de las modalidades existentes:
 - a. Diseñar las herramientas para la evaluación de los programas
 - b. Proponer indicadores de procesos, resultados e impacto.
 - c. Revisar anualmente los resultados de los indicadores tanto de procesos como de resultados e impacto.
 - d. Analizar brechas de los indicadores con respecto a metas propuestas en el “Diseño de la Oferta” e indagar en las causas de estas.
 - e. Evaluar con respecto a estudios realizados y/o evidencia internacional los estándares mínimos de las prestaciones y las metas propuestas por “Diseño de la Oferta”.
 - f. Revisar información adicional proveniente del subproceso “Seguimiento” de los proyectos y programas.
 - g. Realizar estudios de satisfacción de los usuarios finales y sus familias.
 - h. Generar informes con las conclusiones y propuestas respecto a la evaluación de las modalidades existentes que permitan al proceso “Desarrollo de la Oferta” incorporar las mejoras pertinentes.

- (ii) Funciones para evaluar la pertinencia y cobertura de la oferta con respecto a la demanda existente:
 - a. Cuantificar y caracterizar demanda insatisfecha (por ejemplo: a través de catastros de situación de NNJ en situación de calle, explotados sexualmente, etc.)
 - b. Calcular brechas entre atenciones realizadas con respecto a lista de espera y demanda real.
 - c. Generar informes con las conclusiones y propuestas respecto a la evaluación de la pertinencia y cobertura de la oferta con respecto a la demanda real que permitan

⁵⁰ Idem

⁵¹ Idem

al proceso “Desarrollo de la Oferta” saber cuáles están siendo los déficits de atención.

En las entrevistas realizadas se identificó que de estas funciones el Departamento Técnico generalmente desarrolla las de diseñar herramientas para la evaluación de los programas, proponer indicadores, revisar el resultado de los indicadores y revisar información proveniente del seguimiento realizado por las Direcciones Regionales. Sin embargo, no se identifican procedimientos estandarizados entre Departamentos para cada una de estas funciones, tampoco periodicidad con que deben hacerse, registros ni responsables claros. En cuanto a todo el resto de funciones mencionadas más arriba existen algunas iniciativas en los distintos Departamentos Técnicos y Direcciones Regionales pero sin sistematización ni registro. Por ejemplo “en el DEPRODE se realiza una encuesta de satisfacción de usuarios que se aplica a una muestra de niños y niñas de todos los programas de la red de protección de derechos, con excepción de lactantes y discapacitados graves (deficiencia mental profunda - sin capacidad de lecto-escritura); se realizan entrevistas a los niños /niñas, como una de las acciones del proceso de supervisión; se cuenta con buzones de reclamos y sugerencias para uso de los niños/as y sus familias, en algunos proyectos de la red. Asimismo el DEPRODE efectúa encuesta de satisfacción de usuarios de las DR.”⁵².

También se pudo constatar en las entrevistas que no existe claridad de las funciones que tienen los departamentos y unidades de soporte y cómo estas aportan al proceso de “Evaluación de la Oferta”. Falta definir el papel claro que juega DEPLAE y la Unidad de Estudios. En la misma línea no queda claro cómo interactúan los procesos de “Control y Mejora Continua” con el proceso de “Evaluación de la Oferta”. Entre estos podría existir un conflicto de funciones. Se debe definir relación entre ellos.

Los principales déficits que ve la consultora están en evaluar la oferta con respecto a la demanda y en enfocar la evaluación de la oferta principalmente a los usuarios finales tanto en su satisfacción, como en los resultados e impacto final que se logró.

Con respecto a la relevancia que tiene evaluar la oferta según la demanda existente se hace de vital importancia hacer estudios de la demanda potencial y existente de manera de poder evaluar si la oferta se ajusta a esta y de lo contrario poder calcular las brechas existentes y darlo como insumo al proceso de “Desarrollo de la Oferta”. Esta función de identificación, cuantificación y caracterización de la demanda real, en opinión de funcionarios de SENAME, debiese corresponder a cada región ya que son estas las que conocen mejor la realidad y así tienen los insumos para justificar requerimiento de mayor oferta de algún proyecto o programa en específico. Actualmente las Direcciones Regionales hacen requerimientos de oferta al nivel central pero no tienen cómo justificarlo por lo que sería de gran utilidad que ellos mismos fuesen los responsables de hacer los estudios de demanda de sus regiones o al menos pudiese encargarse estudios de demanda al nivel central para hacer sus requerimientos justificadamente. En relación a este punto actualmente el Servicio desarrolla acciones en esta dirección, ejecutando un piloto de desconcentración, con el propósito de recoger de las Direcciones Regionales (IV; VI; VII) su demanda y oferta a través de un instrumento único sujeto a perfeccionamiento para su aplicación en todo el país. Además el Servicio expresa que no se ha dispuesto de recursos para estudios de demanda, no obstante reiteradas peticiones en tal sentido en fichas EBI y elaboración de presupuesto anual. También menciona que ante la propuesta de diseños para este tipo de estudios, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) ha respondido sobre la base de que no se cuenta con series históricas que permitan dar confiabilidad y validez a un estudio de ese tipo. Ante lo anterior se considera indispensable que se cuente con disponibilidad presupuestaria para la ejecución de estudios de demanda que permitan conocer la situación global de vulneración de derechos de los NNA del país.

⁵² “Diagnóstico basado en la norma ISO 9001:2008 del estado actual de los procesos del Servicio Nacional de Menores para la implementación del Sistema de gestión de la Calidad”, SENAME, 2011

Además de los estudios de caracterización de demanda, que determinan la demanda potencial por regiones, es necesario hacer seguimiento en relación a las causas judiciales que determinan la demanda real de los diferentes programas. La sistematización de las causales esgrimidas por los jueces permitirá tener un conocimiento más profundo sobre las necesidades de plazas para las distintas modalidades.

Con respecto al enfoque del proceso de “Evaluación de la Oferta”, la consultora cree que este está puesto principalmente en los procesos, dado que a su vez los subprocesos de los cuales se insuma, “Supervisión” y “Seguimiento”, están enfocados en los procesos. El foco de este proceso debiera estar en los usuarios finales dado que estos son finalmente a quiénes SENAME presta el Servicio y a quiénes importa ayudar e impactar, la oferta será buena en la medida que haya logrado cumplir con las metas propuestas de resultado e impacto en los NNJ ingresados a la red.

Otro tema que aparece en las entrevistas es el de descentralizar ciertas funciones en el proceso de la “Evaluación de la oferta”. Por ejemplo el diseño de las herramientas para la supervisión y seguimiento se hace a nivel central y las direcciones regionales reclaman que estas son poco atingentes a la realidad local. Pero por otro lado está la necesidad de simplificar las herramientas intentando homogeneizarlas para poder comparar resultados entre modalidades y regiones. Por lo que se plantea la duda de a qué nivel deben ser diseñadas las herramientas de supervisión y seguimiento.

Por último se plantea si es óptimo que el responsable del “Diseño de la oferta” sea el mismo que el responsable de la “Evaluación de la oferta”. En la práctica sucede que los Departamentos Técnicos se insuman directamente de la supervisión y seguimiento para rediseñar las modalidades, saltándose el proceso de evaluación, con la correspondiente obtención y registro de indicadores de manera sistematizada y periódica a nivel global para cada modalidad. Otro problema que se genera al ser el mismo ente quién diseña y evalúa es la pérdida de objetividad de la evaluación, incluso se debiera evaluar la posibilidad de que quién ejecute la evaluación de la oferta debiese ser un ente externo al Servicio para obtener una evaluación objetiva y confiable. Para esto es clave que primero existan estándares y metas claras.

3.4.4 Problemáticas Transversales a los Tres Procesos de Provisión de Bienes y Servicios

A continuación se mencionarán problemas o falencias detectados en general para el macro proceso de Provisión de Bienes y Servicios.

a) Intersectorialidad:

Uno de los objetivos estratégicos de SENAME es el de “Fortalecer la implementación del modelo de reinserción social y/o familiar de los y las adolescentes infractores de ley, mediante el desarrollo de intervenciones con criterios de calidad, territorialidad, **intersectorialidad** e incorporación del enfoque de género.” Entre los derechos de los NNA a ser defendidos y restituidos por SENAME se encuentran, la salud, la educación y la vivienda entre otros, por lo que la coordinación entre los diferentes ministerios tanto en la información que manejan de los usuarios y sus familias, como en los servicios que ellos pueden prestar a nuestros usuarios, es un factor clave de éxito en la misión de “Contribuir a la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes, vulnerados/as, así como a la responsabilización y reinserción social de los adolescentes infractores/as de ley, a través de

prestaciones de calidad mediante una red de programas ejecutados directamente o por organismos colaboradores del Servicio.”⁵³

Tanto a través de la herramienta Hammer como de las entrevistas realizadas a informantes clave del Servicio se constató que existe una gran falencia en el logro de redes intersectoriales, lo cual afecta el desempeño del Servicio en la consecución de sus objetivos. Problemas que se detectaron son, por ejemplo, que cada Departamento Técnico tiene sus propios equipos que paralelamente están buscando convenios con otras entidades por lo que se están duplicando esfuerzos. También algunas Direcciones Regionales buscan convenios por su parte, pero a nivel local. Estos últimos mencionan que por la falta de comunicación con el nivel central algunas veces logran un acuerdo y poco tiempo después llega el mismo acuerdo realizado pero por parte del nivel central.

Un factor que dificulta la intersectorialidad y lentifica los procesos de acuerdos es que el Servicio, si bien atiende a niños, niñas y adolescentes vulnerados, no constituye un actor articulador para la atención integral de éstos.

Por último, cabe mencionar que formalmente existe un área dentro del DEPRODE llamada Área de Gestión Intersectorial, pero esta no existe en los otros dos Departamentos Técnicos. Se debe formalizar un responsable de formar redes intersectoriales a nivel de Servicio con un procedimiento claro y conocido por todos, tanto a nivel central como regional, de manera que no haya duplicación de esfuerzos.

Sin perjuicio de lo anterior, finalmente y aun esta materia sea crítica para el éxito de las intervenciones que realiza el servicio, el resultado final de acceso a redes no es responsabilidad del servicio por lo que finalmente se puede afectar el resultado alcanzado por materias que exceden su ámbito de competencia.

b) Asignación y Distribución de Plazas

En los procesos y subprocesos identificados en el macro proceso de provisión de bienes y servicios no se encuentra especificada la función de asignación y distribución de plazas. A partir de las entrevistas realizadas a funcionarios del Servicio se constata que esta función se realiza a nivel central y es asumida por los Departamentos Técnicos de facto, sin embargo no es un proceso como tal, que tenga una descripción, responsables definidos, un flujo de trabajo con etapas pertinentes, operativas, que permitan su operación sistemática y periódica, e indicadores para su optimización y monitoreo. Esta decisión es clave en el macro proceso de provisión de bienes y servicios ya que permite entregar información para una reasignación de recursos en base a criterios de rentabilidad social. Una variable a tomar en cuenta y que aparece en las entrevistas realizadas es la tensión existente entre la centralización de la toma de decisiones para la correcta asignación global y la descentralización requerida para la correcta toma de decisión a nivel territorial.

Actualmente las Direcciones Regionales resuelven sus ofertas a licitar y proponen la composición del anexo, el cual es chequeado en el nivel central sólo por factibilidad financiera. Sin embargo respecto a este punto existen opiniones dentro del Servicio que dicen que las direcciones regionales no tienen mucha injerencia en el número de plazas a asignar, muchas veces por no contar con los estudios necesarios que respalden sus requerimientos. Se evalúa como positivo considerar implementar un proceso de evaluación de demanda territorial, que entre sus componentes incluya consultar los requerimientos en plazas de las regiones, el cual además puede ser relacionado al grado de cumplimiento de los requerimientos de supervisión y seguimiento realizado, sistematizado y públicamente disponible de manera de generar un círculo virtuoso entre los

⁵³ Definiciones estratégicas 2012, Servicio nacional de Menores, Ficha de Identificación.

requerimientos de monitoreo del nivel central y la influencia esperada en la toma de decisión de los equipos locales.

c) Definir y sistematizar procesos

A nivel general se observa la necesidad de definir y sistematizar los subprocesos de provisión de bienes y servicios con sus respectivos procedimientos, actores participantes, indicadores, metas y responsables finales. También se deben especificar los flujos entre subprocesos, con los macro procesos de apoyo a la gestión, y de control y monitoreo. Esta información debe ser conocida por todos los involucrados en la organización de manera de no duplicar esfuerzos y saber a quién pedir o dar los insumos respectivos.

En esta línea, en SENAME se comenzó con el proceso de certificación ISO desde el año 2009, en el que se define una planificación para ir avanzando en la certificación de procesos. En el proceso de certificación del año 2011 llama la atención que el subproceso de "Ejecución" no haya sido priorizado para certificarse en el horizonte de los tres primeros años de planificación y ejecución. La consultora cree que esto debería reevaluarse, toda vez que es uno de los subprocesos donde se afecta mayormente al usuario final y es el que involucra la mayor fracción de ejecución presupuestaria del servicio.

En este mismo ámbito, se requiere entonces que la ejecución pase a ser un proceso sistematizado y controlado en términos de su calidad, con indicadores que alineen los resultados exigidos al Servicio en términos de impacto con los de los organismos colaboradores ejecutores de los fondos fiscales, y a los centros de administración directa para lograr una ejecución eficiente y eficaz que impacte a los niños. Esto quiere decir, que es necesario que los contratos que rigen los proyectos, y los convenios de desempeño colectivo de los centros de administración directa cuenten con indicadores de reingreso de los usuarios al sistema y de las permanencias de manera de visibilizar resultados y permitir poder realizar control de gestión.

d) Es relevante que el Servicio en el marco de su modernización entre a la Alta Dirección Pública

La consultora fue informada de los ingentes esfuerzos del Servicio por profesionalizar su gestión. Actualmente el Servicio realiza concursos públicos para la selección de sus funcionarios y concursos al interior del servicio para promoción y desarrollar la carrera funcionaria, de manera tal que el personal sea motivado a lograr los objetivos de gestión definidos.

En este marco de aprendizaje y desarrollo de cultura, y si bien esto ya es recogido a nivel de proyectos de ley actualmente en discusión en el Congreso Nacional, la consultora considera que se debiera estudiar la implementación en el corto plazo que el Servicio en el marco de su modernización se incluya en el Sistema de Alta Dirección Pública. De esta forma, los cargos directivos a partir del tercer nivel jerárquico serán escogidos por medio de concursos públicos rigurosos y transparentes, pero principalmente anclarán los objetivos estratégicos del Servicio con planes de mediano plazo, mediante convenios de desempeño en los que se incluyen metas anuales estratégicas y objetivos de resultados a alcanzar.

A través de estas prácticas se fortalece al Ministerio de Justicia y se le empodera para definir los objetivos específicos y de gestión de política pública de mediano plazo para el Servicio. Se avanza en desarrollar una cultura de servicio público alineada con el cumplimiento de objetivos de largo plazo, lo cual es muy necesario para un servicio que además tiene ejecución directa de programas sociales. Y finalmente se reduce los niveles de discrecionalidad a los directivos, logrando así un mayor enfoque en la gestión y logro de metas.

3.5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- El proceso de Desarrollo de la Oferta es ejecutado a nivel central por los Departamentos Técnicos correspondientes, y en él se concibe, el diseño y/o reformulación de modalidades de atención, así como la implementación y evaluación de proyectos piloto.
- El Desarrollo de la Oferta debe construirse en base a la información dada por el proceso de Evaluación de la Oferta, sin embargo, se da cuenta que no existen insumos sistematizados de traspaso de información que permitan una adecuada retroalimentación para el correcto desarrollo procedimental.
- El diseño de las bases técnicas de las modalidades de atención y los llamados a licitación también se realizan a nivel central, mientras que las adjudicaciones se producen tanto a nivel nacional como a nivel regional. No existe alineación total entre estos niveles en la medida en que las bases técnicas no siempre se cumplen por los proyectos adjudicados, esto porque, en ocasiones, no existen más oferentes que puedan ejecutar la prestación, entonces se renegocian los contratos en pos de contar con oferta a nivel local, aún cuando sean de menor calidad a la mínima establecida por SENAME. Respecto al último hecho existen diferentes posturas dentro del Servicio. Se dice que el momento de renegociación es después de haber declarado desierto el concurso, lo cual está permitido por ley, pero no existe claridad de que esto no suceda antes de declarar los concursos desiertos. También se dice que esta práctica existió pero ya no se efectúa.
- Se releva la ausencia de una estrategia de pilotaje de nuevos programas desde el interior del Servicio, y así también, la ausencia de indicadores de desempeño de estos programas piloto, de manera que no existe sistematización de resultados estandarizados que permitan tomar decisiones respecto a la implementación de estos programas a nivel nacional.
- Se sugiere el rediseño de las bases técnicas en función de las necesidades y realidades de los proyectos y los organismos acreditados a nivel nacional y local, en pos de integrar criterios universales para el establecimiento de proyectos de la calidad mínima establecida por el Servicio, que sea un marco rígido e intransigente para la adjudicación de proyectos.
- Se sugiere incentivar la declaración de concursos desiertos cuando no se cumplen los mínimos establecidos, de manera de poder visibilizar las brechas de calidad ofertadas en base a los recursos disponibles. Los concursos desiertos se deben derivar, en segunda instancia, al Departamento Técnico que corresponda, el que tendrá las facultades de renegociar con los proyectos a nivel local.
- Por otro lado, se propone que las bases de licitación comprendan indicadores de resultados de permanencia y ingresos comprometidos por el propio proyecto postulante, en función de evaluar su desempeño en base a sus compromisos. Sin perjuicio de lo anterior, el Servicio declara que por medio de las Bases Técnicas o Documentos Técnicos, ha incorporado gradualmente estándares mínimos, etapas a cumplir y/o resultados a lograr como resultado del proceso de aprendizaje los que luego son aplicadas en los procesos de licitación de la oferta. Es el caso de las Orientaciones Técnicas de Libertad Asistida Especial (PLE) 2012 donde se incorpora una nueva lógica de generación de ámbitos de intervención con estándares exigibles, los que luego se asocian a Indicadores de Resultado. Los que se harán extensivos a contar del año 2013 a otras líneas de atención.

- Se propone la creación de una estrategia de pilotaje de nuevos proyectos, que se oriente a detectar necesidades de forma sistemática y constante, conjugando criterios de universalización de oferta programática a nivel local, y focalización de atención especializada requerida.
- Se sugiere simplificar y disminuir la cantidad de informes que deben redactarse para controlar la acción de las unidades regionales para poder focalizar su acción en obtener sistematización de la información requerida y análisis de ésta para la toma de decisión de los niveles regionales. En este aspecto cabe señalar que hay iniciativas en el Servicio por evaluar la reformulación de los lineamientos de supervisión, así como de los instrumentos asociados a dichos lineamientos.
- Se propone que las bases técnicas soliciten a los postulantes comprometer, de modo referencial inicialmente, un nivel de resultado por la ejecución del proyecto que esté alineado con las exigencias que le realiza el Ministerio de Justicia y la Dirección de Presupuestos al SENAME.⁵⁴
- Se plantea que es relevante revisar la pertinencia de la asignación directa en caso de existir licitaciones desiertas, toda vez que modifican la calidad del servicio prestado, afectando la calidad de la prestación entre niños afectados por la misma vulneración pero que participan en proyectos distintos. Se propone investigar mecanismos alternativos de solución de la controversia que pueda componer los intereses en conflicto de igualdad de aportes, con la igualdad de calidad de prestación, ambos principios establecidos en la ley 20.032.
- Respecto de las atenciones adicionales a los contratos, el SENAME debería reservarse la facultad de modificar convenios unilateralmente y de forma permanente por el solo hecho de existir un mandato judicial de manera que los contratos se adapten a la demanda existente. Actualmente la justicia que revisa este tipo de casos es reformada, y por lo tanto, las penas obtenidas son vistas por tribunales especializados que toman en consideración los antecedentes con herramientas de mayor pertinencia a la temática tratada que el proceso antiguo, donde solo existía un juez para sopesar los antecedentes y emitir un veredicto. Respecto de la disponibilidad presupuestaria, el Poder Judicial debería informar anualmente la cantidad de casos con sentencia que implique sobreatención y aplicación de 80 bis de la Ley de Tribunales de Familia para la correspondiente asignación de recursos por parte de la Dirección de Presupuesto en el ejercicio siguiente. Sin embargo esta medida sigue siendo retrospectiva, los procesos sistemáticos y regulares de estudio de demanda podrían fundamentar la solicitud de recursos ante la DIPRES y licitar por las coberturas requeridas.
- Respecto de aquellas tareas que requieran una coordinación interregional, se propone generar un comité estratégico interregional, donde los directores regionales puedan acordar finalmente los instrumentos pertinentes de ser informados y las metodologías para su aplicación universal en el territorio, el que finalmente debe ser aprobado por el Director Nacional anualmente.

⁵⁴ Al respecto el servicio señala que realiza acciones en este sentido, indicando "...por medio de la Bases Técnicas o Documentos Técnicos, (el Servicio) ha incorporado gradualmente estándares mínimos, etapas a cumplir y/o resultados a lograr como resultado del proceso de aprendizaje los que luego son aplicadas en los procesos de licitación de la oferta. Es el caso de las Orientaciones Técnicas de Libertad Asistida Especial (PLE) 2012 donde se incorpora una nueva lógica de generación de ámbitos de intervención con estándares exigibles, los que luego se asocian a Indicadores de Resultado. Los que se harán extensivos a contar del año 2013 a otras líneas de atención."

- El proceso de Evaluación de la Oferta no está institucionalizado ni sistematizado, por lo que no cuenta con procedimientos estandarizados, seguimiento, ni responsables. Es un proceso que se da de manera espontánea y diferenciada según Departamento Técnico, con el énfasis puesto en buscar insumo entre los proyectos y programas de manera poco sistemática para el rediseño de las modalidades más que en evaluar los resultados e impacto de cada modalidad a nivel nacional. Es relevante mencionar que actualmente se están desarrollando ciertas iniciativas en este aspecto. Actualmente el Servicio está trabajando en la definición de procedimientos estandarizados para evaluar distintos ámbitos y etapas en la ejecución de la oferta, evaluar la efectividad de los sistemas de seguimiento que están operando y sistematizar y formalizar la retroalimentación del rediseño de las modalidades de programas. Asimismo se está trabajando por mejorar el levantamiento de indicadores de resultados e impacto de las distintas líneas programáticas.
- Se recomienda generar un procedimiento claro y conocido por todos para la evaluación de la oferta, con indicadores, periodicidad y responsables, así como también definir su relación con el proceso de “Control y mejoramiento continuo” y también el rol de las Unidades y Departamentos de Soporte, especialmente de la Unidad de Estudios y el DEPLAE.
- El proceso de Evaluación de la Oferta debe estar enfocado en el usuario final y sus familias. Para esto se recomienda elaborar indicadores de resultado e impacto, como también estudios de satisfacción de usuarios finales y sus familias.
- La Evaluación de la Oferta debe ser tanto sobre las modalidades existentes como sobre la pertinencia y cobertura de esta respecto a la demanda real. Para esto se recomienda hacer estudios de cuantificación y caracterización de demanda, y el cálculo de brechas respectivo. Estos deben ser responsabilidad del nivel central pero es recomendable hacerlos en conjunto con las direcciones regionales teniendo en cuenta sus conocimientos y nociones de los que se necesita.
- Se recomienda fijar una política de revisión general de la oferta programática completa cada cierta cantidad de años. De manera de analizar cómo se está enfrentando globalmente el problema de infancia vulnerada y delincuencia juvenil, analizando complementariedad entre programas, o falta de ellos, entre otras cosas.
- Un factor clave para el éxito en la consecución de los objetivos del Servicio es crear redes y convenios con otras instituciones, organizaciones y sector privado. En la creación de redes se identifica falta de cooperación de otros ministerios, y duplicación de esfuerzos en búsqueda de convenios entre los diferentes Departamentos Técnicos y con las Direcciones Regionales. Se recomienda sistematizar el procedimiento de creación de redes intersectoriales definiendo claramente responsables, métodos de comunicación, indicadores, y metas. Este procedimiento debe ser conocido por todos para lograr la coordinación entre Departamentos y con las Direcciones Regionales. Se debe mencionar que el Servicio tiene este tema en su cartera de proyectos, pero aún no se indican responsables ni plazos.
- No se identifica en el macro proceso de provisión de bienes y servicios la función de asignación y distribución de plazas. Sin embargo el Servicio indica que en el eje de protección de Derechos la asignación de nuevas plazas está ligado al presupuesto histórico y que ésta se hace en conjunto con las direcciones regionales. A pesar de esto se

recomienda sistematizar y estandarizar el procedimiento, incluyendo en éste a las direcciones regionales. Es importante registrarlo y que éste sea conocido por todos. Se identifica una mayor necesidad en el eje de Justicia Juvenil.

- A nivel general se identifica con urgencia la necesidad de definir, estandarizar y registrar procesos con indicadores, metas y responsables. En esta línea ya se comenzó con un proceso de certificación de procesos. Se recomienda evaluar la posibilidad de adelantar la certificación del subproceso de ejecución dado que es clave en el cumplimiento de los objetivos del Servicio.
- Por último se recomienda en el marco de modernización del Servicio evaluar la posibilidad de incluirlo en el sistema de Alta dirección dados los beneficios que esto acarrea y favorece la consecución de los Objetivos de la Institución. Esto puede implicar el despacho de una ley corta que permita su inclusión sin necesariamente tener que aprobar un proyecto de ley que separe el servicio en dos u otro marco legal, cuya discusión de suyo sea más compleja.

4 ANTECEDENTES Y ANÁLISIS PRESUPUESTARIOS

A continuación se presenta la descripción de los antecedentes presupuestarios del Servicio Nacional de Menores y su comparación con el presupuesto del Ministerio de Justicia, analizando el período interanual 2007 al 2011.

4.1 PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

4.1.1 Presupuesto de Ingresos del Ministerio

En el siguiente cuadro se presenta el presupuesto de Ingresos del Ministerio de Justicia para el período 2007- 2011. Se aprecia que los ingresos totales se elevan desde 550 mil millones de pesos del año 2007 hasta los 744 mil millones de pesos en el año 2011. Ambas cifras están referidas a moneda constante del año 2011.

Tabla 4.1 Presupuesto de Ingresos Ministerio de Justicia (Miles \$ año 2011)

INGRESOS	2007	2008	2009	2010	2011
Transferencias Corrientes	5.028.453	4.977.628	6.480.799	6.401.503	6.243.975
Rentas de la Propiedad	48.531	46.516	40.482	40.518	40.502
Ingresos de Operación	70.491.830	73.838.658	71.088.925	80.226.701	89.729.424
Otros Ingresos Corrientes	2.889.027	4.220.109	2.315.126	1.739.946	1.678.764
Aporte Fiscal	427.892.980	461.013.372	550.603.976	584.299.538	621.411.863
Venta de Activos no Financieros	45.670	123.416	219.316	69.207	41.491
Venta de Activos Financieros			423.712		
Recuperación de Préstamos	883.970	1.139.820	972.343	991.920	1.456.184
Transferencias para Gastos de Capital	13.091.319	6.656.663	3.984.295	3.421.390	4.626.214
Saldo Inicial de Caja	30.136.675	30.529.239	34.093.970	25.693.317	19.265.882
TOTAL INGRESOS	550.508.456	582.545.420	670.222.943	702.884.041	744.494.299

FUENTE: Elaboración Propia en base a información Dirección de Presupuestos

La participación de los ingresos según sus partidas muestra que la principal fuente de ingresos proviene del aporte fiscal, alcanzando estos aportes, en promedio de los 5 años, a un 81%. Los ingresos de operación, a su vez, representan un 12% del total.

Tabla 4.2 Distribución del Presupuesto de Ingresos según Partidas Ministerio de Justicia (Porcentaje %)

INGRESOS POR PARTIDA	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio
Aporte Fiscal	78%	79%	82%	83%	83%	81%
Ingresos de Operación	13%	13%	11%	11%	12%	12%
Saldo Inicial de Caja	5%	5%	5%	4%	3%	4%
Otras Partidas con Menor Incidencia	4%	3%	2%	2%	2%	2%
TOTAL INGRESOS	100%	100%	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración Propia en base a información de la Dirección de Presupuestos

Según se aprecia en la tabla a continuación, el presupuesto del Ministerio ha experimentado una constante evolución positiva a lo largo de los últimos 4 años, alcanzando un 35% a precios de igual poder adquisitivo. Este crecimiento se expresa en un 8% anual promedio en términos reales. El aporte fiscal crece considerablemente a una tasa del 10% anual.

Tabla 4.3 Evolución Principales Partidas del Presupuesto de Ingresos Ministerio de Justicia (Año 2007 Base 100)

INGRESOS POR PARTIDA	2007	2008	2009	2010	2011	% Var. Anual
Aporte Fiscal	100	108	129	137	145	10%
Ingresos de Operación	100	105	101	114	127	6%
TOTAL INGRESOS	100	106	122	128	135	8%

FUENTE: Elaboración Propia en base a información de la Dirección de Presupuestos

Los ingresos de operación para el Ministerio de Justicia son producto del Servicio de Registro Civil, que vende sus actuaciones a los ciudadanos y esos recursos se transforman en ingresos de operación para el Ministerio. Sin embargo, estos recursos no afectan mayormente los recursos asignados al Servicio evaluado.

4.1.2 Presupuesto de Gastos del Ministerio

A continuación se presenta las cifras del presupuesto de gastos del Ministerio según partidas presupuestarias.

Tabla 4.4 Presupuesto de Gastos Ministerio de Justicia (Miles de \$ año 2011)

GASTOS	2007	2008	2009	2010	2011
Gastos en Personal	217.970.605	233.249.131	268.246.635	293.228.560	314.955.504
Bienes y Servicios de Consumo	136.352.761	138.024.939	146.730.587	154.496.414	175.961.889
Prestaciones de Seguridad Social	2.763.075	2.849.683	2.248.951	2.863.678	2.283.729
Transferencias Corrientes	100.053.128	106.439.491	124.296.655	136.106.596	138.422.255
Integros al Fisco	9.399.248	10.433.740	11.639.340	11.235.634	12.066.184
Otros Gastos Corrientes					167.466
Adquisición de Activos no Financieros	12.904.579	12.846.005	12.228.094	8.182.782	20.963.037
Iniciativas de Inversión	45.371.883	63.637.020	88.005.725	45.858.287	16.933.375
Transferencias de Capital	24.418.530	11.860.785	11.787.185	46.867.036	52.762.313
Servicio de la Deuda	1.263.084	3.193.991	5.029.292	2.730.672	8.761.690
Saldo Final de Caja	11.563	10.636	10.480	1.314.382	1.216.857
TOTAL GASTOS	550.508.456	582.545.420	670.222.943	702.884.041	744.494.299

FUENTE: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Presupuestos

Las tres principales partidas de recursos que explican sobre el 80% del gasto son los destinados a personal con un 41% promedio, los de bienes y servicios de consumo con un 23% del presupuesto y las transferencias corrientes, que se mantienen en el periodo en torno al 19%. Lo anterior se explica porque los servicios dependientes y relacionados al Ministerio de Justicia –entre otros, Gendarmería de Chile, Servicio Nacional de Menores y Servicio del Registro Civil- prestan mayormente servicios de apoyo al circuito judicial, y dado su carácter de ejecutores directos presentan un fuerte nivel de gasto en personal y bienes y servicios.

Las iniciativas de inversión presentan una trayectoria de participación desigual a lo largo de los años. En promedio alcanzan el 19% del total del presupuesto de gastos.

Tabla 4.5 Distribución del Presupuesto de Gastos según Partidas Ministerio de Justicia (Porcentaje %)

GASTOS POR PARTIDA	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio
Gastos en Personal	40%	40%	40%	42%	42%	41%
Bienes y Servicios de Consumo	25%	24%	22%	22%	24%	23%
Transferencias Corrientes	18%	18%	19%	19%	19%	19%
Iniciativas de Inversión	8%	11%	13%	7%	2%	8%
Transferencias de Capital	4%	2%	2%	7%	7%	5%
Otras Partidas con menor Incidencia	5%	5%	5%	4%	6%	5%
TOTAL GASTOS	100%	100%	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración Propia en base a información de la Dirección de Presupuestos

La tabla siguiente señala cómo evolucionan, a lo largo de los últimos 5 años, las principales partidas del presupuesto de gasto.

Llama la atención que los gastos en personal se incrementan un 44% desde el 2007 al 2011. Durante este periodo el reajuste real de los salarios de la administración pública aumentaron en un 11%⁵⁵, por lo que el aumento real particular del sector fue de un 33%. Este incremento representa una tasa anual de crecimiento real de un 7%. A su vez las transferencias corrientes y los bienes y servicios de consumo crecen entre un 7 y 8% anual. De este modo, el sector crece en su gasto permanente en el mismo porcentaje para todas sus partidas de gasto corriente, y por lo tanto no hay una preferencia particular hacia alguna asignación presupuestaria específica por parte del Ministerio de Justicia.

Especial consideración merecen los gastos de inversión, los cuales no presentan una tendencia pareja. Entre los años 2007 y 2009 crecen prácticamente al doble, para caer drásticamente el año 2011 ha cerca del 40% del valor experimentado en el año 2007. Este asunto se explica por cambios de prioridades presupuestarias entre los distintos gobiernos respecto del programa de inversiones en obras propias del Ministerio de Justicia, principalmente referido a recintos penales y de niños, niñas y adolescentes transgresores de ley penal.

Tabla 4.6 Evolución de Principales Partidas del Presupuesto de Gastos Ministerio de Justicia (Año 2007 Base 100)

GASTOS POR PARTIDA	2007	2008	2009	2010	2011	% Var. Anual
Gastos en Personal	100	107	123	135	144	10%
Transferencias Corrientes	100	106	124	136	138	8%
Bienes y Servicios de Consumo	100	101	108	113	129	7%
Iniciativas de Inversión	100	140	194	101	37	-22%
Transferencias de Capital	100	49	48	192	216	21%
TOTAL GASTOS	100	106	122	128	135	8%

FUENTE: Elaboración Propia en base a información de la Dirección de Presupuestos

⁵⁵ Quiroga, Guerrero y Schuster (2011). "Conflicto Y Negociación En El Sector Público Chileno: Una Propuesta Metodológica. El Caso Del Reajuste Salarial", Sociedad de Políticas Públicas. http://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/BLOQUET/Politica_y_Politicas_Publicas/Conflicto%20y%20Negociacion%20Reajuste%20Salarial.pdf

4.2 PRESUPUESTO SENAME

El presupuesto del SENAME mantiene una tendencia relativamente similar a lo observado en el Ministerio de Justicia, dominada por el aporte fiscal en los ingresos y el gasto en personal y transferencias corrientes en los gastos.

4.2.1 Presupuesto de Ingresos del SENAME

La información presupuestaria referente a los ingresos del SENAME releva que el Servicio ha dispuesto para el año 2011 un monto total de 152.000 millones de pesos. Este monto equivale a un quinto del presupuesto total del Ministerio de Justicia.

Tabla 4.7 Presupuesto Ingresos Anuales SENAME 2007 - 2011
(Miles de \$ año 2011)

INGRESOS	2007	2008	2009	2010	2011
Transferencias Corrientes	620.874		9.392	45.704	84.304
Otros Ingresos Corrientes	401.384	1.391.408	402.586	402.935	402.774
Aporte Fiscal	111.539.488	118.805.976	134.554.813	144.082.615	146.213.474
Venta de Activos no Financieros	6.903	4.433	6.818	6.684	
Saldo Inicial de Caja	3.819.630	2.252.257	3.662.334	333.582	5.152.359
TOTAL INGRESOS	116.388.279	122.454.074	138.635.943	144.871.520	151.852.911

FUENTE: Elaboración Propia en base a información de la Dirección de Presupuestos

El análisis de la composición de los ingresos del SENAME releva que en total el presupuesto del año 2011 se distribuye con una fuerte concentración en las categorías de gasto en personal que crece un 10% anual⁵⁶, bienes y servicios de consumo crecen entre un 7 y 8% anual al igual que las transferencias corrientes. Desde la perspectiva de ingresos, como señala la siguiente tabla, el Aporte Fiscal es la categoría por lejos más relevante. El SENAME se financia en más de un 97% promedio por este aporte, lo que da cuenta de su dependencia del fisco.

La cuenta saldo inicial de caja representa en general un 2%, llegando el año 2010 a prácticamente cero.

La dependencia del aporte fiscal se considera procedente, ya que los productos estratégicos del SENAME responden a lineamientos ministeriales que requieren del respaldo financiero para cumplirlos. Además, tal como se señaló en el capítulo anterior, se considera razonable ya que se trata de roles o funciones y bienes públicos cuyo financiamiento corresponde al Estado asumir plenamente.

El resto de los ítems de ingresos solo aporta de manera marginal y corresponden a partidas complementarias dentro de la operación institucional.

⁵⁶ Cabe señalar que este aumento se compone del reajuste de los sueldos de funcionarios públicos y cambios puntuales en las asignaciones de recursos humanos que no implican aumento de dotación (horas extras, viáticos, entre otros).

Tabla 4.8 Distribución Porcentual Ingresos SENAME según Partidas SENAME (Porcentaje %)

INGRESOS	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio
Aporte Fiscal	96%	97%	97%	99%	96%	97,2%
Transferencias Corrientes	1%	0%	0%	0%	0%	0,1%
Otros Ingresos Corrientes	0%	1%	0%	0%	0%	0,4%
Saldo Inicial de Caja	3%	2%	3%	0%	3%	2,3%
TOTAL INGRESOS	100%	100%	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración Propia en base a información de la Dirección de Presupuestos

La evolución interanual de las partidas del presupuesto de ingresos se muestra en la tabla siguiente, tomando como base 100 para el primer año que se contabiliza cada cuenta.

Se aprecia que el presupuesto total ha aumentado en entre 2007 y 2011 en un 30% real. En este mismo periodo el Ministerio de Justicia creció en su presupuesto un 35%. Este aumento se condice con el experimentado en la principal partida de Aporte Fiscal. Se concluye que la tasa anual promedio de crecimiento para el periodo es de un 7% real.

Tabla 4.9 Evolución de las Principales Partidas de Ingresos SENAME 2007 – 2011 (Año 2007 Base 100)

INGRESOS SEGÚN PARTIDAS	2007	2008	2009	2010	2011	% Evol. Anual
Aporte Fiscal	100	107	121	129	131	7%
Saldo Inicial de Caja	100	59	96	9	135	8%
TOTAL INGRESOS	100	105	119	124	130	7%

FUENTE: Elaboración Propia en base a información de la Dirección de Presupuestos

4.2.2 Presupuesto de Gastos del SENAME

Las partidas presupuestarias de gastos para el período 2007 al 2011 se presentan a continuación:

Tabla 4.10 Presupuesto Gastos Anuales SENAME 2007 – 2011 (Miles de \$ año 2011)

GASTOS según Partidas	2007	2008	2009	2010	2011
Gastos en Personal	32.363.929	36.635.849	43.976.964	46.898.473	46.993.846
Bienes y Servicios de Consumo	10.871.175	8.438.131	8.334.564	9.954.744	11.799.323
Prestaciones de Seguridad Social	31.714	373.349	100.073	289.127	408.487
Transferencias Corrientes	68.526.124	71.045.934	81.886.206	85.385.380	88.817.206
Integros al Fisco			740.570		
Adquisición de Activos no Financieros	2.938.746	1.102.587	975.797	375.498	1.676.449
Iniciativas de Inversión	1.386.654	3.640.111	2.577.298	1.964.166	2.155.600
Servicio de la Deuda	267.624	1.215.984	42.377	2.066	2.000
Saldo Final de Caja	2.312	2.128	2.096	2.066	
TOTAL GASTOS	116.388.278	122.454.073	138.635.945	144.871.520	151.852.911

FUENTE: Elaboración propia en base a información Dirección de Presupuestos

A continuación se presenta la participación porcentual de las cuentas o ítems de gastos correspondientes al SENAME.

Tabla 4.11 Distribución Porcentual Presupuesto de Gastos SENAME Total (Porcentaje %)

GASTOS SEGÚN PARTIDAS	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio
Transferencias Corrientes	59%	58%	59%	59%	58%	58%
Gastos en Personal	28%	30%	32%	32%	31%	31%
Bienes y Servicios de Consumo	9%	7%	6%	7%	8%	7%
Otras Partidas con menor Incidencia	4%	5%	4%	2%	3%	4%
TOTAL GASTOS	100%	100%	101%	100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración Propia en base a información de la Dirección de Presupuestos

En cuanto a gastos, la Ley de Presupuestos contempla, por una parte, aquellos ítems necesarios para la normal operación de la institución (Gastos de administración: gasto en personal y bienes y servicio de consumo) y por otra parte, los recursos correspondientes a transferencias corrientes para el sector privado, que considera las diversas subvenciones que ofrece el SENAME (para los ejes de ejecución Justicia Juvenil, Protección de Derechos y Adopción) y que van dirigidos a los Organismos Colaboradores Acreditados del Servicio.

Se aprecia que las Transferencias (subvenciones) representan cerca del 60% del presupuesto de gastos. Le siguen en importancia los gastos en Personal con un 31% y los Bienes y Servicios de Consumo con un 7%. La distribución porcentual a lo largo de los años se mantiene relativamente constante.

A continuación se analiza la evolución interanual de los gastos, como presenta la tabla siguiente:

Tabla 4.12 Evolución de las principales Partidas del Presupuesto Total de Gastos SENAME 2007- 2011 (Año 2007 Base 100)

GASTOS	2007	2008	2009	2010	2011	% Evol. Anual
Transferencias Corrientes	100	104	119	125	130	7%
Gastos en Personal	100	113	136	145	145	10%
Bienes y Servicios de Consumo	100	78	77	92	109	2%
TOTAL GASTOS	100	105	119	124	130	7%

FUENTE: Elaboración Propia en base a información de la Dirección de Presupuestos

En el periodo, el presupuesto total de gastos crece en un 30% real, es decir un promedio del 7% anual. Este incremento es inferior al experimentado por el Ministerio de Justicia.

El gasto en personal aumenta más que el gasto del Servicio general, creciendo en forma real en un 45%, lo que equivale a un 10% anual. Finalmente, el gasto en bienes y servicios se incrementa en un 9%, lo cual es significativamente inferior al resto de los subtítulos presupuestarios relevantes, tanto del Ministerio como del Servicio.

4.3 PRESUPUESTO SENAME EN COMPARACIÓN AL DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

La participación del Servicio respecto del presupuesto del Ministerio de Justicia se ha mantenido constante a través del tiempo, en torno al 21% a pesos constantes del año 2011. La siguiente tabla muestra la evolución de la participación del presupuesto del Servicio respecto del Ministerio de Justicia, considerando la proporción en cada una de las principales partidas presupuestarias.

Tabla 4.13 Participación del Presupuesto SENAME respecto de MINJU según Partidas 2007 - 2011 (Porcentaje %)

GASTOS SEGÚN PARTIDAS	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio
Transferencias Corrientes	68%	67%	66%	63%	64%	65%
Gastos en Personal	15%	16%	16%	16%	15%	16%
Iniciativas de Inversión	3%	6%	3%	4%	13%	5%
Bienes y Servicios de Consumo	8%	6%	6%	6%	7%	7%
TOTAL GASTOS	21%	21%	21%	21%	20%	21%

FUENTE: Elaboración Propia en base a información de la Dirección de Presupuestos

Se aprecia que en el ítem Transferencia el SENAME capta cerca de dos tercios de la partida Ministerio de Justicia, escapando significativamente del 21% promedio. Es decir el SENAME opera fundamentalmente a través de sus organismos colaboradores acreditados.

El gasto en Personal del SENAME supone una participación inferior al 20% y los gastos de inversión y bienes y servicios de consumo representan para el SENAME un porcentaje inferior al 10%.

4.4 GASTOS DEL SENAME SEGÚN PROGRAMAS

El presupuesto de gastos del SENAME se desglosa en dos programas principales. El primer Programa 01: "Servicio Nacional de Menores", propiamente tal, da cuenta de los gastos de administración, los gastos de operación, las transferencias y los gastos de inversión. El segundo Programa 02 "Programa de Administración Directa y Proyectos Nacionales" se refiere a toda la ejecución presupuestaria que realiza directamente el Servicio a través de sus propios Centros y algunos programas de índole nacional.

A continuación se presentan los cuadros con los montos por Programa, la participación porcentual y la evolución de sus gastos.

Tabla 4.14 Presupuesto de Gastos SENAME según Programas 2007 - 2011 (Miles de \$ 2011)

GASTOS SEGÚN PROGRAMA	2007	2008	2009	2010	2011
01 Servicio Nacional de Menores	73.835.756	77.248.698	88.653.173	92.699.207	96.126.921
02 Administración Directa y Proyectos Nacionales	42.552.524	45.205.375	49.982.772	52.172.315	55.725.990
TOTAL GASTOS SENAME	116.388.280	122.454.073	138.635.945	144.871.522	151.852.911

FUENTE: Elaboración Propia en base a información de la Dirección de Presupuestos

Tabla 4.15 Distribución Porcentual del Presupuesto de Gastos SENAME según Programas 2007 - 2011 (Porcentaje %)

GASTOS SEGÚN PROGRAMA	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio
01 Servicio Nacional de Menores	63%	63%	64%	64%	63%	64%
02 Administración Directa y Proyectos Nacionales	37%	37%	36%	36%	37%	36%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración Propia en base a información de la Dirección de Presupuestos

Tabla 4.16 Evolución de Gastos SENAME según Programas 2007 - 2011 (Año 2007 Base 100)

GASTOS SEGÚN PROGRAMA	2007	2008	2009	2010	2011	% Evol. Anual
01 Servicio Nacional de Menores	100	105	120	126	130	7%
02 Administración Directa y Proyectos Nacionales	100	106	117	123	131	7%
EVOLUCION TOTAL GASTOS SENAME	100	105	119	124	130	7%

FUENTE: Elaboración Propia en base a información de la Dirección de Presupuestos

A partir de los cuadros anteriores se concluye que los gastos del programa 01: Servicio Nacional de Menores, representa cerca de dos tercios del total y la evolución de ambos programas ha sido pareja creciendo en el periodo en un porcentaje del 7% real.

4.4.1 Distribución y Evolución del Gasto Programa 01 del SENAME

Podemos observar que en el Programa 01 Servicio Nacional de Menores el gasto más significativo es el de Transferencias Corrientes, que representa para todos los años del periodo sobre el 92% del presupuesto, y se incrementa en un 30% real durante el periodo, esto es, un 7% real promedio anual. Esta situación se debe a que mediante este subtítulo se realizan los pagos a organismos colaboradores acreditados del SENAME.

La segunda partida presupuestaria es la de gasto en personal que representa un 6% del presupuesto y se incrementa en un 32% real durante el periodo, esto es, alrededor del 7% anual.

Tabla 4.17 Gasto Anual, Programa 01 SENAME "Servicio Nacional de Menores" 2007 - 2011 (Miles \$ año 2011)

GASTOS	2007	2008	2009	2010	2011
Gastos en Personal	4.102.558	4.790.858	5.540.374	5.866.604	5.405.615
Bienes y Servicios de Consumo	1.101.769	1.159.177	1.176.469	1.233.404	1.218.063
Prestaciones de Seguridad Social	26.230	140.482		161.606	197.668
Transferencias Corrientes	68.526.124	71.045.934	81.886.206	85.385.380	88.817.206
Adquisición de Activos no Financieros	76.763	110.119	46.456	50.146	487.369
Servicio de la Deuda	1.156	1.064	2.620	1.033	1.000
Saldo Final de Caja	1.156	1.064	1.048	1.033	
TOTAL GASTOS	73.835.756	77.248.698	88.653.173	92.699.207	96.126.921

FUENTE: Elaboración propia en base a información Dirección de Presupuestos

Tabla 4.18 Distribución Porcentual Gastos Ejecutados SENAME Programa 01: “Servicio Nacional de Menores” 2007-2011 (Porcentaje %)

GASTOS SEGÚN PARTIDAS	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio
Transferencias Corrientes	93%	92%	92%	92%	92%	92,3%
Gastos en Personal	6%	6%	6%	6%	6%	6,0%
Otras Partidas con menor Incidencia	1%	2%	1%	2%	2%	1,7%
TOTAL GASTOS	100%	100%	99%	100%	100%	100,0%

FUENTE: Elaboración Propia en base a información de la Dirección de Presupuestos

Tabla 4.19 Evolución de las principales Partidas de Gastos Ejecutados SENAME Programa 01: “Servicio Nacional de Menores” 2007-2011 (2007 = Base 100)

GASTOS SEGÚN PARTIDAS	2007	2008	2009	2010	2011	% Anual
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	100	104	119	125	130	7%
GASTOS EN PERSONAL	100	117	135	143	132	7%
TOTAL GASTOS	100	105	120	126	130	7%

FUENTE: Elaboración Propia en base a información de la Dirección de Presupuestos

4.4.2 Distribución y Evolución del Gasto Programa 02 del SENAME

A continuación se presentan los montos, distribución según partidas y evolución interanual para el programa 02 Programas de Administración Directa y Proyectos Nacionales.

El gasto más significativo es el Gasto en Personal, debido a que la administración directa implica cancelar las remuneraciones del personal que realiza las prestaciones desde el SENAME. Se observa un incremento significativo del 47% real para el periodo, lo que implica un crecimiento de su participación respecto del presupuesto del programa desde un 66% a un 75%. El gasto en Bienes y Servicio de Consumo alcanza un incremento de solo un 8% real en los 4 años, pero disminuye su participación respecto del presupuesto del servicio desde un 23% a un 18%.

Llama la atención el importante incremento real en los gastos de personal con cerca del 50% en el periodo, lo que asciende a un 10% promedio mensual.

Tabla 4.20 Gasto Anual SENAME Programa 02: “Programa de Administración Directa y Proyectos Nacionales” 2007 - 2011 (Miles \$ año 2011)

GASTOS	2007	2008	2009	2010	2011
GASTOS EN PERSONAL	28.261.371	31.844.991	38.436.590	41.031.869	41.588.231
BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	9.769.406	7.278.954	7.158.095	8.721.340	10.581.260
PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	5.484	232.867	100.073	127.521	210.819
INTEGROS AL FISCO			740.570		
ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	2.861.983	992.468	929.341	325.352	1.189.080
INICIATIVAS DE INVERSION	1.386.654	3.640.111	2.577.298	1.964.166	2.155.600
SERVICIO DE LA DEUDA	266.468	1.214.920	39.757	1.033	1.000
SALDO FINAL DE CAJA	1.156	1.064	1.048	1.033	
TOTAL GASTOS	42.552.524	45.205.375	49.982.772	52.172.315	55.725.990

FUENTE: Elaboración Propia en base a información Dirección de Presupuestos

Tabla 4.21 Distribución Porcentual Gastos Ejecutados SENAME Programa 02: “Programa de Administración Directa y Proyectos Nacionales” 2007 - 2011 (Porcentaje)

GASTOS SEGÚN PARTIDAS	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio
GASTOS EN PERSONAL	66%	70%	77%	79%	75%	72,9%
BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	23%	16%	14%	17%	19%	17,5%
INICIATIVAS DE INVERSION	3%	8%	5%	4%	4%	4,7%
ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	7%	2%	2%	1%	2%	2,5%
OTRAS PARTIDAS CON MENOR INCIDENCIA	1%	4%	2%	0%	0%	2,4%
TOTAL GASTOS	100%	100%	100%	101%	100%	100,0%

FUENTE: Elaboración Propia en base a información de la Dirección de Presupuestos

Tabla 4.22 Evolución de las principales Partidas de Gasto SENAME Programa 02: “Programa de Administración Directa y Proyectos Nacionales” 2007 - 2011 (2007 Base 100)

GASTOS SEGÚN PARTIDAS	2007	2008	2009	2010	2011	% Evol. Anual
GASTOS EN PERSONAL	100	113	136	145	147	10%
BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	100	75	73	89	108	2%
INICIATIVAS DE INVERSION	100	263	186	142	155	12%
ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	100	35	32	11	42	-19%
TOTAL GASTOS	100	106	117	123	131	7%

FUENTE: Elaboración Propia en base a información de la Dirección de Presupuestos

4.5 DISTRIBUCIÓN DE GASTOS DEL SENAME DE ADMINISTRACIÓN Y POR PRODUCTO ESTRATÉGICO

El sistema presupuestario y contable del SENAME no asigna directamente los ingresos y gastos a nivel de productos estratégicos sino que trabaja en base al clasificador presupuestario de la Ley de Presupuesto. Paralelamente se mantienen fichas o anexos, en los que se registra y controla la ejecución de los distintos proyectos (Proyectos de Ejecución Directa y los presupuestos de las Direcciones Regionales). Es decir, se utiliza la clasificación económica del presupuesto con los mayores niveles de desagregación (sub-títulos, ítem, sub-ítem, asignación, proyecto).

Sin embargo, a instancias de la presente evaluación, se solicitó al Departamento de Planificación y Estudios y al Departamento de Administración y Finanzas información de cada una de las partidas relevantes al servicio. En el ANEXO 8 se explica la metodología utilizada para transformar las categorías presupuestarias internas para generar una asignación de los gastos de administración y por producto estratégico.

Esta metodología consistió básicamente en asignar los gastos identificables y pertinentes a cada uno de los productos estratégicos, siendo la diferencia asignada a gastos de administración. Para este ejercicio se utilizó la información relacionada a la distribución del personal del 2012 empleada para los cálculos pertinentes para el proyecto de ley de separación del Servicio, los gastos de bienes y servicios por centro de costos y los gastos de transferencias corrientes divididos de acuerdo a la información proporcionada por la Dirección de Presupuestos en la presente licitación.

Los productos estratégicos que contempla el Servicio son los siguientes:

1. Conocimiento para el desarrollo de la oferta programática de SENAME, que llamaremos “Conocimiento de la Oferta”.

2. Prestaciones de Promoción de Derechos y Prevención de la vulneración de los mismos para niños, niñas y adolescentes, que se denominará “Promoción de Derechos y Prevención de Vulneraciones”. En este ítem se consignan principalmente los gastos de las Oficinas de Protección de Derechos OPD y los programas de prevención.

3. Prestaciones de Protección de Derechos para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos, es decir, “Prestaciones de Protección”. Este producto fundamentalmente está referido al gasto de los programas ambulatorios, diagnóstico, familias de acogida, residencias de protección de derecho y centros de reparación especializada de administración directa (ex CTD) de SENAME.

4. Prestaciones para Adolescentes imputados y/o condenados/as, conforme a estándares definidos por la Ley 20.084, “Prestaciones de Justicia Juvenil”. Contempla el gasto ejecutado en jóvenes de responsabilidad penal adolescente. También se agrupa el gasto realizado por centros de administración directa de este eje de ejecución, los programas de justicia juvenil operados por Organismos Colaboradores y los gastos de inversión ejecutados de forma directa por el SENAME.

De la diferencia entre el gasto ejecutado por los productos estratégicos identificables se obtienen los gastos de Administración y los destinados al “Conocimiento de la oferta”. Para este último ítem no ha sido posible aislar de forma específica sus gastos asociados, de modo que se entregan los gastos de administración y del producto N° 1 en forma conjunta.

La tabla siguiente desglosa los gastos de Administración y los de Provisión de Servicios.

Tabla 4.23 Presupuesto Ejecutado según Gasto de Administración y Productos SENAME Total 2007 - 2011 (Miles \$ de 2011)

Administración y Producto Estratégico	2007	2008	2009	2010	2011
1. Gastos de Administración y Conocimiento para el Desarrollo de la Oferta	\$ 19.733.116	\$ 20.849.750	\$ 22.507.032	\$ 24.483.663	\$ 26.863.060
2. Prestaciones de promoción de derechos y prevención de la vulneración	\$ 7.992.967	\$ 8.034.044	\$ 8.797.529	\$ 9.271.068	\$ 9.378.104
3. Prestaciones de protección de derechos para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos	\$ 53.764.537	\$ 56.307.749	\$ 65.551.833	\$ 68.475.613	\$ 71.039.428
4. Prestaciones para adolescentes imputados y/o condenados/as, conforme a estándares definidos por la Ley 20.084	\$ 34.897.660	\$ 37.262.530	\$ 41.779.551	\$ 42.641.178	\$ 44.572.319
Total	\$ 116.388.280	\$ 122.454.073	\$ 138.635.945	\$ 144.871.522	\$ 151.852.911

FUENTE: Elaboración Propia en base a información del Servicio Nacional de Menores.

En relación a la participación porcentual de cada producto, se muestra en el siguiente cuadro que una fracción relevante del presupuesto de gastos es destinado a las *Prestaciones de Protección*, las cuales alcanzan casi la mitad de los gastos totales. El segundo producto en importancia corresponde a las *Prestaciones de Justicia Juvenil*, que representan el 30%. A su vez, las acciones de *Promoción de Derechos y Prevención de Vulneraciones* alcanzan a un 7%.

Todo aquel gasto que no va dirigido a Prestaciones Sociales Directas se ha asignado a los Gastos de Administración y al producto 1: *Conocimiento de la Oferta*. De esta forma, este ítem alcanza una participación porcentual promedio del 17%. En los años 2009, 2010 y 2011 este gasto sube desde el 16% al 18%.

Con el objetivo de evaluar la relevancia de los gastos de administración resulta imprescindible aislar los gastos del producto 1. Si se ha considerado este Producto en la planificación estratégica del Servicio debiera existir un centro de costo para poder conocer explícitamente cuáles son sus ítems de gasto.

Mientras no se disponga de la magnitud del *Conocimiento de la Oferta* no es posible pronunciarse sobre la pertinencia de los gastos de administración.

Tabla 4.24 Distribución Porcentual del Gasto Ejecutado por Productos SENAME 2007 - 2011 (Porcentaje %)

Administración y Producto Estratégico	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio
1. Gastos de Administración y Conocimiento para el Desarrollo de la Oferta	17%	17%	16%	17%	18%	17%
2. Prestaciones de promoción de derechos y prevención de la vulneración de los mismos para niños, niñas y adolescentes.	7%	7%	6%	6%	6%	6%
3. Prestaciones de protección de derechos para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos	46%	46%	47%	47%	47%	47%
4. Prestaciones para adolescentes imputados y/o condenados/as, conforme a estándares definidos por la Ley 20.084	30%	30%	30%	29%	29%	30%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración Propia en base a información del Servicio Nacional de Menores

La evolución a través de los años muestra que el gasto de administración y del producto *Conocimiento de la Oferta* es el que más crece, alcanzando un 8% promedio anual real. Las prestaciones de Protección de Derechos y Justicia Juvenil crecen un 7 y un 6% respectivamente. Por último, el producto de Promoción de Derechos y Prevención de Vulneraciones crece a una tasa del 4% anual.

Asociando la influencia en el presupuesto de la ley de Responsabilidad Penal Adolescente 20.038 aprobada el año 2007, se constata que en promedio hasta el año 2011 se ha incrementado el presupuesto de Justicia Juvenil en un 6% real promedio anual.

Tabla 4.25 Evolución del Gasto Ejecutado por Productos SENAME 2007 - 2011
(Año 2007 = Base 100)

Administración y Producto Estratégico	2007	2008	2009	2010	2011	% Anual
1. Gastos de Administración y Conocimiento para el Desarrollo de la Oferta.	100	106	114	124	136	8%
2. Prestaciones de promoción de derechos y prevención de la vulneración de los mismos para niños, niñas y adolescentes.	100	101	110	116	117	4%
3. Prestaciones de protección de derechos para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos.	100	105	122	127	132	7%
4. Prestaciones para adolescentes imputados y/o condenados/as, conforme a estándares definidos por la Ley 20.084.	100	107	120	122	128	6%
Total	100	105	119	124	130	7%

FUENTE: Elaboración Propia en base a información del Servicio Nacional de Menores

En conclusión, esta institución está fuertemente concentrada en la provisión de sus productos estratégicos. Además, puede concluirse que el SENAME mantiene una estructura presupuestaria de ingresos y gastos bastante estable y predecible pues las variaciones importantes se han debido exclusivamente a cambios de políticas clave en el accionar del Servicio.

Por otra parte, es relevante tener la perspectiva del gasto ejecutado por SENAME directamente a través de sus centros, y por los Organismos Colaboradores Acreditados que son un ejecutor externo al servicio. En las siguientes tablas se puede observar las magnitudes, la distribución y variación del presupuesto a nivel de modalidad de producción.

Tabla 4.26 Presupuesto Ejecutado según Gasto de Administración y tipo de producción SENAME 2007 - 2011 (Miles \$ de 2011)

Administración y Modalidad De Producción	2007	2008	2009	2010	2011
Gastos de Administración y Conocimiento para el Desarrollo de la Oferta	\$ 19.733.116	\$ 20.849.750	\$ 22.507.032	\$ 24.483.663	\$ 26.863.060
OCA's	\$ 68.526.124	\$ 71.045.934	\$ 81.886.206	\$ 85.385.380	\$ 88.817.206
Administración Directa	\$ 28.129.040	\$ 30.558.389	\$ 34.242.707	\$ 35.002.479	\$ 36.172.645
Total	\$ 116.388.280	\$ 122.454.073	\$ 138.635.945	\$ 144.871.522	\$ 151.852.911

FUENTE: Elaboración propia en base a información provista por SENAME.

Tabla 4.27 Participación del Gasto de Administración y tipo de producción SENAME 2007 – 2011 (Miles \$ de 2011)

Administración y tipo de Producción	2007	2008	2009	2010	2011
Gastos de Administración y Conocimiento para el Desarrollo de la Oferta	17%	17%	16%	17%	18%
OCA's	59%	58%	59%	59%	58%
Administración Directa	24%	25%	25%	24%	24%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia en base a información provista por SENAME

Se observa que durante el período no ha variado significativamente la proporción de gasto correspondiente a gasto de administración y tipo de producción de prestaciones del Servicio.

Tabla 4.28 Evolución del Gasto de Administración y tipo de producción SENAME 2007 – 2011 (Miles \$ de 2011)

Administración y tipo de Producción	2007	2008	2009	2010	2011
Gastos de Administración y Conocimiento para el Desarrollo de la Oferta	100	106	114	124	136
OCA's	100	104	119	125	130
Administración Directa	100	109	122	124	129
Total	100	105	119	124	130

FUENTE: Elaboración propia en base a información provista por SENAME

Este nuevo cuadro reafirma la señalado en el cuadro anterior, en el sentido de que la proporción entre el gasto del Servicio según el tipo de administración y producción no varía en el tiempo.

Tabla 4.29 Presupuesto Social Ejecutado según tipo de producción SENAME 2007 - 2011 (Miles \$ de 2011)

Distribución del Gasto SENAME (M\$2011)	2007	2008	2009	2010	2011
OCA's	\$ 68.526.124	\$ 71.045.934	\$ 81.886.206	\$ 85.385.380	\$ 88.817.206
Administración Directa	\$ 28.129.040	\$ 30.558.389	\$ 34.242.707	\$ 35.002.479	\$ 36.172.645
Total	\$ 96.655.164	\$ 101.604.323	\$ 116.128.913	\$ 120.387.859	\$ 124.989.851

FUENTE: Elaboración propia en base a información provista por SENAME

Se observa que, sin considerar el gasto de administración, se mantiene durante el período la proporción asignada para proyectos de Administración Directa y para proyectos ejecutados por Organismos Colaboradores Acreditados.

Tabla 4.30 Participación del Presupuesto Social Ejecutado según tipo de producción SENAME 2007 - 2011 (Miles \$ de 2011)

Participación del Gasto SENAME (M\$2011)	2007	2008	2009	2010	2011
OCA's	71%	70%	71%	71%	71%
Administración Directa	29%	30%	29%	29%	29%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia en base a información provista por SENAME

La tabla anterior confirma el juicio anterior, y se observa que se mantienen las proporciones de gasto del Servicio según el tipo de administración durante el período.

Tabla 4.31 Evolución del Presupuesto Social Ejecutado según tipo de producción SENAME 2007 - 2011 (Miles \$ de 2011)

Variación Gasto Administración y presupuesto por tipo de administración	2007	2008	2009	2010	2011
OCA's	100	104	119	125	130
Administración Directa	100	109	122	124	129
Total	100	105	120	125	129

FUENTE: Elaboración propia en base a información provista por SENAME

Como se señaló anteriormente, la proporción del gasto ejecutado por las distintas modalidades de provisión se mantiene constante durante el período, con una relación de 70% de gasto ejecutado por OCA's y 30% del gasto social ejecutado por Administración Directa.

4.6 MECANISMO DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA

La formulación del presupuesto anual comienza entre los meses de abril y junio del año anterior al ejercicio por programar, y en ella se analizan las necesidades del servicio, entre las que destacan las de provisión de los servicios que le son encargados por ley (subvenciones y Administración Directa). Luego, durante los meses de julio y septiembre, el presupuesto exploratorio que ha sido presentado a DIPRES por medio del MINJU se analiza a la luz de los lineamientos dados por el este mismo Ministerio. Seguidamente, el Ministerio recibe de DIPRES un marco presupuestario y se introducen las modificaciones pertinentes de acuerdo a los lineamientos estratégicos de la cartera. Este proceso de formulación de presupuesto cuenta con la participación de los profesionales del Departamento de Planificación y Estudios y con profesionales relacionados a la gestión de cada proyecto.

El MINJU es el encargado de presentar su propio presupuesto a la DIPRES, que lo incluye en su propuesta para el Congreso. Una vez aprobado (antes del 30 de noviembre) se cuenta con la Ley de Presupuestos (Presupuesto Ley) para el Servicio.

Este presupuesto genera un marco de acción para el Servicio; sin embargo estos montos serán modificados a lo largo del año, a medida que se solicita mes a mes el aumento o la liberación de fondos del Presupuesto Ley a través de decretos modificatorios para las necesidades del período, las que incorporarán la nueva información que vaya surgiendo. Estas solicitudes se harán hasta

noviembre del año en ejercicio, lo que conformará el Presupuesto Vigente, que es la cuenta contra la cual finalmente se compara el Presupuesto Ejecutado.

Este mecanismo de asignación de recursos tiene la restricción de estar limitada a los niveles de ejecución presupuestaria que presente el servicio y los demás servicios dependientes de la cartera, otorgando facultades de flexibilidad presupuestaria a los Ministerios correspondientes. Este mecanismo se considera adecuado ya que la Ley de Presupuestos asigna recursos a los Ministerios estableciendo el límite de gasto de acuerdo a reglas de responsabilidad fiscal calculadas por el Ministerio de Hacienda, y aprobado por el Congreso Nacional. En consecuencia, el presupuesto asigna a los Ministerios la capacidad de reasignar recursos en el marco de la asignación presupuestaria anual, permitiéndoles así responder a las necesidades coyunturales presentes en el ejercicio anual de su función. En caso de significar esta coyuntura un cambio estructural en los requerimientos del Servicio se dispone de los plazos para realizar las peticiones correspondientes en el siguiente ejercicio presupuestario.

Por otra parte, el mecanismo de liberación de fondos y planificación de la ejecución del gasto también se considera adecuado, ya que libera los recursos en tanto el servicio haya sido capaz de ejecutarlos. Esto incentiva al Servicio a ejecutar el presupuesto a la brevedad posible durante el año, lo que es relevante en el marco de la ley de presupuesto que tiene un horizonte anual y compromete un nivel de gasto y prestaciones a realizar por parte del ejecutivo.

4.7 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.7.1 Conclusiones

- El presupuesto vigente del Ministerio de Justicia y del SENAME no ha presentado variaciones mayores al 10% en la participación de las distintas cuentas a nivel del presupuesto de ingresos y gastos durante el periodo evaluado. Es decir, la forma en que se financia y se gasta ese financiamiento tanto para el caso del Ministerio como del Servicio se ha mantenido estable en el tiempo, lo cual es consistente con que no han sucedido cambios significativos en las prioridades estratégicas de estas instituciones durante el periodo evaluado.
- Con respecto a la prioridad asignada por el Ministerio a esta temática, es posible distinguir que dado los crecimientos observados el Servicio ha sido menos prioritario que otras temáticas propias de la cartera. Esta aseveración se realiza en el marco que el presupuesto del Ministerio ha aumentado en un 35% real durante el periodo evaluado, mientras que el presupuesto del Servicio lo ha hecho en un 30% real en el mismo periodo.
- No se observan diferencias en la prioridad presupuestaria asignada a la línea de ejecución directa, respecto de las atenciones realizadas por organismos colaboradores ya que crecen ambos durante el periodo evaluado un 30% real. Es decir, no es posible decir que exista un cambio de prioridad estratégica real entre una u otra forma de ejecución de prestaciones durante el periodo. Esto es consistente con los resultados obtenidos en el análisis del Diseño Institucional que no identifican cambios estructurales durante el periodo 2007 y 2011.
- Respecto del presupuesto de gastos del Servicio, la única asignación relevante que crece de manera similar al Ministerio de Justicia es la referida al Gasto en Personal, donde el Servicio presenta una diferencia de 1 punto porcentual real más que el Ministerio para el periodo evaluado. Esto se explica por mejoras laborales aplicadas al Servicio aprobadas en la ley de presupuestos del año 2008 y 2009. Para realizar un análisis respecto de la

pertinencia de estos reajustes en personal es necesaria una perspectiva comparada, la cual se incluye en el capítulo 6, "Cálculo Del Costo Efectivo De Los Programas Por Niño" del presente informe. Para los capítulos presupuestarios Transferencias Corrientes (Subvenciones) el Servicio creció 8 puntos porcentuales menos que el Ministerio, en tanto que para Bienes y Servicios de Consumo el Servicio tuvo un crecimiento menor en 20 puntos porcentuales.

- La evolución del crecimiento del presupuesto del Servicio presenta distintos comportamientos durante el periodo. En primer lugar, los subvenciones crecen de forma estable y promedian 7% real anual durante el periodo evaluado. Para el gasto en personal, en cambio, se observa un mayor control en el crecimiento entre los años 2010 y 2011, dado que si bien el crecimiento promedio del periodo fue del 10% real, entre los años 2007 y 2010 el crecimiento fue de 13% real anual. Finalmente, el gasto en bienes y servicios de consumo muestra caídas reales significativas durante gran parte del periodo, retornando a su nivel inicial más 9 puntos porcentuales al final del periodo.
- La asignación del presupuesto del Servicio a productos estratégicos relacionados a servicios a los usuarios en promedio corresponde a un 83%, mientras que el 17% restante puede asignarse de manera conjunta a tareas internas del Servicio y a gastos de administración. Esta distribución no varía mayormente en el período evaluado.
- Los servicios prestados a los usuarios, se desglosan a su vez en dos modalidades de producción: aquellos entregados vía Organismos Colaboradores Acreditados (OCAs) y los de Administración Directa. El gasto se ejecuta en torno al 70% por organismos colaboradores acreditados y en un 30% por los centros de administración directa. La distribución del gasto se mantiene constante durante el período en la proporción antes señalada.

4.7.2 Recomendaciones

- Se recomienda implementar contabilidad por centro de costos para el presupuesto completo del servicio, especialmente en las categorías más relevantes como es el presupuesto del Gasto en Personal y de las Transferencias Corrientes (subvenciones). En el caso del Gasto en Personal debería estar asignado a nivel de los departamentos y unidades el personal contratado, incluyendo todos los tipos de contrato vigentes. Por su parte, el control y registro de las subvenciones debiera desglosarse de acuerdo a su ejecución efectiva al menos a nivel de Eje de Ejecución y Temática asociada, superando el estado actual de reflejar en los registros financieros solo las transferencias ejecutadas. Si bien el Sistema de Gestión Financiera del Estado (SIGFE) no permite la construcción de centros de costos externos a la administración pública, el Servicio debería contemplar las acciones para implementar esta asignación de su ejecución presupuestaria, y poder así realizar gestión sobre los recursos realizados.
- Respecto a los mecanismos de formulación presupuestaria, el servicio debería poder mostrar sus resultados para respaldar robustamente las solicitudes presupuestarias. En este marco, es urgente aplicar un proceso de reingeniería al sistema de registro respecto de los niños atendidos y las atenciones realizadas (SENAINFO), donde las categorías consultadas sean mutuamente excluyentes entre sí, estén permanentemente actualizadas y permita la interoperabilidad con los demás sistemas del circuito judicial⁵⁷.

⁵⁷ En este sentido la consultora reconoce esfuerzos del servicio por enfrentar estas problemáticas, es así como el servicio plantea que “1) Se terminó la elaboración de un documento que establece la consistencia entre las variables: Calidad Jurídica – Causal de Egreso dentro del respectivo modelo, para los casos atendidos en el área de Justicia Juvenil. En definitiva, se definieron causales de egreso específicas para justicia juvenil acorde a la realidad y que son excluyente entre sí. 2) En el área de Protección una comisión continúa trabajando, a fin de que las causales de ingreso se desprendan de la Convención de los Derechos del Niño y las causales de egreso reflejen si la vulneración por la cual ingreso el niño fue restituida y en qué grado. También se está trabajando en los diagnósticos que consigna SENAINFO sobre cada niño(a). 3) Durante el año 2012 se han incorporado diversos reportes a los que pueden acceder los profesionales de Sename a nivel central, regional, como asimismo los usuarios de los centros y proyectos, permitiendo extraer ingresos, egresos, atendidos y vigentes, desde el año 2007 a la fecha. En este sentido, como parte de los reportes es posible mencionar: monitoreo de indicadores, lista de espera, búsqueda de jóvenes por RUC (Rol único de causa) o RIT y reporte para monitorear el índice de calidad de la información. Por su parte, los Tribunales de Familia también acceden a información del área de Protección, consultando el historial de un niño/a o joven y vacantes disponibles en nuestros centros y proyectos. 4) En cuanto a la cantidad de información faltante, en muchos casos esto se produce por la corta permanencia que tiene el niño/a o joven, en otros casos porque al modelo no le corresponde registrar esos datos. La información relevante que se debe registrar en Senainfo es monitoreada mensualmente, se mide y se informa a las direcciones regionales para que sea completada. 5) El índice de Calidad de la Información (ICI) que se obtiene mensualmente, mide el porcentaje de errores de calidad y oportunidad de las Direcciones Regionales y Centros de Administración Directa a través de casi 20 variables indispensables para obtener información confiable.. Dentro de este ICI también se mide la información inconsistente, efectuando diversos cruces de variables.”

5 ANÁLISIS DE LA INDUSTRIA DE PROVISIÓN DE PRESTACIONES ASOCIADAS A SENAME

En el Servicio Nacional de Menores (SENAME) gran parte de las prestaciones son externalizadas a terceros llamados Organismos Colaboradores Acreditados (OCAs). La administración o ejecución de los diferentes proyectos y programas de SENAME se licita llamando a concurso a todas las OCAs acreditadas por SENAME y luego es adjudicado a aquellas que cumplan con las bases técnicas y obtengan los mejores puntajes de calificación en las propuestas.

Es necesario destacar que sólo pueden participar en los concursos aquellos organismos acreditados por SENAME. Este requisito implica un trámite frente al Servicio que exige un nivel de experiencia y competencia para aquellos organismos que requieren la certificación.

En esta sección se comenzará describiendo cómo se distribuyen los proyectos y plazas según tipo de administración, para posteriormente realizar una caracterización de la industria de las OCAs y, por último, se analizarán los participantes de la Industria y la fuerza que ejercen sobre la competencia existente.

Se excluye de todo el análisis las modalidades de Capacitación (CAP) y Evaluación (EVA) dado que su naturaleza es distinta a la de las otras modalidades de la red SENAME.

5.1 DISTRIBUCIÓN INTERANUAL DE PROYECTOS Y PLAZAS SEGÚN TIPO DE ADMINISTRACIÓN

En SENAME los proyectos son ejecutados por dos vías: a través de administración directa por medio de los Centros de Administración Directa (CCAADD), o mediante los Organismos Colaboradores Acreditados (OCAs).

En esta sección no se incorporan las cifras de las Oficinas de Protección de Derechos (OPD), línea de acción del Eje de Protección de Derechos y Primera Infancia, dado que la naturaleza de las prestaciones de OPD es diferente a la de las demás líneas de acción. Estas oficinas tienen dentro de sus objetivos contribuir “en el nivel comunal, a generar las condiciones que favorezcan una cultura de reconocimiento de derechos de la infancia”⁵⁸, además de “facilitar el desarrollo institucional de sistemas locales de protección de derechos de la infancia y adolescencia, en un territorio determinado, abarcando, al menos, el espacio comunal.”⁵⁹ Por ello se asigna para cada año una cobertura determinada de acuerdo al tamaño de cada comuna.

Según se aprecia en la tabla siguiente, en 2011 los CCAADD ejecutaron 60 (5%) proyectos con un total de 2.662 (4%) plazas convenidas. A su vez, las OCAs ejecutaron 1.144 (95%) proyectos con un total de 64.014 (96%) plazas convenidas. Esto muestra la menor participación de proyectos de administración directa sobre el volumen total de plazas convenidas.

Durante los últimos tres años del período evaluado tanto plazas como proyectos se mantienen relativamente constantes para ambos sistemas de administración.

No se presenta la información para 2007 debido a que ese año hubo cambio de siglas de las modalidades de los proyectos, lo que distorsiona los datos por medio del aumento exagerado del número tanto de proyectos como de plazas.

⁵⁸ Catastro de Oferta Programática de la red SENAME 2012.

⁵⁹Ídem.

Tabla 5.1 Número de Plazas y Proyectos por Tipo de Administración 2008 - 2012

Tipo de Administración	2008		2009		2010		2011		2012	
	Proyectos	Plazas								
CCAADD	67	3.177	60	2.698	60	2.668	60	2.662	60	2.662
OCA	1.041	57.235	1.073	59.756	1.094	62.887	1.144	64.014	1.129	63.530
Total	1.108	60.412	1.133	62.454	1.154	65.555	1.204	66.676	1.189	66.192

FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta programática SENAME

Por lo tanto la cobertura de las OPD es mucho mayor que la de los proyectos que brindan atención focalizada caso a caso y es medida en términos de población que suele coincidir con la población de niños, niñas y adolescentes de la comuna entera. Los administradores de las OPD mayoritariamente son municipios, los cuales, aunque también tienen la categoría de OCAs, su naturaleza pública no puede ser considerada como administración particular.

Se observa en la siguiente tabla el número de proyectos, que se asimilan a comunas, que contemplan las OPD y la población convenida que abarcan. En los últimos 3 años, la población convenida para las OPD representa aproximadamente el 87% del total de plazas convenidas para los proyectos ejecutados por OCAs.

Tabla 5.2 Número de Proyectos y Población Convenida de las OPD

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nº Proyectos	105	105	108	115	115	110
Población convenida	417.800	417.800	424.000	454.612	454.912	440.312

FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta programática SENAME

Los 60 CCAADD que se han mantenido en número durante los últimos 5 años, corresponden a los ejes de ejecución de Justicia Juvenil y Protección de Derechos y a las modalidades que se observan en la tabla a continuación.

Tabla 5.3 Número de Proyectos de CCAADD por Eje de Ejecución

	Justicia Juvenil	Protección de Derechos
Centros de Internación Provisoria (CIP)	17	-
Centro de Internación en Régimen Cerrado (CRC)	17	-
Centro de Internación en Régimen Semi-cerrado (CSC)	16	-
Centro de Tránsito y Distribución (CTD)	-	10

FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta programática SENAME

Mayor detalle de los proyectos y plazas convenidas por tipo de administración según Eje de Ejecución se encuentra en el ANEXO 12.

5.2 DESCRIPCIÓN DE LA INDUSTRIA

En esta sección la variable de interés a analizar son las OCAs y su industria. A continuación se analiza la evolución de la industria de las Colaboradoras caracterizada según número de proyectos, plazas convenidas y participantes, todo esto en base al Catastro de la Oferta Programática de la red

SENAME⁶⁰. Las tablas presentadas son elaboradas a partir de la información de los proyectos ejecutados por OCAs (es decir excluyendo los Centros de Administración Directa).

En primer lugar se describe a nivel general cómo se compone esta industria según número de OCAs y proyectos ejecutados, luego se profundiza el análisis a través de diferentes aspectos que aportan al observar cómo ha evolucionado la industria y sus participantes, entre ellos:

- Industria segmentada según tamaño de las OCAs (Nº de proyectos y Nº de Plazas)
- Modalidades por OCA,
- Proyectos por modalidad, y
- OCAs por región.

5.2.1 Evolución de Organismos Colaboradores Acreditados y Número de Proyectos

Se comienza caracterizando la industria según el número de proyectos y OCAs participantes por eje de ejecución a través del periodo evaluado. Se puede observar en la siguiente tabla que el eje programático de Adopción es el menor en número tanto de proyectos como de OCAs, luego viene Justicia Juvenil para terminar con el eje de Protección de Derechos donde hay presencia del 95% del total de las OCAs las cuales ejecutan el 78% del total de los proyectos ejecutados por OCAs.

Tabla 5.4 Evolución del número de proyectos y OCAs por Eje de Ejecución

Eje	2008		2009		2010		2011		2012	
	Nº Proy	Nº OCAs								
Adopción	5	3	5	3	5	3	5	3	5	3
Justicia Juvenil	191	33	224	40	233	37	238	35	238	35
Protección de Derechos	950	231	952	232	971	212	1016	218	996	217
Total	1146	243	1181	245	1209	225	1259	229	1239	228

*Los totales no son la suma de los tres ejes ya que algunas OCAs se repiten entre los ejes.

FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta programática SENAME

Si se toma como base 100 el año 2008 se puede apreciar que en Adopción no hay ninguna variación. En Justicia Juvenil hay una evolución positiva en el Nº de OCAs en el período con un aumento del 6%. Sin embargo en Protección de Derechos, las OCAs disminuyen en un 6%.

Tabla 5.5 Evolución del número de proyectos y OCAs por Eje de ejecución (2008 Base 100)

Eje	2008		2009		2010		2011		2012	
	Nº Proy	Nº OCAs	Nº Proy	Nº OCAs	Nº Proy	Nº OCAs	Nº Proy	Nº OCAs	Nº Proy	Nº OCAs
Adopción	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Justicia Juvenil	100	100	117	121	122	112	125	106	125	106
Protección de Derechos	100	100	100	100	101	92	107	94	105	94
Total	100	100	103	101	105	93	110	94	108	94

FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta programática SENAME

⁶⁰ Extraído de www.SENAME.cl

Es relevante destacar que el “stock” de OCAs presente a lo largo del período evaluado ha ido cambiando, como se observa la tasa de ingreso de OCAs nuevas a la industria del año 2008 al 2011 es de 6,6% y la tasa de egreso de OCAs del año 2008 al 2011 fue de 12,3%. Estas cifras representan una tasa anual del 2,1% para los ingresos y del 3,9% para los egresos con lo cual se genera una pérdida promedio neta del 1,8% anual. Para el eje de Protección esta situación de pérdida neta es algo mayor.

Tabla 5.6 Flujos de OCAs del año 2008 al 2011

	2008	2008-2011	2011
Stock OCAs inicial	243		
Ingresos		16	
Egresos		30	
Stock OCAs final		-14	229

FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta programática SENAME

Tabla 5.7 Tasas de Ingreso y Egreso OCAs 2008-2011

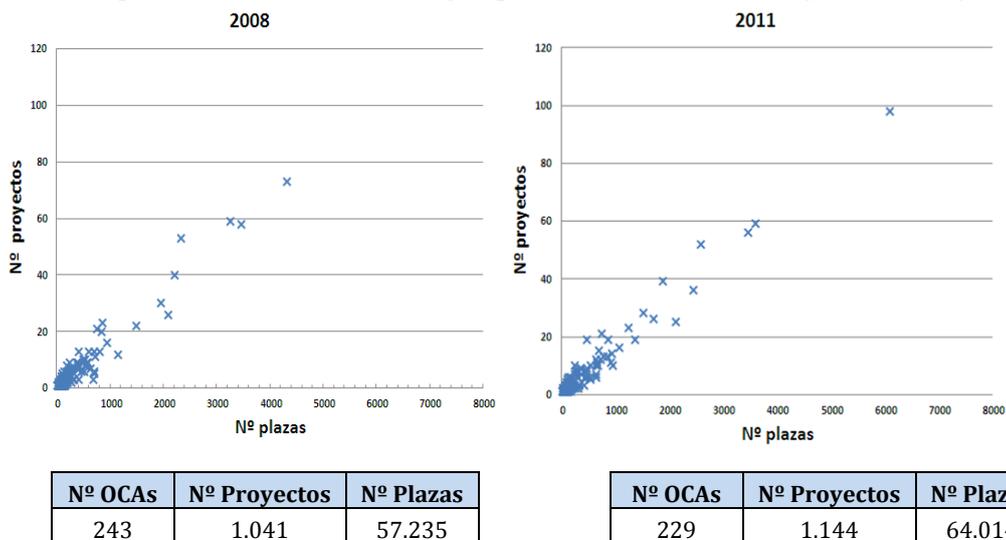
	Periodo 2008-2011	Promedio Anual
Tasa de Ingreso	6,6%	2,1%
Tasa de Egreso	12,3%	3,9%
Tasa Neta	-5,7	-1,8%

FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta programática SENAME

5.2.2 Proyectos y Plazas por Organismo Colaborador Acreditado

En el siguiente gráfico se observa el mapa de distribución de las OCAs existentes al año 2008 y 2011, cada una ubicada en el par ordenado (Plazas – Proyectos) que le correspondía para ese año. No es posible apreciar grandes cambios, solo una pequeña tendencia de las OCAs con más de 20 proyectos a aumentar el número de plazas convenidas. Luego, como se observa en las tablas el total de OCAs disminuyó en un 6% y tanto el número de proyectos como de plazas aumentaron en un 10% y 12% respectivamente. Esto podría ser evidencia de cierta tendencia de algunas OCAs a ir concentrando oferta, quizás por tener cierta reputación ganada.

Tabla 5.8 Mapa de distribución OCAs según par ordenado Plazas, Proyectos 2008 y 2011



FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta Programática

5.2.3 Industria Segmentada según Tamaño de Organismo Colaborador Acreditado

Se analiza la industria segmentándola en OCAs pequeñas, medianas y grandes con el fin de observar si existen tendencias en alguno de los grupos que puedan dar luces de la existencia de economías de escala. El tamaño de una OCA puede definirse según dos variables, número de proyectos totales o número de plazas convenidas totales. Primero se procede a hacer el análisis según número de proyectos y posteriormente según número de plazas.

a) Tamaño según Número de Proyectos

Se clasifican las OCAs en pequeñas, medianas y grandes según el número de proyectos que ejecutan. En este análisis OCAs pequeñas serán aquellas que ejecuten solo un proyecto, medianas aquellas que ejecuten entre de 2 a 5 proyectos y grandes aquellas que ejecuten 6 o más proyectos.⁶¹ Según esta clasificación el año 2011 las OCAs pequeñas representaban el 46,7% del total de OCAs, las medianas el 31,9% y las grandes el 21,4%. En cuanto a la evolución de estos segmentos se observa una disminución en OCAs pequeñas y medianas y un aumento en OCAs grandes. Esta situación evidencia la hipótesis de concentración del número de proyectos por OCA. En cuanto al número de plazas promedio por proyecto, no se observa ninguna diferencia significativa entre las OCAs de diferentes tamaños ni tampoco a través de los años.

⁶¹ Se pretendía calcular el límite inferior (l.i) y límite superior (l.s) de la clase mediana según media más, menos desviación estándar, pero la desviación estándar es mayor que la media, por lo cual se ideó el siguiente cálculo:

. Así todas las OCAs en el límite inferior son pequeñas, todas aquellas entre los límites inferior y superior son medianas y todas aquellas sobre el límite superior son grandes.

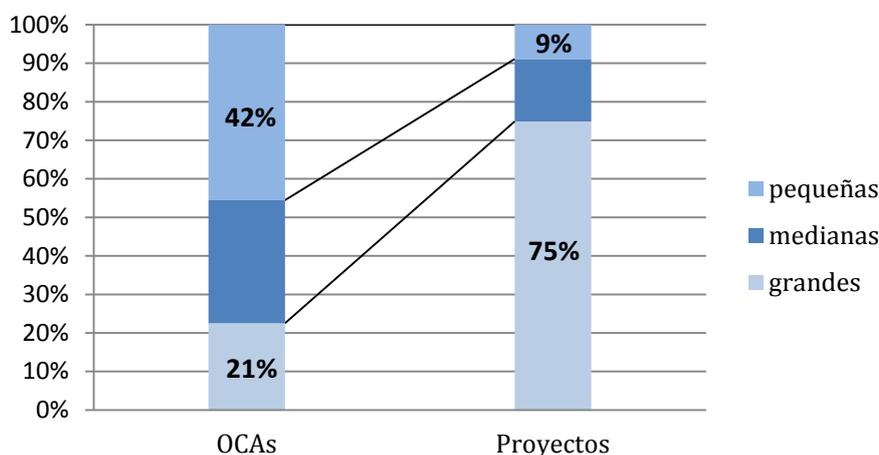
Tabla 5.9 N° de OCAs, N° de proyectos y plazas promedio por proyecto según Tamaño⁶²

Tamaño	VARIABLES A MEDIR	2008	2009	2010	2011	2012
OCAs pequeñas 1 proyecto	N° OCAs	121	120	106	107	107
	N° proyectos	121	120	106	107	107
	Plazas promedio por proyecto	54,36	54,31	54,60	52,97	52,95
OCAs medianas 2 a 5 proyectos	N° OCAs	79	82	73	73	72
	N° proyectos	212	226	197	201	199
	Plazas promedio por proyecto	54,14	50,98	53,58	54,36	54,60
OCAs grandes 6 o más proyectos	N° OCAs	43	43	46	49	49
	N° proyectos	708	727	791	836	823
	Plazas promedio por proyecto	54,43	54,88	58,19	55,28	55,75

FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta programática SENAME

En la Ilustración 5.1 se observa que una característica de la Industria es que un pequeño número de OCAs ejecutan gran parte de los proyectos y viceversa. El año 2011 las OCAs pequeñas que representan el 42% de las OCAs ejecutaron el 9% de los proyectos y las OCAs grandes que representan el 21% del total de OCAs ejecutaron el 75% de los proyectos.

Ilustración 5.1: Proporción de OCAs según tamaño y su participación en proyectos año 2011



FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta programática SENAME

En las tablas 5.10, 5.11 y 5.12 se observa el detalle por eje de ejecución. De los tres ejes el único que presenta aumento en el número de OCAs grandes es el de Protección de Derechos por lo que el aumento anteriormente descrito se explica a través de este eje.

Tabla 5.10 Número de OCAs según tamaño en el Eje de Adopción

	2008	2009	2010	2011	2012
N° OCAs con 6 o más proyectos	-	-	-	-	-
N° OCAs con 2 a 5 proyectos	2	2	2	2	2
N° OCAs con 1 proyecto	1	1	1	1	1

FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta programática SENAME

Tabla 5.11 Número de OCAs según tamaño en el Eje de Justicia Juvenil

	2008	2009	2010	2011	2012
N° OCAs con 6 o más proyectos	11	12	13	12	12
N° OCAs con 2 a 5 proyectos	14	16	12	11	11
N° OCAs con 1 proyecto	8	12	12	12	12

FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta programática SENAME

⁶² Datos de la presente sección no consideran en sus análisis las Oficinas de Protección de Derechos (OPD), ya que son proyectos masivos que pagan por cobertura poblacional, no población atendida.

Tabla 5.12 Número de OCAs según tamaño en el Eje de Protección de Derechos y Primera Infancia

	2008	2009	2010	2011	2012
Nº OCAs con 6 o más proyectos	34	34	35	38	38
Nº OCAs con 2 a 5 proyectos	75	77	70	72	72
Nº OCAs con 1 proyecto	122	121	107	108	107

FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta programática SENAME

b) Tamaño según Número de Plazas

Se clasifican las OCAs nuevamente por tamaño pero esta vez según número de plazas totales. Se clasifican como pequeñas las OCAs con 1 a 110 plazas, como medianas las OCAs con 111 a 230 plazas, y como grandes a las OCAs con 231 plazas o más.⁶³ Según esta clasificación en el año 2011 había un 57% de OCAs pequeñas, un 23% de medianas y un 20% de grandes. No es posible observar ninguna tendencia por lo que no existe evidencia para apoyar la hipótesis de concentración de la oferta expuesta anteriormente en el punto a).

Tabla 5.13 Nº de OCAs y Promedio de Proyectos Ejecutados según Tamaño

	2008		2009		2010		2011		2012	
	Nº OCAs	Promedio plazas								
Nº de OCAs con 231 o más plazas	51	831	50	884	51	951	52	949	45	942
Nº de OCAs con 111 a 230 plazas	44	156	46	162	42	168	46	161	52	162
Nº de OCAs con 1 a 110 plazas	148	53	148	54	132	55	131	55	131	55
Total	243	-	244	-	225	-	229	-	228	-

FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta programática SENAME

5.2.4 Número de Proyectos por Modalidad

Para este análisis se observa sólo las modalidades que componen el 70% del presupuesto de SENAME excluyendo OPD, estas son, para Adopción el Programa de Atención Global (PAG), para Justicia Juvenil los Programas de Libertad Asistida Especial (PLE), de Salidas Alternativas (PSA), y los Servicios en Beneficio de la Comunidad y Reparación del daño (SBC), y para Protección de Derechos son los Diagnósticos (DAM), los Programas de Intervención Breve (PIB), los de Intervención Especializada (PIE) y las Residencias de Protección para Mayores (RPM). Estas modalidades a su vez representan aproximadamente el 95% de las plazas convenidas.

⁶³ Los límites de la clasificación se fijaron a partir de la distribución de frecuencia de las OCAs que parece tener más sentido que el cálculo usado en el caso de los proyectos.

Tabla 5.14 Evolución Número de OCAs, Proyectos y Plazas Convenidas por Modalidad

	Mod	Nº OCAs			Proyectos			Plazas		
		2008	2011	Cambio	2008	2011	Cambio	2008	2011	Cambio
Adopción	PAG	2	2	0%	2	2	0%	280	280	0%
Justicia Juvenil	PLE	26	35	35%	51	93	82%	2.289	4.717	106%
	PSA	15	19	27%	24	38	58%	1.532	2.400	57%
	SBC	11	11	0%	17	27	59%	882	1.845	109%
Protección de Derechos	PIB	62	64	3%	169	179	6%	12.683	14.702	16%
	PIE	26	35	35%	51	93	82%	2.289	4.717	106%
	RPM	104	84	-19%	236	174	-26%	9.387	6.803	-28%
	DAM	25	21	-16%	49	55	12%	2.441	3.886	59%

FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta programática SENAME

Mediante el análisis de esta tabla es relevante destacar que todas las modalidades han aumentado en número de OCAs, proyectos y plazas, a excepción de las Residencias para mayores RPM y los Diagnósticos Ambulatorios DAM. En el caso de los DAM han disminuido en número de OCAs que lo ejecutan pero ha aumentado en las otras dos variables (proyectos y plazas), en cambio los RPM han disminuido en todas las variables.

Un análisis pormenorizado de la evolución de la modalidad de RPM se muestra a continuación.

Tabla 5.15 Evolución Número de OCAs, Proyectos y Plazas Convenidas para RPM

	2008	2011	% de variación
Nº de OCAs	104	84	-19%
Nº Proyectos	236	174	-26%
Nº de Plazas	9.387	6.803	-28%

FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta programática SENAME

La disminución en el Nº de Ocas (19%) para Residencias RPM está alineada a una importante reducción de proyectos (26%) y de plazas (28%). Entonces hay dos hipótesis posibles: la primera es que al disminuir la demanda de proyectos y plazas por consecuencia disminuye el número de OCAs y por el contrario, al disminuir el Nº de OCAs no hay como atender nuevos proyectos. Para resolver esta interrogante hay que verificar si ha habido proyectos de residencias que han quedado sin adjudicación por falta de postulantes. En base a la información encontrada en la web del Servicio sobre las licitaciones se observa que a partir del 2010 ha habido un 54% de los concursos desiertos para la modalidad de RPM versus el 18% de concursos desiertos que presenta en promedio el resto de las modalidades para las cuales se tiene información. Esta información corrobora la segunda hipótesis, una disminución del número de OCAs participando en licitaciones de residencias por lo cual no hay cómo atender nuevos proyectos.

Tabla 5.16 Concursos desiertos por modalidad 2010-2012

Modalidad	Nº concursos	% de concursos desiertos
ASR	27	15%
DAM	68	7%
FAE	20	25%
MCA	35	3%
OPD	116	9%
PAD	3	33%
PAG	1	0%
PAS	1	0%
PDC	11	0%
PDE	9	0%
PEC	1	0%
PEE	1	0%
PER	2	0%
PIB	15	13%
PIE	34	9%
PLA	38	5%
PLE	98	2%
PPC	6	17%
PRI	6	0%
PRJ	4	0%
PRM	12	8%
PSA	19	0%
REM-PER	71	63%
REN	14	71%
RPF	3	0%
RPM	126	54%
RPM-PER	1	100%
RPP	18	61%
RSP	2	0%
RSP-PER	27	78%
SBC	37	14%
Total general	826	24%

FUENTE: Elaboración propia en base a información SENAME

Tabla 5.17 Concursos desiertos diferencia residencial / no residencial. 2010-2012

Proyectos Protección de Derechos	Concursos realizados	% de concursos desiertos
No Residencial	303	9%
Residencial	262	60%
Total Protección	565	33%

FUENTE: Elaboración propia en base a información SENAME

De las tablas anteriores se puede identificar que el problema más crítico en términos de concursos desiertos lo presentan los proyectos residenciales del eje de ejecución protección de derechos. En este caso, el nivel de concursos desiertos es muy superior al promedio del resto de ejes de ejecución. A este nivel no se encontró indicadores de comparación con otros servicios públicos, solo es posible señalar que el fenómeno producido en los proyectos residenciales es muy superior (más de 6 veces que el otro grupo que compone).

5.2.5 Distribución de Organismos Colaboradores Acreditados a Nivel Regional

Interesa desagregar el análisis a nivel regional para investigar si se da menor competencia en algunas regiones particulares. A continuación se observa la distribución del número de OCAs por regiones.

Tabla 5.18 Distribución Porcentual del Número de OCAs por Región

Región	2008	2009	2010	2011	2012
RM	34%	34%	36%	34%	33%
V	21%	21%	20%	22%	23%
VIII	16%	16%	17%	17%	16%
X	12%	11%	12%	13%	12%
IX	11%	11%	10%	10%	10%
VII	9%	9%	9%	10%	10%
IV	6%	6%	6%	6%	6%
VI	5%	4%	5%	6%	6%
II	6%	6%	6%	6%	5%
XIV	5%	5%	5%	5%	5%
III	6%	6%	6%	5%	4%
XII	3%	4%	4%	3%	4%
XV	4%	4%	4%	3%	4%
I	2%	3%	4%	3%	3%
XI	3%	2%	3%	2%	2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
Número Total Nacional	243	245	225	229	228

FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta programática SENAME

De la tabla se desprende que en la RM es donde hay mayor número de OCAs y esto va disminuyendo hasta llegar en Aysén al 2% del total, es decir cuatro instituciones. Esto se explica en parte porque en regiones también se desarrolla un menor número de proyectos al existir menor población de niños, niñas y adolescentes. Por lo tanto que exista un menor número de OCAs en región no implica que haya menos competencia.

La distribución del número de OCAs por regiones se ha mantenido estable en el periodo evaluado.

Para analizar la competencia existente en regiones es relevante analizar el momento de la licitación de los proyectos para observar la cantidad de participantes. Se supone que un mayor número de OCAs participantes en la licitación implica que se da una mayor competencia. Según lo levantado en entrevistas sostenidas con directivos y profesionales de Direcciones Regionales⁶⁴ se debiese observar un menor número de participantes por licitación y mayor número de concursos desiertos en regiones.

⁶⁴ Rancagua, Valparaíso, Región Metropolitana.

Tabla 5.19 Participantes por concurso y porcentaje de concursos desiertos según región 2010-2012

Región	Nº concursos	Participantes promedio por concurso	Nº concursos desiertos	Nº concursos desiertos / Nº concursos
I	15	1,42	0	0,0%
II	32	1,42	7	21,9%
III	30	1,29	6	20,0%
IV	40	1,63	9	22,5%
V	113	1,47	42	37,2%
VI	32	1,76	5	15,6%
VII	67	1,61	32	47,8%
VIII	101	1,75	26	25,7%
IX	54	1,55	14	25,9%
X	59	1,54	10	16,9%
XI	13	1,00	4	30,8%
XII	16	1,31	4	25,0%
RM	208	1,82	35	16,8%
XIV	24	1,71	4	16,7%
XV	13	1,78	1	7,7%
Total	817*	1,63 (desvest= 1,23)	199	24,4%

*El total de concursos difiere porque no se incluyen concursos nacionales y que no hayan indicado región

FUENTE: Elaboración propia en base información SENAME

Como se puede observar en la tabla anterior efectivamente el mayor número de participantes promedio por concursos se da en la capital con un promedio de 1,82 participantes por licitación, con desviación estándar 1,48. En el resto de las regiones el promedio es menor pero no se observa una diferencia significativa con respecto a la región metropolitana. En cuanto al número de concursos desiertos tampoco se observa una relación de regiones versus región metropolitana. En la tabla 4.18 se observa que la región del Maule tiene la mayor tasa de concursos desiertos con un 47,8% y la de Arica y Parinacota la menor, con un 7,7%.

En cuanto a la distribución de plazas convenidas, se puede apreciar en la tabla 4.19 que el porcentaje de plazas convenidas ofrecidas en cada región es consistente con la distribución de la población total de niños, niñas y adolescentes a nivel nacional, por lo que no es posible confirmar la hipótesis de oferta insuficiente en regiones.

Tabla 5.20 Distribución porcentual de plazas convenidas por regiones

Regiones	2008	2009	2010	2011	2012	Distribución población total de niños, niñas y adolescentes
Tarapacá	2%	2%	2%	2%	2%	2%
Antofagasta	3%	3%	3%	3%	3%	4%
Atacama	3%	3%	3%	3%	3%	2%
Coquimbo	4%	3%	3%	3%	3%	4%
Valparaíso	12%	12%	12%	13%	13%	10%
O'Higgins	4%	4%	4%	4%	4%	5%
Maule	6%	5%	5%	5%	5%	6%
Biobío	13%	13%	12%	12%	12%	12%
Araucanía	5%	6%	6%	6%	6%	6%
Los Lagos	6%	6%	6%	5%	6%	5%
Aysén	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Magallanes	2%	2%	2%	2%	2%	1%
Metropolitana	35%	35%	37%	35%	35%	38%
Los Ríos	2%	2%	3%	3%	2%	2%
Arica y Parinacota	2%	2%	2%	2%	2%	1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	57.235	59.756	62.887	64.014	63.530	

FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta programática SENAME

Para un mejor análisis de si la oferta existente es suficiente es necesario comparar la oferta existente con la demanda potencial y real por regiones, pero hasta el momento el Servicio no cuenta con esta información salvo las listas de espera disponibles para el año 2010. Una aproximación a la demanda real podrían ser las listas de espera. En la tabla 4.20 podemos observar la distribución de lista de espera vigente al 18 de Mayo del presente año por regiones⁶⁵. Las regiones con mayor lista de espera coincidentemente son aquellas con mayor número de plazas convenidas, estas son la Metropolitana, Biobío y Valparaíso. Si se analiza la proporción que representa la lista de espera del total de plazas convenidas por región, se observa que las regiones con proporcionalmente mayor lista de espera son la de Valparaíso y Libertador Bernardo O'Higgins.

Tabla 5.21 Distribución lista de espera vigente a Mayo 2012 según región

Región	Total general	Lista de espera/plazas convenidas
I	1%	7%
II	3%	14%
III	1%	5%
IV	4%	16%
V	18%	18%
VI	10%	34%
VII	12%	28%
VIII	15%	17%
IX	3%	8%
X	6%	13%
XI	1%	6%
XII	1%	7%
RM	21%	8%
XIV	3%	16%
XV	2%	15%
Total	100%	13%
Número Total Nacional	8.483	

FUENTE: Elaboración propia en base a información SENAME 2012

⁶⁵ Para mayor detalle de la lista de espera ver ANEXO 13.

Para mayor información descriptiva del número de proyectos por región según eje de ejecución y de número de proyectos por modalidad en cada región revisar el ANEXO 12.

5.3 ANÁLISIS DE LOS ACTORES PARTICIPANTES EN LA INDUSTRIA DE LOS ORGANISMOS COLABORADORES ACREDITADOS

Con el fin de analizar el nivel de competencia que existe dentro de la Industria de OCAs, se convino analizar la industria de las OCAs según la metodología de las Fuerzas de Porter, sin embargo, luego de aplicarlo se observó que sólo es relevante analizar cuatro de las cinco fuerzas: clientes, barreras a la entrada, sustitutos y rivalidad interna. En cuanto a la quinta fuerza, la fuerza que podrían ejercer los proveedores, se constató que en esta industria es difícil que los proveedores de insumos a las Colaboradoras afecten el nivel de competencia, ya que no hay ningún insumo clave que sea escaso.

Es importante destacar que la industria de las Colaboradoras es una industria sin fines de lucro por lo que los incentivos que la mueven son diferentes a los de una industria con fines de lucro. Sin embargo, ésta se ve igualmente afectada por fuerzas competitivas, las cuales afectan sus condiciones financieras, su comportamiento y la capacidad de alcanzar sus metas.⁶⁶ Por ejemplo, las donaciones en las instituciones sin fines de lucro son determinadas, en parte, por el valor que los donantes dan a los servicios, lo que hace más fácil a algunas instituciones que otras levantar recursos adicionales a las subvenciones. Las instituciones sin fines de lucro en general compiten entre ellas por ganancias, miembros de directorios, clientes, contratos y subvenciones, donaciones, prestigio, poder político y voluntariado (Brody 1996,469). Esta competencia debiera generar productos y servicios de alta calidad, competencia por participación de mercado, o un gran esfuerzo por mantener una buena reputación. En el caso de las Colaboradoras y los servicios a niños, niñas y adolescentes vulnerables, éstas compiten por contrato, subvenciones, donaciones, prestigio y voluntarios, pero no existe la competencia por beneficiarios dado que vienen designados desde los tribunales. A continuación se desarrolla el análisis de las fuerzas competitivas que enfrenta esta industria.

5.3.1 Clientes / Beneficiarios

Bajo la perspectiva de las OCAs el principal cliente que los contrata es el SENAME. Este Servicio es quien toma la decisión de “compra” al momento de licitar y adjudicar los proyectos. Sin embargo, también son clientes los beneficiarios de los proyectos.

Primero se procede a describir a los beneficiarios y luego al cliente SENAME.

a) Beneficiarios

Los beneficiarios de SENAME son “1) Los niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos o en situación de exclusión social; 2) Los adolescentes inculpados de haber cometido una infracción a la ley penal, sujetos a una medida decretada por el tribunal competente o a una pena como consecuencia de haberla cometido, y 3) Los niños, niñas o adolescentes que no encontrándose en las situaciones previstas en los números anteriores, requieran de la acción del SENAME y sus

⁶⁶ “To Profit or Not to Profit: The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector”, Edited by Burton A. Weisbrod, 2003.

colaboradores acreditados para la prevención de situaciones de vulneración de sus derechos y promoción de los mismos.”⁶⁷

En esta industria los beneficiarios y sus familias cuentan con nulo poder de decisión en cuanto a dónde atenderse y de negociación con las OCAs donde son atendidos. Los niños, niñas y adolescentes son designados mayoritariamente por los tribunales a las diferentes OCAs existentes según la complejidad del caso y la disponibilidad de plazas de cada una. Este hecho es relevante dado que dificulta el efecto que podría tener sobre la calidad y efectividad de los servicios la competencia por conseguir beneficiarios. La competencia se podría dar de una manera indirecta, a través del esfuerzo de tener una buena reputación para que el tribunal les asigne los casos, pero muchas veces las plazas están llenas o solo existe una Colaboradora que presta el servicio, por lo que no hay mucho incentivo por mejorar calidad. Como está hecho el sistema hoy en día por esta vía no es posible generar competencia entre las OCAs.

b) SENAME

Las Colaboradoras se crean con el objetivo de atender a los niños, niñas y adolescentes pero para poder hacerlo necesitan el financiamiento, el cual pueden conseguir a través de subvenciones SENAME o donaciones de privados. Los que financian el proyecto pasan a ser clientes de las Colaboradoras dado que esperan un “producto” a partir del dinero entregado. Este producto es en el caso del Servicio el contribuir al cumplimiento de su misión: “contribuir a proteger y promover los derechos de niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados en el ejercicio de los niños y a la reinserción social de los adolescentes que han infringido la ley penal”⁶⁸.

Para las OCAs conseguir financiamiento es una tarea difícil ya que se apela al altruismo de los privados, los cuales la mayoría de las veces dan aportes de una sola vez y no permanentemente a la operación. La gran posibilidad de las Colaboradoras de tener financiamiento permanente es el ganar las subvenciones SENAME. En este aspecto hay un gran potencial para generar competencia y también hay un poder de dar y quitar el financiamiento si la OCA no cumple con lo convenido en el contrato firmado al momento de la licitación.

Para que se genere competencia por conseguir el financiamiento deben existir al menos dos Colaboradoras en la licitación y en muchos casos esto no se da. En los últimos tres años en un 55% de los concursos se presentó solo un participante, y en las modalidades de residencia este porcentaje es mayor al 78%. En este aspecto el Servicio debiese estudiar las causas del bajo número de participantes por licitación e incentivar a que se presente un mayor número. La hipótesis de la consultora acerca del bajo número de participantes son los altos costos de capital para ingresar, lo que afecta especialmente a las residencias, un monto de subvención bajo y la complejidad del rubro. Estas ideas se desarrollarán más adelante.

⁶⁷ Ley de Subvenciones 20.032

⁶⁸ Decreto Ley 2.465

Tabla 5.22 Número de concursos con “n” participantes 2010-2012

Nº de participantes	Nº de concursos con “n” participantes	% de concursos con “n” participantes
0	59	7,1%
1	449	54,4%
2	166	20,1%
3	85	10,3%
4	25	3%
5	29	3,5%
6	9	1,1%
7	3	0,4%
8	1	0,1%
Total	826	100%

FUENTE: Elaboración propia en base a información SENAME

Tabla 5.23 Modalidades con mayor porcentaje de 1 participante por licitación 2010-2012

Modalidad	% de concursos con 1 participante
Residencia especializada	78,6%
Residencia de protección para mayores	88,1%
Residencia de protección para preescolares	83,3%

FUENTE: Elaboración propia en base a información SENAME

En cuanto al poder de dar y quitar financiamiento a las Colaboradoras en el artículo 37 de la Ley 20.032 se especifica: “El SENAME estará facultado para poner término anticipado o modificar los convenios, cuando los objetivos no sean cumplidos, o los resultados no sean alcanzados en el grado acordado como mínimamente satisfactorio o, cuando los derechos de los niños, niñas o adolescentes no estén siendo debidamente respetados. En estos y todos aquellos casos en que sea procedente, los colaboradores podrán reclamar de las resoluciones del SENAME, conforme a lo dispuesto en la ley 19.880.” Este mecanismo incentiva que las Colaboradoras no presten servicios con estándares menores a los fijados en el contrato, se intenta asegurar una calidad mínima, pero no incentiva la competencia y esfuerzos por mejorar la calidad o ser creativos en la búsqueda de innovaciones al servicio.

Otra variable a considerar para la competencia es el hecho de que el Servicio tiene que asegurar una **continuidad operativa** sobre todo en algunas modalidades como residencia en que para los niños es importante la estabilidad, y esto le da un poder muy grande a las Colaboradoras, las que pueden amenazar con cerrar, especialmente en aquellas modalidades más concentradas o en extremo en las que hay monopolio, disminuyendo así el poder de negociación de SENAME y disminuye la competencia. Esto finalmente puede afectar en la calidad de los servicios prestados, dado que las funciones regulatorias que le competen al Servicio se pueden hacer con menor efectividad, llegando en el extremo a ser cautivo del proveedor (OCA) y por otro lado dificulta la entrada de nuevas Colaboradoras. Una solución puede ser que las OCAs sistematicen la información para poder traspasarla a otra colaboradora, pero aún así hay recursos humanos imposibles de traspasar.

5.3.2 Barreras a la Entrada

La entrada de nuevos competidores tiene un importante impacto en las maneras existentes de entregar servicio a los beneficiarios, ya que traen consigo nuevas maneras de hacerlo, quizás con soluciones más creativas y eficientes. Las barreras a la entrada son aquellos factores que dificultan a nuevas instituciones participar de la industria ofreciendo sus servicios. Las barreras que afectan en las industrias con fines de lucro son prácticamente las mismas que afectan en las sin fines de lucro; altas inversiones de capital, una fuerte especialidad en dar un servicio, o el éxito en atraer una gran base de donantes.⁶⁹ En cada uno de estos casos la entrada de nuevos competidores se dificulta por las ventajas que gozan aquellas instituciones ya existentes. A continuación se analizan algunas que afectan específicamente a la industria de las Colaboradoras.

Infraestructura: Para ejecutar un proyecto la primera barrera de entrada son los gastos en infraestructura, que suelen ser altos e impiden que cualquiera pueda ejecutar una OCA. En la tabla 4.23 también expuesta en la sección de “costo efectivo por niño” se aprecia que especialmente en el eje de Protección de Derechos el costo en capital, es decir en infraestructura representa un 12% del total del gasto. Esta barrera se agrava en las modalidades residenciales representando el gasto en capital un 23% del total de gastos. Esta barrera afecta la competencia que se podría dar y que favorecería la presentación de mejores y más creativos proyectos a las licitaciones. Es recomendable que se financie el gasto en capital para que este no represente un impedimento a la entrada de nuevas OCAs.

Tabla 5.24 Estructura del Gasto sobre Recursos Totales, por temática.

Temática	Participación Gasto Personal sobre Total Gastos	Participación Gasto Operación no RRHH sobre Total Gastos	Participación Costo de Capital sobre Total Gastos
ADOPCIÓN	81%	19%	0%
Programa Protección Especializado (PE)	81%	19%	0%
JUSTICIA JUVENIL	70%	26%	4%
Programas de Medidas de Reinserción (RI)	71%	25%	5%
Programa de Libertad Asistida (PL)	70%	26%	4%
Protección de Derechos	64%	24%	12%
Centros de Diagnóstico (CD)	62%	30%	9%
Diagnóstico (DI)	78%	19%	3%
Programas de Familias de Acogida (FA)	49%	42%	9%
Programas de Fortalecimiento Familiar (FF)	56%	9%	35%
Oficinas de Protección de Derechos (PD)	81%	15%	4%
Programas de Protección Especial (PE)	68%	20%	11%
Programas de Protección (PP)	70%	23%	7%
Programas de Prevención (PR)	62%	26%	12%
Residencias (RS)	49%	28%	23%
Total general	66%	24%	10%

FUENTE: Elaboración Propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

Curvas de aprendizaje: Existe mayor posibilidad de que una OCA que ya ejecuta una determinada modalidad se adjudique más proyectos en la misma modalidad, ya que éstas han acumulado conocimiento específico que les otorga ventaja sobre otras OCAs nuevas en la modalidad, lo que hace difícil entrar a nuevas OCAs que quisieran ejecutar el proyecto. Esta hipótesis es apoyada por las entrevistas realizadas a directivos de SENAME, mas no es posible apoyarlo con estadísticas debido a que no se cuenta con la información de las licitaciones para una misma modalidad para dos años consecutivos en ninguno de los años para el periodo evaluado.

⁶⁹ “To Profit or Not to Profit: The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector”, Edited by Burton A. Weisbrod, 2003.

Continuidad: En algunas modalidades como Residencias es preferible que los niños una vez que desarrollan un vínculo y relación con quienes los atienden, no se les cambien esas personas dado que ya tienen un historial de separaciones y abandono previo. En todas las formas de acogimiento fuera del hogar la relación entre el niño o la niña y la persona a cargo de la atención infantil se debe caracterizar por afecto, **estabilidad**, seguridad y apoyo emocional.⁷⁰ Por esto es recomendable en estos casos que se sigan adjudicando las residencias a las mismas OCAs que las ejecutan, en la medida que las evaluaciones de calidad de atención sean positivas. Este aspecto también dificulta la competencia.

5.3.3 Sustitutos

La existencia de servicios sustitutos también afecta la competencia influyendo en el nivel de poder monopólico que una institución puede alcanzar. El hecho de que existan servicios sustitutos tiene influencia en el precio que una institución sin fines de lucro puede cobrar a terceros y la manera en que atraen donantes, también pone presión a la administración a reducir los costos del programa en caso de que los sustitutos lo ofrezcan a menores costos. Las políticas públicas pueden ayudar en esto incentivando el desarrollo de servicios sustitutos. Cuando los que financian a las instituciones sin fines de lucro están bien informados de la existencia de sustitutos compitiendo por apoyo, esto pone presión a los “competidores” para ser eficientes. Saber de la existencia de sustitutos crea un incentivo a estar atento a los avances de la competencia como también repensar cuál es el valor agregado que se está ofreciendo. Las políticas públicas pueden facilitar este proceso aumentando el flujo de información sobre las diferentes alternativas existentes para los beneficiarios.⁷¹

En el caso de los servicios a niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos y/o infractores de ley prácticamente no existen sustitutos a cada modalidad. Hay algunas iniciativas de residencias privadas que no reciben subvención del Estado y que son elegibles por los tribunales para enviar casos de NNA. Estas iniciativas no cuentan con acreditación, fiscalización, ni marco legal para su funcionamiento. Es recomendable que el Servicio lleve un registro de estas fundaciones y que se fomente la creación de más instituciones de este tipo, eso sí bajo un marco legal que las regule y acredite.

5.3.4 Rivalidad Interna

La rivalidad interna de la industria es el resultado de todas las fuerzas anteriores. La consecución de financiamiento y tener una buena reputación para que se le asignen casos son las principales variables que pueden generar competencia. Por el contrario las variables que dificultan la competencia son la amenaza de cierre de los proyectos que pueden utilizar algunas modalidades, las curvas de aprendizaje desarrolladas por las OCAs, la conveniencia de continuidad de los proyectos, los costos de capital y la falta de sustitutos.

Otro factor particular de esta industria es que los “precios”, que son las subvenciones, los decide y fija SENAME, por lo que si estos no parecen atractivos para las OCAs puede dificultar la competencia e incluso anularla, quedando concursos desiertos. Según las entrevistas realizadas a informantes clave de SENAME esto ocurre mayoritariamente en los proyectos de mayor

⁷⁰ “Acogimiento familiar de niños y niñas, La experiencia, el aprendizaje y la visión de Aldeas Infantiles SOS”, 2005, SOS Kinderdorf International.

⁷¹ “To Profit or Not to Profit: The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector”, editado por Burton A. Weisbrod, 2003.

complejidad del eje de Protección de Derechos. En cambio, en el eje de Justicia Juvenil al ser relativamente mayores los montos de licitación en relación a los costos de operación al ser proyectos de medio libre, se presentan más concursantes, lo que permite encontrar mejores ofertas. Entre los años 2010 y 2012 se presentaron 6% de concursos desiertos en Justicia Juvenil versus un 33% en Protección de Derechos. En cuanto al número de participantes por concurso en Justicia Juvenil en un 40% de los concursos se presentan entre cero y un participante, en cambio este número asciende a 71% en el eje de Protección de Derechos. Esta información estaría apoyando la hipótesis levantada en las entrevistas.

Tabla 5.25 Concursos desiertos por eje de ejecución 2010-2012

Eje de Ejecución	Nº concursos desiertos	Total concursos	% de concursos desiertos
Adopción	-	8	0%
Justicia Juvenil	14	254	6%
Protección de Derechos	185	564	33%
Total general	199	826	24%

FUENTE: Elaboración propia en base a información SENAME

Tabla 5.26 Número de concursos con "n" participantes según eje de ejecución 2010-2012

Nº de participantes por concurso	% de concursos con "n" participantes			
	Adopción	Justicia Juvenil	Protección de Derechos	Total general
0	0%	5%	8%	7%
1	50%	35%	63%	54%
2	13%	35%	14%	20%
3	13%	17%	7%	10%
4	25%	3%	3%	3%
5	0%	4%	3%	4%
6	0%	1%	1%	1%
7	0%	0%	1%	0%
8	0%	0%	0%	0%
Total general	100%	100%	100%	100%
N	8	254	564	826

FUENTE: Elaboración propia en base a información SENAME

Otra pregunta relevante que podría dar luces acerca de por qué no se están obteniendo los resultados deseados es si los incentivos están alineados a los esfuerzos que se busca motivar. Hoy en día algunas subvenciones se dan por niño atendido, lo que busca incentivar la asistencia de los niños una vez que fueron asignados al programa, también existe subvención que se da por proyecto que apunta a cubrir los gastos fijos que tienen algunos programas, pero no existe parte de la subvención que incentive a mejorar la calidad y resultados obtenidos por los programas. El único incentivo a "hacerlo bien" podría ser el de ser nuevamente adjudicados en la siguiente licitación. Para que este incentivo funcione debe haber competencia al momento de la licitación.

La competencia en esta industria se reduce al momento de la licitación de cada proyecto, en este momento es donde las Colaboradoras se debieran esforzar por presentar programas creativos y eficientes para ganar la adjudicación y recibir los fondos para realizar los proyectos. Una manera de ver si efectivamente existe competencia es observando el número de OCAs que se presentan por licitación. Como se observa en la tabla 4.18 el promedio de concursantes por región a nivel nacional es de 1,63, lo cual se considera insuficiente comparado con el promedio de participantes por licitación de Chile Compra del sector Legislativo y Judicial donde hay un promedio de 4 oferentes

por concurso.⁷² Otro dato relevante para observar competencia es la tasa de ingreso y egreso de Colaboradoras a la Industria. Como se vio en el punto 5.2.1 la tasa de ingreso en los últimos 3 años de OCAs es de 6,6% y el de egreso 12,3% lo que demuestra cierta movilidad en la industria y, por ende, se podría apoyar la hipótesis de que existe competencia y no son siempre las mismas OCAs que ejecutan los proyectos. El problema es que en promedio el número de OCAs viene disminuyendo a una tasa negativa del 1,8%, por lo tanto existe una tendencia de disminución en la oferta que podría terminar afectando la competitividad y por ende la calidad de las prestaciones.

Es altamente recomendable que el Servicio sistematice la información acerca del número de concursantes por licitación y la tasa de ingreso y salida a la industria, para así poder detectar la falta de oferta existente en algunas regiones y modalidades e indagar en sus causas. A pesar de no contar con los números la consultora constató a través de entrevistas a cargos clave de SENAME que especialmente en regiones quedan concursos desiertos, se repiten siempre las mismas, o se presentan pocas alternativas de Colaboradoras que incluso algunas veces ofrecen menos que lo que piden las bases técnicas. Bajo esta evidencia exploratoria se podría levantar la hipótesis de que no se está dando la competencia necesaria, la cual es supuesto base para el correcto funcionamiento del sistema de subvenciones. Las hipótesis de por qué esta no se estaría dando son que el monto de subvención es insuficiente con respecto a los gastos y esfuerzos que tienen los proyectos, alta complejidad del “negocio” en términos de planificación y administración de recursos, dado el poco control que se tiene sobre la demanda y por último el alto costo de capital en que deben incurrir algunas modalidades para poder prestar servicios.

Se ha hablado a lo largo del capítulo de la importancia de generar competencia entre las Colaboradoras bajo la hipótesis de que ésta facilita la creatividad y mejora en calidad de los servicios. Sin embargo con la información con que se cuenta no fue posible analizar una relación entre mayor competencia y calidad de los servicios. Para esto sería útil analizar la relación entre número de participantes por concurso y el posterior puntaje obtenido en las evaluaciones de desempeño del mismo proyecto, utilizando los resultados de las evaluaciones de desempeño como una aproximación a la calidad del servicio. Con este fin se solicitaron las evaluaciones de desempeño y se recibieron los resultados para el año 2010 y 2011 de solo algunas regiones y dentro de estos resultados se encontraron evaluaciones sin puntaje y diversidad de escalas complejas de estandarizar. El detalle y un breve análisis con la información disponible se pueden revisar en el ANEXO 14.

5.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.4.1 Conclusiones

- Los servicios externalizados del SENAME a Organismos Colaboradores Acreditados representan un 95% de la totalidad de los proyectos, los cuales atienden el 96% de la población beneficiaria. Esta modalidad de administración mayoritaria requiere por parte del SENAME una activa evaluación de la capacidad institucional y de la calidad de los proyectos que son ejecutados por las OCAs.
- Los Centros ejecutados bajo la modalidad de Administración Directa (CCAADD) son en total 60 y se han mantenido durante los últimos cinco años. Estos centros para el eje de Justicia Juvenil corresponden a los (Centros de Internación Provisoria (CIP); Centro de Internación en Régimen Cerrado (CRC); Centro de Internación en Régimen Semi-cerrado (CSC)). En el

⁷² Informe de Gestión, Junio 2012, Departamento de Estudios, Dirección ChileCompra.

eje de Protección de Derechos, se administra en forma directa los Centros de Reparación Especializada de Administración Directa (CREAD).

- A través del análisis por tamaño de las Colaboradoras se observó que alrededor de un quinto de las OCAs (21%) ejecutan el 75% de los proyectos, esto representa que en este segmento cada Colaboradora maneja 17 proyectos en promedio. En cuanto a la evolución de los segmentos según tamaño, se observa una disminución en OCAs pequeñas y medianas y un aumento en OCAs grandes. Esta situación evidencia la hipótesis de concentración del número de proyectos por OCA.
- Según la oferta programática del año 2011 un 71% de las OCAs ejecutan solo un tipo de modalidad, por ejemplo, programa de protección especializado, residencia o libertad vigilada. Esta distribución se ha mantenido a lo largo del periodo relativamente constante. Esta situación demuestra una evidencia de especialización, lo cual se considera positivo, dado que puede favorecer la entrega de un servicio de mayor calidad y pertinencia a través del desarrollo de curvas de aprendizaje por parte de las Colaboradoras en temas complejos. No obstante, una excesiva especialización de cada Organismo podría implicar una barrera a la entrada de nuevas OCAs dado que es más probable que Colaboradoras especializadas ganen las licitaciones de futuros concursos en esa modalidad. Esta hipótesis podría investigarse con el número de adjudicaciones consecutivas que obtienen las OCAs pero esta información no fue posible obtenerla.
- En el análisis de la evolución de las modalidades más relevantes, que explican el 70% del presupuesto, se concluye un aumento en la prioridad de SENAME en las modalidades de PAG, PLE, PSA, SBC, PIB y PIE dado que aumenta tanto en número de plazas convenidas, como en proyectos y cantidad de OCAs ejecutoras en el periodo evaluado. También se observa en este periodo un aumento presupuestario por concepto de subvención.
- Para la modalidad Diagnósticos Ambulatorios (DAM) existe una disminución en número de OCAs y aumento en los proyectos y de las plazas, lo que podría ser evidencia para una tendencia a la concentración. En las Residencias (RPM) existe disminución del N° de OCAs, proyectos y plazas, lo que plantea dos posibles hipótesis, la primera es que al disminuir la demanda de proyectos y plazas, por consecuencia, disminuye el número de OCAs y por el contrario, al disminuir el número de OCAs no hay como atender nuevos proyectos. La información disponible de las licitaciones, entre el año 2010 y 2012 apoya la segunda hipótesis. En estos tres años ha habido un 60% de los concursos desiertos para las modalidades de Residencias versus el 9% de concursos desiertos que presenta en promedio el resto de las modalidades para las cuales se tiene información.
- El promedio de participantes por concurso a nivel nacional es de 1,63, lo cual se considera insuficiente comparado con el promedio de participantes por licitación de Chile Compra en el sector Legislativo y Judicial donde hay un promedio de 4 oferentes por concurso. En la región Metropolitana se observan 1,82 participantes por concurso, un mayor número que en regiones, sin embargo la diferencia no es significativa. En cuanto al número de concursos desiertos no se observa una relación clara con la región donde se hagan.
- A través del análisis de la lista de espera vigente se observa que proporcionalmente al número de plazas convenidas las regiones con mayor lista de espera son Valparaíso y Libertador Bernardo O'Higgins. No se puede concluir con mayor detalle si la oferta existente es suficiente. Para esto son necesarios estudios de demanda.

- En cuanto al análisis de competitividad de la industria según sus características se concluye que la consecución de financiamiento y tener una buena reputación para que se le asignen casos son las principales variables que pueden generar competencia. Por el contrario, las variables que dificultan la competencia son la amenaza de cierre de los proyectos que pueden utilizar algunas modalidades, las curvas de aprendizaje desarrolladas por las OCAs, la conveniencia de continuidad de los proyectos, los costos de capital y la falta de sustitutos. Actualmente se considera que existen mayor fuerza por parte de las variables que dificultan la competencia, por lo tanto el Servicio debe emprender acciones para controlarlas.
- Se levantó a través de entrevistas a informantes clave del Servicio la hipótesis de que hay una mayor competencia en el eje de Justicia Juvenil con respecto al de Protección de Derechos debido a que los montos de subvención son mayores. Si bien los montos son distintos, esto se justifica por la mayor complejidad de los proyectos de justicia juvenil respecto de los casos atendidos a través del eje de protección. Sin embargo, de acuerdo a los análisis del presente capítulo se observa un comportamiento claro de mayor atractivo por los proyectos del eje de justicia juvenil, por la menor tasa de concursos desiertos comparado a los del eje de protección de derechos. Esto indica que la función de producción está financiada de mejor forma en el primer eje que el segundo. La información de las licitaciones entre 2010 y 2012 refuerzan esta hipótesis mostrando los siguientes resultados:

5.27 Porcentajes de concursos desiertos y con 1 participante por eje de ejecución.

	Justicia Juvenil	Protección de Derechos
% concursos desiertos	6%	33%
% concursos con 0 a 1 participante	40%	71%

FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta programática SENAME

5.4.2 Recomendaciones

- A partir de la Información descrita y analizada en la sección se recomienda elaborar un sistema de información mediante indicadores que permitan a SENAME verificar cuál es el nivel de oferta y competencia existente en la industria de las OCAs.
- En la recopilación de la información de licitaciones se advirtió que no existe información sistematizada en forma electrónica de los concursos con el número de oferentes, sus ganadores, ni un índice de adjudicaciones sucesivas a un mismo oferente. También es necesario conocer los concursos desiertos para todas las modalidades y regiones, por lo que se recomienda elaborar un sistema centralizado donde las Direcciones Regionales registren la información de los concursos y esta información sea analizada a nivel nacional.
- En la recopilación de información de las evaluaciones de desempeño se constató que tampoco existe información sistematizada ni escalas estandarizadas. Con respecto a esto se recomienda mantener un sistema de información actualizado con los resultados de las evaluaciones de desempeño en una escala uniforme para su posterior análisis y comparación. No obstante, el servicio señala que en el ámbito de Justicia Juvenil, como también de Protección de Derechos a contar del segundo semestre de 2012 se ha organizado, sobre la base de una división de funciones y especialización de equipos (Desarrollo de Oferta y Evaluación de Oferta). En Justicia Juvenil, dando continuidad a lo establecido el año 2012 un área específica de la Unidad de Evaluación sistematizará el

desempeño integral (en lo técnico y administrativo) de la evaluación de al menos 2 líneas programáticas, y desafío técnico la prueba de una estrategia de evaluación.

- Se recomienda construir a partir de estos registros indicadores que demuestren el nivel de oferta y competencia existente. Algunos indicadores sugeridos son:
 - Número y % de concursos desiertos anuales por modalidad
 - Número de OCAs participantes por concursos por modalidad
 - Números de adjudicaciones consecutivas
 - Tasa de recambio de OCAs que ejecutan proyectos, es decir, tasa de ingreso menos tasa de egreso.
 - N° de nuevas Ocas acreditadas y OCAs egresadas y % del Stock Total

- Se recomienda que el Servicio lleve un registro de las fundaciones privadas dedicadas a prestar servicios a niños, niñas y adolescentes vulnerados pero que no reciben subvención de SENAME y que se fomente la creación de más instituciones de este tipo, eso sí bajo un marco legal que las regule y acredite. También es recomendable que el Servicio las dé a conocer para que sean una alternativa a las OCAs al momento de asignar los casos. Esto con el fin de generar mayor competencia y así subir los niveles de calidad y efectividad.

- Se recomienda evaluar la idea de que el Servicio financie el gasto en capital de aquellas modalidades en que es más relevante para que este no represente un impedimento a la entrada de nuevas OCAs y se facilite la competencia.

6 ANÁLISIS DE MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO

El presente capítulo aborda el sistema de financiamiento actual de SENAME, analizando el marco legal que lo rige y los supuestos que éste concibe, de modo de evaluar la pertinencia del actual sistema de subvenciones. Del mismo modo, se analizarán los sistemas de pago asociadas a las modalidades de atención subvencionadas y los incentivos que éstas generan en la ejecución programática de los Organismos Colaboradores Acreditados (OCAs).

6.1 EL ROL PUBLICO PRIVADO EN LA PROVICION DE LOS SERVICIOS

El paradigma vigente respecto a la política social en América Latina tiende a fomentar la participación de actores privados en la implementación de programas sociales. “Esta concepción considera que la capacidad de innovación se encuentra diseminada en la sociedad y no concentrada exclusivamente en el Estado, y que la misma debe aprovecharse”⁷³. De esta manera, se busca dotar de autonomía técnica a instituciones que puedan elaborar sus propios proyectos, y así contar con una oferta amplia y variada que pueda responder a la multiplicidad de situaciones y necesidades de la población potencial de beneficiarios.

En el caso del Estado chileno, su rol subsidiario se encuentra consagrado a nivel constitucional. La subsidiaridad es aquel principio en virtud del cual el Estado ejecuta una labor orientada al bien común cuando advierte que los particulares no la realizan adecuadamente. Al mismo tiempo, este principio pide al Estado que se abstenga de intervenir allí donde los grupos o asociaciones más pequeñas pueden bastarse por sí mismas en sus respectivos ámbitos.

Desde el enfoque de la política pública chilena, consistente con la Constitución Política del país, se prioriza la participación de la pluralidad de actores – Estado, privados, ONGs, familias - , distribuyendo entre ellos las funciones de financiamiento, diseño, implementación, regulación y control de las políticas, programas y proyectos sociales. Respecto del financiamiento o fuentes de recursos, se ha preferido la cofinanciación, donde se asume que el Estado es responsable de financiar una parte de los componentes o prestaciones (subvención), en el entendido que los actores privados demuestran su interés por participar aportando parte de los recursos necesarios. En esta lógica, la toma de decisiones está orientada por una asignación competitiva mediante licitaciones, y el criterio de priorización de los programas es la focalización, bajo el supuesto de que el Estado debe hacerse cargo de soluciones para aquellos que no pueden financiarlas y no para quienes pueden proveerse servicios por cuenta propia.

Este enfoque aparece como una manera emergente de contraposición al paradigma del monopolio estatal, donde es el Estado es quien reúne las funciones de regulación, financiamiento, diseño, implementación, supervisión y control de las políticas, programas y proyectos sociales.

De acuerdo a la revisión bibliográfica realizada para comparar el desempeño de los programas sociales de infancia implementados en países cuya política social está orientada por diferentes

⁷³“Los paradigmas de la política social en América Latina”, Rolando Franco, Director de la División de Desarrollo Social, CEPAL

enfoques, no existe evidencia que respalde que un sistema u otro generan un mayor nivel de eficiencia y efectividad. Además de las particularidades contextuales, demográficas y culturales de cada país, las diferencias en los niveles de gasto social que tienen los Estados dificulta el desarrollo de este tipo de estudios.

Si bien no puede demostrarse que el actual mecanismo de financiamiento para las prestaciones que realiza Sename es óptimo para la obtención de mejores resultados, es un mecanismo consistente con las definiciones constitucionales. El Estado, en el área de infancia vulnerable, asume los roles de definir las políticas, dictar la regulación, aportar el financiamiento, la evaluación, supervisión y control. A su vez, contempla la participación de actores privados en la ejecución de los programas, mediante organismos colaboradores acreditados.

La política de infancia actual que rige el accionar de SENAME es una política focalizada que tiene como población beneficiaria a los niños, niñas y adolescentes en situación de vulneración de derechos, que tienen restringidas “las oportunidades de desarrollar sus potencialidades, de compensar déficits, o de integrarse o reintegrarse a sus familias, a sus comunidades, al sistema educativo o al mercado laboral formal”⁷⁴. Sus usuarios son en su gran mayoría niños, niñas y jóvenes provenientes de familias con un alto nivel de vulnerabilidad socioeconómica.

El Servicio Nacional de Menores esta normado por una serie de cuerpos legales, entre ellos:

- El Decreto Ley N° 2.465 que crea el SENAME y fija el texto de su Ley Orgánica.
- Decretos Supremo N° 356 del Ministerio de Justicia, que dispone el reglamento del Servicio Nacional de Menores.
- Decreto Supremo N° 830 del Ministerio de Justicia que ratifica la Convención sobre los Derechos del Niño.
- Ley N° 20.032 que establece el Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia a través de la Red de Colaboradores del SENAME, y su Régimen de Subvención.
- Ley N° 20.084 que establece un Sistema de Responsabilidad de los Adolescentes por Infracciones a la Ley Penal.

•
En general toda la legislación anterior contempla la función del Estado como un ente subsidiario a las capacidades que provee el sector privado para la atención de las necesidades de los niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos o infractores a la ley penal.

Se reconoce, en consecuencia, el rol subsidiario, regulador y fiscalizador del Estado que finalmente asigna recursos estatales, delegando su ejecución, salvo razones de fuerza mayor y fundadas⁷⁵, en organismos de la sociedad civil que son flexibles, estables en el tiempo y con capacidad de sumar su experiencia y experticia. La implantación de este principio de subsidiariedad se remonta a la gestación del Servicio en el año 1979, permitiendo al Estado su focalización en la provisión de financiamiento, la supervigilancia en la ejecución de los proyectos y las orientaciones técnicas que rigen la prestación.

Un aspecto clave y como parte intrínseca al modelo de delegación de la ejecución, es la obligatoriedad y la restricción a las instituciones participantes de ser sin fines de lucro, con lo que se trata de resguardar el uso de los recursos en materias propias de esta naturaleza o afines.

⁷⁴Chile: Interacción Estado-sociedad civil en las políticas de infancia” Carlos Andrade y Sara Arancibia, Revista CEPAL 101, Agosto 2010

⁷⁵Historia de la ley N° 20.032 y de la ley N° 20.084.

La interacción público-privada en la ejecución de la misión del Servicio Nacional de Menores es relevante y mayoritaria por cuanto sus atenciones se realizan en un 94% mediante subvenciones a Organismos Colaboradores Acreditados⁷⁶. La ejecución directa en la atención por parte del SENAME representa una mínima fracción del total y está reservada en aquellos niños de máxima complejidad, en general en conflicto con la justicia.

El Decreto Ley 2.465, establece que “corresponderá especialmente al SENAME diseñar y mantener una oferta de programas especializados destinados a la atención de dichos niños, niñas y adolescentes, así como estimular, orientar y supervisar técnica y financieramente la labor que desarrollen las instituciones públicas o privadas que tengan la calidad de colaboradoras acreditadas”⁷⁷.

Respecto a la función de los Organismos Colaboradores Acreditados, se establece que “los colaboradores acreditados deberán cumplir las normas o instrucciones generales que, de acuerdo con esta ley, les imparta el Servicio; asimismo, deberán proporcionar la información que éste les requiera y permitir la supervisión técnica de las acciones relacionadas con los menores a quienes asisten y de sus establecimientos”⁷⁸.

6.2 MECANISMO DE FINANCIAMIENTO

La Ley 20.032 establece que el SENAME podrá subvencionar a las siguientes líneas de acción:

1. Oficinas de Protección de Derechos
2. Diagnóstico
3. Programas
4. Centros Residenciales

Dentro de la línea de acción de Programas se distingue entre aquellos de promoción, prevención, protección y medidas no privativas de libertad del eje de ejecución de justicia juvenil.

El SENAME licita proyectos relativos a las líneas mencionadas a través de concursos públicos que son regidos por las bases administrativas y técnicas elaboradas para estos efectos por el Servicio. Los proyectos ganadores firman un convenio de complementariedad con SENAME estableciendo expresamente la línea de acción subvencionada, los objetivos y resultados esperados de acuerdo a la oferta realizada por el Organismo Colaborador ganador del concurso, los mecanismos de evaluación de desempeño, el monto de subvención correspondiente, el número de plazas convenidas, el plazo de duración del convenio, entre otros aspectos formales.

Para el llamado a concurso el SENAME debe determinar el monto de la subvención ofrecido a cada línea de acción, determinados por un valor base similar para distintos grupos de proyectos establecidos de esta forma en el reglamento, el cual se reajusta de acuerdo a factores establecidos previamente en el llamado a concurso que toman en consideración criterios como edad, discapacidad, complejidad de la atención a prestar, zona (disponibilidad y costos de los recursos humanos y materiales) y cobertura de la atención.

⁷⁶Boletín Estadístico Nacional, 4º Trimestre 2011, SENAME

⁷⁷Decreto Ley 2465, Título I, Objetivos y Funciones

⁷⁸Decreto Ley 2465, Título III, Artículo 15

La subvención ofrecida por SENAME para cada línea de acción, con sus modalidades de pago y valor base, se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 6.1 Subvención entregada a líneas de acción subvencionables⁷⁹
(Valor Unidad de Subvención SENAME 2011, 1 US\$: \$12.650)

Línea de Acción	Modalidad de Pago	Valor Base
Oficinas de Protección de Derechos	Por población convenida con valor unitario	0,083 a 0,12 US\$ mensuales
Diagnósticos	Por servicio prestado	8 a 10 US\$
Centros Residenciales	Sistema Combinado: por plaza convenida, a todo evento en la parte fija de los costos, la que no podrá exceder del 30% del valor unitario y por niño atendido, en la parte variable de los mismos.	8,5 a 15 US\$ mensuales
Programas		
a. Programa de Prevención	Por población atendida con valor unitario	3 a 5 US\$ mensuales
b. Programa de Fortalecimiento Familiar	Por sistema combinado. Por niño atendido a todo evento y un adicional por niño egresado favorablemente.	3 US\$ mensuales a todo evento y 10 US\$ por niño egresado favorablemente
c. Programa de Promoción	Por proyecto	Hasta 200 US\$ por programa a nivel local. Hasta 2.000 US\$ por programa a nivel regional. Hasta 20.000 US\$ por programa de nivel nacional
d. Programa de medidas de reinserción para infractores de ley penal en general	Por niño atendido	Valor base a determinar en el rango entre 0,5 y 7,99 US\$ mensuales
e. Programa de libertad asistida	Por niño atendido	8 a 12 US\$ mensuales
f. Programa de protección en general	Por población atendida con valor unitario	Valor base a determinar en el rango entre 0,5 a 8,99 US\$ mensuales
g. Programa de protección especializado	Por niño atendido	9 a 15 US\$ mensuales
h. Programa de familias de acogida	Por niño atendido	6,5 a 9 US\$ mensuales
i. Programa de emergencia	Por proyecto	Hasta 2.000 US\$

FUENTE: Ley 20.032 de Subvenciones

Por otra parte, de acuerdo a la información de rendiciones financieras entregada por el Servicio y la estadística Senainfo acerca de los niños atendidos durante el año 2011 y a la permanencia promedio de la totalidad de los casos de dicho año, es posible calcular el valor de subvención promedio por niño-mes atendido en cada uno de los ejes de ejecución.

Los montos de subvención promedio mensual por niño atendido se presentan en las tablas siguientes.

Tabla 6.2 Subvención por niño atendido promedio mensual, por eje de ejecución⁸⁰

Eje de Ejecución	Ppto 2011 Subvenciones (M\$2011)	Niños Atendidos 2011	Permanencia Promedio 2011 (meses)	Niño - Atendido Promedio Mensual	Subvención pagada promedio
Justicia Juvenil	\$17.570.464	19.319	5,2	8.372	\$174.902
Protección de Derechos	\$71.125.047	124.285	5,4	56.032	\$105.781
Total general	\$88.817.206	144.648		65.052	\$113.778

FUENTE: Elaboración propia en base a información entregada por Sename

⁷⁹El valor US\$ 2011 es de \$12.650. El valor base de reajusta según el IPC el día primero de enero de cada año, y es informado en la página web del Servicio.

⁸⁰El valor US\$ 2011 es de \$12.650. El valor base de reajusta según el IPC el día primero de enero de cada año, y es informado en la página web del Servicio.

El promedio de subvención de la línea de Justicia Juvenil es de un 70% superior a la de Protección.

El detalle de los montos de subvención para las modalidades principales que componen el 70% del gasto del Servicio se presenta en la tabla siguiente.

Tabla 6.3 Subvención por niño atendido efectivo promedio mensual, por modalidades que componen el 70% del gasto⁸¹

Modalidades Principales	Ppto. 2011 Subvenciones (M\$2011)	Niños Atendidos 2011	Permanencia Promedio 2011 (meses)	Niños atendido promedio mensual	Subvención pagada promedio
Justicia Juvenil					
Programas de Salidas Alternativas (PSA)	\$2.840.866	4.065	6,2	2.097	\$112.894
Programas de Libertad Asistida Especial (PLE)	\$7.770.497	6.703	6,9	3.871	\$167.280
Protección de Derechos					
Diagnóstico Ambulatorio (DAM)	\$5.212.081	27.436	1,3	2.858	\$151.973
Programas de Intervención Breve (PIB)	\$12.120.996	26.796	6,8	15.251	\$66.231
Programas Reparación de Maltrato (PRM)	\$6.688.125	8.094	7,0	4.701	\$118.559
Programas de Intervención Especializada (PIE)	\$6.481.983	7.618	7,3	4.615	\$117.046
Residencias para Mayores al nivel preescolar (RPM)	\$12.352.946	9.150	8,6	6.558	\$156.970
Familias de Acogida Especializada (FAE)	\$3.715.936	3.759	8,4	2.622	\$118.101

FUENTE: Elaboración propia en base a información entregada por Sename

Es posible distinguir que todas las subvenciones se encuentran próximas al rango establecido por el reglamento según los factores de ajuste de zona, cobertura, discapacidad y complejidad establecidas en el Decreto 841 del Ministerio de Justicia que rige estas subvenciones. Por otra parte, hay que señalar que no se incorpora en el cuadro la modalidad OPD, porque le corresponde un pago asociado a cobertura poblacional en lugar de atenciones prestadas.

Los rangos de subvenciones promedio mensual fluctúan entre los \$66.000 mensuales para los Proyectos de Intervención Breve (PIB) y los \$167.000 mensuales para los Programas de Libertad Asistida (PLE).

Es necesario comparar los costos de los proyectos residenciales, donde las familias de acogida presentan costos inferiores a los centros residenciales. En los primeros asciende a \$118.000 mientras que en las residencias a los \$157.000. Ambas modalidades responden a una misma necesidad de protección y apuntan a resolver la misma problemática, por lo cual se debiera optar por privilegiar la alternativa de menor costo en la medida que los resultados sean similares.

A modo comparativo, en el siguiente cuadro se encuentra disponible el valor referencial del costo atención promedio por niño-mes para los Centros de Administración Directa. Se dispone del presupuesto del Servicio en Administración Directa de forma agregada, por lo cual el cálculo del

⁸¹El valor USS 2011 es de \$12.650. El valor base de reajusta según el IPC el día primero de enero de cada año, y es informado en la página web del Servicio. No se considera OPD para el cálculo ya que su pago es por cobertura poblacional, no por atenciones.

costo de las atenciones por niño-mes se realiza para el promedio de las modalidades de administración directa.

Tabla 6.4 Costo por niño atendido promedio mensual, Centros de Administración Directa⁸²

	Ppto. 2011 CCAADD (M\$2011)	Niños Atendidos 2011	Permanencia Promedio 2011⁸³ (meses)	Niño atendido efectivo	Gasto promedio Mensual
Centros de Administración Directa⁸⁴	\$33.870.840	7.557	3,5	2.229	\$ 1.266.294

Se aprecia que el monto promedio mensual por niño atendido en los centros de administración directa del SENAME es considerablemente superior a aquellas modalidades atendidas por los Organismos Colaboradores. Es importante mencionar que este tipo de Centros requieren de una atención de mayor complejidad combinando la necesidad de pernoctación, vigilancia y los correspondientes programas de rehabilitación.

6.3 EVALUACIÓN DE LOS CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE FINANCIAMIENTO A LÍNEAS Y A PROYECTOS

Esta sección tiene por objetivo identificar y evaluar los mecanismos de asignación y transferencia de recursos, revisando la pertinencia del sistema de subvención, mediante la realización de entrevistas en profundidad a Directivos de SENAME y el análisis de información secundaria.

Para el desarrollo de esta sección se tiene en consideración el marco legal dado en las disposiciones del Título III “Cálculo del Valor de la Subvención”, y el Título V “De las Formas de la Transferencia de la Subvención” del reglamento de la Ley 20.032⁸⁵.

A su vez, se realizará una evaluación del mecanismo en operación, buscando identificar y evaluar las modalidades de pago y los incentivos asociados generados a los ejecutores.

6.3.1 Mecanismos de Asignación y Transferencia de Recursos

La asignación y transferencia de recursos desde SENAME a los Organismos Colaboradores Acreditados se realiza según lo establecido en la Ley 20.032, y es ejecutado mediante un proceso de supervisión financiera por el Departamento de Administración y Finanzas del Servicio.

Según lo establecido en el artículo 25 de la Ley 20.032, “Para la transferencia de la subvención, el SENAME llamará a concurso de proyectos relativos a las diversas líneas de acción reguladas en la

⁸²El valor USS 2011 es de \$12.650. El valor base de reajusta según el IPC el día primero de enero de cada año, y es informado en la página web del Servicio. No se considera OPD para el cálculo ya que su pago es por cobertura poblacional, no por atenciones.

⁸³ La permanencia promedio se calcula como el promedio ponderado por niños atendidos de la permanencia de cada una de las modalidades (CIP, CRC, CSC, CTD y CTL) que componen este cálculo.

⁸⁴ Los centros de administración directa que componen este cálculo son las modalidad Centro de Internación Provisoria (CIP), Centro de Régimen Cerrado (CRC), Centro Semicerrado (CSC), Centro de Transito y Distribución (CTD) y Centro de Transito y Distribución para Lactantes (CTL).

⁸⁵D.S 841, de 2005, del Ministerio de Justicia, que aprueba reglamento de la ley N° 20.032 que establece un sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del SENAME

presente ley. Cada concurso se registrá por las bases administrativas y técnicas que para estos efectos elabore el Servicio”⁸⁶.

El SENAME podrá establecer convenios directamente, no vía licitación, en los casos de concursos declarados desiertos por no existir colaboradores interesados de ejecutar los proyectos, o cuando se pretenda asegurar la continuidad en la atención de beneficiarios de proyectos que hayan debido cerrarse con anticipación.

El Servicio Nacional de Menores subvenciona a sus colaboradores para realizar actividades directamente relacionadas con:

- 1.- La protección integral a los derechos de los niños y adolescentes.
- 2.- El cumplimiento de las medidas de protección especial de los derechos de los niños y adolescentes.
- 3.- La ejecución de las medidas no privativas de libertad aplicadas por el tribunal a los adolescentes como consecuencia de la comisión de una infracción a la ley penal.
- 4.- La promoción de los derechos de los niños y adolescentes.
- 5.- La elaboración de los informes periciales y diagnósticos solicitados por el tribunal competente en casos de amenaza o vulneración a los derechos de un niño o adolescente o de infracciones a la ley penal cometidas por un adolescente.

La transferencia de los recursos es realizada dentro de los primeros 15 días del mes siguiente a la entrada en vigencia del convenio firmado, y el pago mensual responde a la cobertura máxima establecida entre las partes, con las plazas de atención convenidas según las capacidades técnicas y materiales de los proyectos. El monto de la subvención correspondiente es transferido a la cuenta corriente habilitada por el Organismo Colaborador para la ejecución e implementación del proyecto diseñado, en conformidad a los procedimientos específicos establecidos para las diferentes líneas de acción subvencionables, que se determinan en función de las orientaciones técnicas establecidas por el SENAME⁸⁷.

Los Organismos Colaboradores deben llevar un Registro general, diario y actualizado de las solicitudes y atenciones realizadas, así como el de los ingresos y egresos de sujetos de atención. Este registro es de libre acceso al Servicio y constituye el mecanismo de control del Servicio para el pago de la subvención.

6.3.2 Modalidades de Pago e Incentivos Asociados

En esta sección, se analizan las principales modalidades de pago de SENAME, y los incentivos que éstas generan en las instituciones ejecutoras de proyectos, con el fin de evaluar si se cumplen las principales condiciones requeridas para una atención e intervención eficiente y que genere los incentivos adecuados para la pronta restitución de los derechos vulnerados de los menores sujetos de atención.

En el sistema de financiamiento de SENAME, que transfiere recursos a terceros para la ejecución de proyectos, existen tres modalidades de pago que constituyen subsidios a la oferta:

- 1.- En función de la población convenida

⁸⁶Ley 20.032 de Subvenciones

⁸⁷Decreto 841, Reglamento de la Ley 20.032

- 2.- En función de la existencia del proyecto y,
- 3.- En función de los/las niños/as atendidos o los servicios prestados.

Tabla 6.5 Tipo de subsidio por modalidad de pago y modalidad de atención

Modalidad de Pago	Modalidad de Atención
Por población convenida	Oficinas de Protección de Derechos (OPD)
Por proyecto	Programas de Promoción
	Programas de Emergencia
Por servicio prestado	Diagnósticos
Por población atendida	Programas de Prevención
	Programas de Protección
Por niño atendido	Centros Residenciales
	Programas de Fortalecimiento Familiar
	Programas de medidas de reinserción para infractores de ley penal
	Programa de libertad asistida
	Programa de protección especializado
	Programa de familias de acogida

FUENTE: Elaboración propia en base a Ley 20.032

a) Por población convenida

La subvención entregada al proyecto a las Oficinas de Protección de Derechos (OPD) consiste en un monto fijo en función de la población convenida por contrato entre la Institución Colaboradora y el Servicio. Las OPD constituyen instancias ambulatorias de carácter local, destinadas a realizar acciones encaminadas a prestar protección integral para el resguardo de los derechos de los niños.

Este sistema de financiamiento, cancela por una parte, los costos fijos del equipo humano que trabaja en la intervención de los niños, niñas y adolescentes en las funciones de promoción, prevención y protección de vulneración de derechos, así como también, los costos fijos de operación del mismo, de modo de asegurar su funcionamiento con estándares de calidad mínimo acordados. Al financiar por población convenida no se generan los incentivos conducentes a la captación de casos y su atención.

Esto se ve reflejado también en los cálculos de niños efectivos, donde se muestra que las OPD registran atenciones significativamente menores respecto de la población pactada, lo cual puede ser efecto a la falta de incentivo que genera este tipo de financiamiento como al no registro de atenciones menos relevantes que eventualmente realizan estos proyectos.

b) Por proyecto

La subvención por proyecto consiste, del mismo modo, en un monto fijo entregado a la Institución por la existencia y ejecución del proyecto, no encontrándose vinculado al número de atenciones o intervenciones. Esta es la situación de los Programas de Promoción y los Programas de Emergencia.

Los programas de promoción se dirigen a los siguientes objetivos:

- a) La formación y capacitación en materias relacionadas con el respeto y ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, dirigidas a éstos y a las personas que tengan trato directo con ellos;
- b) La difusión de los mismos derechos y de la situación de los niños, niñas y adolescentes; y
- c) El monitoreo, evaluación y diseño de programas y proyectos por medio de estudios o investigaciones.

Los programas de emergencia, en tanto, se orientan en el apoyo a los Colaboradores Acreditados frente a situaciones de emergencia o catástrofe que pudieran afectar la normal atención de los niños, niñas y adolescentes.

El sistema de financiamiento por proyecto permite asegurar la existencia del mismo, en cuanto son proyectos que no están relacionadas a la demanda de atención directa a los niños, sino más bien, se trata de prestaciones que SENAME debe ofrecer en función de la necesidad de promoción de derechos, tal como ejecución de capacitaciones, mecanismos de difusión y realización de estudios; y la atención de situaciones de emergencia, en que el Servicio debe apoyar en forma esporádica a sus Organismos Colaboradores.

En esta modalidad se considera plenamente pertinente el financiamiento mediante un monto fijo asignado a proyectos específicos en función de los productos que debe lograr.

c) Por niño/a atendido o por servicio prestado

Este financiamiento se realiza mediante una subvención por usuario y busca promover la captación, retención y atención efectiva de beneficiarios, al hacer depender el subsidio en función de la asistencia a los programas.

Por su parte la adjudicación de los proyectos se realiza mediante licitaciones públicas tomando en consideración la calidad técnica de las postulaciones. Este hecho propicia la competencia y la existencia de una mayor eficiencia y calidad de las prestaciones ofertadas. En este sentido, es clave la selección múltiple de la oferta, es decir, que exista más de un oferente, de modo que efectivamente haya posibilidades de elección entre proyectos.

Este tipo de subsidio es concebido como un subsidio a la oferta en función a la demanda y de la prestación efectiva realizada. Así opera por ejemplo, el subsidio a la oferta en función de la demanda en el modelo educativo, sin embargo, en este último caso los padres eligen el establecimiento que quieren para sus hijos, de manera que se genera competencia entre éstos para captar alumnos y así realizan esfuerzos para mejorar la calidad de las prestaciones. En el sistema de financiamiento de SENAME en cambio no existe una elección por parte del consumidor, es decir las familias de los niños, niñas y adolescentes, puesto que los ingresos y derivaciones dentro de la red SENAME son determinados por orden de protección judicial de Tribunales o del propio Servicio y no existen en un mismo lugar geográfico alternativas de oferta suficientes como para poder elegir y optar por más de un proyecto de atención.

En el modelo educativo se busca que los alumnos asistan a clases, asumiendo que la asistencia incidirá positivamente en el desempeño escolar. "La literatura en educación sugiere un consenso amplio en torno a que efectivamente un mayor tiempo de exposición al currículum escolar favorece el

aprendizaje del mismo”⁸⁸La existencia de una relación entre asistencia y desempeño escolar apunta a ligar el subsidio (voucher) a la asistencia para incentivarla, y así generar mejores resultados académicos. Lo mismo sucede con los proyectos ambulatorios del Sename donde la adherencia y asistencia de los niños a las intervenciones proporcionadas por el proyecto son claves para la obtención de resultados.

Un caso de naturaleza distinta se produce para aquellos proyectos de protección que implican internación de los niños separándolos de sus familias y donde extensos tiempos de permanencia no favorecen necesariamente la intervención en particular ni la restitución de su derecho a vivir en familia. En estos casos largos tiempos de permanencia derivan en situación de institucionalización. La subvención por niño atendido fomenta la permanencia de los mismos por cuanto si son egresados prontamente se genera una merma en los ingresos con el riesgo de no poder financiar los costos fijos.

La preocupación por los tiempos de permanencia de los niños en residencias, representa el sentir de los directivos de SENAME entrevistados. A propósito de la Ley N° 20.032, se discute a nivel parlamentario y con las instituciones ejecutoras de proyectos de infancia el énfasis en el trabajo de intervención/reparación que debe existir al interior de los centros residenciales, de modo que se logre restituir el derecho a vivir en familia en el menor tiempo posible, evitando así la situación de institucionalización.

La excesiva permanencia se sustenta con la discordancia que existe entre los tiempos de estancia establecidos en las bases técnicas para los programas residenciales y los tiempos de permanencia actuales para las correspondientes modalidades. Las bases técnicas elaboradas por SENAME establecen un tiempo máximo de 12 meses de internación para Centros Residenciales, y de 24 meses para el Programa Familias de Acogida, los que, como se observa en la siguiente tabla, se ven ampliamente superados. Cabe mencionar que ambas modalidades corresponden al eje de Protección de Derechos.

Tabla 6.6 Tiempos de Permanencia en Residencias y Familias de Acogida en Meses

Temática	Tiempos según bases	Tiempo Real Meses Egresos 2011	Diferencia entre Bases y Tiempo Real
FA - PROGRAMAS DE FAMILIAS DE ACOGIDA ESPECIALIZADA	24	36	12
RS - RESIDENCIAS PARA NIÑOS MAYORES A EDAD PREESCOLAR	12	34	22

FUENTE: Elaboración propia en base a SENAINFO-

El incentivo perverso que genera este sistema es la retención de casos por el efecto que tiene sobre la estructura de costos fijos de cada proyecto. Para los OCAs también podría ser conveniente mantener atendido a los casos más simples y tratar de no recibir en sus centros a los casos más complejos de manera tal de disminuir sus costos de atención y mejorar los indicadores con que se les mide. Esto puede explicar de forma simultánea los tiempos de permanencia en los proyectos. Otro efecto colateral que se debe considerar es que al pagar por niño atendido, se desincentiva la generación de procesos de acercamiento y reinserción familiar, puesto que las estadías del niño fuera del centro puede potencialmente disminuir los ingresos económicos, mientras los costos fijos siguen siendo los mismos y la plaza correspondiente puede ser reemplazada por un caso más complejo afectando al alza los costos. Luego existen incentivos a disminuir la prioridad de otros procesos relevantes también para el bienestar de los niños al interior de los proyectos.

⁸⁸“Asistencia, desempeño escolar y política de financiamiento”(2009), Ricardo Paredes, Gabriel Ugarte, Paulo Volante, David Fuller en “Camino al Bicentenario: Propuestas para Chile”, Políticas Públicas Pontificia Universidad Católica de Chile.

Es así como este mecanismo de financiamiento incentiva la retención y la permanencia de los niños en los proyectos. A su vez, mientras más permanencia tiene el menor en el centro, menos es el esfuerzo de intervención que se requiere por parte de los equipos. Dicho de otra forma, para las Instituciones Colaboradoras el pago por niño atendido pone una barrera a la salida de los menores, puesto que mientras los proyectos tengan a los menores en el centro, recibirán la subvención. Y, por otro lado, un caso de atención conocido requiere menos esfuerzo de los equipos que un caso nuevo, que implica diagnósticos de ingreso, elaboraciones de planes de intervención individual, procesos de acercamiento al menor y la familia, lo que se ve acrecentado en casos de mayor complejidad.

Lo anterior se establece así en documentos referidos de SENAME, en tanto que *“la larga permanencia, es consecuencia en parte de un efecto perverso, ligado a la modalidad de subvención, ya que dada la inestabilidad que la subvención implica para un proyecto, se busca recuperar la necesaria estabilidad de la misma (estabilidad fundamental para el trabajo de intervención, sobre todo con perfiles complejos), por la vía de mantener retenidos el máximo posible a los usuarios, o hasta que se tiene claridad respecto de los nuevos usuarios que sustituirán a los anteriores, sin desorganizar de esta manera, el proyecto y a su equipo”*⁸⁹.

Por otra parte, es primordial dar cuenta de que el financiamiento es condicionado sólo por la asistencia de los usuarios y no se encuentra asociado a resultados de desempeño; de este modo, no hay una condicionalidad del pago por desempeño de la intervención ni se asegura una calidad mínima de atención durante la ejecución del proyecto, sino sólo se logra la mejor calidad posible dado los recursos otorgados en los procesos de licitación.

6.3.3 Propuestas de Mejora del Sistema de Financiamiento

A continuación se presentan propuestas en materia de los mecanismos de financiamiento de SENAME, que ejecuta el 94% de sus prestaciones mediante Organismos Colaboradores Acreditados subvencionados. Lo anterior, en función de la información analizada con anterioridad, que estudia los incentivos asociados a las distintas modalidades de pago, de modo de evaluar la pertinencia de éstas en función de la modalidad de atención correspondiente.

La modalidad de pago de las Oficinas de Protección de Derechos, que consiste en un monto fijo en función de la población convenida y las de los Programas de Promoción y de Emergencia que consisten en una subvención por proyecto, se estiman pertinentes en la medida en que los pagos permiten la existencia de estos proyectos, cubriendo sus costos de operación. Sin embargo, se propone aumentar la relevancia de la toma de registros, de manera tal de revisar la pertinencia y focalización de las poblaciones pactadas para las OPD.

Respecto a la modalidad de pago de las prestaciones de diagnósticos, que consiste en una subvención por servicio prestado, se estima de igual manera pertinente, puesto que permite el financiamiento directo de los servicios, sustancialmente los equipos humanos que trabajan en la realización de éstos. Lo anterior es posible dado el tipo de experticia requerida en este tipo de prestaciones (consulta psicológica, pericias, entre otras).

Las principales falencias del sistema actual de financiamiento de SENAME dicen relación con el escaso incentivo que existe para el cumplimiento de los plazos técnicos para la intervención de los

⁸⁹ “Análisis sobre la aplicación del artículo 80 bis”, Unidad de Estudios SENAME, Julio 2011 en http://www.SENAME.cl/wSENAME/otros/estudios_2012/analisis_80_bis.pdf

niños, niñas y adolescentes de los Programas de Protección y Centros Residenciales, y la no vinculación del pago a resultados de la intervención durante la ejecución de los proyectos.

Se considera primordial que el sistema de pago se encuentre asociado necesariamente al plan de intervención de un niño. El sistema de pago por niño atendido permite visibilizar a los niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos, y personalizar el servicio, teniendo claridad total de las características de los beneficiarios, cuáles son sus causales de ingreso y su situación de vulneración de derecho, de modo de elaborar un plan de intervención acorde a sus necesidades.

La desventaja de este sistema, es que, como se mencionaba anteriormente, al asociar el pago a niño atendido se genera un incentivo perverso a la permanencia. Asociar el financiamiento a resultados de la intervención psicosocial entregada, el establecimiento de plazos impostergables (o prorrogables sólo por una vez) y la restitución de derechos vulnerados del menor puede ser una alternativa para mitigar el efecto indicado.

En primer lugar, el ingreso de los niños, niñas y adolescentes a los programas de protección de mediana y alta complejidad deben ser establecidos mediante un diagnóstico de ingreso estandarizado, elaborado por una Unidad de Diagnóstico independiente solicitado por Tribunales o por SENAME, ejecutada por Organismos Colaboradores que no ejecuten otras líneas de acción, que proponga un Plan de Intervención con la recomendación de plazo fijo para el logro de un egreso favorable.

En segundo lugar, el egreso de los sujetos de atención debe ser requerido por los proyectos. En todo caso debe ser monitoreado y dictaminado por la Unidad de Diagnóstico correspondiente, en el plazo establecido por el diagnóstico de ingreso y usando los mismos instrumentos técnicos empleados al ingreso. En este sentido, la Unidad de Diagnóstico tiene las facultades para autorizar los egresos, en concordancia con los equipos de los proyectos.

En tercer lugar, el pago de la subvención se efectúa durante todo el tiempo establecido por la Unidad de Diagnóstico, independientemente de si se produjera un egreso exitoso de forma anticipada al plazo establecido por el Plan de Intervención. Es decir, por ejemplo si el plazo establecido fue de 12 meses, y el niño está en condiciones de egresar a los 6 meses, con diagnóstico de egreso aprobado por la Unidad de Diagnóstico correspondiente, la subvención se debiese seguir recibiendo por los 6 meses siguientes, incentivando de esta forma egresos favorables en un tiempo de permanencia mínimo.

En cuarto lugar, el pago de la subvención se debiera mantener post egreso del menor, de manera de efectuar el seguimiento del caso, en un plazo establecido en el diagnóstico de egreso, y así cerrando el caso favorablemente. De esta forma, la subvención se cancela en función de los plazos de intervención y seguimiento que determina la autoridad externa ya sea judicial o del SENAME, en función de los Diagnósticos al Ingreso.

En quinto lugar, si el proyecto ejecutor no realiza el egreso en el tiempo establecido en el diagnóstico de ingreso, el proyecto debe tener la posibilidad de acceder a una única prórroga por un máximo del plazo inicial establecido (por ejemplo otros 12 meses). La única prórroga busca evitar el incentivo a que los proyectos permanezcan con el niño que ya no requiere de mayor intervención, y así eviten recibir nuevos casos de atención que pudieran ser más complejos y generar problemáticas al interior de los proyectos con los demás niños. Luego del tiempo de prórroga adjudicado, si la Unidad de Diagnóstico no dictamina el egreso exitoso del menor, éste debe ser derivado a otro proyecto puesto que la intervención actual no ha tenido impacto ni

resultados. Respecto a esto, es necesario establecer la excepción para los proyectos de discapacidad, puesto que su población atendida es de mayor complejidad y muchas veces los casos de atención sólo egresan por fallecimiento.

El presente modelo de subvención implica la necesaria modificación regulatoria de las Unidades de Diagnóstico especializadas, que deben ser unidades independientes de otras líneas de acción programáticas de tal modo de asegurar independencia entre el organismo que realiza el diagnóstico de ingreso - egreso y aquel que ejecuta el proyecto.

Finalmente, en algunas ocasiones los problemas de los niños para su egreso están asociados a condiciones externas a las responsabilidades del Servicio y a las posibilidades de atención de los proyectos. Es así como para poder restituir los derechos vulnerados de los niños se debería aumentar la prioridad de acceso a la red de apoyo estatal de los niños y sus grupos familiares de manera tal de eliminar las razones alternativas de no egreso. Este es el caso de la solución de problemas de drogadicción, de atención en salud mental, de reinserción escolar, de fortalecimiento parental, en general de todas aquellas problemáticas que exceden el ámbito de los proyectos. En síntesis, para los grupos familiares de usuarios de este sistema deberían ser un grupo prioritario para las políticas públicas, de manera que estén integrados totalmente a la red de apoyo estatal y local existente.

Del mismo modo, se hace presente la necesidad de realizar estudios de detalle respecto de estas modificaciones propuestas. Especialmente respecto al diseño de instrumentos de diagnósticos estandarizados con sus regulaciones normativas asociadas.

6.3.4 Alternativas de Financiamiento y Exigencia de Estándares de Calidad

En esta sección, se describirán las alternativas posibles de financiamiento y el nivel de exigencia de estándares de calidad que el Estado puede pretender en cada una de ellas.

Una alternativa es la planteada por Andreoni⁹⁰ en tanto postula que las instituciones subvencionadas tienen incentivos a minimizar el aporte privado, y por ende, propone que los colaboradores comprometan en el proceso de licitación el financiamiento de recursos adicionales sobre la subvención, comprometiendo al mismo tiempo, y con ese adicional, nuevos estándares de calidad.

Es relevante tener en cuenta estas alternativas a la hora de la toma de decisiones del Estado en la provisión de las prestaciones requeridas para los niños, niñas y adolescentes en situación de vulneración de derechos.

De esta manera, existen tres alternativas de financiamiento, con sus respectivas posibilidades de exigencia de estándares de calidad:

a) **Financiamiento 100%**

El Estado financia el 100% de las prestaciones realizadas, los costos fijos y variables de operación en base a lo dispuesto en las bases técnicas y administrativas elaboradas por el Servicio. Bajo este sistema, el Servicio puede exigir estándares de la calidad deseada previamente analizada en la determinación de los montos de operación de las distintas modalidades de la red.

⁹⁰ "Toward a Theory of Charitable Fund-Raising", James Andreoni, Journal of Political Economy, Vol. 106, N°6, Chicago Journals

b) Subvención – Estándar Mínimo

El Estado actúa como ente subsidiario de iniciativas privadas y entrega una subvención que es concebida como una parte de los costos de los proyectos y programas ejecutados por Organismos Colaboradores Acreditados. La entrega de la subvención es condicionada al cumplimiento de estándares mínimos de calidad, y éstos son determinados en base al monto de la subvención; es decir, el estándar exigido es determinado por los costos que pueden ser financiados por la subvención entregada; de esta manera se concibe un estándar hasta por el valor de la subvención y no el estándar ideal de calidad de las prestaciones que espera el Servicio.

En este escenario, existe el riesgo de que los proyectos oferten el mínimo indispensable, dado por la cobertura de la subvención, y así se incentive a la baja de calidad de las prestaciones ofertadas.

c) Subvención – Estándar Óptimo

Al igual que en el caso anterior, el Estado actúa como co-financiador entregando una subvención concebida como parte de los costos de proyectos, asumiendo la capacidad privada de levantar recursos adicionales para complementar el valor de la subvención. Sin embargo, el Servicio exige a los colaboradores un estándar de calidad ideal, universal e inamovible, que la institución debe cumplir para recibir la subvención. Así, la brecha de costo existente entre lo que cubre la subvención y lo que se exige, debe ser cubierta por la OCA y rendidos los costos efectivos mensualmente.

El riesgo que existe en este escenario de estándar óptimo es, por un lado, que concursos queden desiertos por no existir Organismos Colaboradores con capacidad de cubrir los costos diferenciales; y, por otro lado, que se amplíe la brecha entre las OCAs grandes, que tienen capacidad de sumar recursos adicionales, y las pequeñas que no, y que las últimas agoten su calidad de organismos colaboradores.

A juicio de la consultora, el actual mecanismo de financiamiento se acerca al punto b) Subvención – Estándar Mínimo. De acuerdo a la información levantada para los 353 proyectos del análisis de costos, la subvención opera hoy como financiamiento completo en la gran mayoría de las modalidades. El punto es que más allá de las especificaciones de las bases de licitación, no existen estándares mínimos definidos para todas las modalidades, y para cada una de las prestaciones requeridas por los distintos perfiles de niños, niñas y jóvenes atendidos por el Servicio. En este sentido, dado que no existe un parámetro de calidad contra el cual comparar las prestaciones efectivas entregadas por las OCAs o por la Administración Directa, no es posible establecer el nivel de calidad de los servicios entregados, ni determinar la brecha existente en ámbitos específicos.

6.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.4.1 Conclusiones

- En la ejecución compartida entre SENAME y los Organismos Colaboradores Acreditados se asume una corresponsabilidad de ambos actores en las tareas de protección, restitución de derechos y responsabilización penal de niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos e infractores a la ley penal. El SENAME es la institución reguladora que define las normas y estrategias, las líneas de acción y los proyectos, el financiamiento, y finalmente fiscaliza y evalúa la acción de los Organismos Colaboradores. A su vez, recae en los organismos la provisión o ejecución de los programas y proyectos, en particular de sus prestaciones. Sin embargo, se destaca la falta de un estándar de calidad para cada una de

las modalidades y sus prestaciones, y la consecuente dificultad para asociar la evaluación del desempeño de los proyectos a determinados niveles de calidad.

- Respecto al sistema de financiamiento, resulta clave revisar cómo éste condiciona la relación entre el Estado y los Colaboradores en el abordaje de las intervenciones propias de los proyectos ejecutados. En la actualidad, el Estado administra los recursos y entrega subvenciones vía licitación a privados para que ejecuten los programas diseñados y establecidos por el Servicio Nacional de Menores.
- El sistema de subvenciones actual contempla distintas modalidades de pago según la línea de acción subvencionable. La subvención se entrega, para el caso de las Oficinas de Protección de Derechos administradas mayoritariamente por los municipios, en base a la población adscrita. Para las modalidades de diagnóstico se cancela por prestación y para el resto de los programas de protección y justicia juvenil, se cancela por proyecto o por niño atendido.
- El mecanismo de subvenciones canceladas por niño atendido para certificar que los proyectos se focalicen en la intervención de cada niño en particular no es posible de plantearla como la única y mejor alternativa. Por una parte, la asistencia de los niños en este tipo de programas es compleja de acuerdo a lo señalado por distintos actores del sistema, por lo cual si el pago se realiza a un equipo de trabajo o en función de las plazas potenciales no existirá la garantía que los niños estén presentes en el proyecto. Incentivar la asistencia mediante la subvención por niño está en la dirección correcta.
- La subvención por niño atendido genera un incentivo a no egresar a los niños, por cuanto este hecho le implica perder la subvención por el niño que egresa, con lo cual el proyecto se desfinancia. Este hecho redundará en aumentar los tiempos de permanencia especialmente en el caso de las residencias.
- A la luz de la experiencia internacional, los sistemas que tratan el tema infancia funcionan en general bajo población convenida y con subvención por niño atendido sólo para asignaciones directas a los niños y sus familias (Francia, Canadá). Es así como se recomienda estudiar con mayor detención el esquema de financiamiento actual, de manera de contar con mecanismos de financiamiento que condicionen el pago a resultados de la Institución Colaboradora en la ejecución de los proyectos, donde se incluye el periodo de atención y los resultados en los egresos favorables y permitan el financiamiento de equipos para el tratamiento de las temáticas analizadas.
- Actualmente no hay incentivos asociados a resultados de las intervenciones ejecutadas por los Organismos Colaboradores. Es por ello que en general se mantiene la continuidad de la intervención para todo el periodo contemplado en la duración del proyecto y no hay un mecanismo de evaluación periódico que determine el éxito o fracaso de la intervención para cada NNA en particular.

6.4.2 Recomendaciones

- Se releva la necesidad de contar con mecanismos de financiamiento que condicionen el pago a resultados de la Institución Colaboradora en la ejecución de los proyectos y en el cumplimiento de las metas de cada niño. Esto permite que aquellas instituciones más eficientes reciban un premio por obtener resultados exitosos y así se incentive el mejoramiento en la calidad de la intervención. En la actualidad el egreso de niño de un

programa se transforma en un deterioro del financiamiento de la institución. Es necesario destacar lo anterior, por cuanto el Estado debe garantizar la restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes vulnerados en el menor tiempo posible.

- Para que el financiamiento vaya en relación con los resultados resulta primordial el fortalecimiento de la función diagnóstica de la situación del niño. Los diagnósticos deben ser estandarizados y practicados al ingreso y al egreso con los mismos parámetros para que se conozca objetivamente la variación de la situación del niño intervenido. Una entidad independiente a los proyectos debe determinar lo más objetivamente posible la situación del niño y el cumplimiento de las metas del Plan de Intervención que garantizan un egreso exitoso.
- Es necesario, primero, estandarizar las causales de ingresos y egresos de los sujetos de atención, las que deben ser determinadas por una Unidad de Diagnóstico independiente a las OCAs, y no relacionada a otras líneas de acción. Desde los antecedentes aportados por el Diagnóstico se elabora el primer Plan de Intervención Individual por niño con un plazo fijo de intervención y de seguimiento. Los plazos intervención deben ser evaluados y elaborados técnicamente, en base a experiencia internacional y nacional comparada, y en diálogo entre jueces, SENAME y la cartera correspondiente (MIDESO, MINJU). Sin perjuicio de lo anterior, el Servicio plantea que realiza actualmente avances en esta materia en conjunto con el Ministerio del Interior para contar con un estándar de pericia. Al igual que se encuentra en estudio la incorporación de la evaluación de la competencia parental mediante instrumentos estandarizados disponibles a nivel internacional.
- En este sentido, se recomienda hacer una modificación regulatoria para la línea de Diagnóstico, facultad que debe estar radicada en los ingresos de los Tribunales de Justicia, debiendo ser reforzada la función de la Corporación Administrativa del Poder Judicial y sus consejeros técnicos. Todos los ingresos a la red SENAME vía tribunales deben ser operacionalizados con diagnósticos de ingreso y egreso, haciendo seguimientos del Plan de Intervención Individual elaborado. Con esto, se pretende además dotar a una Unidad Técnica independiente de la facultad para egresar a los niños, niñas y adolescentes de los programas, y así evitar la institucionalización de los sujetos de atención.
- Para el caso de los ingresos vía Oficinas de Protección de Derechos, también se debe contar con una función diagnóstica estandarizada. Sin embargo, la cantidad de prestaciones de la OPD son cuantiosas por lo cual sería muy oneroso practicar diagnósticos externos a las unidades de intervención. Se recomienda solo en aquellos casos de mediana y alta complejidad esta función debe ser ejecutada por una unidad independiente que no ejecute prestaciones de otras líneas de acción.
- Se recomienda, del mismo modo, mantener para las líneas de acción Programas y Centros Residenciales, un sistema de pago combinado, por plazas convenidas, financiando los costos de operación del proyecto, y por niño atendido, financiando las prestaciones directas, que permita visibilizar a los usuarios y atender las necesidades requeridas. Para esto, se sugiere automatizar el proceso e implementar un control biométrico de asistencia en todos los programas y proyectos de la red SENAME, que permita eliminar los incentivos a sobre declarar asistencia, y asegurar los pagos de subvención a prestaciones efectivamente entregadas a los niños, niñas y adolescentes sujetos de atención del servicio.
- Se sugiere el pago ex post de la subvención durante todo el tiempo que estime el plazo dictaminado por la Unidad de Diagnóstico, aún cuando se produzca un egreso favorable,

certificado con diagnóstico, en un plazo menor, de manera de asegurar que se produzca el monitoreo por parte de la Colaboradora. Además, y en función de hacer monitoreo post egreso, se recomienda que la subvención se mantenga vigente una vez egresado el niño. Este seguimiento servirá para garantizar que los resultados se mantengan en el tiempo. Para lo anterior, se sugiere la modificación normativa legal que corresponde, con el fin de asegurar la ejecución de esta tarea.

- Por último, los montos de la subvención deben estar ajustados a los costos efectivos para llevar a cabo un Plan de Intervención exitoso. Esta condición permitiría a SENAME exigir estándares de calidad técnica de forma universal y explícita. Para esto, es necesario hacer estudios de costos para todas las modalidades de la red SENAME de forma periódica y estandarizada, realizados en mesas que integren a los actores principales en la materia, como son, Ministerio de Justicia, Ministerio de Desarrollo Social, Dirección de Presupuestos y SENAME, de modo de llegar a resultados validados por todos los sectores, sin riesgo de posteriores objeciones por diferencia de criterios.

7 CÁLCULO DEL COSTO EFECTIVO DE LOS PROGRAMAS

7.1 METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DE COSTOS EFECTIVOS

7.1.1 Metodología para el Levantamiento de Costos

El levantamiento de los costos efectivos de los diversos proyectos ejecutados por Organismos Colaboradores Acreditados del SENAME fue realizado mediante una encuesta electrónica auto administrada, enviándose una invitación al universo de los proyectos y a cada responsable designado por la institución, con un nombre de usuario y contraseña para el acceso a un portal específico para esta tarea.

Cabe señalar que esta sección solo provee resultados para las prestaciones realizadas con subvenciones. No realiza análisis de costo para las prestaciones de administración directa realizadas por el Servicio.

Los proyectos encuestados fueron aquellos existentes en la oferta programática 2012 del SENAME, a quienes se consultó acerca de su ejecución presupuestaria del año 2011. Esta decisión se debe a que finalmente los proyectos que estarían disponibles a participar del estudio serían aquellos vigentes. Respecto de la última información disponible, se optó por el año 2011 porque este período cuenta con revisiones de consistencia interna realizadas por el Servicio y órganos externos. En este marco, se envió la encuesta con los antecedentes de subvenciones 2011 otorgadas por el SENAME para reducir el sesgo de no respuestas, pues los proyectos no cuentan con registros sistematizados para todos los años y es mejor hacer la pregunta por la gestión más próxima posible.

Las ventajas y sesgos que suelen ocurrir referidos a encuestas auto aplicado se indican a continuación⁹¹:

Ventajas:

- Es menor el sesgo del encuestador, el encuestado no es afectado por eventuales efectos que pueda producir una tercera persona que llena formularios o aplica encuestas.
- Se disminuye el sesgo de aceptabilidad social. En el caso de las encuestas presenciales las personas pueden modificar su respuesta por presencia de terceros, situación que no ocurre cuando son encuestas auto aplicadas.
- Las encuestas auto aplicadas ofrecen un medio para poder formular preguntas complejas a los encuestados. Consultar mediante este tipo de encuestas no coloca en situación embarazosa a los consultados.
- Entregan posibilidad de consultar masivamente y en paralelo a varias personas o instituciones a la vez. Permitiendo contar con información especialmente cuando son varios casos que deben ser informados por pocos informantes, como es el presente caso.

Sesgos:

- Se puede incurrir en un error de encuestado, esto es, que aunque las personas tengan la capacidad de leer y escribir no comprendan las preguntas o las instrucciones en el sentido formulado por su experiencia, conocimientos o actitudes.
- Otro error posible es el de diseño de la encuesta, relacionado al efecto del diseño del cuestionario, su diagramación, los tópicos que cubre y la formulación de las preguntas. Al mismo tiempo, pueden existir problemas de especificación, en la redacción y orden de las

⁹¹ Extraído desde el libro "Encuestas de Hogares En Los Países En Desarrollo y En Transición", Editor United Nations Publications, 2008; ISBN 9213612257, 9789213612255; Kasprzyk, D "Measurement error in household surveys: sources and measurement"; http://unstats.un.org/unsd/hhsurveys/pdf/chapter_9.pdf

- preguntas, , el largo del cuestionario y la categorización de las respuestas, en cuanto la no disponibilidad de un encuestador no permite la corrección in situ
- Finalmente, esta metodología de recolección de datos podría incidir en errores en cuanto el encuestado puede responder de distinta forma al encontrarse frente a un entrevistador o un instrumento auto aplicado.

El proceso de diseño de encuestas tuvo en consideración los sesgos indicados anteriormente y se procedió al diseño de un instrumento y manuales que se pueden observar en el Anexo N° 5 del presente informe.

7.1.2 Determinación de la muestra

El universo de proyectos ejecutados durante el año 2011 para las distintas modalidades fue de 1.239 proyectos pertenecientes a 228 Organismos Colaboradores Acreditados (OCAs).

Se recibió la confirmación de voluntad para participar de parte de 728 proyectos pertenecientes a 133 Organismos Colaboradores Acreditados.

Finalmente, de los 728 proyectos que confirmaron su participación, fueron recibidos favorablemente y debidamente validados un total de 353 casos, los cuales se presentan en las siguientes tablas distribuidos por Eje de Ejecución y por Temática.

Tabla 7.1 Distribución de Proyectos Validados para la Muestra según Eje de Ejecución

EJE DE EJECUCIÓN	PROYECTOS VALIDADOS MUESTRA	PROYECTOS DISPONIBLES	PROYECTOS OFERTA PROGRAMATICA	NIVEL DE LOGRO SOBRE DISPONIBLE	NIVEL DE LOGRO SOBRE OFERTA PROGRAMATICA
Adopción	1	2	5	50%	20%
Justicia Juvenil	98	187	238	52%	41%
Protección de Derechos	254	539	996	47%	26%
TOTAL GENERAL	353	728	1239	49%	29%

FUENTE: Elaboración Propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

Tabla 7.2 Distribución de Proyectos Validados Muestra según Temática

EJE / TEMÁTICA	PROYECTOS VALIDADOS MUESTRA	TOTAL OFERTA PROGRAMÁTICA	NIVEL DE LOGRO SOBRE OFERTA PROGRAMÁTICA
ADOPCIÓN			
Programa Protección Especial (PE)	1	5	20%
JUSTICIA JUVENIL (JJ)			
Programas de Medidas de Reinserción (RI)	53	130	41%
Programa de Libertad Asistida (PL)	45	108	42%
PROTECCIÓN DE DERECHOS (PRODE)			
Centros de Diagnóstico (CD)	4	17	24%
Diagnóstico (DI)	20	54	37%
Programas de Familias de Acogida (FA)	18	45	40%
Programas de Fortalecimiento Familiar (FF)	1	3	33%
Oficinas de Protección de Derechos (PD)	14	110	13%
Programas de Protección Especial (PE)	63	239	26%
Programas de Protección (PP)	64	199	32%
Programas de Prevención (PR)	8	54	15%
Residencias (RS)	62	275	23%
TOTAL GENERAL	353	1.239	29%

FUENTE: Elaboración Propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

Los análisis practicados para la determinación de Ingresos y Costos según Eje y Temáticas se realizaron con el total de los 353 proyectos validados. En cambio, para realizar el análisis a nivel de Modalidades se tomó la determinación de eliminar de la muestra a todas aquellas modalidades en las cuales se disponía de menos de 5 proyectos validados, debido a la baja representatividad resultante por el reducido número de proyectos. Las modalidades y el número de proyectos que no son considerados para la muestra definitiva de modalidades se presentan a continuación:

Tabla 7.3 Casos eliminados de la Muestra de Modalidades

Casos Eliminados del análisis por modalidad	Total Proyectos
Adopción	1
PAG	1
Justicia Juvenil	0
Protección de Derechos	32
CPE	4
PAD	1
PAS	1
PEC	3
PER	6
PRF	1
RDD	4
RPP	4
REM	6
RSP	2
Total general	33

FUENTE: Elaboración propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

A su vez, hay dos modalidades con 6 proyectos que también se restaron. Corresponde a las modalidades Residencia Especializada (REM) y Programa Especializado de Residencia (PER), las cuales son nuevas e iniciaron su licitación durante el año 2011, terminándose de adjudicar durante el segundo semestre de ese año. Por esta razón, sus cifras no son utilizables en el presente ejercicio, toda vez que los cálculos realizados por metodología requieren años completos de operación.

Finalmente, las modalidades evaluadas incluidas en el análisis contemplan una muestra de 320 proyectos y explican en su conjunto el 70% del gasto de transferencias del Servicio Nacional de Menores. La distribución de proyectos según modalidad se muestra en la tabla siguiente:

Tabla 7.4 Distribución de Proyectos Recibidos según Modalidad con más de 5 observaciones validas⁹²

EJE / Modalidad de Atención	PROYECTOS VALIDADOS MUESTRA	TOTAL OFERTA PROGRAMATICA	NIVEL DE LOGRO SOBRE OFERTA PROGRAMATICA
JUSTICIA JUVENIL			
Programas de Libertad Asistida Especial (PLE)	25	58	43%
Programa de Libertad Asistida (PLA)	20	50	40%
Programa De Apoyo Psicosocial Y Reinserción Escolar Para Adolescentes Privados De Libertad (ASR)	6	17	35%
Medida Cautelar Ambulatoria (MCA)	23	48	48%
Programas De Salidas Alternativas (PSA)	16	38	42%
Servicios En Beneficio De La Comunidad Y Reparación Del Daño (SBC)	8	27	30%
PROTECCION			
Diagnostico Ambulatorio (DAM)	20	54	37%
Familias de Acogida Especializada (FAE)	12	31	39%
Familias de Acogida Simple (FAS)	6	14	43%
Oficinas de Protección de Derechos (OPD)	14	110	13%
Programa de Explotación Sexual (PEE)	5	16	31%
Programa de Representación Jurídica para Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Delitos (PRJ)	5	7	71%
Programa Prevención Comunitaria (PPC)	8	54	15%
Programas de Intervención Breve (PIB)	58	180	32%
Programas de Intervención Especializada (PIE)	26	83	31%
Programas Reparación de Maltrato (PRM)	22	67	33%
Residencias para Mayores (RPM)	46	168	27%
TOTAL GENERAL	320	1022	31%

FUENTE: Elaboración Propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

Se hace presente que la muestra de proyectos representa un 31% del universo de las modalidades analizadas (320 sobre 1.022 casos). Todos los proyectos corresponden a la administración de Organismos Colaboradores subvencionados por el Sename.

A nivel de Modalidad, la proporción de proyectos de la muestra en relación al total de proyectos de cada modalidad fluctúa mayoritariamente entre el 27% y un 71%. Se diferencia el caso de las Oficinas de Protección de Derechos OPD donde la muestra es de 14 casos sobre un total de 110 proyectos con un 13% de participación.

⁹² No se incluye proyectos del tipo Residencia Especializada de Menores (REM) y Proyecto Especializado de Residencias (PER), por ser proyectos iniciados durante el año 2011, es decir, no tuvieron operación de año completo durante el año de análisis,

Estadísticamente, esta encuesta no presenta una muestra aleatoria de los proyectos, por lo cual no es posible establecer representatividad estadística para los datos. Sin embargo, cabe hacer presente la gran cantidad de datos obtenidos que entregan una valiosa información inédita acerca de la realidad financiera de los proyectos subvencionados por SENAME.

7.1.3 Caracterización de OCAs y Proyectos Participantes y No Participantes en el Muestra

Dado que el instrumento aplicado para el trabajo de campo fue una encuesta autoaplicada a los Organismos Colaboradores, es pertinente evaluar las características de quienes responden y los que no responden para identificar si existe alguna diferencia particular que sea pertinente relevar para el análisis posterior.

Primeramente se intentó contrastar los niveles de calidad de los proyectos de la muestra con aquellos fuera de la muestra, para lo cual se solicitó la información de las evaluaciones anuales de los programas que practica Servicio. Esta información no estuvo disponible para la elaboración del estudio en atención a que no estaba sistematizada digitalmente.

A continuación se caracteriza mostrando las diferencias entre los proyectos participantes de la muestra y aquellos que quedaron fuera. En particular se describen los resultados mediante las variables “Cumplimiento del Plan de Intervención” y de “Egresos Favorables”. También se caracteriza las diferencias (Muestra – No Muestra) en función del tamaño de las OCAs según el número de proyectos que administran, la participación regional y la tasa de respuesta en las diversas temáticas.

a) Diferenciación según Resultados de los Proyectos

En las siguientes tablas se puede observar el resultado alcanzado a nivel de los niños que egresaron durante el año 2011 desde Sename a nivel de dos variables relevantes: el grado de cumplimiento del Plan de Intervención Individual y el Egreso Favorable que presentaron.

A nivel de Plan de Intervención, logrado y parcialmente logrado, los resultados obtenidos por los proyectos de la muestra son superiores a aquellos que no participaron, con una diferencia de un 77% en comparación a un 70%.

Tabla 7.5: % de Cumplimiento del Plan de Intervención Egresados 2011 – Muestra y No Participantes ⁹³

EJE / Modalidad	Plan de Intervención: Logrado y Parcialmente Logrado	
	Muestra	No Participa Muestra
JUSTICIA JUVENIL		
Programa de Libertad Asistida Especial (PLE)	48%	48%
Programas de Salidas Alternativas (PSA)	84%	79%
PROTECCION DE DERECHOS		
Familia de Acogida Especializada (FAE)	86%	79%
Familia de Acogida Simple (FAS)	86%	86%
Oficinas de Protección de Derechos (OPD)	79%	67%
Programa de Explotación Sexual (PEE)	66%	74%
Programa de Intervención Breve (PIB)	83%	82%
Programa de Intervención Especializada (PIE)	81%	73%
Programa de Representación Jurídica para Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Delitos (PRJ)	95%	92%
Programa Reparación Maltrato (PRM)	86%	86%
Programa de Residencia Mayores (RPM)	63%	68%
TOTAL GENERAL	79%	71%

El siguiente cuadro muestra las diferencias del Porcentaje de Egresos Favorables 2011 entre la muestra y aquellos que no participan de ella. Se aprecia un logro de los egresos favorables levemente superior para los proyectos de la muestra.

⁹³ No se consideran los proyectos DAM y PPC ya que no cuentan con información, lo que es razonable producto que son etapas intermedias que no implican una atención reparatoria.

Tabla 7.6 Porcentaje de Egresos Favorables Egresados 2011 - Muestra y No Participantes

EJE / Temática	Egreso Favorable (%)	
	Muestra	No Participa en la Muestra
JUSTICIA JUVENIL		
Programa de Libertad Asistida Especial (PLE)	70%	69%
Programas de Salidas Alternativas (PSA)	86%	87%
PROTECCION DE DERECHOS		
Diagnostico Ambulatorio (DAM)	63%	51%
Familia de Acogida Especializada (FAE)	85%	75%
Familia de Acogida Simple (FAS)	88%	76%
Oficinas de Protección de Derechos (OPD)	64%	69%
Programa de Explotación Sexual (PEE)	66%	65%
Programa de Intervención Breve (PIB)	82%	81%
Programa de Intervención Especializada (PIE)	79%	70%
Programa de Prevención Comunitaria (PPC)	37%	46%
Programa de Representación Jurídica para Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Delitos (PRJ)	84%	100%
Programa Reparación Maltrato (PRM)	81%	84%
Programa de Residencia Mayores (RPM)	76%	71%
TOTAL GENERAL	71%	65%

La comparación de los resultados de los proyectos de la muestra con aquellos que no participaron, mediante los indicadores de cumplimiento del Plan de Intervención y de Egresos Favorables permite afirmar que los proyectos de la muestra presentan mejores resultados que los no participantes. Este hecho es crucial a la hora de justificar un aumento de subvención derivado de potenciales diferenciales de costos en relación a los ingresos. Al tener los proyectos de la muestra una mejor calidad en los resultados, en comparación con los no participantes, se tendrá la tranquilidad de que los costos efectivos que se encuentren en los proyectos estarán avalados de buenos resultados.

b) Diferenciación según Tamaño de las OCAs en función del N° de Proyectos que administran

Se evalúa a continuación las diferencias de los participantes y no participantes en cuanto al tamaño de las OCAs según el número de proyectos que administran.

En el primer cuadro se presenta la tasa de participación por cantidad de proyectos administrados por OCA, donde las categorías son “OCA Pequeña”, referido a las OCA que administran un único proyecto; “OCA Mediana” referido a aquellas OCA que administran entre 2 y 5 proyectos; y “OCA Grande”, referido a las que administran 6 o más proyectos.

Tabla 7.7 Distribución de tasa de respuesta por tamaño OCA de acuerdo a cantidad de OCAs⁹⁴

Tamaño OCA	Cantidad de OCA que No Participan	Porcentaje de No participantes sobre el total de OCA	Cantidad de OCA que participan	Porcentaje de participantes sobre el total de OCA	Total de OCA por tamaño	Porcentaje Total
Pequeña	167	89%	20	11%	187	100%
Mediana	75	91%	7	9%	82	100%
Grande	26	53%	23	47%	49	100%
Total general	269	84%	50	16%	319	100%

Tabla 7.8 Distribución de tasa de respuesta por tamaño de OCA de acuerdo a cantidad de Proyectos⁹⁵

Tamaño OCA	Cantidad de Proyectos No participantes	Porcentaje de No participantes sobre el total de Proyectos	Cantidad de Proyectos Participantes Conforme	Porcentaje de Participantes sobre el total de Proyectos	Total de Proyectos Por Tamaño	Porcentaje Total
Pequeña	167	89%	20	11%	187	100%
Mediana	207	93%	16	7%	223	100%
Grande	512	62%	317	38%	829	100%
Total general	886	72%	353	28%	1239	100%

FUENTE: Elaboración Propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

Se aprecia una mayor proporción de encuestas recibidas por parte de OCA Grandes lo cual se explica principalmente porque las respuestas fueron muy lentas por parte de los encuestados. En este sentido, se ofreció asesoría a aquellos Organismos Colaboradores que tuviesen más de 10 proyectos administrados para facilitar el ejercicio. Luego, es posible que la mayor cantidad de observaciones obtenidas de forma satisfactoria en este segmento se deba a estos esfuerzos realizados por la consultora para apoyar el proceso de entrega de información.

⁹⁴ Este cuadro incluye en su análisis las Oficinas de Protección de Derechos. Lo anterior, ya que son parte del análisis realizado en esta sección y su presencia a nivel de costos, no distorsiona las cifras.

⁹⁵ Este cuadro incluye en su análisis las Oficinas de Protección de Derechos. Lo anterior, ya que son parte del análisis realizado en esta sección y su presencia a nivel de costos, no distorsiona las cifras.

Entonces, se concluye que la muestra reúne una mayor proporción proyectos administrados por OCAs grandes (6 o más proyectos) y cuenta con una baja tasa de respuesta para el caso de las OCAs con menos de 5 proyectos.

c) Diferenciación según Participación Regional de los Proyectos

El análisis de los proyectos participantes según región se presenta en el cuadro siguiente. Una mayoría de regiones se encuentran en el rango entre 22% y 45% de participación, mientras que las regiones de Arica y Parinacota, Tarapaca, de Atacama y del General Carlos Ibañez del Campo, presentan participaciones porcentuales inferiores al 20%.

Tabla 7.9 Distribución de tasa de respuesta a nivel de proyectos, por región.

Región	Cantidad de Proyectos no participantes	Porcentaje de no participantes sobre el total de Proyectos	Cantidad de Proyectos participantes Conforme	Porcentaje de participantes sobre el total de Proyectos
XV	22	92%	2	8%
I	22	81%	5	19%
II	31	67%	15	33%
III	37	86%	6	14%
IV	29	55%	24	45%
V	100	66%	52	34%
RM	261	74%	90	26%
VI	37	79%	10	21%
VII	58	69%	26	31%
VIII	121	77%	37	23%
IX	49	60%	32	40%
XIV	23	64%	13	36%
X	50	61%	32	39%
XI	26	93%	2	7%
XII	20	74%	7	26%
Total general	886	72%	353	28%

FUENTE: Elaboración Propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

Si la evaluación se realiza para la agrupación de los casos de regiones distintas de la metropolitana comparada con los casos de la Región Metropolitana propiamente tal, se puede observar que las diferencias observadas en participación son menores.

Tabla 7.10 Distribución de tasa de respuesta a nivel de proyectos, por agrupación región y metropolitana.

Región	Cantidad de Proyectos no participantes	Porcentaje de no participantes sobre el total de Proyectos	Cantidad de Proyectos participantes Conforme	Porcentaje de participantes sobre el total de Proyectos
REG	625	70%	263	30%
RM	261	74%	90	26%
Total general	886	72%	353	28%

FUENTE: Elaboración Propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

d) Diferenciación según Tasa de Respuesta en las Temáticas.

En la siguiente tabla se puede observar la distribución de la tasa de respuesta validada por Temática, entendiéndose por ello la agrupación de distintos tipos de programas y proyectos existentes en el servicio. Se ocupa por ser un criterio existente en la base de datos SENAINFO que agrupa las distintas modalidades de la oferta programática validada por el servicio.

Tabla 7.11 Distribución de tasa de respuesta a nivel de proyectos, por temática SENAME.

TEMATICA	Cantidad de Proyectos no participantes	Porcentaje de no participantes sobre el total de Proyectos	Cantidad de Proyectos participantes Conforme	Porcentaje de participantes sobre el total de Proyectos
ADOPCIÓN	4	80%	1	20%
Programa Protección Especializado (PE)	4	80%	1	20%
JUSTICIA JUVENIL	140	59%	98	41%
Programa de Libertad Asistida (PL)	63	58%	45	42%
Programas de Medidas de Reinserción (RI)	77	59%	53	41%
PROTECCIÓN DE DERECHOS	742	74%	254	26%
Centros de Diagnóstico (CD)	13	76%	4	24%
Diagnóstico (DI)	34	63%	20	37%
Programas de Familias de Acogida (FA)	27	60%	18	40%
Programas de Fortalecimiento Familiar (FF)	2	67%	1	33%
Oficinas de Protección de Derechos (PD)	96	87%	14	13%
Programas de Protección Especial (PE)	176	74%	63	26%
Programas de Protección (PP)	135	68%	64	32%
Programas de Prevención (PR)	46	85%	8	15%
Residencias (RS)	213	77%	62	23%
Total general	886	72%	353	28%

FUENTE: Elaboración Propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

Del cuadro anterior puede desprenderse que los proyectos que no participan del estudio son los referidos al eje de ejecución de Adopción y los Otros Proyectos de Protección (OTP). Esto no se considera relevante ya que finalmente son pocos los proyectos de Adopción por lo que la única forma de tener una estimación representativa es que se hubiese obtenido un valor cercano al 100% de respuesta. Por otra parte, los OTP -proyectos de promoción del servicio- son una modalidad a través de la cual la ley de subvenciones permite al Servicio contratar labores de Capacitación, Evaluación y Promoción. Luego, no son proyectos que afecten de forma directa a los niños, niñas y adolescentes sino que apoyan a la gestión de SENAME y de la red de organismos colaboradores para la entrega de un servicio adecuado y pertinente a las necesidades legales y normativas definidas por el equipo directivo superior de la institución.

En síntesis, se puede señalar que los costos resultantes, sin ser estadísticamente representativos a nivel de modalidades, reflejan de forma más completa la realidad de los Organismos Colaboradores cuya administración es de más de 5 proyectos que de aquellos Organismos más pequeños. Esta situación se ve acompañada de que los proyectos de la muestra presentan resultados mejores de los no participantes, por lo cual al menos, los costos efectivos que se encuentren estarán avalados de buenos resultados.

7.2 PLAN DE ANÁLISIS

El plan de análisis para la entrega de la información es el siguiente:

1. Se presentan tres secciones de agrupación, a saber:
 - a. Por Eje de Ejecución: Como en toda la evaluación realizada, eje de ejecución comprende a las líneas de Adopción, Protección y Justicia Juvenil.
 - b. Por Temática: Esta es una categoría que tiene SENAME para ordenar su oferta programática en sus registros SENAINFO y es la categoría de mayor desagregación propuesta en las bases de licitación.

Las temáticas son las siguientes:

Tabla 7.12 Nómina de Temáticas según Eje

ADOPCIÓN
Programa Protección Especializado: PE
JUSTICIA JUVENIL
Programas de Medidas de Reinserción: RI
Programa de Libertad Asistida: PL
PROTECCION DE DERECHOS
Centros de Diagnóstico: CD
Diagnóstico: DI
Programas de Familias de Acogida: FA
Programas de Fortalecimiento Familiar: FF
Oficinas de Protección de Derechos: PD
Programas de Protección Especial: PE
Programas de Protección: PP
Programas de Prevención: PR
Residencias: RS

FUENTE: Elaboración Propia en base a Senainfo

- c. Por Modalidad de Atención: Según los tipos de proyectos que se realizan para otorgar las prestaciones del servicio la nómina de Modalidades se presenta en el Anexo N°1. En este ejercicio, en particular, se calcula los valores existentes sólo para aquellas modalidades que ejecutan al menos cinco casos validados del trabajo de campo y se extrae de la muestra de 320 proyectos.
2. Las tres secciones de agrupación, a su vez, cuentan con la siguiente estructura de resultados:
 - a. Estructura de ingresos: Se presentan los Ingresos Monetarios provistos por SENAME, por Otros Actores, las Donaciones reales valorizadas (voluntariado, alimentación y vestuario) y los Costos de capital transformados a flujo de caja.

Por ingresos de donaciones reales valorizados entendemos aquellos aportes no monetarios que terceras personas, naturales o jurídicas, realizan en bienes muebles o

inmuebles, o servicios a los proyectos evaluados. Estos ingresos reales de acuerdo a la metodología descrita en el Anexo N° 4 fueron valorizados e integrados a los ingresos de los proyectos.

- b. Estructura del gasto: Se presentan los niveles de Gastos para personal, Gastos de operación no personal e Inversiones. Se diferencia según financiamiento del gasto.
- c. Diferencial porcentual entre Ingresos y Gastos monetarios por proyecto: Se presenta el diferencial presente para los distintos tipos de proyecto de acuerdo a las declaraciones realizadas para los ingresos SENAME e ingresos y gastos adicionales monetarios.
- d. Capacidad para levantamiento de recursos: Se identifica la capacidad de levantar recursos de los proyectos y se compara con la cantidad de recursos entregados por SENAME.

En la sección final se agrega el cálculo para un eventual ajuste de los montos de subvención de acuerdo al enfoque de los ingresos y gastos operacionales por niño pactado deflactados por el factor de zona de cada una de las modalidades de atención analizadas en el presente estudio. Igualmente se estima el impacto fiscal que tendría el aumento de las subvenciones en el Presupuesto de Transferencias del Servicio Nacional de Menores.

7.3 ESTRUCTURA DE INGRESOS, GASTOS Y DIFERENCIAS PORCENTUALES ENTRE INGRESOS Y GASTOS.

7.3.1 Análisis por Eje de Ejecución:

a) Estructura de ingresos según Eje

En las tablas siguientes se puede observar la estructura de ingresos de los ejes de ejecución evaluados. Cabe señalar que para la línea de ejecución Adopción solo se cuenta con un caso evaluado por lo que no se hará juicio respecto de esa línea.

En la primera tabla se puede observar que en términos monetarios y en promedio los proyectos de Justicia Juvenil (JJ) reciben el 97% de su financiamiento a través de la subvención SENAME, sin disponer de participación de otras fuentes fiscales y de donaciones monetarias, pero sí de “Aporte Patrimonial OCA” por un 3% del total de ingresos. Por aportes patrimoniales, se entienden aquellos ingresos no declarados que permiten un equilibrio de ingreso y gastos. Es decir, aquellos aportes que emanan del patrimonio de la OCA. Estos se componen entonces de recursos provenientes de fondos propios históricos, distintos de donaciones monetarias del ejercicio, o bien excedentes de proyectos relacionados o no relacionados (educación, capacitación, entre otros) operados por estas instituciones, que forman parte del patrimonio de la OCA y son asignados para los proyectos.

Para los proyectos del eje de ejecución Protección de Derechos (PRODE) se aprecia que los recursos monetarios provenientes del SENAME representan el 90%, existiendo “aporte patrimonial OCA” de un 7%, “otros recursos fiscales” con un 1% y “donaciones monetarias” con un 2%. Cabe destacar entonces, que la gran mayoría de los recursos financieros existentes son provistos por el fisco a través del Servicio.

Tabla 7.13 Estructura de Ingresos Monetarios por Eje de Ejecución

Eje de Ejecución	Participación Ingresos SENAME	Participación otros Ingresos Fiscales	Participación Ingresos Donaciones Monetarias	Aporte Patrimonial OCA's
Adopción (ADOP)	100%	0%	0%	0%
Justicia Juvenil (JJ)	97%	0%	0%	3%
Protección de Derechos (PRODE)	90%	1%	2%	7%
Total general	92%	1%	1%	6%

FUENTE: elaboración propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

La ley 20.032 que Establece Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia a través de la Red de Colaboradores del SENAME, y su Régimen de Subvención; y la ley 20.084 que Establece un Sistema de Responsabilidad de los Adolescentes por Infracciones a la Ley Penal especifican en su historia de la ley el principio de cofinanciamiento por parte de los privados de la acción subsidiada por el Estado en estos casos. En este marco cabe tener en consideración el nivel de aportes adicionales monetarios realizados por los privados para realizar la acción, que, como señala el cuadro precedente, alcanza el 9% en Protección de Derechos y a un 3% en promedio para los proyectos de Justicia Juvenil.

En la siguiente tabla se pueden observar los ingresos por eje de ejecución distribuidos según nivel de Ingresos Monetarios, y Donaciones Reales Valorizadas y Costo de Capital. Por ingresos de donaciones reales valorizados, se entienden aquellos aportes que terceras personas, naturales o jurídicas, realizan -en bienes muebles o inmuebles, o en forma de servicios- a los proyectos evaluados. Estos ingresos reales de acuerdo a la metodología descrita en el Anexo 4 fueron valorizados e integrados a los ingresos de los proyectos.

Tabla 7.14 Estructura de Ingresos Monetarios, aportes patrimoniales, Donaciones Reales Valorizados, y Costo de Capital por Eje de Ejecución

Eje de Ejecución	Participación Ingresos SENAME	Participación otros Ingresos Fiscales	Participación Ingresos Donaciones Monetarias	Aporte Patrimonial OCA's	Participación Ingresos Donaciones Reales Valorizados	Participación Costo de Capital Valorizado	% Total
Adopción	100%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
Justicia Juvenil	95%	0%	0%	3%	0%	2%	100%
Protección de Derechos	80%	1%	1%	6%	1%	11%	100%
Total general	84%	1%	1%	5%	1%	8%	100%

FUENTE: elaboración propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

Se puede observar que los proyectos de Justicia Juvenil mantienen su financiamiento mayoritario mediante las subvenciones SENAME, sin embargo obtienen un 3 % de su financiamiento mediante aportes patrimoniales de las OCAs, mientras que también reciben aportes de capital realizados por las OCAs operadoras de los proyectos por un 2% de sus ingresos.

Los aportes de capital se explican porque parte de los operadores del sistema son propietarios de los inmuebles donde prestan los servicios. Si se analiza la estructura de propiedad de los bienes de capital que declaran los proyectos, es posible observar que hay diferencias mayores al 10% entre el eje de ejecución de Justicia Juvenil y de Protección de Derechos si se consideran todas las

donaciones (incluidos edificios valorizados). Lo anterior se explica por razones históricas de ambos ejes de ejecución, referidas a las características propias del servicio prestado: mientras los servicios de Justicia Juvenil son puramente ambulatorios, los de Protección de Derechos son mixtos -tanto ambulatorios como residenciales-, los que requieren de características especiales para operar⁹⁶.

Al considerar este análisis –en que se especifican los costos de capital-, los proyectos del eje de ejecución de Protección de Derechos (PRODE) presentan un cambio significativo en su forma de financiamiento; en estos la situación de propiedad de los inmuebles es mayor que en Justicia Juvenil. Estos inmuebles significan stocks de capital disponible con un costo de capital relevante al momento de hacer los análisis. En este caso, la subvención SENAME pasa a financiar el 80%, es decir 10 puntos porcentuales menos que en el análisis que observa solo recursos monetarios, y los aportes de terceros no fiscales aumentan a 19% en conjunto, donde el costo de capital representa la mayor parte con un 11% promedio. Al distinguir en el análisis los proyectos ambulatorios de los residenciales en ambos ejes de ejecución se observa que, en los primeros, los ratios de capital financiado con flujo de caja y sin flujo de caja tienen diferencias menores al 10%, mientras que los residenciales presentan una proporción inversa. Es así como en 7 de cada 10 proyectos ambulatorios sus activos de capital son financiados con flujos de caja efectivos de las OCAs (arriendos u otros), mientras que en los proyectos residenciales solo 3 de cada 10 proyectos son financiados con flujos de caja efectivos de las OCAs⁹⁷

Finalmente, es relevante observar los desafíos que estos valores imponen: la situación actual respecto a la propiedad de los inmuebles, sumado a las capacidades que tienen los operadores grandes para poder racionalizar sus recursos, puede ser una amenaza a la competitividad de la industria, al poder ellos representar una barrera de entrada significativa a los nuevos entrantes toda vez que la subvención no financie este tipo de gastos.

De los datos anteriores, llama la atención la capacidad de los Organismos Colaboradores para realizar levantamiento de recursos en esta industria. Es así como se buscó experiencia nacional que especificase la magnitud de recursos que representan las donaciones para proyectos sociales. En esta línea, Irarrázaval⁹⁸ (2006) identifica que el sector sin fines de lucro representa un 1,5% del PIB Nacional, es decir MMUS\$1.408 el año 2006. De este total el autor indica que el 17% se destina a servicios sociales⁹⁹, lo que corresponde a un gasto aproximado de MMUS\$ 240 como industria. A esa industria el SENAME para ese mismo año representaba un aporte fiscal de MMUS\$ 130 aproximadamente. Luego es relevante tener mayor información respecto de eventuales distribuciones internas de los aportes al interior de la categoría de proyectos sociales, que lamentablemente no es posible obtener.

Sin embargo, se investigó experiencia internacional y literatura especializada en estas materias para reconocer diferencias que pudieran encontrarse entre sectores financiados por el Estado y no financiados por este, encontrándose entre otros tópicos lo siguiente:

⁹⁶ Para más detalle revisar el ANEXO 16 “Análisis De Estructura De Costo De Capital De Proyectos Participantes En Trabajo De Campo” del presente informe.

⁹⁷ Para más detalle revisar el ANEXO 16 “Análisis De Estructura De Costo De Capital De Proyectos Participantes En Trabajo De Campo” del presente informe.

⁹⁸ Irarrázaval. I (2006) “Estudio Comparativo del Sector sin Fines de Lucro - Chile” PNUD - FOCUS

⁹⁹ Dentro de los “servicios sociales” se distinguen tres grupos: servicios sociales (servicios para menores, para jóvenes, familiares, para discapacitados, para ancianos, autoayuda y otros servicios sociales personales), emergencias y ayuda humanitaria (prevención y control de emergencias y desastres asilos temporales, asistencia para refugiados) y apoyo económico y mantención (asistencia económica y material para discapacitados). (Irarrázaval, 2006),

1. En la literatura especializada se indica en general que existe un efecto desplazamiento (crowding out effect) entre el gasto público y el gasto privado en materias de beneficio social, donde el aumento de gasto público disminuye el gasto privado. Brooks¹⁰⁰ (2000) hace una revisión exhaustiva de estudios que miden este efecto, con una mayoría de estudios (8 de 13) estadísticamente significativos. Por otra parte, Konrad¹⁰¹ (1994) también identifica que el aumento de gasto público reduce el ingreso disponible para la tarea subsidiada, y además disminuye el impulso de los agentes por financiar la actividad en beneficio de otros que presentan necesidades económicas. En este marco, hace sentido que eventualmente los niveles de aportes privados disminuyan para el sector de servicios sociales de menores, toda vez que hay otras tareas que no reciben financiamiento (adultos mayores, discapacitados).
2. La literatura además identifica que el efecto ingreso afecta positivamente las donaciones en general en el corto plazo, pero en el largo plazo no tiene efecto (Liu y Zhang¹⁰² (2008) y Meier¹⁰³ (2007)). Sin embargo, las personas muestran un “efecto señal” al donar (Glazer y Konrad¹⁰⁴ (1996), Andreoni¹⁰⁵ (1998)) prefiriendo destinar sus recursos a actividades que los distinguen entre los pares; en esta distinción cobra relevancia el grupo beneficiado, en cuanto es más reconocido el aporte entregado a quienes tienen una menor capacidad de financiar sus necesidades, por tanto, quienes cuentan con menos fuentes de recursos. En este marco se puede explicar que las instituciones especializadas en la atención de niños no reciban recursos en comparación a otras instituciones sociales, y que las instituciones que son multipropósito -, que atienden a niños y otros tipos de público-, focalicen sus recursos en aquellos que no tienen financiamiento. Esta opción cobra sentido en cuanto permitiría aumentar los aportes de los donantes que buscan la señalización (el denominado “efecto señal”). Por lo demás, este efecto hace que aumente el aporte privado cuando existe mayor desigualdad, ante lo cual podría esperarse que en el futuro los aportes privados sigan disminuyendo, al reducirse los niveles de desigualdad.

Por otra parte, Andreoni (1998) identifica que para poder obtener aportes considerables por parte del sector privado, las instituciones deben invertir una parte significativa de su presupuesto (14%) en la captación y recolección de dichas contribuciones. Luego, esta tarea requiere contar con una fracción importante de recursos que se destinen a esta tarea, limitando la posibilidad de recaudar fondos para aquellas instituciones pequeñas, que no son capaces de hacer esta inversión. Además, los aportes SENAME solo pueden asignar un 10% del gasto a administración para aquellos Organismos Colaboradores Acreditados que administran más de 3 proyectos. En consecuencia, solo es posible hacer una gestión de levantamiento de recursos similar a la que propone Andreoni por parte de instituciones que destinan la totalidad de los aportes SENAME disponibles para este ítem y agregan al menos un 4% más de ingresos para la exclusiva tarea de levantar recursos. Esto puede explicar nuevamente la escasa cantidad de recursos levantados, pues no existe la capacidad para financiar equipos adecuados, dedicados a esta tarea específica.

En consecuencia, son esperables los resultados obtenidos en términos de donaciones. Es decir, para las instituciones es difícil conseguir recursos por efecto crowding out, y aunque tuviesen los

¹⁰⁰ Brooks. A (2000) “Is There a Dark Side to Government Support for Nonprofits?” *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 3 (May - Jun., 2000), pp. 211-218

¹⁰¹ Konrad. K (1994) “The Strategic Advantage of Being Poor: Private and Public Provision of Public Goods” *Economica*, New Series, Vol. 61, No. 241 (Feb., 1994), pp. 79-92

¹⁰² Liu H. y Zhang J. (2008) “Donations in a Recursive Dynamic Model”. *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economie*, Vol. 41, No. 2 (May, 2008), pp. 564-582

¹⁰³ Meier S. (2007) “Do Subsidies Increase Charitable Giving in the Long Run? Matching Donations in a Field Experiment” *Journal of the European Economic Association*, Vol. 5, No. 6 (Dec., 2007), pp. 1203-1222

¹⁰⁴ Glazer A. y Konrad K. (1996) “A Signaling explanation of Charity” *The American Economic Review*, Vol. 86, No. 4 (Sep., 1996), pp. 1019-1028

¹⁰⁵ Andreoni. J (1998) “Toward a Theory of Charitable Fund-Raising” *Journal of Political Economy*, Vol. 106, No. 6 (December 1998), pp. 1186-1213

recursos no necesariamente optarían por asignarlos a este grupo, ya que los donantes buscan señalar y por esta razón preferirían aportar en materias no financiadas públicamente. Luego, si fueran multipropósito debiesen preferir financiar con esos recursos las materias no financiadas por gasto público y si son mono-propósito (solo atienden niños) debería ser más difícil que levantar recursos para otras tareas sociales como la asistencia a ancianos, actividades deportivas o culturales con población en vulnerabilidad u otras no financiadas directamente por el Estado. Finalmente, para obtener financiamiento hay que asignar una parte significativa del presupuesto a esta tarea, por lo que en definitiva esta acción la pueden realizar solo aquellas instituciones con la capacidad de destinar un 14% de sus recursos a esta tarea, es decir, las grandes instituciones.

b) Estructura del gasto según Eje

En la presente sección se evalúa la estructura del gasto desde dos perspectivas, la perspectiva de la estructura que se logra solo con los recursos SENAME, y la perspectiva de la estructura que se logra con todos los recursos disponibles, esto es con los aportes adicionales monetarios, las donaciones reales consultadas, que pueden ser voluntariado (RRHH) como alimentación y vestuario (Operación no RRHH) y el costo de capital.

Si bien se entiende que los recursos financiados por SENAME son fungibles, se presupone que el orden de uso de los recursos establecido en la declaración de las OCAs efectivamente es un fiel reflejo de la realidad.

En la siguiente tabla, podemos observar la estructura del gasto que se obtiene con los recursos SENAME. Tanto el eje de ejecución Justicia Juvenil como el de Protección de Derechos (PRODE) tienen una estructura bastante similar, donde el gasto de personal representa entre el 72% y 73% del gasto, mientras que los gastos de operación no recursos humanos representan aproximadamente el 26% y 25% del gasto. Es decir ambos son casi exactamente iguales.

Si bien es de interés comparar las cifras con eventuales ratios posibles de construir con los centros de administración directa, esto no es posible ya que de acuerdo al análisis disponible en el Anexo N° 15 los proyectos de administración directa no son comparables a este nivel entre sí. Lo anterior básicamente porque para el eje de ejecución Justicia Juvenil las tareas residenciales están reservadas a la ejecución directa por parte del Estado, por lo que no hay comparación posible. Mientras que para el eje de protección de derechos existe modalidad residencial operada directamente por el fisco y externalizada. Los CREAD operados por el Fisco, son centros más especializados y completos que los centros externalizados. Tanto así que nos son posibles de replicar mediante una combinación de proyectos tercerizados especializados (discapacidad, drogas, maltrato, entre otras) y no especializados, especialmente en el concepto más relevante de gasto, que es el de recursos humanos. Luego es posible comparar los ratios disponibles para Centros de Administración Directa y de OCAs, pero metodológicamente no es pertinente hacerlo a este nivel de análisis.

Finalmente, el 2% restante en general se ocupa como gasto de inversiones. Este asunto es relevante porque significa que de los recursos de SENAME hay un margen no utilizado en atenciones al menos en el periodo evaluado. Consultadas las OCAs con más de 10 proyectos, indicaron que por la circular N°19 del servicio (en ANEXO 11), los saldos no utilizados por los proyectos o rechazados, pueden usarse en el futuro por ese proyecto u otros SENAME de la misma OCA o bien restituidos y utilizados en el futuro con el mismo criterio. En este marco, los saldos son invertidos en el mercado financiero en depósitos a plazo sin riesgo y suelen generarse por proyectos iniciados en el año. Es relevante a este nivel diferenciar dos conceptos claves: Gasto de Inversiones y Costo de Capital. El

primer concepto -explicado en el presente párrafo-, está referido a las inversiones que realizan las instituciones de los recursos entregados y no gastados. El segundo concepto refiere al costo alternativo de las inversiones en inmuebles que tienen las instituciones. Este concepto engloba a los gastos en inversiones que realizan los proyectos para utilizar en el futuro los recursos entregados no ejecutados por el proyecto. Es así como el concepto costo de capital refleja el total del costo alternativo de los bienes de capital que tienen los proyectos, ya sea como valorización del flujo que podrían generar los inmuebles si fueran liquidados y reinvertidos en el mercado financiero al mismo costo alternativo del Estado (UF + 4%) e intereses o rescates de los fondos existentes en instrumentos financieros de acuerdo a lo normativa vigente.

Tabla 7.15 Estructura de Gasto con Recursos SENAME por Eje de Ejecución

Eje de Ejecución	Participación Gasto en Personal sobre Aporte SENAME	Participación Gasto Operación no RRHH sobre Aporte SENAME	Participación Gasto Inversiones sobre Aporte SENAME	% Total
Adopción	81%	19%	0%	100%
Justicia Juvenil	72%	26%	2%	100%
Protección de Derechos	73%	25%	2%	100%
Total general	73%	25%	2%	100%

FUENTE: Elaboración propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

Desde la perspectiva de recursos totales -todos los aportes que recauda el eje de ejecución, inclusive los aportes por una sola vez transformados en flujo de caja constante- se observan cambios significativos, como señala la siguiente tabla.

Tabla 7.16 Estructura de Gasto con Recursos Totales por Eje de Ejecución

Estructura Gasto Personal, Operación e Inversión con R. Total				
Eje de Ejecución	Participación Gasto Personal sobre Total Gastos	Participación Gasto Operación no RRHH sobre Total Gastos	Participación Costo Capital sobre Total Gastos	% Total
ADOPCIÓN	81%	19%	0%	100%
JUSTICIA JUVENIL	70%	26%	4%	100%
PROTECCIÓN DE DERECHOS	64%	24%	12%	100%
Total general	66%	24%	10%	100%

FUENTE: Elaboración propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

Se observa que el eje de Justicia Juvenil se mantiene casi constante, disminuyendo la participación del gasto de personal en 2 puntos porcentuales y aumentando en la misma magnitud los aportes por costo de capital, explicado básicamente por inmuebles. Por el eje PRODE, por su parte, cambia nuevamente de forma significativa su estructura, pero ahora desde el punto de vista del gasto por sus stocks de capital disminuyendo fuertemente la participación del gasto en personal. En síntesis, el gasto en personal disminuye su participación en casi 10 puntos porcentuales, los que se aumentan en el costo de capital. Esto es relevante, porque significa que los grandes aportes que reciben las OCAs son en bienes de capital. La importancia de este punto radica en que, si bien en el análisis se supone que el capital otorga un aporte constante, esto no es enteramente cierto, lo que evidencia que las OCAs que son capaces de obtener recursos lo hacen mejor consiguiendo recursos por una sola vez, más que ingresos permanentes en el tiempo. Lo anterior es consistente con la literatura revisada en la sección 7.4.1.a donde se identifican en general aportes por una sola vez y

que los aportes permanentes requieren un mayor gasto para su generación, superior al 20% del gasto dedicado a la actividad de levantamiento de recursos (Andreoni, 1998)¹⁰⁶.

Por otra parte, es relevante hacer la comparación entre la provisión privada de la presente sección y la provisión pública de eventuales sustitutos, no se considera pertinente para la presente sección. Si bien mayores detalles son posibles de obtener en el Anexo 15 acerca de la metodología para el cálculo de los costos de los centros de administración directa. Ya que los modos no son comparables a este nivel.

c) Diferencia porcentual entre Gastos Monetarios e Ingreso Sename según Eje

En la presente sección se registran las diferencias porcentuales observadas en promedio entre los ingresos y gastos monetarios de los proyectos. La tabla siguiente muestra el promedio de esta diferencia a nivel del gasto monetario con el ingreso SENAME.

Cabe hacer presente que en esta sección no se considera las magnitudes de donaciones reales y costo de capital, ya que no representan flujos de caja para las OCAs.

Tabla 7.17 Diferencia Porcentual entre Gasto Monetario e Ingreso Sename por Eje de Ejecución

Eje de Ejecución	(Gastos Monetarios / Ingresos Sename) - 1 (%)
Adopción	-10%
Justicia Juvenil	0%
PRODE	13%
Total general	9%

FUENTE: Elaboración propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

En primer lugar, el eje de Adopción aparece con un excedente por cuanto los gastos monetarios son menores a los ingresos por subvención en un 10%. Esta realidad no puede extrapolarse toda vez que esta información es sólo la proporcionada por un proyecto del programa de Adopción Global.

El eje de ejecución Justicia Juvenil se encuentra mejor financiado en promedio que el de Protección de Derecho. Mientras Justicia Juvenil en promedio está equilibrada, Protección de Derechos presenta un 13 % de déficit.

En el eje Protección de Derecho, esta situación de desfinanciamiento es consistente con la mayor cantidad de concursos desiertos y menor cantidad de participantes por concurso, contrastado con licitaciones más competitivas en el eje de Justicia Juvenil señalado en el capítulo Análisis de la Industria.

d) Capacidad para levantamiento de recursos según Eje

En la presente sección se presentan los resultados para identificar la capacidad de apalancamiento de recursos que tienen los ejes de ejecución. La siguiente tabla muestra la capacidad de obtener

¹⁰⁶ Andreoni, J (1998) "Toward a Theory of Charitable Fund-Raising" Journal of Political Economy, Vol. 106, No. 6 (December 1998), pp. 1186-1213

recursos adicionales, que permitiría aumentar los recursos en un 3% monetariamente, y en un 28% con aportes de capital.

Tabla 7.18 Capacidad de levantamiento de recursos por eje de ejecución.

Eje de Ejecución	Recursos Adicionales Monetarios respecto de aporte SENAME	Recursos Adicionales Patrimoniales respecto de aporte SENAME	Recursos Donaciones Reales Valorizados respecto de aporte SENAME	Costo de Capital respecto de aporte SENAME
ADOPCIÓN	0%	0%	0%	0%
JUSTICIA JUVENIL	0%	3%	0%	3%
PRODE	5%	26%	2%	38%
Total general	3%	20%	2%	28%

FUENTE: Elaboración Propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

Cabe hacer notar que el eje de Justicia Juvenil casi no es capaz de apalancar recursos, aumentando en promedio recursos monetarios y de donaciones de capital, por una pequeña magnitud promedio de 3% por sobre la subvención otorgada por SENAME. En tanto, el eje de Protección de Derechos es capaz de aumentar sus recursos en un 3% monetariamente; en un 26% producto de aportes patrimoniales, en un 2% con donaciones reales, lo que incluye voluntariado y especies. Sin embargo, su mayor aumento de recursos está dado principalmente por los recursos que implican los bienes de capital, aumentando con este costo alternativo sus recursos de subvención en un 38%. Es necesario clarificar que el costo alternativo de capital es un gasto e ingreso de similar magnitud; es la simulación de lo que debería recibirse si la infraestructura fuese liquidada, reinvertida en activos de similar riesgo al del Estado y se obtuviesen los flujos de interés que ese stock de capital pudiese entregar. Los recursos de capital, por tanto, se calculan como si fueran un flujo, pero efectivamente es solo un stock por lo que la magnitud indicada es una referencia del costo alternativo de recursos, no un flujo efectivo¹⁰⁷.

La principal conclusión que puede obtenerse de las diferencias observadas tiene relación con la capacidad que tuvieron algunas instituciones para obtener aportes monetarios y de capital para el desarrollo de sus obras, donde históricamente las atenciones a la infancia eran desarrolladas a través de filantropía.

7.3.2 Análisis por Temática

a) Estructura de ingresos según Temática

En la tabla siguiente se puede observar la estructura de ingresos de las temáticas de la oferta programática SENAME. Cabe destacar que para la línea de ejecución Adopción solo se cuenta con un caso evaluado por lo que no se hará juicio respecto de esa línea. En la primera tabla se puede observar que en términos monetarios y en promedio la gran mayoría de temáticas, tanto las relacionadas al eje de ejecución Justicia Juvenil como las del eje Protección de Derechos se sustentan monetariamente en base a los recursos de SENAME.

¹⁰⁷ Para más detalle revisar el ANEXO 16 "Análisis De Estructura De Costo De Capital De Proyectos Participantes En Trabajo De Campo." Del presente informe

Tabla 7.19 Estructura del Ingreso sobre Recursos Monetarios, por Temática.

Temática	Participación Ingresos SENAME	Participación otros Ingresos Fiscales	Participación Ingresos Donaciones Monetarias	Aportes Patrimoniales
ADOPCIÓN	100%	0%	0%	0%
Programa Protección Especializado (PE)	100%	0%	0%	0%
JUSTICIA JUVENIL	97%	0%	0%	3%
Programas de Medidas de Reinserción (RI)	97%	0%	0%	3%
Programa de Libertad Asistida (PL)	98%	0%	0%	2%
PROTECCIÓN DE DERECHOS	90%	1%	2%	7%
Centros de Diagnóstico (CD)	96%	0%	2%	2%
Diagnóstico (DI)	98%	0%	0%	2%
Programas de Familias de Acogida (FA)	88%	0%	0%	12%
Programas de Fortalecimiento Familiar (FF)	100%	0%	0%	0%
Oficinas de Protección de Derechos (OPD)	83%	15%	1%	1%
Programas de Protección Especial (PE)	94%	0%	1%	5%
Programas de Protección (PP)	92%	0%	0%	8%
Programas de Prevención (PR)	81%	0%	0%	19%
Residencias (RS)	83%	1%	6%	10%
Total general	92%	1%	1%	6%

FUENTE: Elaboración propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

En este caso las excepciones son las temáticas de Oficinas de Protección de Derecho (OPD), los programas de Familias de Acogida (FA), los programas de Prevención (PR) y las residencias (RS). En el caso de las OPD reciben una magnitud importante de recursos adicionales por parte de los municipios que asciende a un 16% de los ingresos monetarios, logrando así que el aporte SENAME sea el 84% de sus ingresos. En tanto que el caso de residencias, estas instituciones son capaces de levantar recursos monetarios adicionales por concepto de donaciones de alrededor de un 6%, pero además agregan aportes patrimoniales de los OCA del orden de 10%, logrando que el aporte SENAME sea de un 83% de los ingresos monetarios. Los casos de Familias de Acogida (FA) y de Prevención (PR) tienen aportes patrimoniales importantes, mayores al 10% del ingreso anual.

Cabe destacar que los recursos de aportes patrimoniales son stocks de capital que tienen los OCA operadores del sistema. Esto implica 2 tensiones adicionales al sistema. El primero es que al ser stocks de capital estos son limitados e implican un gasto más allá de los recursos anuales disponibles. El segundo, es que implica que eventuales operadores nuevos, que no dispongan de estos recursos no participaran del sistema.

Tabla 7.20 Estructura del Ingreso sobre Recursos Monetarios y Donaciones Reales Valorizados, por temática.

Temática	Participación Ingresos SENAME	Participación otros Ingresos Fiscales	Participación Ingresos Donaciones Monetarias	Aporte Patrimonial OCA's	Participación Ingresos Donaciones Reales Valorizados	Participación Costo de Capital Valorizado
ADOPCIÓN	100%	0%	0%	0%	0%	0%
Programa Protección Especializado (PE)	100%	0%	0%	0%	0%	0%
JUSTICIA JUVENIL	95%	0%	0%	3%	0%	2%
Programas de Medidas de Reinserción (RI)	95%	0%	0%	3%	0%	2%
Programa de Libertad Asistida (PL)	95%	0%	0%	2%	0%	3%
PRODE	80%	1%	1%	6%	1%	11%
Centros de Diagnóstico (CD)	88%	0%	2%	2%	1%	7%
Diagnóstico (DI)	97%	0%	0%	2%	0%	1%
Programas de Familias de Acogida (FA)	82%	0%	0%	11%	0%	7%
Programas de Fortalecimiento Familiar (FF)	66%	0%	0%	0%	0%	34%
Oficinas de Protección de Derechos (PD)	80%	15%	1%	1%	0%	3%
Programas de Protección Especial (PE)	86%	0%	0%	5%	1%	8%
Programas de Protección (PP)	88%	0%	0%	7%	1%	4%
Programas de Prevención (PR)	70%	0%	0%	17%	2%	11%
Residencias (RS)	62%	1%	4%	8%	2%	23%
Total general	84%	1%	1%	5%	1%	8%

FUENTE: Elaboración propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

Por otra parte, si uno considera ingresos las donaciones de bienes y servicios consultados y el costo alternativo del capital las proporciones anteriores cambian. Del anterior promedio donde casi todo estaba financiado por SENAME, se transita hacia un 84% financiado por SENAME en promedio. Este promedio cambia principalmente por los cambios que sufren algunos programas como las residencias (RS), donde un fuerte componente se financia por el costo alternativo del capital; o los programas de prevención (PR) y los de fortalecimiento familiar (FF) que también presentan un alto costo alternativo del capital. En tanto que para las líneas de Justicia Juvenil de Libertad Asistida (PL) y Medidas de Reinserción (RI) no hay mayores cambios respecto del análisis monetario, lo anterior básicamente porque no hay en promedio aportes significativos de donaciones reales o capital.

Si bien se han realizado todos los esfuerzos por encontrar los datos de magnitud de ingresos y gastos que ejecutan países OCDE para contrastarlos con los resultados obtenidos, no ha sido posible obtener este tipo de datos de la experiencia internacional consultada a la fecha.

b) Estructura del gasto según Temática

En la presente sección se evalúa la estructura del gasto desde dos perspectivas, la perspectiva de la estructura que se logra solo con los recursos SENAME, y la perspectiva de la estructura que se logra con todos los recursos disponibles, esto es con los aportes adicionales monetarios, las donaciones reales consultadas, que pueden ser voluntariado (RRHH) como alimentación y vestuario (Operación no RRHH) y el costo de capital.

En la primera tabla podemos observar la estructura del gasto que se obtiene con los recursos SENAME. Tanto las temáticas relacionadas al eje de ejecución Justicia Juvenil como el eje de ejecución de Protección de Derechos en general tienen una estructura bastante similar, donde el gasto de personal representa entre el 70% y 75% del gasto, mientras que los gastos de operación no recursos humanos, representan aproximadamente entre el 20% y 30% del gasto. Las excepciones observables son la temática de Familia de Acogida (FA) que tiene un gasto mayor en operación no RRHH, en desmedro del gasto en personal. Esto se explica básicamente porque estos programas deben dar parte de sus recursos a las familias de acogida, lo que se carga al gasto de operación. Otra excepción es Fortalecimiento Familiar, Diagnóstico y OPD, las que parecen ser más intensivas en RRHH que las demás líneas estudiadas. Finalmente a nivel de gasto de inversión casi no hay diferencias y todas oscilan entre el 1% y 4%.

Tabla 7.21 Estructura del Gasto sobre Recursos SENAME, por Temática.

Temática	Participación Gasto Personal sobre Aporte SENAME	Participación Gasto Operación no RRHH sobre Aporte SENAME	Participación gastos de inversión sobre Aporte SENAME
ADOPCIÓN	81%	19%	0%
Programa Protección Especializado (PE)	81%	19%	0%
JUSTICIA JUVENIL	72%	26%	2%
Programas de Medidas de Reinserción (RI)	71%	27%	2%
Programa de Libertad Asistida (PL)	73%	25%	2%
Protección de Derechos	73%	25%	2%
Centros de Diagnóstico (CD)	69%	29%	2%
Diagnóstico (DI)	79%	19%	2%
Programas de Familias de Acogida (FA)	52%	47%	1%
Programas de Fortalecimiento Familiar (FF)	86%	14%	0%
Oficinas de Protección de Derechos (PD)	86%	13%	1%
Programas de Protección Especial (PE)	77%	20%	3%
Programas de Protección (PP)	73%	24%	3%
Programas de Prevención (PR)	71%	29%	0%
Residencias (RS)	71%	28%	1%
Total general	73%	25%	2%

FUENTE: Elaboración propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

Si se analiza el gasto total - lo declarado adicionalmente a lo rendido a SENAME- nuevamente hay cambios significativos en las temáticas que componen el eje de Protección de Derechos. Ya se señaló que los stocks de capital marcan diferencias, esto es particularmente importante para

programas intensivos en este tipo de bienes, como por ejemplo para la temática Residencias (RS). Sin embargo, también aparecen magnitudes significativas de Costo de capital para la temática de fortalecimiento familiar (FF), lo que es contra intuitivo ya que es un programa ambulatorio y se puede deber a la poca cantidad de casos observados. El resto de las temáticas del eje de Protección de Derecho tienen en su mayoría participación de costo capital en torno al 10% de su estructura de gasto, pasando los gastos de personal a estar entre un 60% y 70%, y los demás gastos de operación entre un 30% y 20% de los gastos totales.

Tabla 7.22 Estructura del Gasto sobre Recursos Totales, por temática.

Temática	Participación Gasto Personal sobre Total Gastos	Participación Gasto Operación no RRHH sobre Total Gastos	Participación Costo de Capital sobre Total Gastos
ADOPCIÓN	81%	19%	0%
Programa Protección Especializado (PE)	81%	19%	0%
JUSTICIA JUVENIL	70%	26%	4%
Programas de Medidas de Reinserción (RI)	70%	26%	4%
Programa de Libertad Asistida (PL)	70%	25%	5%
Protección de Derechos	64%	24%	12%
Centros de Diagnóstico (CD)	62%	30%	8%
Diagnóstico (DI)	78%	19%	3%
Programas de Familias de Acogida (FA)	49%	42%	9%
Programas de Fortalecimiento Familiar (FF)	56%	9%	35%
Oficinas de Protección de Derechos (PD)	81%	15%	4%
Programas de Protección Especial (PE)	68%	20%	12%
Programas de Protección (PP)	70%	23%	7%
Programas de Prevención (PR)	62%	26%	12%
Residencias (RS)	49%	28%	23%
Total general	66%	24%	10%

FUENTE: Elaboración Propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

c) Diferencia porcentual entre Gastos Monetarios e Ingresos Sename según Temática

En este análisis de diferencias se puede observar que a nivel de las dos temáticas que componen el eje de ejecución de justicia juvenil no presentan variaciones significativas entre ellas.

A nivel de las temáticas de Protección de Derecho, por su parte, hay una gran dispersión de resultados y la mayoría que presenta déficits. En particular llama la atención las líneas de Programas de Prevención (PR) y Residencias (RS), que registran el mayor déficit promedio.

Tabla 7.23 Diferencia Porcentual entre Gastos Monetarios e Ingresos Sename según Temática.

EJE / Temática	(Gastos Monetarios / Ingresos Sename) - 1 (%)
ADOPCIÓN	-10%
Programa Protección Especializado (PE)	-10%
JUSTICIA JUVENIL	0%
Programas de Medidas de Reinserción (RI)	0%
Programa de Libertad Asistida (PL)	1%
Protección de Derechos	13%
Centros de Diagnóstico (CD)	7%
Diagnóstico (DI)	2%
Programas de Familias de Acogida (FA)	14%
Programas de Fortalecimiento Familiar (FF)	-3%
Oficinas de Protección de Derechos (OPD)	17%
Programas de Protección Especial (PE)	6%
Programas de Protección (PP)	11%
Programas de Prevención (PR)	25%
Residencias (RS)	27%
Total General	9%

FUENTE: Elaboración Propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

d) Capacidad para levantamiento de recursos según Temática

En la presente sección se presentan los resultados para identificar la capacidad de apalancamiento de recursos que tienen las temáticas de programas y proyectos de SENAME. La siguiente tabla muestra que si bien el promedio muestra que en general hay una capacidad importante de obtener recursos adicionales -que permitiría aumentar los recursos en un 23% monetariamente, y en un 30% con donaciones de bienes reales-, no todas las temáticas tienen la misma capacidad de levantamiento. Además, como se puede observar en el inciso a) anterior, los aportes monetarios adicionales logrados por los OTEC son recursos patrimoniales, limitados y accesibles solo para los operadores incumbentes. Lo anterior es consistente con los resultados obtenidos en otras secciones del estudio, referido a la escasez de interés por participar en algunas modalidades de Sename,

Tabla 7.24 Capacidad de levantamiento de recursos, por temática.

Temática	Recursos Adicionales Monetarios respecto de aporte SENAME	Recursos Patrimoniales respecto de aporte SENAME	Recursos Donaciones Reales Valorizados respecto de aporte SENAME	Costo de Capital Valorizados respecto de aporte SENAME
ADOPCIÓN	0%	0%	0%	0%
Programa Protección Especializado (PE)	0%	0%	0%	0%
JUSTICIA JUVENIL	0%	3%	0%	3%
Programas de Medidas de Reinserción (RI)	0%	3%	0%	2%
Programa de Libertad Asistida (PL)	0%	3%	0%	3%
Protección de Derechos	5%	26%	2%	39%
Centros de Diagnóstico (CD)	3%	3%	1%	9%
Diagnóstico (DI)	0%	2%	0%	2%
Programas de Familias de Acogida (FA)	0%	15%	0%	19%
Programas de Fortalecimiento Familiar (FF)	0%	0%	0%	51%
Oficinas de Protección de Derechos (PD)	24%	1%	0%	6%
Programas de Protección Especial (PE)	2%	51%	3%	71%
Programas de Protección (PP)	0%	10%	1%	6%
Programas de Prevención (PR)	0%	77%	2%	28%
Residencias (RS)	11%	31%	5%	67%
Total general	3%	20%	2%	28%

FUENTE: Elaboración propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

Se observa que las temáticas de justicia juvenil son prácticamente similares, y no son capaces de levantar recursos adicionales monetarios o en bienes y servicios muebles. Este juicio se emite porque, como se ha mencionado anteriormente los concursos son adjudicados por calidad de la propuesta ya que el valor de la subvención es fijo, generándose una competencia en la licitación en este aspecto. Si el costo marginal de la obtención de recursos adicionales fuera menor al beneficio marginal de adjudicarse el concurso, los licitantes aumentarían la calidad de la propuesta por sobre lo exigido por SENAME para adjudicarse el concurso hasta el monto que es posible de financiar con la subvención y el aporte privado hasta el punto en que se igualan el costo y la utilidad marginal. Es así como, es probable que para este caso el costo marginal sea superior al beneficio marginal y por eso no se aporten recursos adicionales. Lo anterior es consistente con lo señalado anteriormente en la sección 7.3.1.a de efecto crowding-out de financiamiento público y privado, el efecto señal de los donantes y el costo requerido para financiar una adecuada capacidad de levantamiento de recursos. Por otra parte para justicia juvenil, el costo de capital, es poco significativo, y del 3% en promedio, principalmente relacionado a la propiedad que tienen algunos proyectos sobre los inmuebles donde se realizan las labores.

Las temáticas de Protección de Derecho, en cambio, vuelven a presentar una gran dispersión en su capacidad para apalancar recursos. Si bien el aporte monetario de 3% es marginal, los aportes patrimoniales son cuantiosos aunque menores al costo de capital calculado para las instituciones evaluadas. Como se ha dicho anteriormente, los recursos patrimoniales son stocks de capital de las instituciones existentes. También están los que pueden recaudar más bienes reales. Bienes de uso y consumo, muebles y servicios como las Residencias que pueden captar un 5% adicional promedio. Y finalmente están aquellas temáticas que son capaces de levantar gran cantidad de recursos vía costo de capital. En este caso figuran casi todas las temáticas del eje Protección de Derecho, salvo las temáticas de Diagnóstico (DI), OPD (PD) y los programas de Protección (PP).

En síntesis. Las OCAs de Justicia Juvenil no tienen capacidad de apalancar recursos, mientras que las OCAs de Protección de Derecho sí tienen esta capacidad para algunas de temáticas evaluadas. Sin embargo, los aportes más significativos recibidos por estas últimas son por una única vez (edificios) que no permiten el financiamiento de gastos de operación permanentes.

7.3.3 Análisis por Modalidades de Atención

Para el presente ejercicio se utilizarán todas las agrupaciones que cuenten con al menos 5 casos declarados y validados para cada modalidad. Esto implica dejar fuera del análisis a 33 proyectos quedando la muestra en 320 casos.

a) Estructura de ingresos según Modalidad

En la tabla siguiente se puede observar la estructura de ingresos de las modalidades de la oferta programática SENAME. Es así como, al igual que para los análisis anteriores, no se analizará la modalidad PAG por falta de datos. En la primera tabla se puede observar que en términos monetarios y en promedio la gran mayoría de las modalidades que comprende el 70% del gasto se financian monetariamente con los recursos SENAME promediando un financiamiento del 93%. Las modalidades relacionadas al eje de ejecución Justicia Juvenil tienen un financiamiento monetario del 97% por parte de SENAME, mientras que las del eje de ejecución Protección de Derechos se sustentan monetariamente en un 91% en base a los recursos de SENAME. Bajo ese promedio se encuentran los proyectos de las modalidades Familia de Acogida Especial (FAE), Familia de Acogida Simple (FAS), Programa de Prevención Comunitaria (PPC) y Residencia para Mayores (RPM). Si bien la modalidad de Residencia se financia también con donaciones privadas (7% en promedio de los ingresos monetarios respectivamente). Los demás casos se financian con aportes patrimoniales mayormente.

Tabla 7.25 Estructura del Ingreso sobre Ingresos Monetarios según Modalidad de Atención con más de 5 registros

Modalidad de Atención	Participación Ingresos SENAME	Participación otros Ingresos Fiscales	Participación Ingresos Donaciones Monetarias	Aporte Patrimonial OCA	Q Casos
Justicia Juvenil	97%	0%	0%	3%	98
Programa De Apoyo Psicosocial Y Reinserción Escolar Para Adolescentes Privados De Libertad (ASR)	98%	0%	0%	2%	6
Medida Cautelar Ambulatoria (MCA)	97%	0%	0%	3%	23
Programa De Libertad Asistida (PLA)	98%	0%	0%	2%	20
Programas De Libertad Asistida Especial (PLE)	97%	0%	0%	3%	25
Programas De Salidas Alternativas (PSA)	96%	0%	0%	4%	16
Servicios En Beneficio De La Comunidad Y Reparación Del Daño (SBC)	100%	0%	0%	0%	8
Protección de Derechos	91%	1%	1%	7%	222
Diagnóstico Ambulatorio (DAM)	98%	0%	0%	2%	20
Familias de Acogida Especializada (FAE)	90%	0%	0%	10%	12
Familia de Acogida Simple (FAS)	84%	0%	0%	16%	6
Oficinas de Protección de Derechos (OPD)	83%	15%	1%	1%	14

Programa de Explotación Sexual (PEE)	99%	0%	0%	1%	5
Programas de Intervención Breve (PIB)	91%	0%	0%	9%	58
Programas de Intervención Especializada (PIE)	96%	0%	0%	4%	26
Programa Prevención Comunitaria (PPC)	81%	0%	0%	19%	8
Programa de Representación Jurídica para Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Delitos (PR)	98%	0%	0%	2%	5
Programas Reparación Mayores (PRM)	95%	0%	0%	5%	22
Residencias para Mayores (RPM)	85%	0%	6%	9%	46
Protección de Derechos (s/ OPD)	91%	0%	2%	7%	208
Total general (s/ OPD)	93%	0%	1%	6%	306
Total general	93%	1%	1%	5%	320

FUENTE: Elaboración propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

Tabla 7.26 Estructura del Ingreso sobre Ingresos Monetarios y Donaciones Reales Valorizadas, según Modalidad de Atención con más de 5 registros.

Modalidad de Atención	Participación Ingresos SENAME	Participación otros Ingresos Fiscales	Participación Ingresos Donaciones Monetarias	Aporte Patrimonial OCA	Participación Ingresos Donaciones Reales Valorizados	Participación Costo de Capital Valorizado	Nº Proyectos
Justicia Juvenil	95%	0%	0%	3%	0%	2%	98
Programa De Apoyo Psicosocial Y Reinserción Escolar Para Adolescentes Privados De Libertad (ASR)	95%	0%	0%	2%	0%	3%	6
Medida Cautelar Ambulatoria (MCA)	94%	0%	0%	3%	0%	3%	23
Programa De Libertad Asistida (PLA)	94%	0%	0%	2%	0%	4%	20
Programas De Libertad Asistida Especial (PLE)	96%	0%	0%	3%	0%	1%	25
Programas De Salidas Alternativas (PSA)	95%	0%	0%	4%	1%	0%	16
Servicios En Beneficio De La Comunidad Y Reparación Del Daño (SBC)	100%	0%	0%	0%	0%	0%	8
Protección de Derechos	84%	1%	1%	6%	1%	7%	222
Diagnóstico Ambulatorio (DAM)	97%	0%	0%	2%	0%	1%	20
Familias de Acogida Especializada (FAE)	86%	0%	0%	9%	0%	5%	12
Familia de Acogida Simple (FAS)	74%	0%	0%	14%	0%	12%	6
Oficinas de Protección de Derechos (OPD)	80%	15%	1%	1%	0%	3%	14
Programa de Explotación Sexual (PEE)	96%	0%	0%	1%	1%	2%	5
Programas de Intervención Breve (PIB)	87%	0%	0%	8%	1%	4%	58
Programas de Intervención Especializada (PIE)	94%	0%	0%	4%	0%	2%	26
Programa Prevención Comunitaria (PPC)	70%	0%	0%	17%	2%	11%	8
Programa de Representación Jurídica para Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Delitos (PRJ)	98%	0%	0%	2%	0%	0%	5
Programas Reparación Mayores (PRM)	92%	0%	0%	5%	1%	2%	22
Residencias para Mayores (RPM)	67%	0%	5%	7%	2%	19%	46
Protección de Derechos (s/ OPD)	84%	0%	1%	7%	1%	7%	208
Total general (s/ OPD)	88%	0%	1%	5%	1%	5%	306
Total general	87%	1%	1%	5%	1%	5%	320

FUENTE: Elaboración propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

Por otra parte, si uno considera ingresos las donaciones de bienes y servicios consultados y el costo alternativo del capital (edificios) la figura cambia mayormente para las modalidades comprendidas en el eje de protección de derechos. Del anterior promedio donde casi todo estaba financiado por SENAME, se transita hacia un 84% financiado por SENAME para las modalidades analizadas. Ese promedio cambia principalmente por los cambios que sufren algunos programas como Programas de Prevención Comunitaria (PPC), las Residencias para Mayores (RPM), y Familia de Acogida Simple (FAS) donde existe un fuerte componente que se financia por el costo alternativo del capital y aportes patrimoniales de las OCAs. Las demás modalidades no presentan un costo de capital que participe en las fuentes de ingreso de forma importante (sobre el 10%). En tanto que para las líneas de Justicia Juvenil de Libertad Asistida Especial (PLE) y Programa de Salidas Alternativas (PSA), y las demás líneas de Protección de Derechos, a saber, Diagnóstico Ambulatorio (DAM), Familia de Acogida Especializada (FAE), Programa de Explotación Sexual (PEE), Programa de Intervención Breve (PIB), Programa de Intervención Especializado (PIE), Programa de Representación Jurídica para Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Delitos (PRJ) y Programa de Reparación de Mayores (PRM) no hay mayores cambios respecto del análisis monetario, esto quiere decir que no hay en promedio aportes importantes de patrimonio, donaciones reales o capital.

b) Estructura del Gasto según Modalidad

Como se ha realizado para los ejes y las temáticas, se evalúa la estructura del gasto desde dos perspectivas, la perspectiva de la estructura que se logra solo con los recursos SENAME, y la perspectiva de la estructura que se logra con todos los recursos disponibles, esto es con los aportes adicionales monetarios, las donaciones reales consultadas, que pueden ser voluntariado (RRHH) como alimentación y vestuario (Operación no RRHH) y el costo de capital.

En el primer cuadro, podemos observar la estructura del gasto que se obtiene con los recursos SENAME. Tanto las modalidades relacionadas al eje de ejecución Justicia Juvenil como al de Protección de Derecho en general tienen una estructura bastante similar, donde el gasto de personal representa entre el 70% y 80% del gasto, mientras que los gastos de operación no recursos humanos, representan aproximadamente entre el 20% y 30% del gasto. Las excepciones observables son los programas de Familia de Acogida Simple (FAS) y Especializada (FAE) que tiene un gasto mayor en operación no RRHH, en desmedro del gasto en personal. Esto se puede explicar básicamente porque estos programas deben dar parte de sus recursos a las familias de acogida, lo que se asigna al gasto de operación. Otra excepción es DAM y OPD, las que parecen ser más intensivas en RRHH que las demás líneas estudiadas. Finalmente a nivel de gasto de inversión casi no hay diferencias y todas oscilan entre el 1% y 4%, salvo para PRM que llega al 7%.

Tabla 7.27 Estructura del Gasto sobre Recursos SENAME, según Modalidad de Atención con más de 5 registros

Modalidad de Atención	Participación Gasto Personal sobre Aporte SENAME	Participación Gasto Operación no RRHH sobre Aporte SENAME	Participación gastos de inversión sobre Aporte SENAME	Nº Proyectos
Justicia Juvenil	72%	26%	2%	98
Programa De Apoyo Psicosocial Y Reinserción Escolar Para Adolescentes Privados De Libertad (ASR)	85%	13%	2%	6
Medida Cautelar Ambulatoria (MCA)	66%	32%	2%	23
Programa De Libertad Asistida (PLA)	70%	28%	2%	20
Programas De Libertad Asistida Especial (PLE)	75%	22%	3%	25
Programas De Salidas Alternativas (PSA)	73%	24%	3%	16
Servicios En Beneficio De La Comunidad Y Reparación Del Daño (SBC)	71%	26%	3%	8
Protección de Derechos	72%	26%	2%	222
Diagnóstico Ambulatorio (DAM)	79%	19%	2%	20
Familias de Acogida Especializada (FAE)	53%	45%	2%	12
Familia de Acogida Simple (FAS)	51%	48%	1%	6
Oficinas de Protección de Derechos (OPD)	86%	13%	1%	14
Programa de Explotación Sexual (PEE)	79%	20%	1%	5
Programas de Intervención Breve (PIB)	73%	24%	3%	58
Programas de Intervención Especializada (PIE)	76%	22%	2%	26
Programa Prevención Comunitaria (PPC)	71%	29%	0%	8
Programa de Representación Jurídica para Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Delitos (PRJ)	73%	26%	1%	5
Programas Reparación Mayores (PRM)	72%	21%	7%	22
Residencias para Mayores (RPM)	69%	30%	1%	46
Protección de Derechos (s/ OPD)	71%	27%	2%	208
Total general (s/ OPD)	72%	26%	2%	306
Total general	72%	26%	2%	320

FUENTE: Elaboración Propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

Si se analiza el gasto total -lo declarado adicionalmente a lo rendido a SENAME-, nuevamente pueden observarse cambios significativos en PRODE. Ya se ha señalado que los stocks de capital marcan diferencias, esto es particularmente importante para programas intensivos en este tipo de bienes, como la Residencia para Mayores (RPM). En este caso la participación de los recursos humanos baja hasta el 50% del gasto y la operación no RRHH es del 30%, lo que está en el promedio de lo considerado para los demás proyectos. Otro tanto ocurre con la modalidad Programa de Prevención Comunitaria (PPC) y de Familia de Acogida Simple (FAS) que no cambian de forma importante los resultados de estructura de gasto observados con el gasto SENAME. El resto de las líneas, por su parte, tiene en su mayoría participación de costo capital menor al 10% de su estructura de gasto, pasando los gastos de personal a estar entre un 60% y 70%, y los demás gastos de operación entre un 30% y 20%. Salvo el caso de FAE que como se dijo anteriormente, tiene un gasto importante en operación, seguramente por los pagos que debe realizar a las familias de acogida.

Tabla 7.28 Estructura del Gasto sobre el Gasto Total, según Modalidad de Atención con más de 5 registros

Modalidad de Atención	Participación Gasto Personal sobre Total Gastos	Participación Gasto Operación no RRHH sobre Total Gastos	Participación Costo de Capital sobre Total Gastos	Nº Proyectos
Justicia Juvenil	70%	26%	4%	98
Programa De Apoyo Psicosocial Y Reinserción Escolar Para Adolescentes Privados De Libertad (ASR)	82%	13%	5%	6
Medida Cautelar Ambulatoria (MCA)	64%	31%	5%	23
Programa De Libertad Asistida (PLA)	66%	28%	6%	20
Programas De Libertad Asistida Especial (PLE)	74%	23%	3%	25
Programas De Salidas Alternativas (PSA)	73%	24%	3%	16
Servicios En Beneficio De La Comunidad Y Reparación Del Daño (SBC)	71%	26%	3%	8
Protección de Derechos	66%	25%	9%	222
Diagnóstico Ambulatorio (DAM)	78%	19%	3%	20
Familias de Acogida Especializada (FAE)	50%	43%	7%	12
Familia de Acogida Simple (FAS)	48%	39%	13%	6
Oficinas de Protección de Derechos (OPD)	81%	15%	4%	14
Programa de Explotación Sexual (PEE)	78%	20%	2%	5
Programas de Intervención Breve (PIB)	70%	23%	7%	58
Programas de Intervención Especializada (PIE)	73%	22%	5%	26
Programa Prevención Comunitaria (PPC)	62%	26%	12%	8
Programa de Representación Jurídica para Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Delitos (PR)	73%	26%	1%	5
Programas Reparación Mayores (PRM)	70%	21%	9%	22
Residencias para Mayores (RPM)	50%	30%	20%	46
Protección de Derecho (s/ OPD)	65%	25%	10%	208
Total general (s/ OPD)	67%	25%	8%	306
Total general	67%	25%	8%	320

FUENTE: Elaboración propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

c) Diferencia porcentual entre Gastos Monetarios e Ingresos Sename según Modalidad

En el análisis de las modalidades analizadas del eje de ejecución Justicia Juvenil, existe dos modalidades que presentan excedentes positivos y corresponden a Medida Cautelar Ambulatoria y Programa de Libertad Asistida.

Una vez más, a nivel de las modalidades de Protección de Derechos hay una gran dispersión de resultados y todas ellas presentan déficits comparando los gastos monetarios con los ingresos Sename. Los programas de Prevención Comunitaria (PPC), Residencias para Mayores (RPM), Oficinas de Protección de Derechos (OPD), Familias de Acogida Simple (FAS), Familia de Acogida Especializada (FAE) y los Programas de Intervención Breve (PIB) registran déficits mayores al 10% en promedio.

Tabla 7.29 Diferencia Porcentual entre Gastos Monetarios e Ingresos Sename según Modalidad de Atención con más de 5 registros

Modalidad de Atención	(Gastos Monetarios/ Ingresos Sename) -1 (%)
Justicia Juvenil	0%
Programa De Apoyo Psicosocial Y Reinserción Escolar Para Adolescentes Privados De Libertad (ASR)	0%
Medida Cautelar Ambulatoria (MCA)	-8%
Programa De Libertad Asistida (PLA)	-10%
Programas De Libertad Asistida Especial (PLE)	3%
Programas De Salidas Alternativas (PSA)	5%
Servicios En Beneficio De La Comunidad Y Reparación Del Daño (SBC)	0%
Protección de Derechos	12%
Diagnóstico Ambulatorio (DAM)	2%
Familias de Acogida Especializada (FAE)	13%
Familia de Acogida Simple (FAS)	21%
Oficinas de Proyección de Derechos (OPD)	17%
Programa de Explotación Sexual (PEE)	0%
Programas de Intervención Breve (PIB)	13%
Programas de Intervención Especializada (PIE)	6%
Programa Prevención Comunitaria (PPC)	25%
Programa de Representación Jurídica para Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Delitos (PRJ)	2%
Programas Reparación Mayores (PRM)	6%
Residencias para Mayores (RPM)	25%
Total general	8%

FUENTE: Elaboración Propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

d) Capacidad para levantamiento de recursos según Modalidad

En esta sección se presentan los resultados para identificar la capacidad de apalancamiento de recursos que tienen las modalidades principales del SENAME. La siguiente tabla muestra que, si bien en general hay una capacidad de obtener recursos adicionales, esta capacidad se muestra principalmente en aportes en los Costos de Capital. Las modalidades de OPD y Residencias reciben importantes recursos monetarios adicionales.

Tabla 7.30 Capacidad de levantamiento de recursos según Modalidad de Atención con más de 5 registros

Modalidad de Atención	Recursos Adicionales Monetarios respecto de aporte SENAME	Recursos adicionales Patrimoniales respecto de aporte SENAME	Recursos Reales Valorizados respecto de aporte SENAME	Costo de Capital Valorizados respecto de aporte SENAME
JUSTICIA JUVENIL	0%	3%	0%	3%
Programa De Apoyo Psicosocial Y Reinserción Escolar Para Adolescentes Privados De Libertad (ASR)	0%	2%	0%	3%
Medida Cautelar Ambulatoria (MCA)	0%	4%	0%	4%
Programa De Libertad Asistida (PLA)	0%	3%	0%	6%
Programas De Libertad Asistida Especial (PLE)	0%	3%	0%	1%
Programas De Salidas Alternativas (PSA)	0%	4%	1%	0%
Servicios En Beneficio De La Comunidad Y Reparación Del Daño (SBC)	0%	0%	0%	0%
PROTECCION DE DERECHOS	4%	15%	1%	14%
Diagnóstico Ambulatorio (DAM)	0%	2%	0%	2%
Familias de Acogida Especializada (FAE)	0%	12%	0%	7%
Familia de Acogida Simple (FAS)	0%	21%	0%	42%
Oficinas de Proyección de Derechos (OPD)	24%	1%	0%	6%
Programa de Explotación Sexual (PEE)	0%	1%	1%	2%
Programas de Intervención Breve (PIB)	0%	11%	1%	7%
Programas de Intervención Especializada (PIE)	0%	5%	0%	3%
Programa Prevención Comunitaria (PPC)	0%	77%	2%	28%
Programa de Representación Jurídica para Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Delitos (PRJ)	0%	2%	0%	0%
Programas Reparación Mayores (PRM)	0%	5%	1%	3%
Residencias para Mayores (RPM)	11%	32%	5%	40%
PRODE (s/ OPD)	3%	16%	2%	14%
Total general (s/ OPD)	2%	12%	1%	11%
Total general	3%	11%	1%	10%

FUENTE: Elaboración propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

Es así como las modalidades de Justicia Juvenil no presentan capacidad de levantar recursos monetarios, de donaciones y de costo de capital considerables. Ninguna de las modalidades es capaz de superar el 10% sobre los ingresos del SENAME.

Las modalidades de Protección de Derecho, en tanto, vuelven a presentar una gran dispersión en su capacidad para apalancar recursos. Por una parte, están las modalidades capaces de levantar una gran magnitud de donaciones monetarias, donde se encuentran las OPD y las Residencias para Mayores. También están los que pueden recaudar más bienes de uso diario, muebles y servicios como las Residencia para Mayores que alcanzan a captar un 5% adicional promedio. También están

las modalidades que son capaces de levantar gran cantidad de recursos vía costo de capital. En estos casos figuran las Residencias para Mayores (RPM), el programa Familia de Acogida Simple (FAS) y Programa de Prevención Comunitaria (PPC), cuyos costos de capital superan el 25%. Pero también hay modalidades que deben colocar sus matrices cuantiosos recursos para mantener su operación, en promedio esto significa un aporte patrimonial del 16%, pero hay modalidades que superan el 50% de ingresos patrimoniales adicionales para su operación.

En síntesis, las OCAs de Justicia Juvenil tienen poca capacidad de apalancar recursos. Mientras que las OCAs de Protección de Derecho sí tienen esta capacidad para algunas de las modalidades evaluadas. Sin embargo, se reitera que los aportes recibidos por estas últimas son mayoritariamente aportes por una única vez (edificios) o de recursos limitados (aportes patrimoniales) que no permiten el financiamiento de gastos de operación permanentes.

7.4 AJUSTE SUBVENCIÓN POR NIÑO SENAME: DIFERENCIA PORCENTUAL ENTRE GASTO MONETARIO E INGRESOS SENAME

7.4.1 Diferencia Porcentual

En la presente sección se dan a conocer los resultados que establecen las diferencias entre los Ingresos reportados por SENAME para los proyectos de cada Modalidad con los Gastos Monetarios, y Costo de Capital valorizadas de los proyectos evaluados. Estos valores de ingresos y gastos son divididos por el número de niños pactados con el propósito de concebir el monto de subvención. Se optó por utilizar los niños pactados en vez de los niños efectivos fundamentalmente por la coherencia en las cifras. La justificación de este hecho se presenta en el Anexo N° 4.

Tabla 7.31 Diferencia Porcentual entre Gastos e Ingresos Sename por Niño según Modalidad y con mas de 5 registros

EJE / Modalidad de Atención	(1) Gasto Monetario / Ingreso SENAME -1	(2) = (1) +costo de capital ¹⁰⁸ / Ingreso SENAME -1	N° de Proy.
JUSTICIA JUVENIL	0%	2%	98
Programas De Libertad Asistida Especial (PLE)	4%	5%	25
Programas De Salidas Alternativas (PSA)	4%	4%	16
Programa De Apoyo Psicosocial Y Reinserción Escolar Para Adolescentes Privados De Libertad (ASR)	0%	3%	6
Medida Cautelar Ambulatoria (MCA)	0%	0%	23
Programa De Libertad Asistida (PLA)	0%	0%	20
Servicios en Beneficio de la Comunidad y Reparación del Daño (SBC)	0%	0%	8
PROTECCION DE DERECHOS	16%	33%	222
Diagnóstico Ambulatorio (DAM)	2%	4%	20
Oficinas de Proyección de Derechos (OPD)	15%	21%	14
Familias de Acogida Especializada (FAE)	13%	16%	12
Familia de Acogida Simple (FAS)	19%	67%	6
Programa de Explotación Sexual (PEE)	0%	3%	5
Programas de Intervención Breve (PIB)	12%	20%	58
Programas de Intervención Especializada (PIE)	7%	9%	26
Programa Prevención Comunitaria (PPC)	25%	55%	8
Programa de Representación Jurídica para Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Delitos (PRJ)	2%	2%	5
Programas Reparación Mayores (PRM)	6%	8%	22
Residencias para Mayores (RPM)	30%	67%	46
TOTAL GENERAL	10%	22%	320

FUENTE: Elaboración propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

En este marco, se propone que el fisco debería evaluar reajustar los recursos asignados para todas aquellas modalidades donde el gasto operacional sea superior a los ingresos por subvención, de

¹⁰⁸ El costo de capital para este análisis se refiere a la valorización de la infraestructura disponible en los casos analizados. Para más información acerca de la metodología utilizada referirse al anexo 4 del presente informe.

manera tal que las OCAs operadoras cuenten con los recursos necesarios para su operación. Se considera pertinente reajustar el diferencial entre, el Gasto Monetario, en relación a los Ingresos aportados por Sename. Los valores de reajuste porcentual propuestos se presentan en la primera columna del cuadro precedente.

No se considera necesario reajustar el valor de subvención de forma permanente producto del Costo de Capital. El efecto del costo de capital es especialmente importante para proyectos que requieran infraestructura especializada. En estos casos se debería poder diferenciar aquellas OCAs que son nuevas de las antiguas y en las futuras licitaciones otorgarles una subvención especial que le permita arrendar infraestructura particular, de modo que los stocks de capital no sean barreras de entrada a nuevos participantes de esta industria.

Para aquellas modalidades de Justicia Juvenil que presentan excedentes positivos se consideró un porcentaje de reajuste nulo.

De acuerdo a las estimaciones de costos realizadas, los que requieren reajustes de mayor magnitud son las Residencias para Mayores (RPM) con valores que ascienden a un 30% (Gasto Monetario). Sin embargo a la fecha no se considera pertinente su reajuste ya que se ha tomado acciones al respecto. En este sentido, el Decreto 105, del 24 de agosto del 2012, del Ministerio de Justicia, modificó la subvención base de manera progresiva hasta el año 2015 para los programas residenciales, los que se aproximan de esta forma a la necesidad calculada por este estudio.

La tabla siguiente presenta el incremento de los valores de la subvención Sename USS, donde se alcanza un 37% de reajuste acumulado desde el año 2012 al 2015. Este valor es muy similar al determinado en el presente estudio.

Tabla 7.32 Modificación programada subvenciones para programas de Residencias, Servicio Nacional de Menores.

	2011	2012	2013	2014	2015
Valor fijo USS	2,55	2,73	3	3,3	3,63
Valor variable USS	5,95	6,37	7	7,7	8,47
Total USS	8,5	9,1	10	11	12,1
Aumento porcentual al valor de la USS		7%	10%	10%	10%

Los otros programas que presentan desajustes entre los ingresos y sus costos operacionales son, en orden de importancia, los Programas de Prevención Comunitaria (PPC) con un 25%, la modalidad de Familia de Acogida Simple (FAS) con un 19%, y los programas Familia de Acogida Especializada (FAE) del 13% y los Programas de Intervención Breve (PIB) con un diferencial del 12%.

Por otra parte, las Oficinas de Protección de Derechos (OPD) con un 15% de diferencia son un caso particular ya que, desde el punto de vista fiscal, el aporte que los municipios hacen para su operación también son recursos fiscales provistos desde los gobiernos locales. Este diferencial podría considerarse como una contraparte legítima de los municipios al financiamiento de las OPD, sin embargo, es conocido el desfinanciamiento de los municipios por diferentes conceptos. Se recomienda en primera instancia no incrementar la subvención sujeto a un estricto monitoreo del desempeño financiero de los municipios en relación a su aporte a las OPD.

Cabe destacar finalmente, que los proyectos encuestados son autoseleccionados, es decir, participaron en este estudio solo quienes mostraron su conformidad en hacerlo y se validaron sus respuestas. Estos proyectos no fueron seleccionados asumiendo un umbral mínimo de calidad. Esto implica que los reajustes planteados en este ejercicio solo permitirían un financiamiento de los costos promedio del grupo evaluado. Un aspecto positivo dice relación con que los proyectos de la

muestra presentan niveles de resultados mejores que aquellos que no participaron, por lo cual este aumento de subvención, al menos, estará avalado de buenos resultados.

7.4.2 Magnitud de los reajustes de las subvenciones en el Presupuesto Anual del Servicio

Para realizar una estimación en relación a la magnitud global que representaría los aumentos porcentuales de las subvenciones en las referidas modalidades, se calcula en la siguiente tabla el monto anual del presupuesto para cada una de las partidas indicadas. Este monto fue calculado en base a los datos de rendiciones entregadas por SENAME y de los proyectos disponibles en la oferta programática, ajustados al presupuesto de subvenciones del año 2011.

Tabla 7.33 Presupuesto Incremental Anual del Ítem Transferencias derivado del ajuste a subvenciones (Millones de \$ 2013)

EJE / Modalidad	Presupuesto 2011 Subvenciones (MM\$ corrientes)	Presupuesto 2011 (MM\$2013)	% Reajuste	Presupuesto Reajustado 2011 (MM\$2013)	Presupuesto Incremental (MM\$ 2013)
JUSTICIA JUVENIL					
Programas de Libertad Asistida Especial (PLE)	\$7.770	\$8.004	4%	\$8.324	\$320
Programas de Salidas Alternativas (PSA)	\$2.841	\$2.926	4%	\$3.043	\$117
PROTECCIÓN DE DERECHOS					
Diagnostico Ambulatorio (DAM)	\$5.212	\$5.369	2%	\$5.476	\$107
Familia de Acogida Especializada (FAE)	\$3.716	\$3.828	13%	\$4.325	\$497
Familia de Acogida Simple (FAS)	\$853	\$879	19%	\$1.046	\$167
Programas de Intervención Breve (PIB)	\$12.121	\$12.485	12%	\$13.983	\$1.498
Programas de Intervención Especializada (PIE)	\$6.482	\$6.677	7%	\$7.144	\$467
Programa Prevención Comunitaria (PPC)	\$2.623	\$2.702	25%	\$3.378	\$676
Programa de Representación Jurídica para Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Delitos (PR)	\$532	\$548	2%	\$559	\$11
Programas Reparación Mayores (PRM)	\$6.688	\$6.889	6%	\$7.303	\$414
Resto de las modalidades	\$39.979	\$41.180	0%	\$41.180	\$0
TOTAL GENERAL	\$88.817	\$91.487		\$95.761	\$4.274

FUENTE: Elaboración propia en base a información de SENAINFO, Rendiciones, y Trabajo Terreno EGI SENA.

El reajuste al presupuesto anual del SENAME del ítem transferencias demandado por el aumento en las subvenciones propuestas asciende a alrededor de los MM\$ 4.274 suponiendo que la población atendida es la misma de la del año 2011. El detalle de incremento por modalidad se presenta en el cuadro precedente. Cabe hacer presente que en este presupuesto no se incorpora la modificación a la subvención para Residencias debido a los compromisos ya adquiridos con el Decreto 105 del Ministerio de Justicia del año 2012, cuyos compromisos de gasto tienen que estar programado por

la Dirección de Presupuestos para el periodo correspondiente. Tampoco se incorpora el reajuste para las Oficinas de Protección de Derechos ya que el déficit es financiado por Municipios, lo que requiere de mayor análisis para sugerir su estudio de modificación.

Para la realización de una estimación más afinada, año a año, se debiera analizar la proyección de la demanda futura en las diversas modalidades, materia que excede los alcances del presente estudio.

El Servicio ha planteado que cuenta con insumos del Estudio de Costos y Factibilidad del actual marco normativo de subvenciones en el contexto del nuevo Servicio de Justicia Juvenil, realizado por la Universidad Diego Portales y encargado por el Ministerio de Justicia. Este estudio de costo, no estuvo disponible por encontrarse en elaboración a la fecha de realización de la presente consultoría. A su vez, se realizó el año 2012 un análisis de sustentabilidad financiera de los estándares de atención para las Orientaciones Técnicas (OOTT) de Programa de Libertad Asistida Especial (PLE). Para el año 2013 se llevará a cabo, a su vez, la evaluación técnica-financiera para determinar estándares de atención en CIP-CRC. Se considera esencial para el contraste de eventuales diferencias entre financiamiento y gastos existentes contar con toda esta información complementaria proporcionada por otros estudios

7.5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

7.5.1 Conclusiones

- La muestra de proyectos es el resultado de una encuesta aplicada al universo de las instituciones y de los correspondientes proyectos que administran. Fue respondida exitosamente por cerca de un tercio del universo. Aún cuando el número de proyectos analizado es cuantioso, al no haber sido seleccionados estos proyectos aleatoriamente no se puede considerar que este estudio presente una estricta representatividad estadística.
- Se considera que los costos obtenidos a través de los proyectos de la muestra reflejan fidedignamente los costos reales y, en consecuencia, las brechas que se obtienen también son efectivas. En total se recabó información validada de 353 proyectos, los que a nivel de modalidades con más de 5 proyectos totalizaron 320 proyectos que representan el 31% del universo de las modalidades de atención.
- Se realizó una caracterización de los proyectos tanto para aquellos pertenecientes a la muestra como aquellos que se encontraban fuera de la muestra con el propósito de verificar los sesgos que podrían existir en la muestra seleccionada, obteniendo las siguientes conclusiones:
 - En términos de resultados de los proyectos dentro y fuera de la muestra, medidos a través de los indicadores de “Cumplimiento del Plan de Intervención” y de “Egresos favorables”, existen diferencias positivas a favor de los proyectos de la muestra.
 - La muestra reúne una mayor proporción de proyectos administrados por OCAs grandes (6 ó más proyectos) y cuenta con una baja tasa de respuesta para el caso de las OCAs con menos de 5 proyectos.
 - La distribución regional de los proyectos es equivalente entre los de la muestra y los fuera de la muestra.

- En general, tanto los ejes como las temáticas y las modalidades presentan resultados diversos en los niveles estudiados, identificándose que varias de las modalidades evaluadas con más de 5 observaciones validadas requieren evaluar ajustes a los aportes realizados por el Servicio. Del total de las 17 modalidades analizadas, 12 de ellas presentan una diferencia porcentual positiva entre Gastos Monetarios e Ingresos Sename, es decir no permiten cubrir sus gastos mediante la subvención. A su vez, 4 modalidades de Justicia Juvenil presentan sus costos ajustados a los ingresos de subvención.
- La estimación inicial para estos ajustes en la subvención van desde un 30% para las Residencias para Mayores hasta un 2% requerido para los programas de Diagnóstico Ambulatorio. Esto quiere decir que, en general, estas modalidades están en una situación de falta de flujo de caja, situación que -de acuerdo a lo señalado en análisis de otras secciones- ha afectado el grado de atractividad del sector. Tal efecto explica algunas disminuciones de plazas licitadas, como es la situación de los proyectos de Residencia de Mayores (RPM), Programas de Prevención Comunitaria (PPC) y Proyectos de Intervención Breve (PIB) cuyas plazas han descendido significativamente durante el periodo analizado, lo que se puede observar en el capítulo “Análisis de la Industria”.
- Las modalidades tienen una estructura de ingreso monetario bastante similar entre ellas, donde los ingresos monetarios son provistos principalmente por SENAME. Los casos excepcionales son las OPD que presentan ingresos importantes por parte de los municipios (16%), las Residencia para Mayores, que presentan ingresos importantes vía donaciones (6%) y del aporte de capital (9%). Por otra parte, hay proyectos que tienen aportes patrimoniales importantes, sobre el 10%. En ese caso están los proyectos del Programa Prevención Comunitaria (PPC), Familias de Acogida Simple (FAS), Familia de Acogida Especial (FAE). A nivel de ingresos totales, en tanto, cambian las participaciones de los aportes SENAME producto de la importancia que tiene el costo alternativo del capital provisto por los organismos colaboradores, el cual tiene una participación desde un 19% para Residencias para Mayores hasta un 1% para los proyectos de Diagnóstico Ambulatorio. Las modalidades de Justicia Juvenil, por su parte, son financiadas mayoritariamente por SENAME.
- Las principales modalidades de atención tienen una estructura del gasto monetario bastante similar entre ellos, que asciende para los gastos en personal entre un 70% y 80%, en tanto que los gastos en operación distintos de RRHH son entre un 20% y 30%. Las excepciones son los programas de Oficinas de Protección de Derechos (OPD), y las Familias de Acogida, tanto Simple como Especializada (FAS y FAE). Las OPD tienen un mayor gasto en personal y menor gasto en operación, probablemente por que emplean las instalaciones de los municipios y no contabilizan apropiadamente este aporte. Mientras que los proyectos de familia de acogida FAS y FAE tienen un mayor gasto en operación en comparación a los gastos de personal, producto a los aportes monetarios que realizan a las familias de acogida, que es considerado gasto de operación, no de recursos humanos. Hay diferencias para la estructura de gasto en las Residencias, donde dada la importancia del costo alternativo del capital reduce la importancia del factor trabajo desde un 70%, a un 50% de la estructura del gasto total.
- Respecto de la capacidad de levantamiento de recursos, se puede observar que Justicia Juvenil no presenta una capacidad importante (mayor al 10%) de levantamiento de recursos, a diferencia de algunas modalidades pertenecientes el eje de ejecución Protección de Derechos. En promedio, solo las modalidades OPD (24%) y Residencia para Mayores (11%) son capaces de recaudar recursos monetarios adicionales a la subvención SENAME.

Las Residencias son las únicas que recaban recursos de donaciones reales adicionales significativos (5% adicional a la subvención). En términos de costo alternativo de capital, los proyectos Residencia para Mayores, Familias de Acogida Simple (FAS) y Programas de Prevención Comunitaria (PPC) son los que más aumentan los recursos de SENAME (sobre el 25%).

- En el eje de ejecución de Justicia Juvenil se concluye que la mayoría de las temáticas y modalidades de proyecto analizadas se financian en más de un 92% de sus recursos monetarios solo con la subvención SENAME. Por otra parte, los proyectos de Justicia Juvenil reciben un mayor nivel de financiamiento vía subvención que los proyectos de Protección de Derechos. En promedio, los ingresos de subvención por niño atendido en Justicia Juvenil son superiores en un 62%¹⁰⁹ a lo recibido en los proyectos de Protección.
- Se constatan importantes aportes de patrimoniales y capital realizados a los proyectos del eje de ejecución Protección de Derechos. Este aporte por una sola vez apoya el trabajo que realizan las instituciones, pero también se transforma en una barrera de ingreso a nuevos entrantes a la industria. Este aporte de capital y/o patrimonial es muy significativo, tanto para los proyectos de la Temática, como los proyectos de Residencias y configura una dificultad mayor a futuros interesados en participar en esta industria, dado que los recursos no alcanzarían para financiar los costos de operación que implicaría contar con inmuebles de las características requeridas.

7.5.2 Recomendaciones

Las principales recomendaciones que se pueden obtener del análisis anterior son:

- Es función primordial del Estado la promoción y protección de los derechos de los niños. En consecuencia es una responsabilidad ineludible del Estado procurar el financiamiento pleno de proyectos que garanticen que los niños no sean vulnerados en sus derechos, que sean protegidos y que se repare el daño causado por las vulneraciones. No existe fundamento para exigir al sector privado el cofinanciamiento de este tipo de servicios de primera necesidad. Lo anterior no implica que no se valore los aportes privados, por el contrario todo complemento a la subvención estatal debiera destinarse a las mejoras en la calidad de atención. En este sentido, la primera recomendación es que el Estado se debe hacer cargo del financiamiento total del costo de las atenciones según el estándar de calidad que se defina asociado a la cantidad de recursos que se disponga.
- Bajo el fundamento señalado precedentemente el presente estudio recaba una aproximación a las diferencias producidas entre los gastos y los ingresos de la subvención estatal para los proyectos y modalidades que participan en el estudio, ejecutadas por las instituciones colaboradoras. Estas diferencias no pueden ser absorbidas por todos los organismos, por lo cual se recomienda que los déficits operacionales con respecto a los ingresos aportados por la subvención sean financiados mediante el respectivo aumento de la subvención vigente, sujeto al cumplimiento de los criterios de calidad establecidos entre el Servicio y el Ministerio del cual depende.

¹⁰⁹ Este resultado se puede apreciar en el cuadro 6.2 de la sección “análisis de mecanismos de financiamiento” del presente informe.

- De acuerdo a los datos recabados a través del estudio de costos, principalmente los proyectos de Prevención Comunitaria, Familia de Acogida, Intervención Breve y Especializada y los de Reparación de Mayores presentan costos superiores a los ingresos percibidos por la Subvención Sename. Esta situación podría comprometer su solvencia en el largo plazo, lo que redundaría en una reducción progresiva de interesados y en la calidad de la prestación. Cabe hacer presente que los reajustes recomendados solo permitirían un financiamiento de los costos promedio del grupo evaluado. Los porcentajes recomendados de aumento de subvención, así como el impacto financiero anual en el presupuesto de transferencias del Servicio son los siguientes.

EJE / Modalidad	% Reajuste Subvención	Presupuesto Anual Incremental (MM\$ 2013)
PROTECCIÓN DE DERECHOS		
Programas de Intervención Breve (PIB)	12%	1.498
Programa Prevención Comunitaria (PPC)	25%	676
Familia de Acogida Especializada (FAE)	13%	497
Programas de Intervención Especializada (PIE)	7%	467
Programas Reparación Mayores (PRM)	6%	414
Familia de Acogida Simple (FAS)	19%	167
Diagnostico Ambulatorio (DAM)	2%	107
Programa de Representación Jurídica para Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Delitos (PRJ)	2%	11
JUSTICIA JUVENIL		
Programas de Libertad Asistida Especial (PLE)	4%	320
Programas de Salidas Alternativas (PSA)	4%	117
TOTAL INCREMENTO PRESUPUESTARIO (MM\$)		4.274

Nota: No incorpora Residencias, producto que el decreto 105/2012 del Ministerio de Justicia corrige la subvención base en las magnitudes señaladas en el presente estudio.

FUENTE: Elaboración propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

- Aún cuando para las Residencias se ha calculado un diferencial entre los gastos operacionales y el ingreso Sename del 30%, se recomienda mantener el plan de ajuste determinado a fines del año 2012, donde se estableció una regla de incremento gradual en la subvención hasta el año 2015, la cual se ajusta al valor recomendado en este estudio.
- Las Oficinas de Protección de Derechos OPD presentan un déficit operacional en relación a los ingresos Sename que asciende a un 15%. Este déficit está actualmente financiado a través de los municipios lo cual podría considerarse como una contraparte legítima de los gobiernos locales al financiamiento de las OPD. Sin embargo, es conocido el desfinanciamiento de los municipios por diferentes conceptos. Se recomienda en primera instancia no incrementar la subvención, sujeto a un estricto monitoreo del desempeño financiero de los municipios en relación a su aporte a las OPD.
- Se recomienda que el Sename disponga de estudios complementarios que permitan costear una canasta de prestaciones basada en estándares técnicos, en particular para las modalidades donde se estima que existen brechas entre los ingresos y costos. Se complementa esta medida con la constitución de un equipo de expertos independientes que validen estas canastas de prestaciones, sus estándares, precios unitarios y costos

finales tendientes a ajustar las subvenciones. Aquellas modalidades que no quedaron incorporadas en la muestra se les debiera aplicar este criterio experto para determinar sus costos.

- Las bases técnicas para los proyectos entregan algunos estándares mínimos, sin embargo, estos estándares no se traducen en un costeo y un presupuesto que verifique si la subvención está al alcance de esos estándares. La recomendación va dirigida, entonces, a que para cada licitación se chequee los estándares definidos en las bases con un presupuesto oficial asociado y que sea requisito una coherencia entre los estándares y la subvención correspondiente. Esta práctica realizada en forma rigurosa para cada licitación permitirá ir chequeando la posibilidad de cumplir estándares con la subvención vigente. También hay que contrastar los presupuestos presentados por las instituciones oferentes y constituir una base de datos integrada que permita deducir los estándares ofrecidos y los precios unitarios.
- Dado que los flujos implícitos asociados a nuevas inversiones de capital son relevantes por parte de nuevos postulantes a proyectos, se debería crear un aporte para el financiamiento de infraestructura para las nuevas OCAs o nuevos proyectos, de manera tal de disipar las barreras de entrada que generan las inversiones y aumentar el nivel de la competencia en la industria.
- El servicio debe implementar mecanismos de control de calidad efectiva para aplicar a los proyectos que ejecutan las OCAs, sistematizar esa información y hacerla disponible para la toma de decisiones directiva, tanto de nivel local como de nivel central. Estas métricas deben asociar los resultados esperados a obtener con los niños, niñas y adolescentes, con los resultados efectivamente obtenidos por los proyectos. En un esquema de este tipo se permitiría la operación de proyectos que cumplen finalmente las metas comprometidas, permitiendo un ajuste respecto a lo que efectivamente es posible de comprometerse con los recursos disponibles.

8 EVALUACIÓN DE RESULTADOS

8.1 PLAN DE ANÁLISIS

Los resultados se presentan para el período 2007 al 2011 y para la construcción de los indicadores se ha usado la base de datos Senainfo. Para ello fue seleccionada una lista de 28¹¹⁰ variables de Senainfo consideradas relevantes para el estudio.

Los resultados se analizan en base a dos fuentes de información. En primer lugar se evalúan todos los indicadores estratégicos que dispone el Servicio a través del Formulario H y, en segundo lugar aquellos indicadores propuestos por el presente estudio. El Formulario H contiene los Indicadores de Desempeño establecidos en las Definiciones Estratégicas de la Institución vigentes para el período 2012 al 2014.

Los indicadores del Formulario H han sido recalculados en este estudio en base a la información disponible del sistema SENAINFO. En aquellos casos donde se observan diferencias importantes entre los valores calculados en el estudio y de aquellos proporcionados por la institución se realiza el comentario correspondiente.

La situación de medición de resultados de los proyectos, se encuentra en permanente mejoramiento. El servicio indica que recientemente se han incorporado diversos reportes a los que pueden acceder los profesionales de Sename a nivel central, regional, como asimismo los usuarios de los centros y proyectos, permitiendo extraer ingresos, egresos, atendidos y vigentes, desde el año 2007 a la fecha. En este sentido, como parte de los reportes es posible mencionar: monitoreo de indicadores, lista de espera, búsqueda de jóvenes por RUC (Rol único de causa) o RIT (Rol de Ingreso de Tribunal) y reporte para monitorear el índice de calidad de la información. Por su parte, los Tribunales de Familia también acceden a información del área de Protección, consultando el historial de un niño/a o joven y vacantes disponibles en nuestros centros y proyectos.

El plan de análisis que ha sido posible construir con los datos de Senainfo disponible, comprende cuatro tipos de indicadores, en función de los distintos momentos del niño en relación al proyecto de intervención, es decir al ingreso, su permanencia, al egreso y luego en la situación tras el egreso. Los indicadores de resultado evaluados son los siguientes:

1. Causales de Ingreso
2. Tiempo de Permanencia en el programa
3. Egresos Favorables
4. Reingresos una vez terminada la intervención

Las **“Causales de Ingreso”** de los beneficiarios no se relacionan directamente con la medición del desempeño de los proyectos del Servicio, sin embargo, su conocimiento contribuye a comprender el tipo de vulneración de derechos y el tipo de infracciones en Justicia Juvenil que atienden los proyectos, entregando información sobre las necesidades reales de intervención de los niños, niñas y jóvenes que ingresan, así como tener una noción sobre el nivel de complejidad de las problemáticas que los afectan.

¹¹⁰ Las variables utilizadas son: Nombre de la institución que presta atención al menor, Departamento, Código del niño, niña y adolescente, Temática de intervención, Modelo o modalidad, Nombre del proyecto o centro, Código del proyecto, Región, Comuna, Tipo de atención (Residencial, Mixta, Otra), Sexo, Fecha de Nacimiento, Asistencia, Escolaridad, Orden del tribunal (si-no), Calidad Jurídica, Causal de Ingreso, Tipo de causa de Ingreso, Consumo de drogas, Intensidad de consumo, Nivel de Logro del Plan de Intervención Individual, Habilitado egreso, Término real del Plan de Intervención individual, Fecha de Ingreso, Fecha de Egreso, Tipo de egreso, Causal de Egreso y Con quién egresa.

Las causales de ingreso establecen los motivos que generaron el ingreso de cada caso a los proyectos ofrecidos por el Servicio a juicio del equipo de acuerdo a la información disponible. Por lo tanto, conocer las principales causales de ingreso a los proyectos debería permitir observar qué tipo de vulneraciones y/o infracciones son las que motivan la entrada a la red SENAME en cualquiera de sus puertas de entrada. Sólo conociendo cabalmente las causas de ingreso se podrá conocer cuáles son las características de los que ingresan al sistema, el nivel de focalización de la población, la gravedad de las vulneraciones y, en consecuencia, el programa y plan de intervención más pertinente para superar dicha vulneración.

Las variables “causal de ingreso” y su correlato “causal de egreso” disponibles en SENAINFO son clave en el conocimiento de los beneficiarios del Servicio y sus condiciones tras la intervención de los proyectos, sin embargo, presentan problemas para dar cuenta de información sustantiva y sintética acerca de la situación inicial y final de los niños, niñas y adolescentes atendidos. Durante el año 2012 el servicio realizó las siguientes gestiones para abordar este asunto.

- Se terminó la elaboración de un documento que establece la consistencia entre las variables: Calidad Jurídica – Causal de Egreso dentro del respectivo modelo, para los casos atendidos en el área de Justicia Juvenil. En definitiva, se definieron causales de egreso específicas para justicia juvenil acorde a la realidad y que son excluyente entre sí.
- En el área de Protección una comisión continúa trabajando, a fin de que las causales de ingreso se desprendan de la Convención de los Derechos del Niño y las causales de egreso reflejen si la vulneración por la cual ingreso el niño fue restituida y en qué grado. En forma adicional, es conveniente destacar la incorporación de los Organismos Colaboradores Acreditados (OCAs) a través de espacios de trabajo colaborativo. Producto del trabajo desarrollado a la fecha, se cuenta con documentos con propuestas para las distintas líneas. También se está trabajando en los diagnósticos que consigna SENAINFO sobre cada niño(a).
- En cuanto a la cantidad de información faltante, en muchos casos esto se produce por la corta permanencia que tiene el niño/a o joven, en otros casos porque al modelo no le corresponde registrar esos datos. La información relevante que se debe registrar en Senainfo es monitoreada mensualmente, se mide y se informa a las direcciones regionales para que sea completada.
- El índice de Calidad de la Información (ICI) que se obtiene mensualmente, mide el porcentaje de errores de calidad y oportunidad de las Direcciones Regionales y Centros de Administración Directa a través de casi 20 variables indispensables para obtener información confiable.. Dentro de este ICI también se mide la información inconsistente, efectuando diversos cruces de variables.

La proporción de “**Egresos Favorables**” es un indicador que muestra, al menos, si el proceso de intervención fue cumplido de manera favorable, con independencia de reingresos posteriores, o de futuras vulneraciones o infracciones de ley.

Es relevante conocer la proporción de egresos favorables existentes al egreso de la intervención. Esto corresponde a un indicador de resultado. Complementariamente resulta interesante diferenciar las categorías de egreso favorable y no favorables para observar qué sucede con los reingresos. En general se podría sostener la hipótesis que entre mayor porcentaje de egresos favorables, menor reingreso a la red.

Algunas de las Categorías más importantes que determinan un Egreso Favorable son las siguientes:

- Por cumplimiento de los objetivos del pii

- Egresada del programa por haber terminado el procedimiento
- Familia o adulto responsable asume su rol protector
- Superación de la situación de amenaza o vulneración de sus derechos
- Sobreseimiento definitivo
- Tribunal decreta cumplimiento de la sanción o salida alternativa
- Tribunal decreta egreso
- Tribunal decreta remisión de la sanción
- Tribunal decreta su libertad por falta de méritos
- Tribunal decreta suspensión condicional del procedimiento
- Tribunal decreta suspensión de la condena
- Tribunal decreta sustitución condicional de sanción privativa de libertad
- Tribunal decreta sustitución de medida cautelar o sanción
- Tribunal pone término a medida cautelar sin aplicar sanción
- Tribunal revoca la sanción

Las categorías más relevantes que determinan un Egreso No Favorable son las siguientes:

- Abandona proyecto (fuga)
- Adolescente deja de asistir injustificadamente
- Deja de asistir al proyecto ambulatorio
- Deja de asistir por haber sido detenido por la policía
- Egresada del programa de reinserción escolar por inasistencias reiteradas
- Egresada del programa de reinserción escolar por razones de fuerza mayor
- Fuga desde centro cerrado (CIP, CRC)
- Incumplimiento de sanción o medida (sin pronunciamiento)
- Ingresa a otra medida o sanción y no puede cumplir ambas simultáneamente
- No regresa de su permiso de salida
- Nunca se establece contacto con el adolescente
- Por abandono o desistimiento del programa
- Retirado por la familia o adulto responsable sin lograr los objetivos del PII
- Traslado a cumplir condena
- Tribunal decreta quebrantamiento
- Tribunal decreta traslado a sección juvenil GENCHI
- Tribunal decreta traslado por cumplimiento parcial en sanción mixta
- Tribunal pone término a medida cautelar y aplica sanción
- Sin información

La construcción del indicador **“Tiempo de Permanencia”** fue realizada considerando los tiempos transcurridos en el programa sólo una vez que el niño, niña o joven atendido egresa del mismo. Es decir, se calcula la cantidad de meses que cada individuo estuvo en cada programa. Esto implica que para cada año se calculan retrospectivamente el tiempo de permanencia los individuos que egresan de un programa. En consecuencia, no se calcula la permanencia de aquellos que aún no han egresado, pues no puede establecerse de antemano cuánto tiempo más permanecerá en un determinado proyecto. Se presenta la cantidad de meses promedio que estuvieron en intervención los egresados de una misma modalidad en un determinado año. Los “egresados” de un determinado año se hace referencia a aquellos niños, niñas y jóvenes que tienen fecha de egreso durante ese año.

8.1.1 Indicadores del Formulario H

Los indicadores que dispone el Servicio en el Formulario H se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 8.1 Indicadores de Desempeño Estratégicos del Servicio Nacional de Menores, 2012 - 2014

N°	Indicador	Forma de Cálculo
1	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de adolescentes egresados del Sistema de Protección que ingresan a medidas y sanciones del Sistema Justicia Juvenil respecto del total de adolescentes egresados del Sistema de Protección	(N° de adolescentes egresados del Sistema de Protección que ingresan a medidas y sanciones del Sistema Justicia Juvenil/ N° de adolescentes egresados del Sistema de Protección)*100
2	<i>Calidad/Producto</i> Porcentaje de quejas y reclamos recibidas a través de la OIRS en el período respondidas dentro de los 10 días hábiles siguientes respecto del total de quejas y reclamos recibidos en el período	(N° de quejas y reclamos recibidas a través de la OIRS en el período respondidas dentro de los 10 días hábiles siguientes / total de quejas y reclamos recibidos en el período) * 100
3	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niños/as que egresan favorablemente de los centros y programas de atención que atienden a lactantes y preescolares que no reingresan en 12 meses respecto del total de niños/as egresados en el período t	(N° de niños/as que egresan favorablemente de los centros y programas de atención que atienden a lactantes y preescolares que no reingresan en 12 meses/ N° total de niños/as que egresan favorablemente de los centros y programas de atención que atienden a lactantes y preescolares) * 100
4	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niños, niñas y adolescentes con egresos asociados a causales de intervención que no reingresan en un período de 12 meses a centros de diagnóstico residencial CDR de administración directa en relación al total de egresados	(N° de niños, niñas y adolescentes con egresos asociados a causales de intervención que no reingresan en un período de 12 meses a centros CDR de administración directa/ N° total de niños, niñas y adolescentes egresados de CDR de administración directa) * 100
5	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de adolescentes egresados de SBC, que cumplen efectivamente con la reparación y/o el servicio convenido, respecto del total de adolescentes egresados de SBC	(N° de adolescentes egresados de Programas de Reparación del Daño y Servicio en Beneficio de la Comunidad que cumplen efectivamente con la reparación y/o el servicio convenido/ N° total de adolescentes egresados de Programas de Reparación del Daño y Servicio en Beneficio de la Comunidad que se comprometen a cumplir con la sanción) * 100
6	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de adolescentes egresados de Centros Privativos de Libertad de cumplimiento de condena (CRC - CSC) que no reingresan a la red sancionados de nuevos delitos dentro de los 12 meses siguientes a su egreso	(N° de adolescentes egresados de Centros Privativos de Libertad de cumplimiento de condena (CRC - CSC) que no reingresan a la red sancionados de nuevos delitos dentro de los 12 meses siguientes a su egreso en el período/ N° de adolescentes egresados de Centros Privativos de Libertad de cumplimiento de condena (CRC - CSC) de cumplimiento de condena en el período) * 100

N°	Indicador	Forma de Cálculo
7	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de adolescentes egresados de Programas de sanciones No Privativas de Libertad, que no reingresan a la red, sancionados de nuevos delitos, dentro de los 12 meses siguientes a su egreso	$(\text{N}^\circ \text{ de adolescentes que no reingresa a los centros y programas para infractores sancionados de nuevos delitos dentro de los 12 meses siguientes a su egreso de Programas de sanciones No Privativas de Libertad en el año t} / \text{N}^\circ \text{ total de adolescentes egresados de los Programas de sanciones No Privativas de Libertad año t-1}) * 100$
8	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niños/as egresados/as en el ámbito de Protección de las Oficinas de Protección de Derechos ejecutadas por Organismos Colaboradores Acreditados con intervención exitosa que no reingresan a programas de complejidad en un período de 12 meses	$(\text{N}^\circ \text{ de niños/as egresados/as en el ámbito de Protección de OPD por causales de intervención exitosa que no reingresan a programas de complejidad en un período de 12 meses} / \text{Total de egresados en el ámbito de protección de OPD en un período de 12 meses}) * 100$
9	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niños y niñas egresados de la red SENAME con fines de adopción, respecto al total de niños y niñas del Sistema de Detección Precoz atendidos en la red SENAME en el año t	$(\text{N}^\circ \text{ de niños y niñas egresados de la red SENAME con fines de adopción en el año t} / \text{N}^\circ \text{ total de niños y niñas del Sistema de Detección Precoz en el año t}) * 100$
10	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de niños/as y adolescentes que egresan favorablemente de los proyectos de protección especializados ejecutados por OCA que no reingresan en un período de 12 meses al mismo modelo de atención respecto del total de egresados de estos proyectos ¹¹¹	$(\text{N}^\circ \text{ de niños/as y adolescentes egresados de los proyectos de protección especializados que no reingresan al mismo modelo de atención en un período de 12 meses} / \text{Total de niños/as y adolescentes egresados de los proyectos de protección especializados en el período de 12 meses}) * 100$
11	<i>Eficacia/Resultado Final</i> Porcentaje de niños y niñas con sentencias de adopción en el año t con respecto al total de egresados con fines de adopción de la red SENAME en el año t	$(\text{N}^\circ \text{ de niños y niñas con sentencias de adopción en el año t} / \text{N}^\circ \text{ de niños y niñas egresados con fines de adopción de la red SENAME en el año t}) * 100$

FUENTE: Definiciones Estratégicas 2012, Servicio Nacional de Menores, Formulario H

8.1.2 Indicadores Propuestos por el Estudio

Los indicadores propuestos por el estudio complementan los indicadores del formulario H centrando el análisis sobre las causales de ingreso a la red; el tipo de egreso, si es favorable o no en base a la categorización expuesta anteriormente, los tiempos de permanencia promedio de los niños, niñas y adolescentes y su comparación con los tiempos de permanencia recomendadas en las bases técnicas; y la proporción de reingreso de los niños, niñas y adolescentes egresados de la red SENAME. De esta forma los indicadores del estudio permiten dar una mirada amplia al desempeño del Servicio, de acuerdo a las dimensiones señaladas, orientando la evaluación a los resultados de la ejecución de la oferta programática a nivel de modalidad, temática y eje de ejecución.

¹¹¹ El indicador llega hasta ahí en el Formulario H. La consultora supone que las palabras que faltan son “un período de 12 meses”.

Tabla 8.1 Indicadores Propuestos por el Estudio

Nº	INDICADOR	FÓRMULA DE CÁLCULO
A	CAUSALES DE INGRESO	
1	Distribución Porcentual según Causales de Ingreso	Con el universo de las 3 primeras causales de ingreso y aquellas con frecuencia superior al 5% se calcula su participación porcentual frente al total.
2	Tiempo promedio de Permanencia en los programas	(Diferencia entre fecha de ingreso y fecha de egreso de las atenciones, calculada en meses para cada modalidad/Nº de atenciones por modalidad)
B	EGRESOS FAVORABLES	
1	Porcentaje de egresos favorables de la red SENAME del total de egresos de la red SENAME	(Número de egresos favorables de la red SENAME/Número total de egresos de la red SENAME)*100
2	Porcentaje de egresos favorables de la red de Protección del total de egresos de la red de Protección	(Número de egresos favorables de la red de Protección/Número total de egresos de la red de Protección)*100
3	Porcentaje de egresos favorables de la red de Justicia del total de egresos de la red de Justicia	(Número de egresos favorables de la red de Justicia/Número total de egresos de la red de Justicia)*100
4	Porcentaje de egresos favorables de la red de Adopción del total de egresos de la red de Adopción	(Número de egresos favorables de la red de Adopción/Número total de egresos de la red de Adopción)*100
C	REINGRESOS	
1	Porcentaje de niños, niñas y jóvenes que egresan de centros o proyectos de la red SENAME y no reingresan en los 12 meses siguientes a su egreso a la red SENAME.	(Número de niños, niñas y jóvenes que egresan de los centros y proyectos de la red SENAME que no reingresan a la red SENAME dentro de los 12 meses siguientes a su egreso en el año t / Número total de niños, niñas y jóvenes egresados de la red SENAME en el año t)*100
2	Porcentaje de niños, niñas y jóvenes que egresan de la red de protección y no reingresan en los 12 meses siguientes a su egreso a la red SENAME.	(Número de niños, niñas y jóvenes que egresan de la red de Protección que no reingresan a la red SENAME dentro de los 12 meses siguientes a su egreso en el año t / Número total de niños, niñas y jóvenes egresados de la red de Protección en el año t)*100
3	Porcentaje de jóvenes que egresan de la red de justicia juvenil y no reingresan en los 12 meses siguientes a su egreso a la red SENAME.	(Número de jóvenes que egresan de la red de Justicia Juvenil que no reingresan a la red SENAME dentro de los 12 meses siguientes a su egreso en el año t / Número total de jóvenes egresados de la red de Justicia Juvenil en el año t)*100
4	Porcentaje de niños, niñas y jóvenes que egresan de Programas de Prevención y no reingresan en los 12 meses siguientes a su egreso a la red SENAME.	(Número de niños, niñas y jóvenes que egresan de los Programas de Prevención (OPD, PPC, CAP) que no reingresan a la red SENAME dentro de los 12 meses siguientes a su egreso en el año t / Número total de niños, niñas y jóvenes egresados de Programas de Prevención en el año t)*100

Nº	INDICADOR	FÓRMULA DE CÁLCULO
5	Porcentaje de niños, niñas y jóvenes que egresan de Centros de Tránsito y Distribución (CTD) y no reingresan en los 12 meses siguientes a su egreso a la red SENAME	$(\text{Número de niños, niñas y jóvenes que egresan de los Centros de Tránsito y Distribución (CTD) que no reingresan a la red SENAME dentro de los 12 meses siguientes a su egreso en el año } t / \text{Número total de niños, niñas y jóvenes egresados de Centros de Tránsito y Distribución en el año } t) * 100$
6	Porcentaje de niños, niñas y jóvenes que egresan de Centros Residenciales de Protección y no reingresan en los 12 meses siguientes a su egreso a la red SENAME.	$(\text{Número de niños, niñas y jóvenes egresados de los Centros Residenciales de Protección que no reingresan a la red SENAME dentro de los 12 meses siguientes a su egreso en el año } t / \text{Número total de niños, niñas y jóvenes egresados de los Centros Residenciales en el año } t) * 100$
7	Porcentaje de niños, niñas y jóvenes que egresan de los Programas de Familias de Acogida y no reingresan en los 12 meses siguientes a su egreso a la red SENAME.	$(\text{Número de niños, niñas y jóvenes egresados de Programas de Familias de Acogida que no reingresan a la red SENAME dentro de los 12 meses siguientes a su egreso en el año } t / \text{Número total de niños, niñas y jóvenes egresados de Programas de Familias de Acogida en el año } t) * 100$
8	Porcentaje de niños, niñas y jóvenes que egresan de los Programas de Intervención y no reingresan en los 12 meses siguientes a su egreso a la red SENAME.	$(\text{Número de niños, niñas y jóvenes egresados de Programas de Intervención (PAD, PAS, PDC, PDE, PEC, PEE, PER, PIB, PIE, PRF, PRI, PRJ, PRM) que no reingresan a la red SENAME dentro de los 12 meses siguientes a su egreso en el año } t / \text{Número total de niños, niñas y jóvenes egresados de los Programas de Intervención en el año } t) * 100$
9	Porcentaje de jóvenes que egresan de los Centros Cerrados y Semicerrados del área de Justicia Juvenil de Administración Directa y no reingresan en los 12 meses siguientes a su egreso a la red SENAME.	$(\text{Número de jóvenes egresados de Centros Cerrados y Semicerrados del área de Justicia Juvenil de Administración Directa (CRC, CSC) que no reingresan a la red SENAME dentro de los 12 meses siguientes a su egreso en el año } t / \text{Número total de jóvenes egresados de los Centros Cerrados y Semicerrados del área de Justicia Juvenil de Administración Directa en el año } t) * 100$
10	Porcentaje de niños, niñas y jóvenes que egresan de los Programas del Área de Adopción y no reingresan en los 12 meses siguientes a su egreso a la red SENAME.	$(\text{Número de niños, niñas y jóvenes egresados de los Programas del área de Adopción que no reingresan a la red SENAME dentro de los 12 meses siguientes a su egreso en el año } t / \text{Número total de niños, niñas y jóvenes egresados de los Programas del Área de Adopción en el año } t) * 100$

FUENTE: Elaboración propia en base a Senainfo

Para su exposición, los indicadores se agrupan en las siguientes secciones:

- Indicadores según ejes
- Indicadores Eje de Protección
- Indicadores Eje de Justicia Juvenil
- Indicadores Eje de Adopción

Es importante señalar que para el eje de Adopción se cuenta sólo con la información disponible en Senainfo, y no en Adopsen. Es decir, podría ser que en Adopsen existiese información más detallada para casos que también fueron ingresados en Protección de Derechos y otros que sólo están

registrados en dicho sistema, al cual no se tuvo acceso. Por lo tanto, el cálculo de indicadores para Adopción no incluye los niños atendidos registrados en Adopsen. La mayor parte de los indicadores referidos a Adopción se encuentran en el anexo 17 del presente informe.

A continuación se presenta el análisis para el período 2007 -2011 del desempeño de cada Eje de Ejecución, en los temas de causales de ingreso, tiempo de permanencia, egresos favorables y reinserción. Para un análisis integral se presentan en forma conjunta los indicadores del Formulario H con aquellos propuestos en este estudio. Los indicadores se analizan globalmente según ejes y para las principales modalidades.

8.2 INDICADORES COMPARATIVOS ENTRE EJES DE EJECUCIÓN

8.2.1 Egresos Favorables

Como medida básica del desempeño general de los programas de la oferta de la institución, se plantea la importancia de observar la proporción de egresos favorables sobre el total de egresos durante un período de tiempo. Es necesario destacar que el Servicio ha incorporado este enfoque en algunos de sus indicadores estratégicos desde 2012.

Los indicadores propuestos se refieren a la cantidad de egresos favorables que presenta la red SENAME en general, el sistema de Protección de Derechos, del sistema de Justicia Juvenil y de Adopción respectivamente.

En la siguiente tabla se encuentra la evolución de los egresos favorables para los años 2007 y 2011. Según se observa, los ingresos favorables a nivel de toda la institución Sename alcanzan valores cercanos al 60% con un mínimo de un 56% en el año 2008 y su peak en el año 2011 donde alcanza el 63% de egresos favorables. En general, el desempeño institucional analizando el indicador de egresos favorable es considerado positivo, toda vez que presenta una tendencia interanual al alza.¹¹²

Se genera un aumento sostenido en el eje de Protección de Derechos donde se crece desde el 59% a un 63% de egresos favorables. Este eje de atención es el que presenta los mejores resultados institucionales. A su vez, Justicia Juvenil presenta una caída en el año 2008 a nivel de un 41%, pero luego remonta sistemáticamente hasta alcanzar el 56% en el año 2011. Los datos de egresos favorables en el Eje de Adopción presentan también una evolución ascendente donde, desde un magro 37%, alcanza al final del periodo un 54% de egresos favorables.

¹¹² Australia tiene niveles de egreso exitoso (salida de programa de cuidado a un programa de transición de entre un 65% a 90%. Fuente: Child Guardian Key Outcome Indicator – Queensland Child Protection Report 2008-2011.. http://www.ccypcg.qld.gov.au/reportsCP/pdf/Child-Guardian_Key-Outcome-Indicators-Update-2012_successful-transitions-to-independence.pdf. Por otra parte Inglaterra tiene egreso exitoso en el primer plan de intervención de un 85%. Fuente: DfE: Characteristics of Children in Need in England, 2010-11, Final <http://www.education.gov.uk/rsgateway/DB/STR/d001041/index.shtml>

**Tabla 8.3 Evolución de la Proporción de Egresos Favorables (%), Ejes de Ejecución y Red SENAME
Período 2007 - 2011**

Egresos Favorables	2007	2008	2009	2010	2011
Protección de Derechos	59%	58%	60%	61%	63%
Justicia Juvenil	58%	41%	45%	47%	56%
Adopción	37%	39%	58%	54%	54%
Total Sename	59%	56%	58%	60%	63%

La clasificación de egresos favorables la realizan los propios proyectos que atienden a los niños, niñas y jóvenes, los que podrían presentar un sesgo en mostrar mejoras del desempeño en este indicador. Un diagnóstico estandarizado al egreso que mida las mismas variables considerados en el ingreso permitiría ser más objetivo en la implementación de este indicador. El complemento de este indicador con el cumplimiento del Plan de Intervención también colabora a diagnosticar más precisamente la situación del egreso.

Se presenta en el cuadro siguiente un completo panorama del número de egresos favorables en comparación a los egresos totales, mostrándose el indicador de porcentaje de egresos favorables para cada eje y año. Los porcentajes son los mismos a los presentados precedentemente. Se constata la relevancia numérica del eje protección de derechos donde los egresos del año 2011 ascienden a cerca de 97.000 personas en comparación a Justicia Juvenil con 22.000 y Adopción con tan solo 360 egresos.

**Tabla 8.4 Evolución de la Proporción de Egresos Favorables (Nº y %), Red SENAME y Ejes de Ejecución
Período 2007 - 2011**

Año	Tipo de egreso	Justicia Juvenil	Protección	Adopción	Red Sename
2007	Nº egresos favorables	9.642	58.805	257	68.704
	Total egresos	16.626	99.226	702	116.554
	% egresos favorables	58%	59%	37%	59%
2008	Nº egresos favorables	8.900	64.326	219	73.445
	Total egresos	21.696	111.447	558	133.701
	% egresos favorables	41%	58%	39%	55%
2009	Nº egresos favorables	10.279	54.838	231	65.348
	Total egresos	23.052	90.885	400	114.337
	% egresos favorables	45%	60%	58%	57%
2010	Nº egresos favorables	11.007	54.676	210	65.893
	Total egresos	23.243	89.481	386	113.110
	% egresos favorables	47%	61%	54%	58%
2011	Nº egresos favorables	12.528	60.711	199	73.438
	Total egresos	22.319	96.797	367	119.483
	% egresos favorables	56%	63%	54%	61%

FUENTE: Elaboración propia en base a información de SENAINFO

A continuación se comparan las proporciones de egresos favorables del conjunto de proyectos administrados por OCAs con aquellos a cargo de Administración Directa en su conjunto para cada eje de ejecución y la Red Sename en general.

Tabla 8.5 Evolución de la Proporción de Egresos Favorables (%) Red SENAME y Ejes de Ejecución según tipo de administración Período 2007 - 2011

Año	Tipo de egreso	Administración Directa			Organismos Colaboradores Acreditados			
		Justicia Juvenil	Protección	Red Sename	Justicia Juvenil	Protección	Adopción	Red Sename
2007	N° egresos favorables	3.704	2.498	6.202	5.938	56.307	257	62.502
	Total egresos	6.194	5.196	11.390	10.432	94.030	702	105.164
	% egresos favorables	60%	48%	54%	57%	60%	37%	59%
2008	N° egresos favorables	2.595	2.567	5.162	6.305	61.759	219	68.283
	Total egresos	5.623	5.264	10.887	16.073	106.183	558	122.814
	% egresos favorables	46%	49%	47%	39%	58%	39%	56%
2009	N° egresos favorables	2.442	1.598	4.040	7.837	53.240	231	61.308
	Total egresos	5.797	3.124	8.921	17.255	87.761	400	105.416
	% egresos favorables	42%	51%	45%	45%	61%	58%	58%
2010	N° egresos favorables	2.036	1.454	3.490	8.971	53.222	210	62.403
	Total egresos	5.719	2.655	8.374	17.524	86.826	386	104.736
	% egresos favorables	36%	55%	42%	51%	61%	54%	60%
2011	N° egresos favorables	2.291	1.681	3.972	10.237	59.030	199	69.466
	Total egresos	5.547	2.990	8.537	16.772	93.807	367	110.946
	% egresos favorables	41%	56%	47%	61%	63%	54%	63%

FUENTE: Elaboración propia en base a información de SENAINFO

Los porcentajes de egresos favorables promedian un 47% durante el período para el caso de los proyectos de Administración Directa. Para administrados por OCAs en cambio, éste porcentaje bordea el 60% entre 2007 y 2011. Este mejor desempeño puede atribuirse a que los Organismos Colaboradores Acreditados atienden a niños, niñas y jóvenes que si bien presentan complejas problemáticas, tienen un nivel de complejidad menor que quienes son atendidos por proyectos de Administración Directa.

En cuanto a la evolución de los egresos favorables durante el período, a nivel de Red Sename la Administración Directa baja la proporción de egresos favorables de 54% a 47%. Por su parte, el conjunto de proyectos de la Red Sename administrados por OCAs muestran una tendencia positiva aunque moderada de crecimiento de egresos favorables.

Comparando los proyectos de un mismo eje de ejecución según su tipo de administración, se observa que los de Justicia Juvenil mostraban niveles de egresos favorables similares entre proyectos administrados por OCA y Administración directa. En los años 2010 y 2011 los administrados por OCAs sufren una fuerte alza que los sitúa en un 61% de egresos favorables.

En el caso del eje de Protección de Derechos, se mantiene la relación entre los administrados por OCAs y por Sename, a favor de los primeros. Si bien se evidencia una tendencia al aumento de la proporción de egresos favorables en forma sostenida a favor de la Administración Directa.

8.2.2 Reingresos al Sistema

Los indicadores que se presentan a continuación buscan conocer cuál es la magnitud de niños, niñas y adolescentes que una vez egresados vuelven a ingresar al sistema. Este indicador se concibe con el fin de visibilizar todos los reingresos que presentan los egresados de los Sistemas de Protección de Derechos y de Justicia Juvenil. La importancia de medir el nivel de reingreso de los beneficiarios egresados radica en que no se cuenta con otra información que permita saber si es efectiva la restitución de derechos y/o la reinserción social tras la finalización de la atención entregada por Organismos Colaboradores Acreditados o por el mismo Servicio.

Un reingreso consiste en un nuevo ingreso que presente un niño atendido tras haber registrado una fecha de egreso, en cualquier modalidad de atención, temática o eje de ejecución. Se le atribuye al año en que este nuevo ingreso se produce. Dado que un mismo niño, niña o joven puede tener más de un reingreso a alguno de los puntos de la Red Sename, se calcula cada reingreso con respecto a la fecha de egreso más cercana en el tiempo, en cualquier modalidad de atención, temática o eje de ejecución que se utilice de referencia de reingreso.

Los indicadores presentados a continuación tienen por objetivo global medir el “No Reingreso” de los egresados de la Red SENAME hacia ésta misma Red, de los egresados de Protección de Derechos respecto de la Red SENAME, y de los egresados del Sistema de Justicia Juvenil hacia la Red SENAME.

Tabla 8.6 Evolución del Porcentaje de No Reingresos hasta 36 meses Red SENAME Sistema de Protección de Derechos y Sistema de Justicia Juvenil Período 2007 - 2010

No Reingresa	2007	2008	2009	2010
Protección de Derechos	64%	67%	66%	69%
Justicia Juvenil	46%	42%	45%	49%
Red SENAME	62%	64%	63%	66%

FUENTE: Elaboración propia en base a información SENAINFO

El porcentaje de quienes no reingresan corresponde a beneficiarios egresados que no reingresan hasta 36 meses después de su egreso. Cabe destacar que la mayoría de los reingresos se producen hasta 12 meses tras el egreso respectivo.

Tanto para la Red SENAME, el Sistema de Protección de Derechos y el Sistema de Justicia Juvenil, el porcentaje de no reingresos se ha mantenido relativamente estable durante el período.

El Sistema de Justicia Juvenil presenta los porcentajes de no reingreso más bajos en comparación a los otros dos sistemas, donde aquellos que no reingresan alcanzan sobre los dos tercios. Es normal que Justicia Juvenil presente tasas de reingreso más altas por las características propias de la población que atiende.

Actualmente el Servicio enfatiza la medición de este indicador, sin embargo, se recomienda aumentar el grado de exigencia de los indicadores de reingreso, modificando éstos o agregando nuevos con el fin de que sea posible observar el reingreso no sólo al mismo tipo de modalidad o al mismo Eje del último egreso ocurrido sino el reingreso a todo el sistema de la Red Sename.

8.2.3 Egresados de Protección que Reingresan a la Red de Justicia Juvenil

De acuerdo a la información del Formulario H, a través de este indicador se intenta observar la efectividad del Sistema de Protección de la institución como “barrera de contención” respecto del Sistema de Justicia Juvenil en un período de tiempo.

El indicador calculado es: “Porcentaje de adolescentes egresados del Sistema de Protección que ingresan a medidas y sanciones del Sistema Justicia Juvenil respecto del total de adolescentes egresados del Sistema de Protección”

**Tabla 8.7 Reingreso a Justicia Juvenil para Egresados del Sistema de Protección
Período 2007 - 2011**

Reingreso a Justicia Juvenil desde Protección	2007	2008	2009	2010
No reingresa a DJJ	94%	96%	96%	97%
Reingresa antes de 12 meses ¹¹³ a DJJ	3%	2%	2%	2%
Reingresa después de 12 meses a DJJ	3%	2%	2%	1%
Total	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia en base a información de SENAINFO

Según el cálculo realizado, la cantidad de reingresos a la red de Justicia Juvenil por parte de los egresados al Sistema de Protección es mínima, alcanzando valores para el período menores al 5% durante casi todo el periodo evaluado.

En cuanto a los reingresos a Justicia Juvenil de los adolescentes egresados de programas de Administración Directa del eje de Protección de Derechos, se observan menores porcentajes de no reingreso que en el cuadro anterior, con una tendencia al alza durante el período:

Tabla 8.8 Reingreso a Justicia Juvenil para Egresados de programas de Administración Directa del Sistema de Protección, Período 2007 - 2011

Reingreso a Justicia Juvenil desde Protección	2007	2008	2009	2010
No reingresa a DJJ	74%	78%	78%	82%
Reingresa antes de 12 meses	13%	12%	14%	15%
Reingresa después de 12 meses	14%	10%	8%	3%
Total	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia en base a información de SENAINFO

Esta diferencia con el resto de los egresados de Protección puede explicarse porque a la Administración Directa ingresan los casos de mayor nivel de complejidad, siendo común que se trate de menores de 14 años que han cometido infracción de ley.

¹¹³ Se incluye a todos los egresados de Protección de Derechos que ingresan a Justicia Juvenil en un plazo de hasta 12 meses desde su egreso.

Si bien sería del mayor interés para las políticas públicas poder hacer un seguimiento de los casos desde el inicio del sistema de protección hasta eventualmente su impacto en otros sistemas de mayor complejidad como es el sistema penal adulto o el sistema judicial de familia, por leyes vigentes no es posible hacer el seguimiento de los casos entre sistemas.

8.3 PROTECCIÓN DE DERECHOS

8.3.1 Causal de Ingreso

La información acerca de las razones de ingreso de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios se consigna en la variable Causal de Ingreso¹¹⁴. No existe información que caracterice detalladamente las vulneraciones de derechos que motivaron el ingreso a los proyectos. Se debiera contar con variables tales como simultaneidad (Nº de derechos vulnerados simultáneamente), cronicidad (tiempo de ocurrencia de la vulneración) e intensidad de la vulneración, y de esa manera se disponga de una acuciosa situación inicial de vulneración de derechos en que ingresa cada niño al sistema.

El cuantioso número de categorías disponibles y especialmente la falta de especificidad de algunas de las más relevantes, dificulta tanto el registro como el análisis agregado a partir de los datos de Senainfo.

Sin una caracterización de las causales de ingreso, no es posible anticipar qué clase de intervención o qué nivel de especialización de ella es requerida por quien ingresa al sistema, ni qué pronóstico es razonable esperar. Es probable que dicha información conste en las “carpetas” o fichas de cada caso pero este tipo de registro está limitado al formato físico, y dificulta el análisis de la información sistematizada a nivel agregado, y en consecuencia, la generación de conocimiento al respecto.

Se recomienda redefinir las categorías de la variable “Causal de Ingreso” con categorías acotadas, mutuamente excluyentes e inequívocas, que estén relacionadas, con los derechos vulnerados de cada caso ingresado. Por otra parte, es relevante consignar en un módulo aparte la situación de la familia, padres o adultos significativos y su nivel de responsabilidad en la vulneración de derechos, dada su importancia para el desarrollo del plan de intervención y una estrategia efectiva para superar definitivamente la situación de vulneración de derechos o de infracción de ley que motivó la entrada al sistema.

Las principales causales de ingreso de los niños, niñas y adolescentes a proyectos del eje de Protección de Derechos se exponen a continuación:

¹¹⁴ Existe la posibilidad de consignar tres categorías de Causal de Ingreso: 1º, 2º y 3º causal de ingreso. Sólo la primera es de registro obligatorio. Las variables 2º y 3º presentan una importante cantidad de casos perdidos.

Tabla 8.9 Distribución Porcentual de Causales de Ingreso (3 primeras), Eje de Protección de Derechos Período 2007 – 2011

Causal de Ingreso	2007	2008	2009	2010	2011
Victima de negligencia	9%	10%	12%	14%	15%
Protección	9%	9%	11%	11%	10%
Testigo de violencia intrafamiliar	7%	7%	9%	9%	10%
Inhabilidad de uno o ambos padres	3%	5%	6%	7%	8%
Víctima de abuso sexual	7%	7%	7%	8%	7%
Peligro material o moral del niño	6%	7%	7%	7%	7%
Interacción conflictiva con los padres o adultos a cargo	5%	6%	6%	6%	6%
Otras causas con menos de 5% de frecuencia	55%	50%	41%	38%	37%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia en base a información de SENAINFO

Las tres principales causales de ingreso del año 2011 son “Víctima de negligencia” con un 15%, Protección y Testigo de Violencia Familiar, ambas con un 10%.

La falta de especificidad de la causal “Víctima de Negligencia” y la causal genérica de “Protección”, “Inhabilidad de uno o ambos padres”¹¹⁵, o “Peligro moral o material del niño” impide obtener información detallada acerca de la variable principal que se debiera medir y que corresponde a situación inicial de los Derechos Vulnerados de cada niño, niña y adolescente, y por lo tanto, estimar el tipo de intervenciones o prestaciones que requiere cada beneficiario.

En cuanto a la evolución interanual, se incrementan fuertemente las causas de Víctima de Negligencia, Testigo de Violencia Intrafamiliar e Inhabilidad de uno o ambos padres. El resto de las causales se han mantenido relativamente estables durante el período.

8.3.2 Tiempo de Permanencia

Los tiempos de permanencia para el Sistema de Protección de Derechos fueron calculados para las principales modalidades que explican el 70% del gasto, estas modalidades corresponden a PIB, RPM, PRM, PIE, OPD, DAM, FAE. Dada la naturaleza de los proyectos y programas los tiempos de permanencia entre estos difieren de manera considerable unos de otros.

De acuerdo a la tabla siguiente se aprecia que los tiempos de permanencia muestran estabilidad a través de los años, a excepción de las modalidades PIB y PIE.

¹¹⁵ Esta causal corresponde a una hipótesis de trabajo de los equipos, y no necesariamente a la condición de inhabilidad parental decretada por un Tribunal. El punto es que es necesario detallar qué tipo de vulneraciones observadas por el equipo lo llevaron a formarse esa convicción, con el fin de contar con información de mejor calidad.

Tabla 8.10 N° de Meses de Permanencia promedio de egresados de las modalidades principales, Eje de Protección de Derechos, Período 2007 - 2011

Modalidad de ejecución	2007	2008	2009	2010	2011
Residencia para Mayores (RPM)	37	36	34	36	36
Familia de Acogida Especializada (FAE)	s/i	39	33	39	34
Programa de Reparación de Maltrato (PRM)	13	13	16	16	16
Programa de Intervención Breve (PIB)	8	13	16	16	15
Programa de Intervención Especializada (PIE)	8	10	16	14	14
Oficina de Protección de Derechos (OPD)	6	8	8	8	8
Diagnóstico (DAM)	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7

FUENTE: Elaboración propia en base a información de SENAINFO

Se destacan las altas permanencias en las Residencias para Mayores (RPM) y en los proyectos de Familia de Acogida Especializada, donde los promedios alcanzan alrededor de 3 años.

Las modalidades de este eje de ejecución que son administradas directamente por Sename presentan los siguientes tiempos promedio en meses para sus egresados:

Tabla 8.11 N° de Meses de Permanencia promedio de egresados de las modalidades principales, Eje de Protección de Derechos, Período 2007 - 2011

Modalidad de ejecución	2007	2008	2009	2010	2011
Centro de Tránsito y Distribución (CTD)	1,1	1,1	1,6	3,0	2,8
Centro de Tránsito y Distribución para Lactantes y Preescolares (CTL)	5,5	5,2	6,0	8,0	8,4

FUENTE: Elaboración propia en base a información de SENAINFO

En este caso se observan promedios de permanencia crecientes durante el período. La permanencia de 8 meses en un Centro de Tránsito y Distribución para el caso de Lactantes y Preescolares, bajo el concepto de que se trata de una modalidad de tránsito, se considera excesivo.

Más allá de los comentarios acerca de las tendencias que se aprecian en cuanto a los tiempos de permanencia, es necesario destacar que la evaluación sobre el desempeño de cada modalidad a partir de este indicador debería realizarse contrastando los tiempos de permanencia efectivos con los recomendados técnicamente. De hecho y como se ha mencionado anteriormente en este informe, el tiempo de permanencia adecuado o deseable – indicador de un buen desempeño – dependerá de los requerimientos técnicos de cada modalidad y los diagnósticos practicados al niño al inicio de la intervención.

A continuación se compara el tiempo real de permanencia con los tiempos indicados en las Bases Técnica de los Programas, construyendo un indicador de Porcentaje de Sobreatención que se calcula dividiendo el Tiempo Real con el Tiempo señalado en las Bases Técnicas.

**Tabla 8.12 Porcentaje de Sobreatención (Tiempo Real versus Bases)
Año 2011**

MODALIDAD DE EJECUCIÓN	Permanencia Real	Permanencia Según Bases Técnicas	% Sobreatención Permanencia Real / Bases -1
Residencia para Mayores (RPM)	36	18	100%
Familia de Acogida Especializada (FAE)	34	24	42%
Programa de Intervención Especializada (PIE)	14	21	-33%

FUENTE: Elaboración propia en base a información de SENAINFO

Según las bases técnicas, la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en las Residencias para Mayores no debería superar los 18 meses y según la información de Senainfo, un niño/a en promedio permanece el doble de lo indicado en las bases. En cuanto a la Familia de Acogida Especializada, las bases técnicas indican que la estadía idealmente no debe superar los 24 meses, sin embargo, en promedio los menores permanecen un 42% más del tiempo que señalan las bases técnicas.

Respecto del Programa de Intervención Especializada, según las bases técnicas la estadía de los niños, niñas y adolescentes no debería sobrepasar los 21 meses considerando el análisis situacional de los niños, niñas y adolescentes y elaboración y ejecución del plan de intervención familiar y comunitaria. Según lo observado, los promedios de permanencia son inferiores al convenido en las bases técnicas en un tercio.

8.3.3 Egresos Favorables

El aumento de la proporción de egresos favorables podría ser considerado como un indicador de que los proyectos mejoran su desempeño. En la medida que logran egresar mayores proporciones de beneficiarios por causas relativas al cumplimiento del Plan de Intervención, y que egresan por causas “positivas” como por ejemplo, “egreso con familia”, en lugar de hacerlo por abandono o derivación a otro proyecto. Por otra parte, ya que la calificación de “egreso favorable” es realizada por parte de los equipos de los proyectos, podría suponerse que existen incentivos para que registren una mayor proporción de egresos favorables que los efectivos, en la medida en que ello afecte la evaluación hecha por Sename.

Por lo tanto, interesa saber no sólo cuántos egresan, sino qué porcentaje de los egresados lo hacen favorablemente. Esto en relación con la hipótesis de que los egresos favorables podrían tener menor probabilidad de ser vulnerados nuevamente o de cometer infracciones en el caso de Justicia Juvenil, y por lo tanto de reingresar a la red SENAME en el futuro.

Los tipos de egresos de los beneficiarios de programas de Protección de Derechos se presentan en la tabla siguiente:

**Tabla 8.13 N° y % Egresados Favorables Sistema de Protección de Derechos
Período 2007 - 2011**

Tipo de Egreso	2007	2008	2009	2010	2011
Egreso Favorable	59%	58%	60%	61%	63%
Egreso No Favorable	41%	42%	40%	39%	37%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia en base a información de SENAINFO

El eje de Protección de Derechos mantiene sus niveles de egresos favorables entre quienes egresan del conjunto de programas año a año, con una tendencia sostenida al alza. No se constata ningún cambio mayor que pueda asociarse a modificaciones en las definiciones estratégicas de la institución o niveles de financiamiento disponibles para cada año.

Los egresos favorables, pasan de un 59% en 2007 a un 63% el año 2011. Por las razones ya expuestas, esta tendencia va en el sentido correcto, aunque es necesario que continúe creciendo la proporción de egresos favorables en tanto refiere al correcto trabajo técnico de los equipos de los proyectos ejecutados.

Si se comparan las proporciones de egresos favorables según el tipo de administración de los proyectos, se tiene lo siguiente:

Tabla 8.14 N° y % Egresados Favorables Sistema de Protección de Derechos según tipo de administración, Período 2007 - 2011

Tipo de Egreso	2007		2008		2009		2010		2011	
	AD	OCA								
Egreso Favorable	48%	60%	49%	58%	51%	61%	55%	61%	56%	63%
Egreso No Favorable	52%	40%	51%	42%	49%	39%	45%	39%	44%	37%
Total	100%									

FUENTE: Elaboración propia en base a información de SENAINFO

Para todos los años es claro que los proyectos de Administración Directa presentan menores proporciones de egresos favorables que los administrados por OCAs. También es posible observar una tendencia al alza sostenida por parte de los proyectos de Administración Directa, lo que reduce la brecha existente entre ambos tipos de administración. Sin embargo, la razón de mantener un sistema operado directamente es hacerse cargo de la complejidad de estos niños de manera tal de otorgarles la complejidad de la prestación que requieren para ser reintegrados a su familia o adultos significativos. En este caso, uno debiese esperar que ambos sistemas lograsen resultados similares a este nivel. Asunto que como muestran los datos no ocurre.

Los egresos favorables según las modalidades principales se presentan a continuación. Prácticamente la mayoría alcanzan egresos favorables superiores al 60% y llama positivamente la atención que las modalidades de Familias de Acogida y de Intervención Breve tengan egresos favorables sobre el 80%. Solo en el caso de la modalidad de Diagnóstico (DAM) se alcanza poco más un 50% de egresos favorables.

Tabla 8.15 Evolución del Porcentaje de Egresos Favorables de las Modalidades Principales, Protección de Derechos, Período 2007 - 2011

Modalidad	2007	2011
Familia de Acogida Especializada (FAE)	S/I	81%
Residencia para Mayores de 6 años (RPM)	66%	72%
Programa de Intervención Breve (PIB)	54%	81%
Programa de Reparación de Maltrato (PRM)	69%	84%
Programa de Intervención Especializada (PIE)	28%	72%
Oficina de Protección de Derechos (OPD)	64%	69%
Diagnóstico (DAM)	59%	53%
TOTAL SISTEMA DE PROTECCION	59%	63%

FUENTE: Elaboración propia en base a información de SENAINFO

Como se vio en las tablas anteriores, estas modalidades exhiben porcentajes de egresos favorables de un orden de magnitud superior que los de proyectos de Administración Directa. Salvo la modalidad de Diagnóstico, se observa que todas las principales modalidades presentan niveles de egresos favorables más altos que los del Sistema de Protección en general. De los egresados de las modalidades FAE, PIB y PRM en 2011, más del 80% lo hace de manera favorable, lo que es positivo.

Además, la mayoría de las modalidades analizadas presentan fuertes alzas de la proporción de egresados favorables si se compara el inicio con el fin del período, que podrían estar relacionadas con un mejor desempeño de los equipos de trabajo, así como del logro de los objetivos planteados por la intervención.

No obstante lo anterior, la proporción de egresos favorables del total de egresados no es equivalente a afirmar que ha existido restitución de los derechos que estaban vulnerados al inicio de la intervención, o que se ha logrado la reinserción social deseada.

Por otra parte, resulta imprescindible incorporar otras variables complementarias al egreso favorable como es el caso de “Grado de cumplimiento del Plan de Intervención”, variable para la cual se debe completar la información pues en más del 35% de los casos no hay información completa para ella.

8.3.4 Reingresos

a) Reingreso de Lactantes y Preescolares

Nombre del Indicador Formulario H:

“Porcentaje de niños/as que egresan favorablemente de los centros y programas de protección que atienden a lactantes y preescolares que no reingresan en 12 meses, respecto del total de niños/as egresados en el período t”.

Este indicador es calculado por SENAME con el fin de visibilizar a los menores de 6 años que egresan de centros y programas de protección que atienden a lactantes y preescolares, y determinar si la intervención efectuada contribuye a que los niños/as no reingresen a la red.

Tabla 8.16 Evolución Porcentaje de No Reingreso a Red SENAME de Egresados Favorables de Centros y Programas para lactantes y preescolares, Período 2007 - 2010

Reingreso	2007	2008	2009	2010
No Reingresa	26%	28%	31%	39%
Reingreso antes 12 meses	62%	59%	58%	57%
Reingreso entre 12 y 36 meses	12%	13%	11%	4%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia en base a información de SENAINFO

Para el cálculo de estas cifras se incorporaron los proyectos RPP, RPL y CTL, en base a los egresos de niños atendidos. El 44% de no reingresos en 2010 en 12 meses (39%+4%) se acerca al 45% disponible en el formulario H para ese año.

Si se observa el período analizado, se advierte una tendencia hacia al alza de quienes no reingresan a la Red desde un 26% a un 39%. Se considera positivo este aumento de no reingresos en el tiempo. No obstante, es necesario señalar que cerca del 60% de niños pequeños vuelven a reingresar, con lo que se ve iniciada desde muy temprano una historia de intervención psicosocial e institucionalización. Es probable que el trabajo reparatorio con los niños y niñas atendidos no sea suficiente para generar cambios en el origen de las vulneraciones sufridas.

Al respecto, se abre la pregunta acerca de la conveniencia de apostar por una intervención de mayor nivel de calidad, pertinencia y efectividad para los beneficiarios que se encuentren en la primera infancia, con el objetivo de detener de raíz la escalada de vulneraciones a lo largo de su vida y sus consecuencias.

b) Reingreso a Centros de Diagnóstico Residencial (CDR) de Egresados de CDR

Nombre del Indicador Formulario H:

“Porcentaje de niños, niñas y adolescentes con egresos por causales asociadas a la intervención que no reingresan en un período de 12 meses a centros CDR de administración directa en relación al total de egresados”

Este indicador busca conocer la proporción de reingreso de aquellos niños/as y adolescentes egresados de Centros de Diagnóstico Residencial de Administración Directa al mismo tipo de programa, tras 12 meses de su egreso. Es necesario recordar que estos centros (actuales CREAD) atienden población de alto grado de complejidad. Es necesario señalar que en este caso no corresponde presentar la información separada según tipo de administración, pues se trata de proyectos de Administración Directa.

Tabla 8.17 Porcentaje de No Reingreso a CDR de Egresados de CDR, Período 2007 -2010

Reingreso	2007	2008	2009	2010
No Reingresa	75%	78%	80%	82%
Reingreso antes 12 meses	18%	16%	14%	16%
Reingreso entre 12 y 36 meses	7%	6%	6%	2%
Total	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia en base a información de SENAINFO

A lo largo del período se ha producido un incremento positivo de quienes no reingresan, desde un 75% a un 82%, lo que se considera favorable.

No obstante, la magnitud de los reingresos es alta pues alcanza a un 18% en los egresados del 2010. Es probable que si se consideran otras modalidades para medir el reingreso, esta cifra se eleve. En este sentido, se recomienda calcular el porcentaje de reingreso de los egresados de centros CDR incluyendo todas las modalidades ofertadas por SENAME, especialmente las del eje de Justicia Juvenil ya que en esta modalidad se atienden los niños inimputables por edad a la ley penal juvenil. En consecuencia, es de esperar que si el centro no está preparado para reparar las vulneraciones sufridas por el niño este termine siendo atendido en el mediano plazo por las modalidades del eje de Justicia Juvenil.

c) Reingreso de Egresados de OPDs a Programas de Complejidad

Nombre del Indicador Formulario H:

“Porcentaje de niño(a)s egresado(a)s en el ámbito de protección, de las Oficinas de Protección de Derechos (OPD) ejecutadas por Organismos Colaboradores Acreditados con intervención exitosa que no reingresan a programas de complejidad en un período de 12 meses”

El indicador tiene por objetivo evaluar el trabajo que realizan los equipos de las Oficinas de Protección de Derechos (OPD) en las atenciones directas de niños vulnerados en sus derechos. Es de suma importancia conocer cuántos niños, niñas y adolescentes que han ingresado para recibir atenciones en las OPD reingresan a programas de la Red de Protección, sin considerar las derivaciones realizadas desde las OPD’S a otras modalidades de la Red.

Los resultados para este indicador se encuentran en la tabla siguiente. Es necesario señalar que en este caso no corresponde presentar la información separada según tipo de administración, pues se trata de proyectos que administran OCAs de acuerdo a la formulación del indicador. Como advertencia, el valor del indicador en 2010 según el Formulario H es de 74% y en los cálculos del presente estudio se llega a un 96%.

**Tabla 8.18 Porcentaje de Reingreso de Egresados de OPDs a Programas de Complejidad
Período 2007 al 2010**

Reingreso	2007	2008	2009	2010
No reingresa	94%	95%	95%	96%
Reingreso antes de 12 meses	2%	2%	3%	4%
Reingreso posterior a 12 meses	4%	3%	2%	0%
Total	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia en base a información de SENAINFO

Es positivo señalar que una mayoría de quienes egresan de OPD no reingresan a Programas de Complejidad.

Sin embargo, se recomienda calcular el indicador con respecto a otras modalidades del Sistema de Protección, ya que cualquier reingreso a la Red implica una nueva vulneración de derechos que es importante visibilizar. Esto es especialmente importante bajo el supuesto de que sólo algunas comunas cuentan con programas de complejidad (proyectos especializados) donde puedan ser derivados los niños atendidos por las OPDs.

Por otra parte, se sugiere monitorear qué sucede con los ingresos al Sistema de Justicia Juvenil de todos los egresados de las OPD, con el fin de obtener más información acerca del desempeño de este tipo de programas.

d) Reingreso de Egresados Favorables de Proyectos Especializados al Mismo Modelo de Atención

Nombre del Indicador Formulario H:

“Porcentaje de niños/as y adolescentes que egresan favorablemente de los proyectos de protección especializados ejecutados por OCA que no reingresan en un período de 12 meses al mismo modelo de atención respecto al total de egresados de estos proyectos”

Este indicador agrupa la totalidad de proyectos especializados en materia de Protección y tiene como objetivo evaluar el nivel de reingreso de los niños, niñas y adolescentes egresados de estos proyectos al mismo modelo de atención. Es necesario señalar que en este caso no corresponde presentar la información separada según tipo de administración, pues se trata de proyectos que administran OCAs de acuerdo a la formulación del indicador.

Se puede observar en el cuadro siguiente que la evolución interanual de los no reingresos para los programas especializados, tiene un aumento importante en el período, subiendo desde un 59% a un 74%. Esta cifra es significativamente superior si se le compara con los otros programas analizados.

Tabla 8.19 Porcentaje de evolución de No Reingreso de Egresados de Proyectos Especializados en mismo modelo, Período 2007 - 2010

Tipo de reingreso	2007	2008	2009	2010
No reingresa	59%	66%	70%	74%
Reingreso antes de 12 meses	29%	24%	22%	23%
Reingreso posterior a 12 meses	12%	11%	8%	3%
Total	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia en base a información de SENAINFO

El criterio de reingreso a un mismo modelo de atención puede considerarse reducido. Se sugiere medirlo con respecto a otros universos de referencia, como el eje de Protección de derechos en general, o la red Sename en su conjunto.

e) Reingresos de Egresados de Programas de Prevención a la Red SENAME

Nombre del Indicador propuesto del Estudio:

“Porcentaje de niños, niñas y jóvenes que egresan de Programas de Prevención y no reingresan en los 12 meses siguientes a su egreso a la red SENAME”.

El objetivo de los Programas de Prevención Comunitaria es prevenir las vulneraciones de derechos en niños, niñas y adolescentes en un territorio determinado, vinculando a niños, niñas y adolescentes, sus familias y actores comunitarios clave.

En la tabla siguiente se resume la evolución de los reingresos de los egresados de este tipo de programas respecto de la Red SENAME en general.

Tabla 8.20 Porcentaje de Reingresos de Egresados de Programas de Prevención a la Red SENAME, Período 2007 - 2010

Reingreso	2007	2008	2009	2010
No reingresa	44%	51%	31%	39%
Reingresa antes de los 12 meses	46%	39%	58%	57%
Reingreso después de los 12 meses	10%	10%	11%	4%
Total	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia en base a información de SENAINFO

Los niveles de reingresos exhibidos son notablemente más bajos que los de indicadores anteriores, que medían reingresos hacia la misma modalidad de la que se había realizado el egreso. Esto refuerza la idea de comparar los indicadores de niveles de reingresos con referencia a distintos universos.

Además, este indicador levanta una señal de alerta respecto de la efectividad que tiene este programa de prevención en el logro de sus objetivos. Ya sea en vincular a los niños, familias y actores sociales de la comunidad, o la capacidad que tiene la red social de proteger efectivamente de una eventual vulneración de derechos a los niños riesgosos.

f) Reingresos de egresados de Residencias de Protección a la Red SENAME

Nombre del Indicador Propuesto por el Estudio:

“Porcentaje de niños, niñas y jóvenes que egresan de Centros Residenciales de Protección y No Reingresan a la red SENAME”.

Este indicador tiene como objetivo conocer la magnitud de reingreso de los niños y adolescentes a la red SENAME por parte de los egresados de Residencias del Sistema de Protección de Derechos. Esto es relevante dado que, según información de SENAINFO, los tiempos de permanencia promedio en Residencias son los más altos de todas las modalidades de la Red SENAME. Por otra parte, los niños atendidos por este tipo de programas constituyen un grupo importante de los beneficiarios de SENAME.

Se presentan los niveles de reingreso a la Red SENAME de los niños, niñas y adolescentes que han egresado de las residencias de Protección durante el período 2007 - 2010. Si bien las dos modalidades de administración directa del eje de Protección de Derechos tienen un componente residencial, no fueron consideradas en el grupo de modalidades para calcular este indicador.

Tabla 8.21 Porcentaje de reingresos de egresados de Residencias de Protección a la Red SENAME Período 2007 - 2010

Reingreso	2007	2008	2009	2010
No Reingresa	54%	55%	58%	63%
Reingreso antes 12 meses	33%	33%	32%	34%
Reingreso posterior a 12 meses	13%	12%	10%	3%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia en base a información de SENAINFO

Los niños, niñas y adolescentes egresados de Residencias de Protección tienen niveles de no reingreso que se consideran favorables, dada la complejidad de las vulneraciones que los llevaron a ser separados de su familia por orden de una medida de Protección de un Tribunal. Dado los largos tiempos de permanencia de los egresados de este tipo de proyectos, cabe preguntarse cuántos de los egresados han cumplido ya el límite de edad (18 años) para ingresar a proyectos Sename, y es por ello que no lo hacen y pasan a formar parte de quienes no reingresan.

No obstante lo anterior, se considera positivo el aumento de los beneficiarios que no reingresan a la red tras haber sido egresados de Residencias de Protección, que crece desde un 54% en 2007 a un 63% en el año 2010. Por último se aprecia que la mayoría de los reingresos se produce antes de 12 meses del egreso respectivo.

g) Reingresos de Egresados de Programas de Familias de Acogida a la Red SENAME

Nombre del Indicador Propuesto:

“Porcentaje de niños, niñas y jóvenes que egresan de los Programas de Familias de Acogida y no reingresan a la red SENAME”

Este indicador fue propuesto pues se considera clave evaluar, el desempeño de los programas de Familia de Acogida en comparación a las Residencias, ya que pueden considerarse modalidades sustitutas. Es necesario señalar que en este caso no corresponde presentar la información separada según tipo de administración, pues se trata de proyectos que administran OCAs de acuerdo a la formulación del indicador.

Los resultados obtenidos para el período se presentan a continuación:

Tabla 8.22 Porcentaje de reingresos de egresados de Programas de Familias de Acogida a la Red SENAME, Período 2007 - 2010

Reingresos	2007	2008	2009	2010
No reingresa	67%	70%	69%	75%
Reingreso antes de 12 meses	22%	17%	23%	21%
Reingreso posterior a 12 meses	11%	13%	8%	4%
Total	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia en base a información de SENAINFO

Se considera positivo que entre 2007 y 2010 haya aumentado de manera sostenida la proporción de egresados de Familias de Acogida que no reingresan a la Red, pasando de un 67% a un 75%. A su vez, ha disminuido el nivel de reingresos totales. Se observa nuevamente que la mayoría de ellos se produce antes de 12 meses del egreso.

Si se compara las cifras de No Reingresos entre las Familias de Acogida y las Residencias se observa una diferencia importante donde, para las Residencias, no reingresa el 63% de los egresados, en cambio en la Familias de Acogida no reingresa un 75% de sus beneficiarios. Es necesario plantear la pregunta acerca del eventual mejor desempeño en cuanto a eficacia en evitar nuevos ingresos por vulneraciones posteriores al egreso de las Familias de Acogida en comparación con las Residenciales de Protección. Esta situación de resultados a favor de la Modalidad de Familias de Acogida también se genera con el indicador de Egresos Favorables donde las Familias de Acogida llegan aun 81% mientras que las Residencias a un 72% de egresos favorables.

h) Reingresos de Egresados de Programas Ambulatorios de Intervención a la Red SENAME

Nombre del Indicador Propuesto en el Estudio:

“Porcentaje de niños, niñas y jóvenes que egresan de los Programas Ambulatorios de Intervención y No Reingresan en la red SENAME”.

Para el cálculo de este indicador se utilizaron las modalidades vinculadas a los programas ambulatorios de Intervención, dentro de los que destacan las modalidades Programa de Intervención Breve, Programa de Intervención Especializada y Programa de Reparación del Maltrato. Es necesario señalar que en este caso no corresponde presentar la información separada según tipo de administración, pues se trata de proyectos que administran OCAs de acuerdo a la formulación del indicador.

Los resultados para este indicador entre 2007 y 2010 se resumen en la tabla siguiente:

Tabla 8.23 Porcentaje de Reingresos de Egresados de Programas Ambulatorios a la Red SENAME, Período 2007 - 2010

Reingreso	2007	2008	2009	2010
No reingresa	75%	77%	78%	81%
Reingreso antes de 12 meses	15%	14%	15%	17%
Reingreso posterior a 12 meses	10%	9%	7%	3%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a información de SENAINFO

En general, se observan cifras de no reingresos mayores que el del resto de los indicadores revisados. Estas cifras se consideran como positivas, pues podrían estar haciendo referencia a la capacidad de contención de los programas ambulatorios en la escalada de nuevos reingresos originados por nuevas vulneraciones y/o infracciones de ley.

8.4 INDICADORES JUSTICIA JUVENIL

8.4.1 Causal de ingreso

En el Eje de Justicia Juvenil existe un exceso de categorías para la variable causal de ingreso de SENAINFO, pues se registra cada infracción según una extensa tipificación. Por lo tanto, se cuentan 111 categorías posibles. Surge la pregunta acerca de la utilidad de este tipo información, pues por una parte dificulta el registro a los equipos, y por otra, el análisis de la información si las categorías de respuesta no se encuentran agrupadas. En este sentido, se sugiere simplificar las categorías. La consultora señala que el Servicio manifestó que habían detectado este problema, y se encuentran realizando gestiones para lograr la modificación de algunas variables de Senainfo, y en particular en este caso.

A continuación se resumen las principales causales de ingreso a proyectos de Justicia Juvenil entre 2007 y 2011 para los jóvenes vigentes de cada año:

**Tabla 8.24 Distribución Porcentual de las Principales Causales de Ingreso, Sistema Justicia Juvenil
Período 2007 - 2011**

Causal de ingreso	2007	2008	2009	2010	2011
Robo con intimidación	18%	20%	19%	18%	17%
Robo con violencia	9%	13%	14%	13%	14%
Robo en lugar habitado	5%	10%	11%	11%	11%
Hurto simple	2%	3%	4%	5%	5%
Receptación	2%	3%	3%	4%	5%
Robo en lugar no habitado	3%	5%	5%	5%	5%
Otras causas	53%	34%	34%	34%	36%
Sin información	7%	12%	10%	9%	8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia en base a información de SENAINFO

Las tres principales causales de ingreso corresponden a “Robo” en sus categorías con intimidación, con violencia y en lugar no habitado. Entre las tres agrupan alrededor del 40% de los ingresos a proyectos de Justicia Juvenil durante el período. Las proporciones para ellos se mantienen estables entre 2007 y 2011.

Dada la gran cantidad de categorías de respuesta con bajas frecuencias, “Otras causas” concentra cerca del 40% de los casos y la categoría “Sin información” alcanza a un 8%.

Por otra parte, se sugiere que dentro de la información necesaria de registrar se incluya alguna variable que haga referencia al diagnóstico de la situación de vulneración de derechos del joven, con el fin de contar con información agregada que permita apoyar un Plan de Intervención.

8.4.2 Tiempo de Permanencia

Para el caso de los proyectos de Justicia Juvenil es deseable que el adolescente atendido permanezca durante todo el tiempo que estipule la sanción dictada por el Tribunal, a diferencia de proyectos de Protección en donde interesa minimizar el tiempo entre el ingreso y el egreso siempre y cuando se supere la situación de vulneración de derechos. En este sentido, de acuerdo a lo señalado por el Departamento de Justicia Juvenil, la dificultad de este tipo de proyectos radica en retener a los beneficiarios hasta que completen las medidas y sanciones establecidas.

Las bases técnicas de licitación de los proyectos establecen tiempo de permanencia esperados para cada modalidad. En este caso, se trata del tiempo de duración máximo de las medidas y sanciones asociadas a cada modalidad.

Para los proyectos de Justicia Juvenil que corresponden a las modalidades que representan el 70% del gasto de SENAME, se presentan los tiempos de permanencia de los adolescentes atendidos:

Tabla 8.25 Permanencia promedio de Jóvenes en Proyectos de Justicia Juvenil, Período 2007 - 2011 (Nº de Meses)

Modalidad	2008	2009	2010	2011
Programa de Libertad Asistida PLA	4	8	8	7
Programa de Salidas Alternativas PSA	4	8	10	12
Programa de Libertad Asistida Especial PLE	9	10	10	11
Servicio en Beneficio de la Comunidad SBC	4	4	4	6

FUENTE: Elaboración propia en base a información de SENAINFO

El análisis de los tiempos de permanencia para el Sistema de Justicia Juvenil se realizó a partir del año 2008 pues entra en vigencia la ley 20.084, de acuerdo a esto, los tiempos máximos de cumplimiento de sanción para los adolescentes en programas de libertad asistida y especial no deben superar los tres años y para el Servicio en Beneficio de la Comunidad y Reparación del daño un mínimo de 30 horas y un máximo de 120, no superando las cuatro horas diarias de servicio. En todo caso los tiempos de permanencia estarán regidos por lo dictaminado por los jueces.

Para el caso de los proyectos de modalidades administradas directamente por Sename, las permanencias promedio en meses para sus egresados son las siguientes:

Tabla 8.26 Permanencia promedio de Jóvenes en Proyectos de Justicia Juvenil según tipo de Administración, Período 2007 - 2011, (Nº de Meses)

Modalidad	2007	2008	2009	2010	2011
Centro de Internación Provisoria (CIP)	1,4	2,5	2,5	2,6	2,1
Centro de Observación y Diagnósticos (COD)	0,8	1,6	0,2	0,2	-
Centro de Régimen Cerrado (CRC)	1,5	3,5	5,3	6,2	8,2
Centro Semi Cerrado (CSC)	1,2	2,9	3,8	4,0	4,7
Rehabilitación Conductual Internado (RCI)	4,0	21,0	-	-	-

FUENTE: Elaboración propia en base a información de SENAINFO

Exceptuando del análisis a COD y RCI por ser modalidades que no se encuentran vigentes en la actualidad, es claro que para todas las modalidades ha aumentado el tiempo de permanencia de los egresados, y entre ellos destaca el caso de los Centros de Régimen Cerrado. De todas maneras, se trata de permanencias de una magnitud inferior que la de los proyectos que se desarrollan en medio libre.

8.4.3 Egresos Favorables

Es relevante conocer qué proporción de los adolescentes egresados de los proyectos de Justicia Juvenil egresan de manera favorable. Ya que en el Servicio no se disponen de mediciones acerca de indicadores que den cuenta de la reinserción social efectiva de los jóvenes transcurrido un tiempo de haber egresado de los programas, el observar el resultado al momento de egreso es un indicador importante en la medida en que resultados en términos de no reingresos futuros son atribuibles a los proyectos en la medida que se trate de egresos favorables. También el indicador sobre reingreso de quienes egresaron favorablemente puede entregar una aproximación valiosa para medir el desempeño de un programa.

La siguiente tabla presenta la distribución de egresos favorables y no favorables del total de egresados de proyectos de Justicia Juvenil durante el período.

Tabla 8.27 N° y Porcentaje Egresos Favorables de niños y niñas atendidos por programas de Justicia Juvenil, Período 2007 - 2011

Tipo de Egreso	2007	2008	2009	2010	2011
Egreso Favorable	58%	41%	45%	47%	56%
Egreso No favorable	42%	59%	55%	53%	44%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia en base a información de Senainfo

La proporción de egresos favorables exhibe niveles similares en 2007 y 2011 (58% y 56% respectivamente), teniendo una baja importante en 2008. La caída en 2008 podría estar relacionada a la entrada en vigencia de los proyectos originados a raíz de la Ley 20.084, que puede haber generado cambios tanto en los proyectos, equipos y sus objetivos, como en el perfil de los beneficiarios de Justicia Juvenil.

Con todo, la mantención de niveles de egresos favorables - aun cuando las atenciones y el número de niños atendidos por programas de Justicia Juvenil tuvo aumentos importantes durante el período - es un hecho positivo, pues cada vez una proporción mayor de casos egresan por causas asociadas a la intervención, tienen algún grado de cumplimiento del Plan Individual de Intervención o egresan por causas favorables. No obstante, es necesario continuar enfatizando la necesidad de disminuir los egresos por derivación a otro proyecto, abandono o bien por causas no asociadas a la intervención.

Tabla 8.28 N° y Porcentaje Egresos Favorables de niños y niñas atendidos por programas de Justicia Juvenil según tipo de administración, Período 2007 - 2011

Tipo de Egreso	2007		2008		2009		2010		2011	
	AD	OCA								
Egreso Favorable	60%	57%	46%	39%	42%	45%	51%	51%	41%	61%
Egreso No Favorable	40%	43%	54%	61%	58%	55%	49%	49%	59%	39%
Total	100%									

FUENTE: Elaboración propia en base a información de Senainfo

Como se observa, a lo largo del período se invierte el sentido de la relación entre los proyectos de AD y los administrados por OCAs, pues se inicia habiendo porcentajes de egresos favorables más altos para los proyectos de administración directa, y se revierte la tendencia en 2009, igualando en 2010 y llegando a superar por 20 puntos los segundos a los primeros. Detrás de estos resultados siempre subyace la pregunta por el efecto del mayor nivel de complejidad de quienes deben cumplir sus sanciones en regímenes cerrados en lugar de medio libre. Actualmente el Servicio no utiliza alguna métrica de la complejidad de sus beneficiarios, y por ello no se cuenta con ese tipo de información para enriquecer los análisis.

Tabla 8.29 Evolución del Porcentaje de Egresos Favorables de las Principales Modalidades, eje Justicia Juvenil, Período 2007 - 2011

Tipo de Administración	Modalidad	2007	2011
Organismos Colaboradores Acreditados	Programa Salida Alternativa (PSA)	s/i	87%
	Programa de Libertad Asistida (PLA)	49%	81%
	Servicio en Beneficio a la Comunidad	47%	72%
	Programa Libertad Asistida Especial (PLE)	20%	69%
Administración Directa	Centro de Régimen Cerrado (CRC)	22%	54%
	Centro de Internación Provisoria (CIP)	69%	45%
	Centro Semicerrado (CSC)	7%	22%
	Total Sistema de Justicia Juvenil	58%	56%

FUENTE: Elaboración propia en base a información de SENAINFO

Los egresos favorables calculados en base a egresos de atenciones muestran diferencias considerables entre para el año 2011. Los programas de Salida Alternativa y de Libertad Asistida presentan egresos favorables superiores al 80%. Los Servicios a la Comunidad y de Libertad Asistida Especial presentan alrededor del 70%. En general se constata una tendencia al alza de los egresos favorables durante el período.

Los egresos favorables suben considerablemente para los Centros en Régimen Cerrado y Centros de Internación Provisoria con alrededor del 50%. Por último llama la atención que el Centro Semi Cerrado solo alcance un 22% favorable.

8.4.4 Reingresos

a) Egresados de programas SBC según cumplimiento de reparación y/o servicio pactado

Nombre del Indicador Formulario H:

“Porcentaje de adolescentes egresados de SBC, que cumplen efectivamente con la reparación y/o el servicio convenido, respecto del total de adolescentes egresados de SBC”.

Este Indicador mide los resultados de los programas de Reparación del daño y Servicio en Beneficio de la Comunidad, observando la proporción de adolescentes que egresaron con cumplimiento efectivo de la reparación y/o servicio pactado. Ya que el Servicio no cuenta con información sobre reinserción social efectiva de sus egresados, este indicador es una manera adecuada de medir la efectividad de estos programas.

Es necesario señalar que en este caso no corresponde presentar la información separada según tipo de administración, pues se trata de proyectos que administran OCAs de acuerdo a la formulación del indicador. Para el período 2007 – 2011, los resultados son los siguientes:

Tabla 8.30 Porcentaje de Egresados de programas SBC según cumplimiento de reparación y/o servicio pactado, 2007 - 2011

Tipo de egreso	2007	2008	2009	2010	2011
Egreso con cumplimiento	46%	39%	50%	51%	56%
Egreso sin cumplimiento	54%	61%	50%	49%	44%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia en base a información de SENAINFO

A lo largo del período ha aumentado la proporción de egresos con cumplimiento, pasando de un 46% en 2007 a un 56% en 2011. Desde luego, esta tendencia se considera positiva, pues actualmente puede afirmarse que más del 50% de los egresados de este tipo de programas al menos cumplió con lo pactado.

Se sugiere que puede complementarse la información acerca de la efectividad de este tipo de programas midiendo el reingreso al Sistema de Justicia Juvenil por parte de los egresados. Además, se podría comparar si los egresados que cumplieron el servicio pactado tienen niveles de reingreso diferentes al de quienes no lo hicieron, con el fin de chequear si esa distinción – cumplen /no cumplen – tiene sentido.

b) Reingreso a Centros CRC – CSC de Egresados de los mismos Centros

Nombre del Indicador Formulario H:

“Porcentaje de adolescentes egresados de Centros privativos de libertad de cumplimiento de condena (CSC-CRC) que no reingresan a la red sancionados de nuevos delitos dentro de los doce meses siguientes a su egreso”.

Es necesario señalar que en este caso no corresponde presentar la información separada según tipo de administración, pues se trata de proyectos exclusivamente de administración directa de acuerdo a la formulación del indicador.

Ya que el indicador intenta dar cuenta del nivel de reingreso que tiene la población de este tipo de proyectos - modalidad privativa de libertad - , para el cálculo del indicador se asumió que quienes reingresan a Centros CSC – CRC lo hacen por estar sancionado de un delito. Por lo tanto, no es relevante si el reingreso se debía a un delito nuevo o no, pues igualmente se trataba de una infracción de ley.

Tabla 8.31 Reingreso a Centros CRC – CSC de Egresados de los mismos Centros

Reingreso	2007	2008	2009	2010
No reingresa	42%	43%	43%	43%
Reingreso antes de 12 meses	46%	48%	49%	53%
Otros reingresos	12%	9%	8%	4%
Total	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia en base a información de SENAINFO

Según la información disponible, durante el período se mantienen constantes los niveles de reingresos de los egresados de cada año, en torno al 45%. Esto significa que la mayoría de los jóvenes atendidos vuelve a ingresar.

Se reitera la necesidad de medir el reingreso de los egresados de este tipo de Centros con respecto a todo el Sistema de Justicia Juvenil. Si bien es cierto que el ingreso a centros privativos de libertad se asocia a infracciones de ley de mayor gravedad, no por ello deja de ser relevante el ingreso a otro tipo de programas que también están orientados a adolescentes infractores de ley.

c) Reingreso al sistema de Justicia Juvenil de los egresados de programas de sanciones no privativas de libertad

Nombre del Indicador Formulario H:

“Porcentaje de adolescentes egresados de Programas de sanciones No Privativas de Libertad, que no reingresan a la red, sancionados de nuevos delitos, dentro de los 12 meses siguientes a su egreso”.

Este indicador fue incluido por SENAME el año 2012 con el objetivo de ver los resultados intermedios de los programas de Sanciones no privativas de Libertad. Específicamente busca conocer la cantidad de adolescentes que no reingresan sancionados por nuevos delitos a centros y programas de infractores de ley.

Debido a que no se disponía de la información sobre los ingresos vinculados a la sanción por nuevos delitos, este indicador se calculó en términos de reingresos a los programas de medio libre.

Los resultados son los siguientes:

Tabla 8.32 Porcentaje de Reingreso de egresados de Programas de Sanciones No Privativas de Libertad al Sistema de Justicia Juvenil, Período 2007 - 2010

Tipo de reingreso	2007	2008	2009	2010
No reingresa	51%	44%	47%	52%
Reingreso antes de 12 meses	43%	50%	48%	46%
Reingreso posterior a 12 meses	6%	6%	5%	2%
Total	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia en base a información de Senainfo

El porcentaje de no reingreso en 2010 es menor que el presentado por SENAME en el formulario H, que corresponde a un 58%. La diferencia puede deberse a que el indicador de SENAME considera sólo los reingresos motivados por nuevos delitos, los que se agregan a los reingresos causados por el mismo delito del que se había egresado. En este sentido, es relevante distinguir entre quienes reingresan si egresaron favorablemente – y por tanto no tienen sanciones pendientes por un determinado delito – y aquellos que egresaron son haber cumplido con la sanción establecida.

Por otra parte, es claro que la mayoría de los reingresos se produce antes de 12 meses desde el egreso, y por lo tanto, tiene sentido medir el reingreso hasta 12 meses del egreso respectivo. Nuevamente, se recomienda también observar qué sucede con el reingreso al Sistema de Justicia Juvenil en general, incluyendo los centros privativos de libertad.

8.5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.5.1 Conclusiones

- El desempeño del Servicio es medido por un set de indicadores de proceso y resultados diseñados para ello, los cuales se han profundizado en el tiempo. Sin embargo, aún es posible mejorarlos. Primeramente, hay procesos claves que no se están midiendo, en particular la adherencia y asistencia a las principales intervenciones de los niños atendidos por los programas del Servicio. Igualmente falta incorporar indicadores de impacto a nivel de los proyectos. Avanzar en esta última materia se requieren cambios en la ley de subvenciones ya que actualmente los recursos entregados quedan automáticamente desafectados.
- En la actualidad las variables de SENAINFO no entregan información que caracterice detalladamente las vulneraciones de derechos que motivaron el ingreso a los proyectos. Se debería contar con variables tales como simultaneidad (Nº de derechos vulnerados simultáneamente), cronicidad (tiempo de ocurrencia de la vulneración) e intensidad de la vulneración de derecho que afecta al niño una vez que ingresa a SENAME. De esta manera se dispondría de una acuciosa situación inicial de vulneración de derechos a la entrada de cada niño al sistema, la que posteriormente debe ser cotejada al momento de su egreso para evaluar la efectividad de la atención entregada y el grado de cumplimiento de los objetivos que tiene el Servicio en la restitución de derechos vulnerados a los niños atendidos por éste último.
- Las variables causal de ingreso y causal de egreso disponibles en SENAINFO, son claves en el conocimiento diagnóstico de los beneficiarios y sus condiciones tras la intervención de los proyectos. Estas variables presentan problemas para dar cuenta de información sustantiva y sintética acerca de la situación inicial y final de los niños, niñas y adolescentes atendidos. Sin embargo, durante el año 2012 el servicio ha realizado gestiones para abordar activamente este asunto.
- Una dimensión del desempeño de los programas que actualmente está subutilizada por Sename es la proporción de egresos favorables sobre el total de egresos de una modalidad determinada. La clasificación de egresos favorables la realizan los propios proyectos que atienden a los niños, niñas y jóvenes, hecho que podría presentar un sesgo en mostrar mejoras del desempeño en este indicador dependiendo de los incentivos que las OCAs perciban por esta información. Un diagnóstico estandarizado al egreso que mida las mismas variables considerados en el ingreso permitiría un mayor grado de objetividad en la implementación de este indicador. El complemento de este indicador con el cumplimiento del Plan de Intervención, también colabora a diagnosticar más precisamente la situación del egreso.
- Los egresos favorables a nivel de toda la institución Sename alcanza valores cercanos al 60% con un mínimo de un 54% en el año 2008 y su peak en el año 2011 donde alcanza el 62 % de egresos favorables. En general, el desempeño institucional del indicador de egresos favorable es considerado positivo, toda vez que la tendencia interanual es al alza.

**Tabla 8.33 Evolución de la Proporción de Egresos Favorables (%), Ejes de Ejecución y Red SENAME
Período 2007 - 2011**

Egresos Favorables	2007	2008	2009	2010	2011
Protección de Derechos	59%	58%	60%	61%	63%
Justicia Juvenil	58%	41%	45%	47%	56%
Adopción	37%	39%	58%	54%	54%
Total Sename	59%	56%	58%	60%	63%

- Se genera un aumento sostenido en el eje de Protección de Derechos donde se crece desde el 59% a un 63% de egresos favorables. Este eje de atención es el que presenta los mejores resultados institucionales. A su vez, Justicia Juvenil presenta una caída en el año 2008 a nivel de un 41%, pero luego remonta sistemáticamente hasta alcanzar el 56% en el año 2011. Los datos de egresos favorables en el Eje de Adopción también presentan un aumento considerable desde un 37% hasta el 54% en el último período.
- El indicador de desempeño de los proyectos más utilizado por el Servicio es el “No Reingreso” a la red Sename, a un eje de ejecución, o un conjunto de modalidades según sea la modalidad de origen de cada egreso. Las conclusiones se presentan en el siguiente cuadro:

Tabla 8.34 Porcentaje de No Reingresos de egresados de programas de Sename, 2007 - 2010

EJE / Modalidad	2007	2008	2009	2010
JUSTICIA JUVENIL				
Programas de Sanciones no Privativas de Libertad**	51%	44%	47%	52%
Centros de Internación CRC-CSC*	42%	43%	43%	43%
PROTECCION DE DERECHOS				
Oficina de Protección de Derechos****	94%	95%	95%	96%
Centros de Diagnóstico Residencial*	75%	78%	80%	82%
Programas Ambulatorios***	75%	77%	78%	81%
Familia de Acogida Especializada***	67%	70%	69%	75%
Programa de Intervención Especializada*	59%	66%	70%	74%
Residencias de Protección***	54%	55%	58%	63%
Programas de Prevención***	44%	51%	31%	39%
Centros de Tránsito***	26%	28%	31%	39%
Centros y Residencias Lactantes y pre escolares***	26%	28%	31%	39%

Fuente: Elaboración Propia en base a información del Servicio Nacional de Menores.

Notas:

*Se analiza reingreso al mismo programa o centro

**Se analiza reingreso al Sistema de Justicia Juvenil

***Se analiza reingreso a la Red SENAME

****Se analiza reingreso a programas de complejidad

- El nivel de no reingresos de los proyectos de Justicia Juvenil es bajo y se encuentra parejo durante el período con niveles entorno al 50% para Sanciones no Privativas de Libertad y de 43% para centros de internación de administración directa. En el caso de Protección de Derechos los resultados son más alentadores y existe una evolución favorable hacia el aumento de los no reingresos para la mayoría de las modalidades. Es relevante notar que están calculados con diferentes niveles de referencia. Desde luego, es esperable que aquellos que se miden con respecto a la Red Sename en general sean más bajos que aquellos que lo hacen con referencia a conjuntos de modalidades.
- La tercera variable de resultados analizada es el “Tiempo de Permanencia”. Actualmente no todas las modalidades de atención cuentan con una cantidad de tiempo de permanencia establecida en las bases de licitación. Se presenta la permanencia promedio en meses solamente para los egresados de programas de Protección de Derechos. Para el caso de los

proyectos del eje de Justicia Juvenil, el tiempo de permanencia pertinente depende de las sentencias dictaminadas por Tribunales, y varía según cada caso.

Tabla 8.35 Tiempo de Permanencia de egresados de programas de Protección de Derechos, 2007 - 2010 (Meses)

Principales Modalidades	2007	2008	2009	2010	2011
Proyección de Derechos - Ocas					
Residencia para Mayores (RPM)	37	36	34	36	36
Familia de Acogida Especializada (FAE)	S/1	39	33	39	34
Prog. de Reparación de Maltrato (PRM)	13	13	16	16	16
Prog. de Intervención Breve (PIB)	8	13	16	16	15
Prog. de Intervención Especializada (PIE)	8	10	16	14	14
Oficina de Protección de Derechos (OPD)	6	8	8	8	8
Diagnóstico (DAM)	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7
Protección de Derechos - Administración Directa					
Centro de Tránsito y Distribución (CTD)	1,1	1,1	1,6	3	2,8
Centro de Tránsito y Distribución para Lactantes y Preescolares (CTL)	5,5	5,2	6	8	8,4

Fuente: Elaboración Propia en base a información del Servicio Nacional de Menores.

- Una fracción de los niños egresados superan los tiempos de permanencia definidos por bases técnicas de cada modalidad, siendo el caso más grave el de Residencias para Mayores y Familias de Acogida Especializada, en donde los promedios de permanencia alcanzan los 3 años. De acuerdo con recomendaciones de UNICEF, una alta permanencia en estos programas atenta contra el derecho a vivir en familia y por ello es crucial que se disminuyan los tiempos de institucionalización.
- Por otra parte, la similitud entre los tiempos de permanencia de programas especializados (PIE) versus los de programas de intervención Breve (PIB) abre preguntas acerca de la efectividad y focalización de éste último, y del nivel de cobertura de programas especializados. Un bajo nivel de oferta de programas especializados con escasa distribución a lo largo de las comunas del país, podría estar relacionado con la necesidad de atención de casos de mayor complejidad en programas cuyo diseño y financiamiento está adecuado a niños, niñas y jóvenes con problemáticas de menor complejidad.
- La comparación de los resultados obtenidos para dos programas sustitutos correspondientes a Residencias para mayores a 6 años y Familias de Acogida Especializada entrega la evidencia que no hay mayores diferencias en el tiempo de permanencia de los niños en dichos programas. Sin embargo, Familias de Acogida presenta mejores Egresos Favorables, 81% en comparación al 72% de Residencias. A la vez, los No Reingresos presentan una mayor proporción en la modalidad de Familias de Acogida con un 75%, mientras aquellos que no reingresan en Residencias son un 63%. Estos resultados sugieren un mejor desempeño para el programa de Familias de Acogida. Se complementa esta situación con el hecho de que el ingreso por niño promedio de una Familia de Acogida Especializada es inferior en un 25% al de una Residencia para mayores de 6 años. (\$118.000 por niño mensual versus \$157.000).

8.5.2 Recomendaciones.

- La ausencia de un sistema de información integrado, entre las bases de datos de Senainfo, 24 horas, el Sistema Informático de los Tribunales de Familia (SITFA), Ministerio Público y Defensoría Penal Pública, Sistema de Información de Causas del Poder Judicial, Gendarmería, entre otros, impide el aprovechamiento cabal de los datos registrados, así como el seguimiento de casos en su trayectoria por distintos sistemas. Disponer de esta información integrada permite también desarrollar investigaciones para fines de políticas públicas. En consecuencia, se recomienda la necesidad de diseñar un sistema de información que permita articular y empalmar las bases y reducir de esta forma esfuerzos redundantes. Esta iniciativa debiera implementarse mediante convenios institucionales y un administrador que cautele la información sensible. De acuerdo a lo señalado por algunos de estos servicios, esta materia requiere de modificaciones legales que permitan esta interrelación de datos.
- El análisis de la variable “Causal de ingreso” muestra que las categorías de esta son inespecíficas, y en esa medida no entregan información precisa acerca de la vulneración de derechos que motivó el ingreso a la Red Sename. Por otra parte, la gran cantidad de causales para los ingresos dificulta el análisis, pues existe la limitante que no se encuentran agrupadas conceptualmente. Se recomienda que la causal de ingreso sea medida a través de variables separadas: una que indique la categoría legal asociada a la causal del ingreso (Orden del Tribunal o Administrativa), una segunda que se refiera al tipo de causal correspondiente creando grupos mutuamente excluyentes, y una tercera que especifique el tipo de vulneración de derecho sufrida. Por último, debe incorporarse una variable acerca del contexto familiar de vulneración.
- En atención a que la función principal del Servicio es la de restituir derechos y reinsertar socialmente a sus beneficiarios, se recomienda incluir variables referidas a la vulneración de derechos y de inserción social, que permitan contrastar la situación inicial con la del egreso de cada beneficiario. El conocer cabalmente el nivel de intensidad, cronicidad (tiempo de permanencia de la vulneración) y la simultaneidad (Nº de vulneraciones simultáneas) permite desarrollar un buen plan de intervención y la estimación más precisa de sus tiempos de intervención.
- Se considera clave la operacionalización y objetivización de la variable “egresos favorables” incluyendo la evidencia si se superó la vulneración de derecho y si se produjo la reinserción social, estableciéndose como un indicador de desempeño de los proyectos, pues no sólo interesa que los niños, niñas y adolescentes egresen, sino saber en qué circunstancias lo hacen. Adicionalmente, es necesario que el Servicio cruce la información sobre egresos favorables con los reingresos, de modo de constatar si existen distintos niveles de reingreso para ambos grupos.
- Actualmente no todas las bases de licitación establecen el tiempo de permanencia de los beneficiarios en las distintas modalidades de proyecto. Desde luego, la permanencia deseable debe ser definida técnicamente para cada modalidad de atención e idealmente para cada niño de acuerdo a su situación de complejidad en función de diagnósticos estandarizados. Se considera necesario que la permanencia en el proyecto sea considerada como una variable de la medición del desempeño de los programas.
- Llama la atención el alto tiempo de permanencia que alcanzan los niños, niñas y adolescentes en los programas de Residencias y Familias de Acogida. Esta situación vulnera el derecho de vivir en familia por lo cual se recomienda el diseño y futura incorporación de programas de fortalecimiento familiar que promuevan la reunificación de estos niños institucionalizados con sus familias de origen o extendidas. Claramente hay que hacer respetar los tiempos de permanencia establecidos por el Sename y que para residencias es de 1 año y medio, cuando en la realidad este alcanza a los 3 años.

- Los programas de Familias de Acogida Especializada presentan mejores resultados que las Residencias para Mayores de 6 años en el indicador de Egreso Favorable y en el Reingreso, no así en el tiempo de permanencia donde presentan resultados prácticamente similares. Se recomienda privilegiar nuevas plazas para la modalidad de Familias de Acogida en comparación a las Residencias, atendiendo al hecho adicional que las primeras presentan un costo por niño inferior. Al respecto, se sugiere que la institución desarrolle o encargue un estudio que evalúe los resultados finales de las modalidades Residencia y Familias de Acogida a fin de conocer cómo es el desempeño comparado y el impacto de sus intervenciones.
- Se recomienda revisar el plazo para medir los reingresos considerando periodos de 12, 24 y 36 meses. También se considera necesario evaluar el reingreso de los niños no tan solo a la misma modalidad sino también al eje de ejecución, y a la red Sename en su globalidad, con el fin de contabilizar todos los reingresos existentes. Esto bajo el supuesto de que la mayoría de los reingresos indica una nueva vulneración de derechos en contra de un niño, niña y adolescente, o una infracción de ley cometida por un adolescente.
- Se recomienda incorporar la evaluación de procesos claves de la intervención, en particular la adherencia y asistencia de los niños a las actividades medulares de los proyectos. Para lo anterior es necesario se defina por parte de SENAME estos procesos claves mediante validación de expertos y de forma coordinada con los demás sectores fiscales involucrados.
- Es necesario perfeccionar el sistema de evaluación de impacto utilizando muestras representativas para las principales modalidades, que monitoreen la situación de los niños una vez egresados de los programas. Se considera que para los niños egresados de Protección no debiera haber impedimento legal, sin embargo para Justicia Juvenil existen restricciones normativas para la realización de este seguimiento, por lo cual, se recomienda el estudio legal correspondiente.

9 BIBLIOGRAFÍA

Biblioteca del Congreso Nacional (2005), Ley e Historia de la ley 20.032
<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=240374>

Biblioteca del Congreso Nacional (2005), Ley e Historia de la ley 20.084
<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=244803&r=1>

Biblioteca del Congreso Nacional (2005) D.S 841, del Ministerio de Justicia, que aprueba reglamento de la ley N° 20.032 que establece un sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del SENAME. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242631>

Biblioteca del Congreso Nacional (1979) Decreto Ley 2.465 del Ministerio de Justicia crea el Servicio Nacional de Menores y fija texto de su Ley Orgánica.
<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6929>

Case, Karl E. (2008) "Musgrave's visión of the public sector: the complex relationship between individual, society and state in public good theory" Journal of Economics and Finance.

David, Fred R.(2003) "Conceptos de Administración Estratégica" Novena Edición.

DIPRES (2012) "Definiciones Estratégicas" <http://www.dipres.gob.cl/572/propertyvalue-15219.html>

DIPRES (2012) "Indicadores de Desempeño (Formulario H)"
<http://www.dipres.gob.cl/572/propertyvalue-15220.html>

Informe de Gestión, Junio 2012, Departamento de Estudios, Dirección ChileCompra.

Estudios y Consultorías FOCUS Ltda. (2011) "Estimación del Costo de una Educación de Calidad", mandante MINEDUC – PNUD.

Estudios y Consultorías FOCUS Ltda. (2012) "Estudio de Caracterización de Colaboradoras de SENAME que ejecutan Proyectos de Residencias de Protección y el Programa Familias de Acogida", mandante MIDESO – PNUD.

SOS Kinderdorf International (2005) "Acogimiento familiar de niños y niñas, La experiencia, el aprendizaje y la visión de Aldeas Infantiles SOS".

Andreoni. J (1998) "Toward a Theory of Charitable Fund-Raising" Journal of Political Economy, Vol. 106, No. 6 (December 1998), pp. 1186-1213

Brooks. A (2000) "Is There a Dark Side to Government Support for Nonprofits?". Public Administration Review, Vol. 60, No. 3 (May - Jun., 2000), pp. 211-218

Burton A. Weisbrod (2003) "To Profit or Not to Profit: The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector".

Glazer A. y Konrad K. (1996) "A Signaling explanation of Charity" The American Economic Review, Vol. 86, No. 4 (Sep., 1996), pp. 1019-1028

Hammer, Michael (2007) "Auditoria de Procesos" Harvard Business Review.

Irrarrazaval. I (2006) "Estudio Comparativo del Sector sin Fines de Lucro - Chile" PNUD – FOCUS

Kasprzyk, D "Measurement error in household surveys: sources and measurement";
http://unstats.un.org/unsd/hhsurveys/pdf/chapter_9.pdf

Konrad. K (1994) "The Strategic Advantage of Being Poor: Private and Public Provision of Public Goods" *Economica*, New

Liu H. y Zhang J. (2008) "Donations in a Recursive Dynamic Model". *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne*

Mankiw, Gregory (2004) "Principios de economía" Tercera Edición.

Meier S. (2007) "Do Subsidies Increase Charitable Giving in the Long Run? Matching Donations in a Field Experiment" *Journal of the European Economic Association*, Vol. 5, No. 6 (Dec., 2007), pp. 1203-1222

Musgrave, Richard A. & P.B. (1989) "Public Finance in theory and practice" McGraw-Hill, New York

Nicholson, Walter (2005) "Microeconomía intermedia y sus aplicaciones" Novena Edición.

Parkin, Michael (2006) "Microeconomía" Séptima edición.

"Encuestas de Hogares En Los Paises En Desarrollo y En Transicion", Editor United Nations Publications, 2008; ISBN 9213612257, 9789213612255

SENAME (2011) "Base de datos SENAINFO para 30 proyectos de residencia y familia de acogida". Base de datos utilizada en el marco del "Estudio de Caracterización de Colaboradoras de SENAME que ejecutan Proyectos de Residencias de Protección y el Programa Familias de Acogida" encargado por MIDESO (2012)

SENAME (2011) "Diagnóstico basado en Norma 9001:2008 del estado actual de los procesos del Servicio Nacional de Menores para la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad"

10 ANEXOS

10.1 ANEXO 1: GLOSARIO DE SIGLAS MODALIDADES DE ATENCIÓN

Sigla	Descripción	Eje de Ejecución
CAD	CENTRO DE ATENCIÓN DIURNA	Protección de Derechos
CDD	REHABILITACIÓN PSÍQUICA DIURNA	Protección de Derechos
CFA	FAMILIA DE ACOGIDA COLOCACIÓN FAMILIAR	Protección de Derechos
CIJ	CENTRO INFANTO JUVENIL	Protección de Derechos
CLA	CENTRO DE DIAGNÓSTICO PARA LACTANTES	Protección de Derechos
CMA	CENTRO DE DIAGNÓSTICO PARA MAYORES	Protección de Derechos
COD	CENTROS DE OBSERVACIÓN Y DIÁGNOSTICOS	Protección de Derechos
CPE	CENTRO DE DIAGNÓSTICO PARA PREESCOLARES	Protección de Derechos
CTA	CENTRO DE TRÁNSITO Y DISTRIBUCIÓN AMBULATORIO	Protección de Derechos
CTD	CENTRO DE TRÁNSITO Y DISTRIBUCIÓN CON RESIDENCIA	Protección de Derechos
CTL	CENTRO DE TRÁNSITO Y DISTRIBUCIÓN PARA LACTANTES Y PREESCOLARES	Protección de Derechos
CUD	PROGRAMAS DE CUIDADO DIARIO	Protección de Derechos
DAM	DIAGNÓSTICO	Protección de Derechos
EMA	PROYECTO PARA MADRES ADOLESCENTES	Protección de Derechos
FAE	PROGRAMA DE FAMILIA DE ACOGIDA ESPECIALIZADA	Protección de Derechos
FAS	PROGRAMA DE FAMILIA DE ACOGIDA SIMPLE	Protección de Derechos
FFA	PROYECTO DE FORTALECIMIENTO FAMILIAR	Protección de Derechos
OPD	OFICINA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS	Protección de Derechos
OTP	OTROS DE PROTECCIÓN	Protección de Derechos
PAD	PROGRAMA DE PROTECCIÓN AMBULATORIA CON DISCAPACIDAD GRAVE O PROFUNDA	Protección de Derechos
PAS	PROGRAMA ESPECIALIZADO PARA AGRESORES SEXUALES	Protección de Derechos
PDR	PROGRAMA ESPECIALIZADO EN DROGAS	Protección de Derechos
PEC	PROGRAMA ESPECIALIZADO EN NIÑOS DE LA CALLE	Protección de

		Derechos
PED	PROYECTO ESPECIALIZADO EN DROGAS	Protección de Derechos
PEE	PROGRAMA EXPLOTACIÓN SEXUAL	Protección de Derechos
PEI	PROGRAMA ESPECIALIZADO INIMPUTABLES	Protección de Derechos
PEM	PROYECTO ESPECIALIZADO REPARACIÓN MALTRATO	Protección de Derechos
PET	PROGRAMA ESPECIALIZADO EN TRABAJO INFANTIL	Protección de Derechos
PIB	PROGRAMA DE INTERVENCIÓN BREVE	Protección de Derechos
PIE	PROGRAMA DE INTERVENCION ESPECIALIZADA	Protección de Derechos
PIE	PROGRAMA DE INTERVENCION ESPECIALIZADA (PIE COORDINADO)	Protección de Derechos
PIF	PROGRAMA INTERVENCION PREVENTIVA FAMILIAR	Protección de Derechos
PPC	PROGRAMA PREVENCION COMUNITARIA	Protección de Derechos
PRF	PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO FAMILIAR	Protección de Derechos
PRJ	PROGRAMA DE REPRESENTACIÓN JURÍDICA PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES VICTIMA DE DELITOS	Protección de Derechos
PRM	PROGRAMA ESPECIALIZADO EN MALTRATO	Protección de Derechos
RDD	RESIDENCIA DE PROTECCIÓN PARA NIÑOS/AS CON DISCAPACIDAD MENTAL DISCRETA O MODERADA	Protección de Derechos
RDF	RESIDENCIA DE PROTECCIÓN PARA NIÑOS/AS CON DISCAPACIDAD FISICA O SENSORIAL	Protección de Derechos
RDG	RESIDENCIA DE PROTECCIÓN PARA NIÑOS/AS CON DISCAPACIDAD MENTAL GRAVE O PROFUNDA	Protección de Derechos
REC	RESIDENCIA ESPECIALIZADA PARA NIÑOS/AS EN SITUACIÓN CALLE	Protección de Derechos
RED	RESIDENCIA ESPECIALIZADA PARA NIÑOS/AS CON DROGADICCIÓN	Protección de Derechos
REE	RESIDENCIA ESPECIALIZADA PARA NIÑOS/AS EN EXPLOTACIÓN SEXUAL	Protección de Derechos
REM	RESIDENCIA PROTECCIÓN PARA MAYORES CON PROGRAMA	Protección de Derechos
REN	RESIDENCIA ESPECIALIZADA	Protección de Derechos
REP	RESIDENCIA ESPECIALIZADA PARA NIÑOS/AS INIMPUTABLES	Protección de Derechos
RMA	RESIDENCIA PROTECCIÓN PARA MADRES ADOLESCENTES CON PROGRAMA	Protección de Derechos
RPA	RESIDENCIA DE PROTECCIÓN PARA MADRES ADOLESCENTES	Protección de Derechos
RPL	RESIDENCIA DE PROTECCIÓN PARA LACTANTES	Protección de Derechos
RPM	RESIDENCIA DE PROTECCIÓN PARA MAYORES	Protección de Derechos

RPP	RESIDENCIA DE PROTECCIÓN PARA PREESCOLARES	Protección de Derechos
RPR	RESIDENCIA DE PROTECCIÓN PARA LACTANTES HIJOS DE MADRES INTERNAS EN RECINTOS PENITENCIARIOS	Protección de Derechos
RPT	RESIDENCIA DE PROTECCIÓN PARA HIJOS/AS DE MADRES EN COMUNIDAD TERAPEUTICA	Protección de Derechos
RSP	RESIDENCIAS ESPECIALIZADAS CON PROGRAMA	Protección de Derechos
ASG	PROGRA DE APOYO PSICO-SOCIAL PARA ADOLESCENTES PRIVADOS DE LIBERTAD	Justicia Juvenil
ASR	PROGRAMA DE APOYO PSICOSOCIAL Y REINSERCIÓN ESCOLAR PARA ADOLESCENTES PRIVADOS DE LIBERTAD	Justicia Juvenil
CIP	CENTRO DE INTERNACION PROVISORIA	Justicia Juvenil
CRC	CENTRO DE INTERNACION EN REGIMEN CERRADO	Justicia Juvenil
CSC	CENTRO SEMICERRADO	Justicia Juvenil
GEN	SECCIONES DE MENORES DE GENCHI	Justicia Juvenil
MCA	MEDIDA CAUTELAR AMBULATORIA	Justicia Juvenil
PDI	PROGRAMA INTERVENCIÓN ADOLESCENTES INFRACTORES DE LEY PENAL CONSUMIDORES DE DROGA	Justicia Juvenil
PIA	REHABILITACIÓN CONDUCTUAL DIURNA	Justicia Juvenil
PLA	PROGRAMA DE LIBERTAD ASISTIDA	Justicia Juvenil
PLE	PROGRAMA DE LIBERTAD ASISTIDA ESPECIAL	Justicia Juvenil
PMI	PROGRAMA DE MEDIACIÓN Y SERVICIOS A LA COMUNIDAD	Justicia Juvenil
PSA	PROGRAMA DE SALIDAS ALTERNATIVAS	Justicia Juvenil
RCI	REHABILITACIÓN CONDUCTUAL INTERNADO	Justicia Juvenil
SBC	SERVICIOS EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD Y REPARACION DEL DAÑO	Justicia Juvenil
ASS	ATENCIÓN FAMILIA DE ORIGEN EN CONFLICTO CON MATERNIDAD O PATERNIDAD ACTUAL O FUTURA	Adopción
EIF	EVALUACIÓN IDONEIDAD PARA REGULARIZAR FILIACIÓN DE NIÑOS/AS	Adopción
PAG	PROGRAMA DE ADOPCION GLOBAL	Adopción
PRI	PROGRAMA INTERVENCIÓN Y PREPARACIÓN PARA LA INTEGRACION DE NIÑOS EN FAMILIA ALTERNATIVA	Adopción
PRI	PROGRAMA REPARACION ABANDONO PARA LA INTEGRACION DE NIÑOS EN FAMILIA ALTERNATIVA	Adopción
RPF	RESIDENCIA DE PROTECCIÓN PARA NIÑO/A QUE ESTA POR NACER CON PROGENITORA CONFLICTO MATERNIDAD	Adopción

10.2 ANEXO 2: LISTA DE ENTREVISTADOS

Entrevistas Realizadas

Durante el desarrollo del presente estudio, se realizaron numerosas entrevistas con informantes claves y miembros de diferentes servicios públicos y privados.

A continuación se presenta la lista con el nombre, la entidad y el cargo de las personas entrevistadas para dar sustento a la mayor parte de los diagnósticos y posteriores análisis realizados para esta Evaluación.

En algunos casos fue realizada más de una entrevista con los personeros acá mencionados.

SERVICIO NACIONAL DE MENORES		
	Nombre	Cargo / Departamento
1	Manuel Guzmán	Coordinador Departamento Justicia Juvenil
2	Magdalena Lioi	Profesional Departamento Protección de Derechos
3	José Barrera	Jefe Unidad de Planificación y Estudios
4	Juan Venegas	Coordinador Departamento Justicia Juvenil
5	Paula de la Cerda	Directora Regional Metropolitana
6	Mauricio Tapia	Jefe Departamento de Personas
7	Ana Cáceres	Profesional Departamento Protección de Derechos
8	Cecilia Salinas	Profesional Departamento Justicia Juvenil
9	Marco Navarro	Director (S) Regional Rancagua
10	Angélica Marín	Jefa Departamento Protección de Derechos
11	María Alejandra Carvallo	Jefa Departamento Administración y Finanzas
12	Claudio Muñoz	Profesional Departamento Adopción
13	Carla Leal	Coordinadora Unidad de Justicia Juvenil
14	Raquel Morales	Jefa Departamento Adopción
15	Raúl Cornejo	Jefe Departamento de Auditoría
16	María Yanella Chávez	Jefa Unidad de Infraestructura
17	José Miguel González	Jefe Departamento Planificación y Control de Gestión
18	Rubén Toledo	Coordinador Regional Unidad de Justicia Juvenil Valparaíso
19	Alexis Astudillo	Jefe de Subdepto. (S) de Supervisión Nacional SENAME
20	Catherine Rios	Jefe de Departamento de Justicia Juvenil

MINISTERIO DE JUSTICIA		
	Nombre	Cargo / Departamento
1	Pedro Pacheco	Jefe Departamento Menores Ministerio de Justicia
2	Sebastián Valenzuela	Jefe Área de Defensa Social Ministerio de Justicia

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL		
	Nombre	Cargo / Departamento
1	Blanquita Honorato	Asesora Gabinete Ministerial en MIDEPLAN

Entrevistas No Realizadas

Con la contraparte DPRES se encontraba concertada una entrevista para el día 8 de Junio, a Sereli Pardo, Jefa Subdepartamento Defensa Nacional y Justicia, del Departamento de Administración Presupuestaria de la Subdirección de Presupuestos. La entrevista fue cancelada y debía ser reagendada para el mes de Junio, lo que no pudo ser concretado.

10.3 ANEXO 3: PAUTA DE ENTREVISTA EN PROFUNDIDAD

1. En términos generales ¿Cuál es su opinión respecto de la estructura organizacional (distribución de funciones) de su departamento? ¿Dicha estructura, favorece el cumplimiento de los objetivos y productos estratégicos del servicio? ¿Cuales son a su juicio, las áreas o procesos más críticos? ¿Se han visto enfrentados a algún tipo de cambio en la estructura del departamento?
2. De acuerdo al Mapa de Procesos, ¿podría describir como se genera el diseño de la oferta programática? (indagar en qué consiste el diseño, construcción de orientaciones técnicas y administrativas, si se revisan modelos de intervención de otras experiencias nacionales o internacionales, que tanto se investiga).
3. Según sus conocimientos, ¿cómo describiría la oferta programática disponible actualmente? ¿Es suficiente? ¿Responde a las necesidades de los usuarios? (en términos de cobertura, de atenciones especializadas) ¿cuales son a su juicio las modalidades más indispensables dentro del eje, aquellas que han funcionado bien y las que les falta por perfeccionar?
4. ¿Es suficiente el presupuesto anual que ustedes disponen para desarrollar la oferta programática? ¿Existen brechas importantes entre lo que se gasta y lo que se debería gastar? ¿Es suficiente el presupuesto asignado para prestar una atención de calidad?
5. De acuerdo a los mecanismos de financiamiento, ¿son las subvenciones entregadas por SENAME el sistema más apropiado? ¿Existe algún tipo de propuesta para perfeccionar esta modalidad (incentivos)? ¿Cuáles son los criterios para la asignación de financiamiento a líneas, para focalizar? ¿Quién hace estas asignaciones? ¿Siguen algún tipo de modelo internacional?
6. ¿La cantidad y capacidades de OCAs existentes en la actualidad, cubren la oferta programática propuesta por SENAME? (indagar en la cantidad de OCAs por región, por modalidad del proyecto). ¿Cómo se distribuyen las OCAs a nivel nacional? ¿Según tu opinión existe algún grado de concentración de los proyectos ejecutados por las OCAs? ¿Qué tanta competencia hay entre las OCAs al momento de licitar, se observan diferencias por tipo de programa, o por región? Diría que ha habido alguna evolución en la industria? ¿Mayor oferta, diversidad de servicios, aumento de calidad?
7. Según el mapa de procesos, ¿podría describir los procesos de supervisión y seguimiento a los proyectos y programas? (indagar en los tipos de acciones y responsabilidades a nivel central y regional; ver si existen diferentes evaluaciones para OCAs y Centros de Administración Directa). ¿En qué consiste tal retroalimentación? ¿en caso de que existan OCAs que tiene un mal desempeño, cuál o cuáles son los pasos formales que se llevan a cabo para esta situación? (indagar bajo qué circunstancias SENAME cierra un proyecto).
8. ¿Qué tanto afecta/cual es el impacto, a la calidad de la implementación, la supervisión y seguimiento de los programas y proyectos? (indagar si los mecanismos de supervisión permiten evaluar lo que realmente se licitó, si los convenios permiten controlar esa calidad mínima).
9. ¿Nos podría describir como es el proceso de evaluación de los proyectos, una vez que estos han finalizado? ¿Qué tan importante es esta evaluación? (indagar en la importancia para evaluar la pertinencia de la modalidad; el desempeño de la OCA en cuanto a la calidad de la atención prestada, la cobertura).
- 10.- Acerca de la formulación de los indicadores, nos podrías decir ¿Quiénes son los encargados de formularlos? ¿Se formulan a nivel central? ¿Qué tipo de indicadores existen? ¿Tienes comentarios acerca de la pertinencia? (descripción de los tipos de indicadores).

11.- En tu opinión, ¿cuáles son los indicadores clave para medir el desempeño general del Servicio? ¿Y los específicos del área en donde te desempeñas?

12.- Según su percepción, ¿cuál o cuáles son los principales logros o avances que Ud. identifica en materia del eje de ejecución en este último tiempo? (indagar en los cambios que han producido las promulgaciones de las leyes 20.032 y 20.084, en los tipos de logro, por ejemplo a nivel de programas, modalidades, cobertura, impacto, en la política pública, cultural).

10.4 ANEXO 4: TRABAJO DE CAMPO PARA EL LEVANTAMIENTO DE COSTOS Y METODOLOGÍA DE CÁLCULO DEL COSTO EFECTIVO

10.4.1 Descripción de gestiones realizadas.

En el marco del presente estudio se comprometió realizar una metodología para el cálculo del costo por niño atendido. En este marco se realizaron las siguientes gestiones para la obtención de datos. En el siguiente cuadro se resumen las acciones realizadas para esta etapa.

Tabla 1 Hitos en Levantamiento de Costos

Fecha	Hito	Descripción
19-mar	Reunión inicial de presentación estudio	Reunión en el Sename para explicar la metodología a utilizar.
20-mar	Solicitud de información al Servicio	En esta ocasión se envió a la contraparte un listado de necesidades de información a ser provista por el Servicio evaluado y por otros servicios pertenecientes al circuito judicial con fechas para su entrega, las cuales estaban comprendidas hasta el día 05 de abril del presente año. A su vez se envió una propuesta de carta para la solicitud de colaboración por parte de los Organismos Colaboradores para obtener información financiera de sus proyectos
23-mar	Reunión de coordinación para obtención de información	En esta reunión con la contraparte del Sename, se planteó el listado de información ya entregado previamente a la contraparte técnica con sus plazos correspondientes
28-mar	Inicio diseño de solución web	Reunión de inicio de diseño de encuesta auto aplicada para levantamiento de costos con reglas de consistencia de información.
29-mar	Inicio de pretest encuesta de costos	Se realizó un Pretest en los siguientes proyectos de SENAME: FAE Helen Keller, RPM Aldea Buen Camino, RPM CORESAM Conchalí. Este pre-test concluyó el día 3 de abril del presente año.
12-abr	Reunión para obtención de rendiciones de ingresos y gastos	Reunión con Jefe DAF (S) y Jefe de Subdepto. Supervisiones, para definir la información disponible y revisar el instrumento para el levantamiento de costos de proyectos. Se definió que el servicio no tiene las subvenciones pagadas separadas por centro de costo o modalidad de atención y que disponen de una rendición declarada por los Organismos Colaboradores que finalmente será la información que entregaran, al igual que la metodología utilizada por MIDEPLAN para la estimación de los costos del Servicio.
13-abr	Envío por parte del Servicio de la contabilidad por centro de costos	El Servicio envió la contabilidad por centro de costos que disponía. Esta contabilidad sólo explica la ejecución presupuestaria de los Centros de Administración Directa y las Direcciones Regionales. No incluye el gasto de personal, el gasto de subvenciones y el gasto de inversiones.
13-abr	Réplica respecto de información entregada de MIDEPLAN	La información enviada era un documento de trabajo preliminar, lo que es confirmado por el Servicio. Este último indicó posteriormente que no tienen el informe final y la sección metodológica utilizada.

13-abr	Envío de cartas de solicitud de participación por parte del jefe de Servicio a OCAs	El Jefe de Servicio envió a cada OCA una solicitud de participación en el estudio, donde solicita confirmar la voluntad de participar, la definición de un responsable único y datos de contacto (correo electrónico, teléfono) para poder responder la encuesta auto aplicada. No se envió copias inicialmente a FOCUS.
16-abr	Recepción de rendiciones de proyectos 2011	Esta información es la declaración de los centros de sus ingresos y gastos de acuerdo a SENAINFO.
26-abr	Presentación de metodología a Sectorialistas DIPRES	Presentación de metodología a aplicar, principales supuestos y metodologías de sustitución de información.
27-abr	Presentación de metodología a SENAME / DAF	Presentación de metodología a aplicar, principales supuestos y metodologías de sustitución de información para sus observaciones y perfeccionamientos
27-abr	Definición de líneas que ejecutan el 70% del gasto en subvenciones	Envío de reporte con esta necesidad estratificado por eje de ejecución y total.
11-may	Envío de copia de cartas para OCAs con más de 10 proyectos	SENAME en esa fecha envía estos documentos para la mejor gestión por parte de FOCUS para obtener confirmaciones de OCA's con más de 5 proyectos.
16-may	Coordinación para obtención de información	A esta fecha debiese haber estado terminado el proceso de confirmación de encuestados e iniciarse el trabajo de campo. Sin embargo, a esa fecha la cantidad de confirmaciones era menor al 50% de los proyectos posibles, por lo que se realizó esta reunión para obtener apoyo por parte del Servicio en dependencias de DIPRES. El servicio comprometió confirmar a las OCAs con más de 5 proyectos y enviar copia de las cartas enviados a ese grupo para apoyar el trabajo de la consultora.
23-may	Sistema de encuestaje terminado	Se realizó previamente pruebas al sistema para chequear el funcionamiento de sus operaciones. Por petición de la contraparte se pospone el despacho de invitaciones a los participantes hasta confirmación de la contraparte.
31-may	Inicio de levantamiento de datos	Se inició el levantamiento enviando correo a todos los delegados de las OCAs. La consultora prestó asesoría a todas las OCAs que tuviesen más de diez proyectos a su cargo. Se comunican dos plazos para el llenado por parte de las OCAs. Viernes 15 de julio. Y posteriormente miércoles 20 de julio.
15-jul	Envío de prórroga para levantamiento de datos	Se informa de la prórroga hasta el Miércoles 20 de julio.
20-jul	Cierre levantamiento de datos	Cierre del sistema, se cuenta con 428 Proyectos de proyectos declarados terminados.

FUENTE: Elaboración propia

En una primera etapa se construyó un listado de proyectos existentes durante los cuatro años a evaluar del Servicio Nacional de Menores, esto es durante los años 2007 a 2010. Inicialmente el Servicio no contaba con una base de datos entregable de oferta programática. Por esta razón, inicialmente se tuvo que ocupar los registros públicamente disponibles entre los que se encontraba la oferta programática del SENAME vigente para el año 2012, la cual se encuentra disponible en formato PDF en su sitio web. Luego, para el registro inicial se procedió a transcribir este documento de manera tal de generar el listado de proyectos a consultar a los Organismos Colaboradores Acreditados.

De este primer registro de oferta programática 2012, se identificaron 1.240 proyectos ejecutados por OCAs, con código de proyecto, cantidad de plazas, región, modalidad de atención y Organismo Colaborador dependiente entre otras variables.

Por otra parte, se solicitó como se señala en la Cuadro anterior, la información financiera de todos los proyectos rendidos durante el año 2011. Esta información se asumió como válida y se agregó como información base para la consulta a los proyectos.

La metodología, como ha sido señalado, consulta a cada Organismo Colaborador Acreditado por cada uno de los proyectos donde se dispone de su registro. Es decir, la consulta realizada se efectúa por los proyectos ejecutados en 2012 que tienen rendición en 2011.

Otro hito relevante en este marco, fue la solicitud de participación por parte del Director del Servicio evaluado a los Organismos Colaboradores Acreditados. Esta materia fue realizada por el Servicio y la Consultora procedió a confirmar a los Organismos con más de 5 proyectos telefónicamente. Lamentablemente para los objetivos del estudio, los tiempos de respuesta por parte de los Organismos Colaboradores fue mayor a lo planificado y propuesto por la consultora. Es así como finalmente el proceso de levantamiento de costos tuvo que iniciarse un mes y medio después de lo planificado. Finalmente, fue posible contar con la confirmación de voluntad para participar de parte de 133 Organismos Colaboradores Acreditados que representan a 729 proyectos de los 1.240 posibles.

En otro contexto, el sistema fue pre-testeado e implementado de forma satisfactoria. Fijando las siguientes reglas generales a los Organismos Colaboradores para su declaración:

1. Los proyectos no pueden tener ingresos o gastos menores a lo declarado a SENAME, lo cual está incluido de forma previa en las encuestas.
2. Sólo pueden ser declarados las consultas en valores numéricos. Es decir, cuando no existen recursos se debe colocar un 0.
3. Se debe declarar el tipo de propiedad sobre el inmueble utilizado, si es que este implica flujo de caja o no. En caso que implique flujo de caja, indicar el valor de ese flujo y en el caso que no, indicar las características del inmueble para su valorización.
4. Se solicita confirmación explícita adicional (ventana de consulta) cuando las diferencias entre ingresos y gastos monetarios son mayores al 10%.

Además el sistema envía una invitación personal a los encargados asignados por el Organismo Colaborador, con el nombre de usuario, clave, formas de contacto con el equipo de soporte e hipervínculos al sitio donde se encuentran las encuestas.

Por otra parte, durante el periodo de encuestaje, algunos Organismos Colaboradores Acreditados indican que los datos provistos en la encuesta no responden exactamente a la realidad. Porcentualmente un 6% de los proyectos declarados fueron rectificadas por correo electrónico.

10.4.2 Metodología de Cálculo

La presente sección se refiere a la metodología de cálculo utilizada para el análisis de costos efectivos de los proyectos de la red SENAME. Para esto, se presentan a continuación los criterios aplicados para la determinación de los costos en cada una de las fuentes de información disponibles para el análisis, así como la metodología de cálculo de cada uno de los costos correspondientes por niño efectivo.

10.4.3 Criterios Aplicados para la Determinación de los Costos

b) Fuentes de Información

El estudio utilizó la rendición de ingresos y egresos del Servicio Nacional de Menores y la declaración de la encuesta auto aplicada entregada por los Organismos Colaboradores Acreditados.

a. Registros Presupuestarios del Servicio Nacional de Menores

Como fuente de información se utilizó el registro presupuestario del Servicio Nacional de Menores del año 2011. Este dato supone un marco de gasto mínimo posible de declarar por parte del Organismo Colaborador o el proyecto respecto a las grandes familias de partidas de gastos, es decir, gastos en remuneraciones y gastos en bienes y servicios de consumo.

En Proyectos en que se observaron diferencias significativas a nivel de ingresos y gastos, se solicitó la confirmación de los antecedentes a la contraparte correspondiente en cada proyecto u OCA. Luego de la confirmación o modificación de los antecedentes, los datos obtenidos entraban en proceso de validación automática por sistema.

Durante el proceso de validación se chequearon los siguientes puntos:

1. Consistencia entre ingresos y gastos reportados, a lo cual ante diferencias de más del 10% se solicitó confirmación explícita.
2. Los proyectos no pueden tener ingresos o gastos menores a lo declarado a SENAME, lo cual está incluido de forma previa en las encuestas.
3. Sólo pueden ser declarados las consultas en valores numéricos. Es decir, cuando no existen recursos se debía colocar un 0.
4. Se debe declarar el tipo de propiedad sobre el inmueble utilizado, si es que este implica flujo de caja o no. En caso que implique flujo de caja, indicar el valor de ese flujo y en el caso que no, indicar las características del inmueble para su valorización.

b. Subvenciones del Servicio Nacional de Menores

A su vez, Estudios y Consultorías FOCUS tuvo a su disposición los datos de subvenciones para los establecimientos de la muestra previamente a las visitas a los proyectos. No obstante a cada Organismo Colaborador se le consultó por los ingresos obtenidos, los datos declarados por concepto de subvenciones fueron cotejados con la cifra entregada por SENAME.

Aunque se esperaban una completa desagregación de los ingresos percibidos, en algunos Proyectos los Organismos Colaboradores tenían sistemas rudimentarios para el control financiero, es por ello que finalmente se aceptó la imputación de partidas de subvenciones SENAME y otras subvenciones estatales.

c. Planilla de Donaciones del año 2011

Tanto los Organismos Colaboradores como los equipos al interior de los proyectos fueron consultados por las donaciones recibidas por sus proyectos durante el año 2010. Si bien las donaciones monetarias mayores son en general consignadas en los estados financieros existentes

en cada uno de los centros, las donaciones en bienes y servicios no son indicadas en el nivel de registro contable.

El objetivo de contar con esta información tiene que ver con que las donaciones podrían permitir sustituir gasto monetario, permitiendo focalizar los recursos en actividades más productivas con el consiguiente aumento de los recursos disponibles totales, logrando entregar una mejor calidad de servicio global a los usuarios.

Es por ello que la Ficha de Costos contó con un módulo específico para este fin, que identifica de forma exhaustiva los aportes recibidos. Los ítems posibles de pesquisar son las horas de voluntariado y la cantidad de alimentos y vestuarios no contabilizados. El fin de este cuadro es poder complementar la información de costos obtenida, pues la valorización de estos aportes refleja el costo alternativo del Estado y del mercado para replicar la cantidad de bienes o servicios recibidos a través de donaciones.

c) Matriz de Precios

Para que las donaciones declaradas en la planilla de donaciones puedan ser incluidas en los cálculos del costo de prestación por niño atendido, se debe poder transformar estas donaciones en valores monetarios. Para este fin, y para el caso de los bienes y servicios de consumo, se optó por construir matrices de precio que reflejaran el promedio de una serie de cotizaciones de una canasta de bienes pertenecientes a la categoría, para convertir en aportes monetarios los aportes obtenidos vía donaciones.

De esta forma, para todos los bienes se buscó cotizaciones de compras similares realizadas por el Estado, mediante el sistema de compras públicas Mercado Público en las regiones Metropolitana, Biobío y de Valparaíso para las categorías examinadas. Para cada categoría se buscó armar una canasta de bienes, tener al menos tres cotizaciones para sus componentes y dividir finalmente por el peso total para obtener un precio por kilo. Para el caso de los alimentos finalmente se optó por un precio de \$1.000 por kilo, y para el vestuario \$500 por prenda.

Para el caso de las horas de voluntariado, se utilizó los valores promedio para estas labores según el estudio "Caracterización de Residencias y Familias de Acogida del Servicio Nacional de Menores" encargado por MIDEPLAN, que realiza un estudio exhaustivo de los recursos humanos de residencias. De estos valores podemos deducir que el valor promedio de una hora médica es de \$7.000 por hora, para profesionales de \$4.000 por hora, y para no profesional de \$1.500 por hora.

10.4.4 Metodología de Cálculo de Costo Efectivo

d) Gasto de Remuneraciones por Niño Mensual.

El cálculo se realizó en base a la información ajustada de la declaración realizada por los Organismos Colaboradores en sus ingresos más las donaciones de horas de voluntariado.

A su vez, las donaciones de tiempo de trabajo identificadas en la planilla de donaciones tenían, entre otras características, la clasificación si eran realizadas por personas profesionales o no profesionales. Las donaciones fueron agregadas a los costos operacionales del proyecto.

e) Gasto de Operación no recursos humanos por Niño Mensual

El gasto de operación o bienes y servicios de consumo, se calculó utilizando la información declarada por la contabilidad de los proyectos y las donaciones valorizadas, de acuerdo a lo señalado en las partidas referidas a este tipo de gastos.

f) Cálculo del Gasto Operacional por Niño Mensual.

Finalmente, para los efectos de este estudio el gasto operacional del proyecto analizado está compuesto por el gasto de remuneraciones y el gasto en operación no recursos humanos. En caso que la diferencia entre costos e ingresos monetarios fuese mayor al 10% se solicitaba revisión de los antecedentes por parte de la contraparte electrónicamente.

g) Valor del Metro Cuadrado del Terreno y de la Construcción

Para el valor del metro cuadrado de terreno se obtuvo un levantamiento de datos desde los Organismos Colaboradores, ya que ellos tienen mayor información acerca de la realidad de los terrenos. En los Proyectos que no existía información, o se indicó valores mayores a 4 UF/mts², se optó por contrastar estos valores con valores de mercado obtenidos del informe de ventas de terreno del “Boletín de mercado de suelo del gran Santiago, Pablo Trivelli y Cía. Ltda.” obteniendo, de esta forma, un valor para terrenos urbanos para proyectos ubicados en zonas comparables.

En este sentido, fue aceptado como correcto los valores hasta entre +/-50% del valor de mercado del informe de venta de terreno, que especifica un valor por metro cuadrado de UF 2,5. En caso de diferencias mayores, se optó por ajustar a la banda más cercana.

Para el valor del metro cuadrado construido se asimiló al valor de construcción de establecimientos educacionales, el cual asciende a UF 20/mts². Este valor se obtiene de una muestra nacional de 178 establecimientos educacionales.

Se eliminaron todos aquellos Proyectos donde el valor de terreno o infraestructura superase los MM\$1.000, lo anterior porque es posible que la institución esté imputando un edificio mucho mayor a la necesidad específica de cualquier proyecto, en general probables sedes centrales o de proyectos relacionados mayores dedicados mayoritariamente a otras tareas. Por esta vía se elimina a 17 proyectos de los 387 proyectos disponibles.

h) Cálculo del Costo de Capital por Niño Mensual.

Para el cálculo del costo de capital se ponderó los stocks de metros cuadrados por los valores de mercado correspondientes. Este monto es el valor de mercado del proyecto investigado. Este criterio supone que toda la estructura tiene un valor constante en el tiempo similar al costo de la inversión. En otras palabras, supone que se realizan constantemente los gastos correspondientes de mantenimiento y reparación que permiten se mantenga su valor en el tiempo. Lo anterior es cuestionable, sin embargo, es la mejor alternativa posible de aplicar con los datos disponibles. Lo ideal habría sido distinguir las estructuras indispensables al proyecto y eliminar las demás estructuras y ajustar de acuerdo a la mantención real realizada a la infraestructura, es decir, un costo de depreciación.

El ejercicio de costo de capital busca identificar entonces el costo alternativo que representa esa cantidad de recursos invertidos en activos fijos como si estuvieran invertidos en activos financieros de similar riesgo. Consultadas las instituciones financieras acerca del financiamiento para este tipo de infraestructura, señalan que una tasa adecuada es del 8% nominal anual. Es así como finalmente

el costo capital es la resultante del valor de mercado asignable al nivel por la tasa de interés identificada anteriormente.

Finalmente, este costo de capital se divide por 12 y por la cantidad de niños atendidos efectivos, con lo cual se obtiene el costo de capital por niño mensual.

i) Cálculo del Costo Total por Niño Mensual.

Este costo es la suma de los costos operacionales, que incluyen los gastos monetarios y los gastos con donaciones reales valorizados por niño mensual y el costo de capital mensual por niño.

10.4.5 Otros ajustes a la base de datos.

De los datos disponibles hay dos ajustes que se deben hacer manualmente para obtener los datos finales para el cálculo de valores.

- Se eliminan los Proyectos que no tienen datos de días atendidos para los niños durante el año 2011 de acuerdo a SENAINFO. En estos casos no se cuenta con la información de los niños efectivamente atendidos sino sólo los convenidos. En estas condiciones se opta por eliminar los casos para contar con información comparable, esto implica la eliminación de 17 casos del análisis.
- Se corrigen los datos que evidentemente son en miles o millones de pesos. Para esta consideración cuando existen más de 5 dígitos se corrige a millones de pesos. Por esta corrección se modifican 8 casos.
- La consultora opta por revertir la corrección por zona que se realiza a las subvenciones SENAME. Esto es relevante para calcular el promedio de ingresos y gastos ya que los gastos en regiones donde se aplica el criterio no debería aumentar o disminuir la calidad de las prestaciones entregadas, sino solo corregir para ajustarse a los precios presentes en esos lugares. Como cada región tiene una diversidad de zonas de acuerdo al reglamento de la ley de subvenciones, se ha optado por corregir de acuerdo al factor de zona de las capitales regionales, que es donde hay mayor cantidad de oferta. El siguiente cuadro muestra las correcciones realizadas.
- Se supone que las diferencias entre gasto e ingreso después de la revisión realizada, son aportes patrimoniales de las OCA. Es decir, recursos que provienen de ahorros previos de los OCA, o de proyectos no relacionados. Es decir, son aportes desde el patrimonio de la institución para cubrir eventuales déficit.

Tabla .2 Factor de Corrección Zona SENAME

Región	Capital Regional	Zona Sename	Corrección
Arica-Parinacota	Arica	C	28%
Tarapacá	Iquique	C	28%
Antofagasta	Antofagasta	C	28%
Atacama	Copiapó	B	14%
Coquimbo	La Serena	B	14%
Valparaíso	Valparaíso	A	0%
Lib. B. O'higgins	Rancagua	A	0%
Maule	Talca	A	0%
Biobio	Concepción	B	14%
Araucanía	Temuco	B	14%
Los Ríos	Valdivia	B	14%
Los Lagos	Puerto Montt	B	14%
Gral. C. Ibañez del Campo	Coyhaique	E	84%
Magallanes	Punta Arenas	D	56%
Metropolitana	Santiago	A	0%

Fuente: Decreto N°841, Ministerio de Justicia

10.4.6 Cálculo de la cantidad de niños efectivos

Para este cálculo se procedió a contar la cantidad de niños que fueron atendidos por el centro consultado durante el año 2011 de acuerdo a la información de la base SENAINFO entregada por el Servicio. La base de datos entregada por el Servicio fue de atenciones realizadas a los niños entre los años 2007 y 2011. En este periodo se buscó a los niños atendidos durante el año 2011 para la nómina de proyectos correctamente ingresados y se buscó a todos los niños que hubiesen recibido atenciones durante ese periodo.

Para todos esos niños se calculó la cantidad de días que fueron atendidos por el Servicio. Para estos efectos se supuso que todo niño identificado en SENAINFO está siendo atendido en el centro y tiene una asistencia permanente al programa.

La suma de esa cantidad de días se divide por 365, que es la cantidad de días por año y se tiene la ocupación del proyecto para el periodo evaluado. Ahora este factor calculado no refleja el uso real de las plazas disponibles, ya que es un factor que refleja la cantidad de niños atendidos, por lo que para ser comparable con la cantidad de plazas ofertadas efectivamente atendidas, debe ser multiplicado por la cantidad total de niños atendidos durante el periodo de evaluación. Luego esa es la cantidad de niños efectivamente atendidos durante el periodo de análisis.

Ahora este criterio no es correcto para todos los proyectos. Por una parte, tenemos la línea de proyectos Diagnóstico que no se paga por niño atendido, sino por atención realizada. Para una correcta revisión de estos casos se debería calcular las atenciones efectivas entregadas. Lamentablemente SENAINFO registra un único código por niño atendido, no por atenciones realizadas, y en este caso los datos disponibles no reflejan la cantidad de atenciones que recibe cada niño, ni el momento en que se realiza como para poder calcular su costo. Finalmente, la base de datos entregada por el Servicio no identifica la cantidad de intervenciones realizadas a cada niño sino sólo las fechas en que el niño estaba siendo atendido por SENAME en la modalidad DAM. Dicho esto, es que para este ejercicio se trabajará con la cantidad de atenciones pactadas y con proyectos

que se hayan realizado durante el año 2010 y 2012, de manera de garantizar que tengan continuidad durante los 12 meses del año 2011.

Por otra parte, tenemos que los proyectos de OPD se pagan por población convenida, es decir, no depende de la cantidad de niños atendidos el pago que ellos reciben. Además, en los registros disponibles, ellos sólo registran las atenciones de protección realizadas, no las relacionadas a temáticas de promoción y prevención. Por esta razón, para estas modalidades de atención se opta por utilizar como indicador de niños efectivamente atendidos el factor de población pactada para aquellos casos que tienen vigencia desde 2010 hasta 2012, para garantizar que tienen continuidad durante todo el 2011.

Por otra parte, y tal como se ha indicado anteriormente en la sección de análisis de resultados, los niños atendidos de acuerdo a los registros entregados por SENAME que identifican 679.995 atenciones realizadas indican fecha de egreso para 620.468 atenciones. En este caso se hace el supuesto que la diferencia de casos se encuentra actualmente con atención vigente.

10.4.7 Resultados de Niño Efectivo y su comparación con convenidos.

A continuación se presentan los resultados del cálculo de niño efectivo de acuerdo a los registros entregados por el Servicio de SENAINFO. Como se explicó anteriormente, el presente ejercicio utilizó información de declaraciones realizadas por los organismos colaboradores en base a información 2011. Por lo tanto, se revisó y diseñó fórmulas para el cálculo de la cantidad de días efectivos, contando la cantidad de días en que cada niño que tuviese un ingreso anterior a 2011 o durante ese año y un egreso posterior a 2011 o durante ese año a estado presente durante el 2011 para cada uno de los proyectos evaluados, luego se divide ese total de días por 365 y se multiplica por la cantidad de niños que han sido atendidos durante el año, obteniendo así la cantidad de niños atendidos.

Al hacer ese ejercicio se obtienen resultados de niños efectivos de magnitudes bajas en comparación a lo necesario para obtener valores de ingresos vía subvenciones para los proyectos, por niño, dentro de las bandas posibles de obtener a través de la ley de subvenciones. Por esta razón, se ha optado por utilizar el valor de niños convenidos, asumiendo que estos han asistido el 100% del tiempo. Se ha solicitado sin embargo nuevamente las bases de datos a SENAME por si existiera algún error en la base de datos entregada, la cual hasta la entrega del presente informe no ha sido entregada por el Servicio.

En las siguientes Cuadros se puede ver el comparado entre los niños convenidos y los niños efectivos calculados a nivel de eje de ejecución, temática y modalidad que ejecuta el 70% del gasto del Servicio.

Tabla 3 Niños Convenidos y Niños Efectivos calculados para el año 2011, por eje de ejecución

Eje de Ejecución	Niño Convenido	Niño Efectivo	Nº Proyectos
ADOPCIÓN	28	4	1
JUSTICIA JUVENIL	51	56	98
PRODE	256	38	254
Total general	199	43	353

Fuente: Elaboración Propia

Tabla 4 Niños Convenidos y Niños Efectivos calculados para el año 2011, por Temática

Temática	Niño Convenido	Niño Efectivo	Nº Proyectos
ADOPCIÓN	28	4	1
PE	28	4	1
JUSTICIA JUVENIL	51	56	98
PL	49	59	45
RI	52	53	53
PRODE	256	38	254
CD	29	17	4
DI	72	29	20
FA	83	42	18
FF	80	37	1
PD	3621	121	14
PE	50	34	63
PP	83	51	64
PR	101	34	8
RS	32	15	62
Total general	199	43	353

Fuente: Elaboración Propia

Tabla 5 Niños Convenidos y Niños Efectivos calculados para el año 2011, por Modalidad

Modalidad de Atención (70% del gasto)	Niño Convenido	Niño Efectivo	Nº Proyectos
JUSTICIA JUVENIL	67	65	41
PLE	71	77	25
PSA	60	47	16
PRODE	312	41	198
DAM	72	29	20
FAE	104	56	12
OPD	3621	121	14
PIB	75	46	58
PIE	49	35	26
PRM	63	41	22
RPM	32	13	46
Total general	270	45	239

Fuente: Elaboración Propia

10.5 ANEXO 5: MANUAL FICHA DE COSTOS



ESTUDIO

"EVALUACIÓN COMPREHENSIVA DEL GASTO DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES"

MANUAL DE INSTRUCCIONES

FICHA DE COSTOS PROYECTOS

Abril 2012

INSTRUCCIONES PARA EL LLENADO DE LA FICHA

1. INGRESO

Una vez que haga click sobre el enlace aparecerá en su pantalla lo siguiente:

Usted ha sido designado(a) por su institución para participar en el estudio "Costos de Proyectos SENAME".
 El objetivo del estudio es la estimación del costo real de atención por niño para cada proyecto ejecutado por las OCAs. Esto, con el propósito de conocer si existen diferencias entre la subvención Sename y los costos del proyecto.
 Agradecemos muy sinceramente su participación y le solicitamos que conteste lo más fidedignamente posible, a nombre de su institución, el presente cuestionario, dentro de un plazo máximo de 15 días, contados desde la fecha de envío.
 Para acceder a la base de datos que albergará sus respuestas, por favor ingrese a continuación su dirección correo electrónico y la contraseña que le hemos enviado.



Luego de leer la introducción complete los dos cuadros en blanco con su e-mail y la contraseña que le fue enviada a su e-mail y haga click sobre "Log in".

Atención: El plazo para responder la encuesta es 15 días después de recibido el código de acceso a su e-mail.

2. LISTA DE PROYECTOS

Una vez que haga click en "Log in" aparecerá en su pantalla lo siguiente:

Nómina de Proyectos cuya encuesta se encuentra aún en proceso de respuesta



Su institución le ha designado para dar respuesta a las encuestas correspondientes a los proyectos que aparecen en la lista.
 Por favor seleccione el proyecto cuya encuesta desea responder primero. Una vez que haya completado dicha encuesta, la lista se reducirá a los proyectos aún sin respuesta.
 Por favor proceda consecutivamente hasta responder todas las encuestas.
 Si por alguna razón debe interrumpir su trabajo, presione el botón "Guardar datos encuesta". La encuesta se guardará con las respuestas que Ud. haya respondido hasta ese minuto.
 Podrá continuar respondiendo posteriormente haciendo doble click sobre la encuesta respectiva. Los datos que hubiera ingresado en la sesión anterior aparecerán en los casilleros respectivos.

Ayuda Cerrar Sesión

Haciendo click acá se abrirá una lista de los proyectos que desarrolla su Institución.

Para proceder a responder las encuestas (una por cada proyecto) debe hacer click sobre se alguno de los proyectos y automáticamente accederá a la encuesta correspondiente a ese proyecto. Cómo rellenar esta encuesta se describe en el punto 3.

Lo importante es que una vez completada la información Ud. volverá a esta pantalla donde irán quedando los proyectos que aún no ha respondido. Proceda consecutivamente hasta responderlos todos.

Si debe interrumpir la encuesta al final de esta hay el siguiente recuadro:



Haga click sobre la opción “Guardar datos encuesta” y luego “Cerrar sesión”. Una vez que vuelva a ingresar, haga click sobre el proyecto correspondiente y la información que haya ingresado estará en los cuadros respectivos.

3. ENCUESTA

La planilla está dividida en 5 secciones en donde se registra información oficial previamente completada y espacios en blanco que Ud. deberá ingresar. A continuación, se detalla el procedimiento para completar los datos faltantes.

3.1. Ingresos

La primera sección comprende dar cuenta de los Ingresos que tuvo el proyecto el año 2011, tanto los entregados por SENAME como los provenientes de fuentes distintas a SENAME. La vista de la sección es la siguiente:

1. Ingresos del Proyecto 1010103 PEE - ESCI OPCION durante el año 2011	
A continuación se presentan las cifras oficiales de Ingresos, declarados en los Informes de Rendición de Cuentas por su institución al SENAME y acumulado anual:	
Nombre del proyecto:	1010103 PEE - ESCI OPCION
Año:	2011
1.1. Ingresos declarados a SENAME	
1.1.1. Ingresos (aportes) entregados por SENAME (MM\$):	92,20
1.1.2. Ingresos (aportes) de donaciones (MM\$):	0,00
1.1.3 Otros Ingresos (aportes) distintos de SENAME y Donaciones (MM\$):	0,10
1.1 TOTAL DE INGRESOS DECLARADOS AL SENAME (MM\$) (1.1.1 + 1.1.2 + 1.1.3):	92,30
<small>Todos los casilleros con fondo de color naranja corresponden a información oficial de ingresos y gastos registrada en SENAME y que no puede ser modificada mediante esta encuesta. El objetivo de mostrársela es que usted tome en cuenta estos valores al contestar las preguntas que siguen a continuación. En caso que a su juicio existan discrepancias significativas entre la información del SENAME y sus propias cifras, deberá proceder como sigue: - Enviar un e-mail informativo a costoproyecto@focus.cl - Ponerse en contacto directamente con SENAME si desea que la información sea rectificada.</small>	
1.2. Ingresos no declarados a SENAME (MM\$):	
Solo si ha recibido recursos adicionales a los declarados según cuadro anterior, por favor señale cuáles otros recursos MONETARIOS logró reunir su Institución para este proyecto durante 2011. Si no obtuvo aportes adicionales de algún tipo, por favor anote cero (0). Esto es válido para toda la encuesta, la que contiene mecanismos de validación para ser aprobada, que obliga a que usted complete todos los campos de color celeste.	
1.2.1 Aportes MONETARIOS provenientes de Municipios.	0,00
1.2.2 Aportes MONETARIOS provenientes del Ministerio de Educación.	0,00
1.2.3 Aportes MONETARIOS provenientes del Ministerio de Salud.	0,00
1.2.4 Aportes MONETARIOS ESTATALES provenientes de fuentes públicas distintas.	0,00
1.2.5 Donaciones MONETARIAS provenientes de privados (socios, empresas, fundaciones y otras privadas).	0,00
1.2. TOTAL DE INGRESOS ADICIONALES A LOS DECLARADOS AL SENAME (1.2.1 + 1.2.2 + 1.2.3 + 1.2.4 + 1.2.5)	0,00
1.3. TOTAL DE INGRESOS RECIBIDOS POR SU PROYECTO DURANTE 2011 = (1.1 + 1.2)	92,30

En la primera parte (1.1) se muestran en amarillo las cifras declaradas a SENAME de subvención, donaciones e ingresos distintos de SENAME y donaciones para su proyecto el

año 2011. Estas cifras vienen completadas con anterioridad; Ud. sólo debe revisar los datos y tenerlos en cuenta para contestar las siguientes preguntas.

En la segunda parte (1.2) se le pregunta por los ingresos **no** declarados a SENAME que recibe el proyecto. Ud. debe, en el caso que corresponda, completar los cuadros celestes con los montos correspondientes. Los cuadros verdes corresponden a totales y se autocompletan, no son modificables.

Los montos deben ser ingresados en **millones** aproximados hacia arriba con un decimal.
Ej: \$1.457.940 = 1,5

3.2. Gastos

La segunda sección comprende dar cuenta de los Gastos que tuvo el proyecto el año 2011, tanto los declarados a SENAME como los no declarados a SENAME. La vista de la sección es la siguiente:

2. Gastos del Proyecto 1010103 PEE - ESCI OPCION durante el año 2011	
A continuación se presentan las cifras oficiales del Informe de Redición de Cuentas informado por su institución a SENAME con el detalle de su rendición de gastos acumulada para el año 2011:	
2.1. Gastos rendidos a SENAME (MM\$):	
2.1.1 Gastos Personal.	57,90
2.1.2 Gastos de Operación.	27,90
2.1.3 Gasto Inversión.	21,60
2.1. TOTAL GASTOS RENDIDOS PARA EL AÑO 2011 (2.1.1 + 2.1.2 + 2.1.3)	107,30
2.2. GASTO RECHAZADO O DEVOLUCION SANCIONADO POR SENAME PARA EL 2011	0,70
2.3 Gastos adicionales del Proyecto que no fueron rendidos al Sename(MM\$):	
Por favor declare cuál fueron los gastos MONETARIOS adicionales que no fueron declarados en el "Informe de Rendición de Cuentas" para este proyecto durante 2011.	
2.3.1 Gastos Personal.	0,00
2.3.2 Gasto de Operación.	0,00
2.3.3 Gastos de Inversión.	0,00
2.3. TOTAL GASTOS ADICIONALES DEL PROYECTO QUE NO FUERON RENDIDOS EL 2011 (2.3.1+2.3.2+2.3.3)	0,00
2.4. TOTAL DE GASTOS RENDIDOS, GASTOS RECHAZADOS O ADICIONALES Y GASTOS NO RENDIDOS POR SU PROYECTO DURANTE 2011 = (2.1 - 2.2 + 2.3)	108,00

La primera parte (2.1) y (2.2) son los Gastos rendidos a SENAME, tanto en Personal, Operación e inversión y los gastos rechazados que el proyecto tuvo el 2011. Los montos se encuentran en los cuadros amarillos y verde y vienen completadas con la información que tiene SENAME, no son modificables.

En la segunda parte (2.3) se deben completar los gastos que no fueron rendidos a SENAME rellenando los cuadros celestes. Los cuadros verdes corresponden a totales y se autocompletan, no son modificables.

Los montos deben ser ingresados en **millones** aproximados hacia arriba con un decimal.
Ej: \$1.457.940 = 1,5

3.3. Diferencia Ingresos-Gastos

En la tercera sección se encontrará el siguiente cuadro:

3. Diferencia entre Ingresos y Gastos del Proyecto 1010103 PEE - ESCI OPCION durante el año 2011	
Para su revisión, validación y comodidad, a continuación se presentan las diferencias que presenta este proyecto a nivel de ingresos y gastos durante 2011. Si encuentra diferencias significativas respecto de sus registros, le agradeceremos revisar los datos ingresados anteriormente.	
3.1 DIFERENCIA ENTRE INGRESOS Y GASTOS DECLARADOS A SENAME Y DEVOLUCIONES = 1.1 Ingresos Declarados a Sename - 2.1 Gastos Rendidos a Sename + 2.2 Gastos Rechazados o Devoluciones (MM\$)	14,3
3.2 DIFERENCIA ENTRE INGRESOS Y GASTOS NO DECLARADOS A SENAME = 1.2 Ingresos No Rendidos a Sename - 2.2 Gastos No Rendidos a Sename (MM\$)	0,0
3.3 DIFERENCIA TOTAL ENTRE INGRESOS Y GASTOS + DEVOLUCIONES = C1+C2 (MM\$)	14,3

En este se mostrarán las diferencias entre Ingresos y Gastos declarados a SENAME y no declarados a SENAME. Los montos se autocompletan con la información que usted rellenó en las dos secciones anteriores y no son modificables. Ud. no debe ingresar nada, solo verificar si estas diferencias se acercan a los registros que Ud. lleva. Si estas diferencias se alejan mucho de sus registros, por favor vuelva a revisar la información ingresada en las secciones anteriores.

3.3. Donaciones

En la cuarta sección Ud. debe registrar las donaciones recibidas durante el 2011, como voluntariado, vestuario, alimentos u otros. La vista de la sección es la siguiente:

4. Donaciones en especies y servicios para el Proyecto 1010103 PEE - ESCI OPCION durante el año 2011			
Por favor indique si el proyecto recibe donaciones en servicios o en especies. Por favor coloque en la celda correspondiente las donaciones significativas percibidas.			
	Tipo de donación	Unidad	Cantidad
4.1	Horas de Voluntariado Medico / Psiquiátrico	Horas anuales	0,00
4.2	Horas de Voluntariado profesional	Horas anuales	0,00
4.3	Horas de Voluntariado no profesional	Horas anuales	0,00
4.4	Vestuario y calzado	Número de Prendas	0,00
4.5	Alimentos	Kilos	0,00

En esta debe completar la cantidad total recibida durante el año y el valor unitario aproximado de esa donación (que pueden ser horas de trabajo, kilos de comida o prendas de vestir, entre otros).

A continuación se detallan cada uno de los aportes mencionados en el cuadro y los ejemplos para rellenarlos:

- **Horas de Voluntariado Médico/Psiquiátrico:** Contabilizar todas las horas de médicos donadas durante el 2011, incluyendo médicos, psicólogos, psiquiatras, dentistas, entre otros profesionales de la salud.
Ejemplo:
Si un psicólogo trabaja como voluntario todos los sábados en la mañana (4 horas), serían 208 horas donadas (4 horas x 52 semanas del año).
- **Horas de Voluntariado Profesional:** Contabilizar todas las horas de profesionales donadas durante el año 2011.
Ejemplo:
Si un agrónomo realiza un taller de huerta un domingo de cada mes durante 3 horas, serían 36 horas donadas (3 horas x 12 meses del año).
Si un arquitecto realizó obras de manera gratuita, para lo cual destinó tres días completos, serían 24 horas (8 horas x 3 días).

- **Horas de Voluntariado no Profesional:** Contabilizar todas las horas de no profesionales donadas durante el 2011.

Ejemplo:

Si tres jóvenes escolares participaron como monitores para un paseo a Fantasilandia (durante 6 horas), entonces serían 18 horas donadas (6 horas cada uno, o sea, 6x3).

Nótese que se deben incorporar todas las horas donadas durante el 2011, no sólo los voluntarios permanentes. Para esto, es recomendable empezar recordando a los voluntarios permanentes y continuar recordando fechas importantes del año (Año nuevo, Pascua de Resurrección, Vacaciones de invierno, Fiestas Patrias, Navidad) y las personas que participaron en estas actividades de manera voluntaria.

Del mismo modo, se debe considerar todo el tiempo que la persona destinó para la realización de la actividad. Por ejemplo, si una persona organizó una fiesta de Navidad, hay que considerar la duración del evento, más el tiempo que se destinó en planificar la fiesta y comprar las cosas. Si fueron tres personas, habría que multiplicar esas horas por 3 y clasificar en horas médicas, profesionales, o no profesionales.

- **Vestuario y Calzado:** Contabilizar todas las prendas de vestuario y calzado donadas durante el 2011.

Ejemplo: Si una empresa donó 30 pares de zapatos de colegio, y otra empresa donó 30 chaquetas, serían 60 prendas.

Si hubiesen sido bolsas grandes de ropa y no se sabe con exactitud cuántas prendas eran, se puede hacer un estimado, por ejemplo, pensar en 50 prendas de ropa por bolsa.

- **Alimentos:** Contabilizar todos los alimentos donados durante el 2011, en kilos.

Ejemplos:

a) Empresa donó 60 kilos de arroz.

b) Un particular donó 20 cajas de huevitos de chocolate en época de Pascua (si eran cajas de 150 gramos aprox. serían: $150 \times 20 \rightarrow 3000$ gramos, o sea, 3 kilos).

b) Una empresa donó una comida de Navidad para 30 personas (si todas las personas quedaron satisfechas se estima que son 300 gramos por persona, entonces: $300 \times 30 = 9000$ gramos, o sea 9 kilos).

3.5. Infraestructura

En la quinta sección debe completar la información relativa a la **infraestructura del proyecto**.

La vista de la sección es la siguiente:

5. Infraestructura para el Proyecto durante el año	
Por favor indique si su Institución es arrendataria o propietaria del edificio que ocupa el proyecto.	
5.1 <input type="checkbox"/> Arrendado, pago de dividendo u otra modalidad que represente gasto.	5.2 <input type="checkbox"/> Propio, comodato, o préstamo gratuito, u otra modalidad que no implique gasto.
5.1.1. Indique la cifra anual que paga por arriendo o dividendo (MM\$) . Si en el edificio opera más de un proyecto, anote la fracción correspondiente	5.2.1 ¿Que tamaño tiene el terreno donde opera el proyecto (en m2)?
0,00	0,00
	5.2.2 ¿Qué precio (en pesos) tiene el m2 del terreno en que se ubica el inmueble?
	0,00
	5.2.3 ¿Cuántos m2 tiene la construcción?
	0,00

Primero se debe indicar si el inmueble del proyecto es arrendado o propio/comodato/préstamo.

Si la propiedad es arrendada se debe indicar la cifra **anual** pagada por arriendo o dividendo. Si usted sabe su monto mensual pagado por arriendo, multiplíquelo por 12 e ingrese ese monto como el pago por arriendo. También esté atento a que si este edificio es usado por más de un proyecto, ingrese la fracción del gasto correspondiente al proyecto que corresponde. Por ejemplo si paga \$2 MM anuales por un edificio en que conviven 2 proyectos y cada uno usa la mitad, debe ingresar solo \$1 MM.

Si la propiedad es propia, comodato, préstamo u otra modalidad que no implique gasto se debe indicar:

- Tamaño del terreno en
- Precio del terreno en **pesos**.
- construidos

10.6 ANEXO 6: ANÁLISIS DE LA NATURALEZA PÚBLICO-PRIVADA DE LOS BIENES Y SERVICIOS PROVISTOS POR EL SERVICIO NACIONAL DE MENORES

Marco conceptual para el Análisis de Pertinencia para Productos y Sub Productos Estratégicos del Servicio Nacional de Menores

Fallas de Mercado y el Rol del Estado

Para analizar los productos que provee el SENAME usaremos una base teórica que nos ayudará a clasificar los productos y el rol que debiera jugar el Estado en la provisión de ellos.

Como casos de fallas de mercado se pueden mencionar: bienes públicos, mercados incompletos, externalidades, asimetrías de información y redistribución de ingreso. Cada una de estas podrá justificar la intervención del Estado para asegurar la provisión de bienes que el mercado no está satisfaciendo.

a) Bienes Públicos

Las características de un bien que determina si éste es público o privado son rivalidad y exclusión. Un bien es rival si su uso por parte de una persona disminuye la cantidad disponible para alguien más, en otras palabras, un bien es no rival si es posible que sea consumido por muchos individuos y no disminuye la cantidad y calidad del bien¹¹⁶. Un bien es excluible si es posible cobrar un precio por el consumo del bien, en otras palabras, un bien es no excluible cuando es técnicamente imposible o costoso cobrar un precio por su consumo¹¹⁷.

Si un bien es rival y excluible se le llama bien privado. A su vez cuando un bien es no rival y no excluible se considera como bien público. Si un bien es no rival pero excluible se le conoce como bien club¹¹⁸, mientras que en el caso en que el bien es rival pero no excluible se le conoce como Bienes de propiedad común¹¹⁹.

Cabe destacar que la definición de un bien o servicio dentro de estas cuatro categorías depende de las características propias del bien, y no está determinado por la forma en que se financia (si es gratuito o se cobra un precio). Por ejemplo, si se estuviese analizando un producto estratégico que consiste en la entrega gratuita de alimentos, este bien corresponde a un bien privado (alimentos) ya que es rival y excluyente porque es técnicamente posible cobrar un precio por él. El análisis anterior, no quiere decir que el Estado pueda prescindir de este bien ya que podrían existir otras razones que justifiquen la provisión o producción del bien por parte del Estado.

Es así como se ocupará el siguiente cuadro para el análisis de las distintas categorías de bienes¹²⁰.

¹¹⁶ Según Richard A. & P.B. Musgrave "PublicFinance in theory and practice" (1989) y Walter Nicholson "Microeconomía intermedia y sus aplicaciones" Novena Edición (2005), los bienes no rivales son aquellos que permiten ofrecer beneficios a beneficiarios adicionales, con cero costo marginal.

¹¹⁷ Según Richard A. & P.B. Musgrave "PublicFinance in theory and practice" (1989) y Walter Nicholson "Microeconomía intermedia y sus aplicaciones" Novena Edición (2005), los bienes no exclusivos ofrecen beneficios que todo el mundo, sin exclusión, podrá disfrutar.

¹¹⁸ Según Richard A. & P.B. Musgrave "PublicFinance in theory and practice" (1989) este tipo de bienes se les conoce como Monopolio Natural. De igual forma lo define Gregory Mankiw "Principios de economía" Tercera Edición (2004). Y Michael Parkin en "Microeconomía" Séptima edición (2006).

¹¹⁹ Según Richard A. & P.B. Musgrave "PublicFinance in theory and practice" (1989) este tipo de bienes se les conoce como Recurso Común. De igual forma lo define Gregory Mankiw "Principios de economía" Tercera Edición (2004). Y Michael Parkin en "Microeconomía" Séptima edición (2006).

¹²⁰ Los ejemplos citados fueron extraídos de: "Principios de economía" Tercera Edición (2004) Gregory Mankiw, "Microeconomía intermedia y sus aplicaciones" Novena Edición (2005) Walter Nicholson y "Microeconomía" Séptima

Tabla 1 Tipificación de Bienes

	Rivalidad	No Rivalidad
Excluyente	Bien Privado	Bien Club
No Excluyente	Bienes de Propiedad Común	Bien Público

FUENTES: Mankiw G., Principios de Economía. Nicholson W., Microeconomía Intermedia y sus aplicaciones, Parkin M. Microeconomía. Karl E. Case "Musgrave's visión of the public sector: the complex relationship between individual, society and state in public good theory".

La teoría económica recomienda que tanto en el caso de bienes públicos (no excluyente y no rival) como en el de los bienes de propiedad común (no excluyente y rival), sea el gobierno el que esté a cargo de su provisión ya que la provisión privada enfrenta incentivos a la sub producción de bienes públicos o a utilizar excesivamente los bienes de propiedad común.

b) Mercados incompletos

Los bienes y los servicios públicos puros no son los únicos que los mercados suministran inadecuadamente. Siempre que los mercados privados no suministran un bien o un servicio, aún cuando el costo de suministrarlo sea inferior a lo que los consumidores están dispuestos a pagar, existe una falla de mercado. Se habla en este caso de mercados incompletos, que dan lugar a la intervención del Estado. Un mercado completo suministra todos los bienes y servicios cuyo costo de suministro fuera inferior al precio que los individuos están dispuestos a pagar.¹²¹

c) Información asimétrica

Por otra parte, algunas actividades del Estado se justifican porque los consumidores tienen una información incompleta y por la convicción de que el mercado suministra por sí solo muy poca información. Por ejemplo, los gobiernos suelen exigir que los prestamistas informen a los prestatarios del verdadero tipo de interés de sus préstamos. Cuando existe diferencias de acceso a la información relevante se denomina asimetría de información. Cuando esta asimetría se produce respecto al accionar de una persona puede surgir el problema de riesgo moral, el cual consiste en que una persona o institución, llamada agente, realiza una tarea en representación de otra, llamada principal y si el principal no puede controlar perfectamente la conducta del agente, éste tiende a esforzarse menos de lo que el principal considera deseable. En esta situación, el principal trata por diversos medios de inducir al agente a actuar de una manera más responsable.

d) Externalidades

En el caso de las externalidades, es decir, todos aquellos efectos mas allá de la intervención directa y que no son internalizados por el ejecutor. Específicamente en el caso de las externalidades positivas, para poder lograr una asignación de recursos eficiente se sugieren acciones gubernamentales tales como subsidios, subvenciones o cupones (voucher), entre otros.

Dentro de esta falla de mercado cabe la definición de productos preferentes o meritorios: bienes a los cuales todos los individuos de una sociedad tienen derecho, sin importar su capacidad de pago o su condición¹²², la cual también usaremos para el análisis de los bienes que provee el SENAME.

edición (2006) Michael Parkin y Karl E. Case "Musgrave's visión of the public sector: the complex relationship between individual, society and state in public good theory".

¹²¹Ejemplos de mercados incompletos: 1) mercados de seguros: seguros contra las inundaciones, incendios, etc.; 2) mercados de capitales: préstamos hipotecarios a pequeñas y medianas empresas.

¹²² Los bienes meritorios son los que generan bienestar a la sociedad, son requeridos por la sociedad, son bienes a los cuales se busca incentivar su consumo o (desalentar en el caso opuesto) y pueden recaer en bienes tanto públicos como privados.

e) Redistribución de Ingreso

Otro punto relevante para el análisis de la pertinencia de provisión pública o privada de los productos estratégicos del servicio es si generan redistribución de ingresos. Redistribución de ingreso es una transferencia de ingresos, riqueza o propiedad desde algunos agentes a otros por algún mecanismo social como impuestos, política monetaria, programas sociales o caridad. Se puede identificar como redistribución progresiva cuando el flujo neto de recursos se produce desde los segmentos de población relativamente más ricos hacia los relativamente más pobres. En tanto, que es regresiva cuando se observa el flujo en sentido inverso, es decir desde segmentos de población relativamente más pobres hacia relativamente más ricos.

Cabe destacar que políticas redistributivas siempre tienen un costo de eficiencia asociado, el cual deberá ser pagado por los oferentes como los demandantes del servicio y cuya proporción del costo será absorbido de acuerdo a las elasticidades de demanda y oferta que presenten cada uno de ellos, donde quienes sean menos sensibles a los cambios en precio pagaran mayor parte de los costos de eficiencia asociados.

10.7 ANEXO 7: METODOLOGÍA PARA CÁLCULO DE GASTO EN PROVISIÓN DE SERVICIOS, ADMINISTRACIÓN, INVERSIÓN Y OTROS GASTOS

Insumos disponibles.

Para la elaboración del presente trabajo se contó con los siguientes insumos.

- Gasto en personal: Para la consultora habría sido ideal disponer con el personal desagregado por centro de costos del servicio por año para poder realizar estas asignaciones, sin embargo, el Servicio no tiene implementado este nivel de desagregación para este tipo de gastos. Es así como, en el marco de la separación del Servicio Nacional de Menores en dos independientes, se colocó a disposición de la consultora un ejercicio del personal de planta y contrata asignada a cada centro de costos para el año 2012. En base a lo anterior, se generó la participación del gasto en personal respecto del gasto total por centro de costos, y se extrapolaron para todos los años.
- Gasto en Bienes y Servicios de Consumo: El Servicio posee contabilidad por centro de costos para todos los Centros de Administración Directa y las Direcciones Regionales para los años 2008 a 2011, sin embargo el Servicio no cuenta con la contabilidad para los centros de costos de la Dirección Nacional. En consecuencia se obtiene por diferencia el gasto ejecutado en la Dirección Nacional.
- Gasto en Transferencias Corrientes: El Servicio no fue capaz de enviar información centralizada del presupuesto ejecutado por modalidad de atención para los años revisados. En el marco de las reuniones de coordinación fue finalmente posible obtener las rendiciones realizadas por los Organismos Colaboradores Acreditados para cada uno de los proyectos ejecutados durante el año 2011. Lo anterior era de importancia mayor para la realización del levantamiento de costos en terreno de los proyectos. Sin embargo, sólo fue posible obtener la información presupuestaria disponible para las bases de licitación que sustentan la presente propuesta. Por lo tanto, en el marco de la información disponible se eligió calcular factores de proporcionalidad a partir de los cuadros N° 9, 10 y 11 de las bases de licitación y utilizarlos para extrapolar el gasto ejecutado para cada una de los ejes de ejecución. Para el único cálculo que se disponía de información es para OPD, donde al pagarse por población convenida se puede realizar el cálculo en base a las plazas de la oferta programática, al precio pagado por población convenida, su correspondiente corrección por Zona y el valor de unidad de subvención SENAME. Tarea que se realiza para los presentes cálculos realizándose el supuesto que los proyectos OPD han operado durante todo el año analizado.
- Gasto de Inversión: El servicio no tiene disponibles registros de ejecución presupuestaria por centro de costos para los gastos del subtítulo 29, adquisición de activos no financieros y 31 iniciativas de inversión. Dado lo anterior, se opta por imputar la totalidad de estos gastos a la ejecución directa de los Centros de Administración Directa del eje de ejecución de Justicia

Juvenil. Lo anterior tiene sentido dada la naturaleza de los niños atendidos por este tipo de programas, con vulneraciones de mayor complejidad.

- Otros gastos: Las demás cuentas disponibles de gasto, a saber subtítulos 23 de prestaciones de seguridad social, 25 de reintegros al fisco, 34 servicio a la deuda y 35 saldo final de caja se asumen como cuentas de ajuste que no afectan mayormente las agrupaciones anteriores.

Metodología para el cálculo de gasto de provisión de servicios y administración.

- **Gasto en provisión de servicios:** es el gasto producido por la provisión directa de servicios a los beneficiarios. Estos incluyen las transferencias corrientes ejecutadas por Organismos Colaboradores Acreditados (Subt. 24), los gastos en Centro de Administración Directa, tanto de RRHH (subt. 21) como operacionales (subt. 22).

Para perfeccionar los datos se les realiza los siguientes ajustes a los CCAADD:

1. Se descuenta los cargos directivos dentro de los CCAADD, los cuales se identifican como los tres grados mayores del CCAADD analizado.
2. 9 cargos que prestan servicios directos de adopción que se ubican en la dirección central de acuerdo a la tabla siguiente.

Tabla 1: Personas que se desempeñan en nivel central que prestan servicios sociales de Adopción.

Dirección Nacional pero prestan servicios directos de Adopción			
Grado	Número	Sueldo	Total
5	2	\$ 29.731.137	\$ 59.462.274
7	2	\$ 25.353.752	\$ 50.707.504
8	2	\$ 23.393.993	\$ 46.787.986
9	1	\$ 21.695.050	\$ 21.695.050
11	2	\$ 17.545.673	\$ 35.091.346

Fuente: SENAME

3. Se asume como cierto la distribución de personas entregada, aunque diste de lo indicado en las ofertas programáticas del año 2011 y 2012. Estas últimas indican que no existe un Centro de Internación Provisoria y Centro de Régimen Cerrado Til-til, el cual para efectos de la dotación de personal se encuentra operativo, pero para efectos de la oferta programática utilizada no está en operación aún. Mientras que la oferta programática indica que existe operación en Centros Semicerrados (CSC) de Coyhaique y Punta Arenas, lo que no se especifica en el estudio de asignación de personal entregado por el Servicio. Y no se indica la operación del Centro Semi Cerrado San Bernardo, de la región Metropolitana.
- **Gasto administrativo:** se entiende como todos los demás gastos operacionales (subtitulo 21 de gastos en personal y subtitulo 22 de gasto en bienes y servicios de consumo), estos son los de Dirección Nacional y Direcciones Regionales, exceptuando los cargos antes indicados, que entregan servicios directos de

adopción por lo que se restan del presente gasto y se suman a gasto en provisión de servicios.

- **Otros ajustes realizados:**

- El porcentaje destinado a administración del gasto total del subtítulo 22 y el porcentaje destinado a Provisión Servicio Directo (PSD) se hizo en base a los porcentajes de participación del subt. 22 de administración y PSD del año 2011.
- Dentro de los gastos operacionales de PSD el porcentaje destinado a cada centro se hizo también en base a los porcentajes destinados a cada CCAADD del subtítulo 22 del año 2011.
- Para el gasto en RRHH sólo se tenía la asignación del personal por departamentos nacionales, unidades regionales, CCAADD y en comisión de servicio para el año 2012. Por lo que para extrapolar los demás años analizados, se utilizaron los porcentajes que representa cada uno de los grupos posibles de construir. La información entregada por SENAME muestra que cada registro consta de al menos una persona con el grado, el nombre del depto/unidad/CCAADD y un gasto anual de remuneraciones. Luego se eligió cada depto/unidad/CCAADD si comprendía un gasto de Administración o gasto de PSD. Y finalmente estos factores se aplican al total del subtítulo 21, gasto en personal en base al presupuesto vigente al 31 de diciembre de cada año evaluado.
- Se utilizó para todos los cálculos extrapolados el presupuesto vigente al 31 de diciembre del año analizado.
- Hechos Esenciales:
 - El presupuesto del subtítulo 22, bienes y servicios del programa 02 programas de administración directa y proyectos nacionales, saltó al doble del inicial al vigente durante el año 2007 debido al incendio que hubo en el centro de menores de Puerto Montt.

10.8 ANEXO 8: METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DEL GASTO POR PRODUCTO ESTRATÉGICO

Los criterios utilizados fueron los siguientes:

1. Para el primer producto estratégico, referido a la generación de conocimiento para el desarrollo de la oferta, dado que es el único producto estratégico que implica tareas de administración central, se le imputa la totalidad de este gasto y los otros gastos. El argumento disponible para la consultora es que se realizó los mayores filtros posibles para extraer de los gastos sociales los gastos administrativos, por lo que parece razonable realizar una imputación total al único producto que puede recabar esta información.
2. Para el segundo producto estratégico, referido a las prestaciones de promoción y prevención. Se realiza el supuesto que las únicas prestaciones de promoción y prevención son las OPD y la temática PR identificada en el cuadro 11 de las bases de licitación.
3. Para el tercer producto estratégico, referido a las prestaciones de protección de derechos. Se asumió que correspondía a los costos de subvenciones de Protección de Derechos, menos las subvenciones calculadas para OPD y para la temática PR del punto anterior. El caso anterior, también comprende a las prestaciones realizadas por el eje de ejecución adopción, el cual no cuenta con producto estratégico asociado. A esto además se agrega los gastos de las administraciones directas de los Centros de Tránsito y Distribución ajustada por las personas que cumplen tareas administrativas al interior de los Centros, lugares donde se atiende a los niños con vulneración de derecho e inimputables que no puede ser satisfecho por la oferta privada.
4. Para el cuarto producto estratégico, referido a las prestaciones de justicia juvenil. Se asumió que correspondía a los costos de subvenciones para realización de programas para esta población, en conjunto con la administración directa de SENAME ajustada por las personas que cumplen tareas administrativas al interior de los Centros. A diferencia del caso anterior, en este las necesidades residenciales o de internación son provistas por el fisco como ejecutor directo.

10.9 ANEXO 9: FICHA METODOLOGÍA HAMMER ADAPTADA AL SECTOR PÚBLICO CHILENO

<h3>Evaluador de Procesos</h3> <p>A continuación se presentan algunas afirmaciones relacionadas los procesos que usted y su equipo desarrollan en el servicio. En la celda que corresponda a cada pregunta, colorea verde si la afirmación es cierta en gran medida (al menos correcta en 80%); pínchala de amarillo si es verdadera en cierto grado (entre 20% y 80%), y por último, si es en gran medida no cierta (menos de 20%), pínchala de rojo.</p>						
Nombre Proceso:	 Cierta en gran medida		 Cierta en algún grado		 En gran medida no cierta	

INFORMACIÓN		P-1	P-2	P-3	P-4		P-1	P-2	P-3	P-4
Diseño	Propósito	El proceso no se encuentra diseñado completamente. Los funcionarios utilizan el diseño vigente como contexto para la mejora del desempeño funcional.	El proceso se ha rediseñado completamente para mejorar su desempeño.	El proceso se ha diseñado para ajustarse a otros procesos del Servicio y a sus sistemas de TI a fin de optimizar el desempeño de la organización.	El proceso se ha diseñado para ajustarse a los procesos de los clientes, usuarios y beneficiarios a fin de optimizar el desempeño conjunto con otros organismos.					
	Contexto	Se han identificado los objetivos y productos estratégicos asociados al proceso, así como sus usuarios, clientes y beneficiarios.	Las necesidades de los usuarios, clientes y beneficiarios del proceso son conocidas y hay acuerdo sobre ellas.	El responsable del proceso y los responsables de los otros procesos con los que interactúa dentro del Servicio, han definido sus expectativas mutuas de desempeño.	El responsable del proceso y los responsables de los procesos de los clientes, usuarios y beneficiarios con los que interactúa el proceso fuera del Servicio han definido sus expectativas mutuas de desempeño.					
	Documentación	La documentación del proceso es principalmente funcional, pero identifica las interconexiones entre las organizaciones involucradas en ejecutar el proceso.	Hay documentación completa del diseño del proceso.	La documentación del proceso describe las interacciones del proceso con otros procesos, y sus expectativas respecto a éstos, y vincula al proceso con el sistema y con la arquitectura de datos del Servicio,	Una representación electrónica del diseño del proceso apoya su desempeño y gestión, y permite analizar los cambios ambientales y las reconfiguraciones de proceso.					

Funcionarios	Conocimiento	Los funcionarios pueden dar nombre al proceso que ejecutan e identificar los indicadores clave de su desempeño.	Los funcionarios pueden describir el flujo global del proceso; cómo su trabajo afecta a los clientes, a otros funcionarios del proceso y al desempeño del proceso; y los niveles de desempeño reales y requeridos.	Los funcionarios están familiarizados tanto con las definiciones estratégicas del Servicio (formulario A1) como con los principales indicadores de desempeño (formulario H), y pueden describir cómo afecta su trabajo a otros procesos y al desempeño general del Servicio.	Los funcionarios están familiarizados con las tendencias del sector en que se desenvuelve el Servicio y pueden describir cómo afecta su trabajo al desempeño con otros organismos.					
	Destrezas	Los funcionarios son diestros en técnicas de resolución de problemas y de mejora de procesos.	Los funcionarios son diestros en trabajo en equipo y en gestionarse personalmente.	Los funcionarios son diestros en la toma de decisiones.	Los funcionarios tienen capacidades de gestión e implementación del cambio.					
	Conducta	Los funcionarios deben máxima lealtad a su función, pero profesan cierta lealtad al proceso.	Los funcionarios tratan de seguir el diseño del proceso, ejecutarlo correctamente y trabajar en formas que permitan a otras personas que ejecutan el proceso hacer eficazmente su trabajo.	Los funcionarios se esfuerzan por asegurarse de que el proceso entregue los resultados necesarios para lograr las metas del Servicio.	Los funcionarios buscan señales de que el proceso debería cambiar y proponen mejoras al proceso.					

Responsable	Identidad	El responsable del proceso es una persona o grupo encargado informalmente de mejorar el desempeño del proceso.	Los Directivos del Servicio han creado un cargo oficial de responsable del proceso y han colocado en ese puesto a un funcionario con influencia y credibilidad.	El responsable da máxima prioridad al proceso en términos de asignación de tiempo, preocupación y metas personales.	El responsable es miembro de la unidad de más alto rango en la toma de decisiones del Servicio.					
	Actividades	El responsable identifica y documenta el proceso, lo comunica a todos los funcionarios y patrocina pequeños proyectos de cambio.	El responsable comunica las metas del proceso y una visión de su futuro, patrocina esfuerzos de rediseño y mejora, planifica su implementación y se asegura de que se cumpla el diseño del proceso.	El responsable colabora con otros responsables de proceso para integrar procesos y lograr las metas del Servicio	El responsable desarrolla un plan estratégico de extensión del proceso, participa en planificación estratégica a nivel del Servicio y colabora con sus contrapartes que trabajan donde en otros organismos para patrocinar iniciativas inter organizaciones de rediseño de proceso.					
	Autoridad	El responsable hace lobby por el proceso, pero solamente puede motivar a los ejecutores a hacer cambios.	El responsable puede reunir a un equipo de rediseño de proceso e implementar el nuevo diseño y tiene cierto control sobre el presupuesto de tecnología para el proceso.	El responsable controla los sistemas de TI que apoyan el proceso y cualquier proyecto que cambie el proceso, y tiene cierta influencia sobre las asignaciones y evaluaciones de personal así como sobre el presupuesto del proyecto.	El responsable controla el presupuesto del proceso y ejerce fuerte influencia sobre las asignaciones y la evaluación de personal.					

Infraestructura	Sistemas de información	El proceso es apoyado por sistemas fragmentados de TI.	El proceso es apoyado por un sistema de TI creado a partir de componentes funcionales.	El proceso es apoyado por un sistema integrado de TI, diseñado teniendo en mente el proceso y adhiriendo a los estándares del Servicio.	El proceso es apoyado por un sistema de TI con arquitectura modular, que se adhiere a los estándares del sector para la comunicación inter-organismos.					
	Sistemas de recursos humanos	Los Directivos o Jefes recompensan el logro de excelencia funcional y la resolución de problemas funcionales en un contexto de proceso.	El diseño del proceso impulsa los roles, las descripciones de cargo y los perfiles de competencias. La capacitación se basa en documentación de proceso.	Los sistemas de contratación, desarrollo, reconocimiento y recompensa enfatizan las necesidades y los resultados del proceso, y los equilibran con las necesidades del Servicio.	Los sistemas de contratación, desarrollo, recompensa y reconocimiento refuerzan el aprendizaje personal, el cambio organizacional y la importancia de la colaboración dentro del Servicio y con otros organismos.					

10.10 ANEXO 10: MANUAL DE AUTOAPLICACIÓN METODOLOGIA HAMMER DE PROCESOS

Presentación

La metodología de auditoría de procesos desarrollada por Michael Hammer¹²³ busca diagnosticar el estado de madurez de los procesos de una organización. Bajo este paradigma, se considera que las organizaciones, que necesitan generar algún tipo de cambio al interior de ellas, deben ser capaces de desarrollar 5 Facilitadores de procesos y 4 Capacidades organizacionales, que permiten que la transformación que se quiere llevar a cabo, sea en gran medida exitosa.

El supuesto principal de esta metodología es que la iniciativa de transformación en una organización (empresa, servicio público, etc), debe estar basada en el cambio de sus procesos internos, en este sentido, la organización debe evaluar, comprender y ajustar sus procesos, para propiciar algún cambio positivo en su gestión.

Se entenderá por proceso, como el conjunto de tareas y actividades que se desarrollan dentro de una organización, que está orientado al cumplimiento de un fin específico, como por ejemplo, un producto para un cliente o la prestación de un servicio para los usuarios de un programa público.

Los elementos que pretende evaluar esta metodología son dos, y corresponden, en primer lugar, a los facilitadores de los procesos de la organización y, en segundo, a las capacidades con las que cuenta esta. Se comprende por Facilitadores, a aquellos elementos específicos con los que se puede caracterizar un proceso dentro de una organización y a las Capacidades, como los rasgos principales a través de los cuales se puede describir a la organización y que funcionan como un respaldo a los procesos de esta.

A continuación se presentan los Facilitadores y las Capacidades con las que cuenta una organización:

Los cinco facilitadores de procesos son:

- **Diseño:** Determina el nivel de especificación y alcance de las tareas y actividades antes de su ejecución.
- **Ejecutores:** Refiere a las destrezas y conocimientos de las personas ejecutoras del proceso
- **Responsable:** Evalúa a el encargado, de manera de establecer que sea responsable de asegurar que el proceso sea racional y genere los resultados esperados.
- **Infraestructura:** Corresponde al nivel de coordinación entre los sistemas de información y gestión que apoyan el proceso.
- **Indicadores:** Son Las mediciones que utiliza la organización para evaluar el desempeño del proceso.

Las cuatro capacidades de la organización son:

¹²³ Michel Hammer "La Auditoría de proceso". Harvard Business Review, América Latina. Abril 2007

- **Liderazgo:** En qué medida los funcionarios de mayor responsabilidad se encuentran comprometidos con la ejecución de los procesos y posibilitan la creación de nuevos procesos para mejorar el desempeño.
- **Cultura:** Refiere a la valoración por parte de la organización de los grupos de interés (usuario, cliente, proveedor, trabajadores, autoridades). También mide el nivel de focalización de la responsabilidad en los altos funcionarios con el fin de lograr de las metas propuestas por la organización y su disposición al cambio. Por último, evalúa el trabajo en equipo de la institución.
- **Experticia:** Busca identificar la presencia de personas con destrezas y conocimientos para el rediseño de los procesos y de metodologías para su implementación.
- **Gobernabilidad:** Mide la existencia de mecanismos que permitan la administración de proyectos complejos y gestionar el cambio organizacional.

La lógica con la que opera la aplicación de este modelo de “madurez” de la organización, refiere a que las personas que participan de un proceso determinado sean capaces de evaluar, a través de una pauta (contenida en un archivo Excel de dos hojas, donde en la primera se encuentra la evaluación de facilitadores y en la segunda la de capacidades) el nivel de madurez de los 5 facilitadores de procesos y de las 4 capacidades de la organización. Para cada Facilitador y Capacidad hay 4 niveles de madurez posible, que se distribuyen en forma ascendente de izquierda a derecha, siguiendo la lógica de lo más básico hasta lo más complejo. La “madurez” se mide en estos cuatro niveles, a su vez, cada uno de ellos representa una afirmación, para la cual hay tres opciones de respuesta: la primera es que la afirmación es cierta en gran medida (se cumple más del 80% de las ocasiones; se colorea la celda de verde), la segunda es que la afirmación es cierta en algún grado (se cumple entre un 20% y un 80% de los casos; se colorea la celda de amarillo), y por último es que la afirmación es en gran medida no cierta (se cumple en menos de 20% de los casos; se colorea la celda de rojo).

Adaptación de la metodología para el sector público chileno

La metodología original ha sido adaptada por FOCUS para el contexto del sector público chileno. Los principales elementos de la metodología tales como las definiciones de los facilitadores de procesos y las capacidades de la organización mantienen el sentido original del texto. También se mantienen los 4 niveles de madurez y los tres colores (verde, amarillo, rojo) para calificarlos. Las principales adaptaciones se originan en la adaptación del lenguaje¹²⁴ del sector privado al sector público y en la incorporación de referencias a los principales instrumentos¹²⁵ de gestión utilizados en el sector público chileno.

Instrucciones Generales

La aplicación de esta metodología debería demorar entre 30 y 45 minutos. Usted recibirá una planilla Excel con la hoja Proceso y la hoja Servicio. Además, hay una hoja llamada

¹²⁴ Por ejemplo, se cambia la palabra ejecutor por funcionario, la palabra empresa por Servicio, etc.

¹²⁵ Por ejemplo, se hace referencias a las definiciones estratégicas (formulario A1), a los indicadores de desempeño (formulario H), al Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), etc.

Ejemplo Proceso con fines ilustrativos. En las filas de cada hoja, usted verá las pautas de autoevaluación de los facilitadores de proceso y de las capacidades de la organización.

Para la evaluación del Proceso

Identifique el proceso en el recuadro superior dispuesto para este efecto. Al realizar cada evaluación, base su juicio evaluativo única y exclusivamente en la madurez del proceso que usted está evaluando. En particular, no considere en su juicio evaluativo otros procesos con los que exista coordinación, salvo en los casos en que se pregunte explícitamente. Al realizar su juicio evaluativo, considere los sub procesos contenidos en el proceso, en caso que estos existieren, basándose en los conocimientos que usted tenga de estos.

Para la evaluación de las capacidades del Servicio

Identifique el Servicio en el recuadro superior dispuesto para este efecto. Al realizar cada evaluación, base su juicio evaluativo única y exclusivamente en la madurez de las capacidades del Servicio que está evaluando. En particular, no considere en su juicio evaluativo otras organizaciones con las que existan relaciones de dependencia o coordinación, salvo en los casos en que se pregunte explícitamente. Al realizar su juicio evaluativo, considere la totalidad del Servicio, basándose en los conocimientos que usted disponga de las otras áreas de la organización.

Al finalizar

Revise que las hojas de la planilla han sido completadas en su totalidad. Para que un formulario se considere completo, se deben colorear todas las celdas requeridas. Asegúrese también que el nombre del proceso evaluado se encuentra definido en la celda correspondiente.

Finalmente, envíe la planilla Excel al correo electrónico (procesosSENAME@focus.cl) con el asunto NOMBRE PROCESO SENAME.

En caso de dudas o consultas

Utilice este manual para resolver en primera instancia las dudas o preguntas que puedan surgir sobre la metodología. En caso de persistir las dudas, comuníquese con el consultor (datos de contacto). Si lo desea, puede solicitar que alguien lo asista de manera presencial o remota con la aplicación de la metodología.

10.11 ANEXO 11: CIRCULAR N°19- NORMATIVA RENDICIÓN DE CUENTAS

Unidad de Auditoría Interna- Noviembre 2005

NORMAS SOBRE EL USO Y DESTINO DE LOS FONDOS TRANSFERIDOS A COLABORADORES ACREDITADOS, EN VIRTUD DE LA LEY N° 20.032, DE 2005, Y PROCEDIMIENTOS DE REDICIÓN DE CUENTA AL SERVICIO NACIONAL DE MENORES

I.- INTRODUCCIÓN

En conformidad a lo señalado en la Ley Orgánica de SENAME D.L. N° 2.465 de 1979; en la Resolución N°759, de 2003 de la Contraloría General de la República, que fija los procedimientos de rendición de cuenta de los organismos o entidades que administran fondos públicos; a lo dispuesto en la Ley N° 20.032, del 25/07/2005, que establece el sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la Red de Colaboradores Acreditados del SENAME, y su régimen de subvención; y al Decreto N° 841 del 27/07/2005, que aprueba el Reglamento de la Ley precitada, el Servicio Nacional de Menores ha considerado la necesidad de establecer normas generales y específicas sobre los procedimientos a utilizar respecto al uso y destino de los recursos transferidos y la forma de presentar la rendición de cuenta al Servicio por el uso de dicha subvención fiscal.

El presente instructivo tiene la finalidad de uniformar criterios sobre la presentación de la rendición de cuentas y se constituye en la base para efectuar la supervisión del gasto y su documentación de respaldo, y verificar el cumplimiento de los objetivos de los proyectos que administran los colaboradores acreditados.

II.- BASE LEGAL

2.1. D.L. N° 2.465, de 1979 (Ley Orgánica del Servicio Nacional de Menores)

Artículo 10° N° 7, establece la obligación del Departamento de Auditoría, de examinar las cuentas que respecto de los fondos transferidos por el SENAME, rindan las instituciones reconocidas como colaboradoras, sin perjuicio de las facultades de la Contraloría General de la República.

2.2. Decreto N° 356, de 1980, reglamento de la Ley Orgánica de SENAME.

2.3. Ley N° 20.032, de 2005 (Establece el sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la Red de Colaboradores Acreditados)

2.4. Decreto N° 841, de 2005 (Aprueba el Reglamento de la Ley N° 20.032, de 2005)

2.5. Resolución N° 759, de 2003 de la Contraloría General de la República

(Fija los procedimientos de rendición de cuentas de los organismos o entidades que administran fondos públicos)

III.- NORMAS GENERALES

3.1. Uso y destino de los fondos transferidos por Subvención

La subvención fiscal, conforme a lo señalado en el artículo 65 del reglamento, deberá ser destinada por los colaboradores acreditados al financiamiento de aquellos gastos que origina la atención de los niños, niñas y adolescentes, tales como: remuneraciones y otros

beneficios legales del personal, alimentación, vestuario, educación, salud e higiene, deportes y recreación, consumos básicos, mantenciones y reparaciones de inmuebles e instalaciones y, en general, todos aquellos gastos de administración u otra naturaleza que se efectúen con motivo de las actividades que desarrollen para la atención de ellos y la ejecución de los proyectos aprobados por el SENAME.

Lo anterior, regirá además, para los fondos que administren en forma centralizada, los colaboradores acreditados, en conformidad a lo señalado en artículo 28 de la Ley N° 20.032 y artículo 72 del Reglamento. **Cabe señalar que estos fondos sólo podrán ser destinados a gastos de administración que se utilicen para el cumplimiento de los objetivos de los proyectos y de las actividades que se desarrollan para la atención de los niños, niñas y adolescentes.**

3.2. Limitaciones al uso y destino de los fondos transferidos por Subvención

No se aceptarán gastos e inversiones que se aparten de la finalidad para los cuales fueron transferidos por SENAME, conforme a los convenios suscritos. A modo de ejemplo: pagos efectuados por concepto de multas e intereses, otorgamiento de préstamos de cualquier tipo, gastos sin documentación de respaldo, gastos no asociados a los objetivos del proyecto, entre otros. De la misma forma, los gastos efectuados fuera de la vigencia del proyecto, no podrán asumirse con estos recursos. Cabe tener presente, que en el evento que sea necesario efectuar estos gastos, se deberá recurrir a financiamiento distinto a los fondos aportados por el Servicio.

3.3. De la Documentación de Respaldo de los Gastos

La documentación de respaldo de los ingresos y egresos lo constituyen los documentos legales u otros que sustentan las operaciones que se realicen para la atención de los niños, niñas y adolescentes y para dar cumplimiento a los objetivos de los proyectos.

La Documentación válida de respaldo corresponderá a la siguiente:

- Facturas, con la respectiva guía de despacho, si procediere esta última.
- Boletas de Compraventa.
- Contratos de Trabajo, Liquidaciones de Sueldo y Finiquitos de Contratos.
- Boletas de Honorarios manuales o electrónicas.
- Convenios con Terceros, cuando corresponda y Boletas de Prestación de Servicios.
- Boletas de Depósito por pago de impuestos, pagos provisionales y otros que se rindan centralizadamente.
- Formulario N°29 (fotocopia), o Certificado del SII, adjuntando al comprobante de egreso un detalle de los impuestos retenidos (nóminas de los trabajadores del proyecto).
- Planillas de Leyes Sociales, Previsionales y de Salud.
- Planillas Pagos a Terceros. Ejemplo: Caja de Compensación, Mutual de Seguridad, Pago de Seguros, etc.
- Contratos de Arrendamiento de Inmuebles y recibos de pago.
- Cartolas Bancarias, por impuestos bancarios.

Los documentos antes señalados, deben cumplir con todas las formalidades requeridas para cada caso cuando corresponda, tales como, firma, timbre y fecha de cancelación, entre otros.

En el caso de la movilización urbana el uso de taxi deberá respaldarse con el respectivo boleto. Sin perjuicio de ello, no será necesario adjuntar boletos de microbús y colectivos, bastando como respaldo la planilla de movilización debidamente emitida y autorizada por la dirección del proyecto. Dicha planilla debe tener, a lo menos, la siguiente información:

fecha, nombre de de la persona que realizó el gasto, motivo, origen y destino del trayecto, monto, firma del beneficiario y Vº Bº del director del proyecto, en señal de autorización.

Para los gastos por movilización interurbana, interprovincial o interregional, será necesario adjuntar el boleto o pasaje emitido por la empresa de transporte respectiva.

- **Comprobantes específicos:**

Se considerarán respaldos para aquellos gastos específicos asociados a :

Correos, gas, establecimientos educacionales, parquímetros, alojamientos (pensiones) en casas particulares, Registro Civil, tribunales, u otros de similar naturaleza, los recibos y/o comprobantes que acrediten la recepción de los fondos emitidos por las personas u organismos prestadores del servicio. Además, excepcionalmente comprobantes internos de instituciones de beneficencia exentos de impuestos, vales por valores inferiores al monto legal de emisión de boleta, recibos internos por adquisición de diarios y revistas para uso de los niños/as y adolescentes atendidos en el proyecto.

En los casos que corresponda deberá exigirse el timbre del emisor del documento.

Documentos que no serán aceptados como respaldo válido de egresos:

- Recibos y vales internos distintos a los señalados en los comprobantes específicos.
- Documentación de respaldo, remarcada, enmendada o ilegible
- Documentación en fotocopia no legalizada o copia de Fax. Se exceptúa de la legalización de la fotocopia aquellos documentos vinculados con el pago de impuestos o leyes provisionales.
- Y cualquier otro documento que no cumpla con los requisitos mínimos exigidos.

3.4. De los saldos excedentes de subvención no utilizados al término de los convenios.

En el evento que al término de convenio resulten excedentes o saldos de fondos de la subvención no utilizados por un proyecto, los colaboradores acreditados podrán utilizarlos en otros proyectos administrados por la misma entidad y financiados por SENAME, con el objeto de mejorar la calidad de la atención. Para estos efectos, se deberá girar el o los cheque de la cuenta corriente del proyecto terminado y depositarse en la cuenta corriente del o los proyectos en donde serán utilizados los excedentes.

El proyecto que reciba estos excedentes, deberá ingresarlos a su cuenta corriente y contabilizarlos como "Otros Aportes del SENAME", debiendo emitir el comprobante de ingreso respectivo.

En caso que los saldos no sean utilizados, deberán ser restituidos al SENAME, en una sola cuota durante el mes siguiente a la determinación de la existencia de los mismos, mediante un cheque cruzado y nominativo o vale vista a nombre del Servicio Nacional de Menores.

3.5. Reintegros por gastos objetados y/o rechazados

Ante la existencia de gastos objetados por el Servicio, ya sea por que los recursos se destinaron a fines distintos a los objetivos de los proyectos, o que habiéndose destinados a dichos fines, no cuenten con la documentación de respaldo original o válida, los colaboradores acreditados deberán reintegrar dichos gastos a la cuenta corriente del respectivo proyecto al mes siguiente de notificada la situación, de manera que dichos fondos sean reutilizados en el mismo proyecto.

En el evento que el colaborador acreditado no regularice la situación, el SENAME descontará los recursos involucrados de las futuras remesas de subvención del proyecto

en que se detectó y se objetó el gasto, para lo cual la respectiva dirección regional remitirá los antecedentes a la Dirección Nacional del Servicio para ser efectivo dicho descuento.

En el caso que el proyecto haya terminado su convenio, se efectuará el descuento a otros proyectos que administre el colaborador acreditado.

IV.- INSTRUCCIONES ESPECÍFICAS

4.1. Cuenta Corriente

Para efecto de administrar la subvención entregada por SENAME, cada colaborador acreditado deberá mantener una cuenta corriente exclusiva por el proyecto, conforme a lo estipulado en los convenios suscritos. Dicha cuenta corriente debe estar a nombre del colaborador acreditado y asociada al Rut de la misma.

Esta cuenta corriente será administrada en el proyecto. Cualquier excepción al respecto, deberá ser autorizada expresamente por la Dirección Regional que corresponda e informada al Departamento de Administración y Finanzas de la Dirección Nacional.

Todo depósito efectuado en la cuenta corriente en que se administran los aportes de SENAME, estarán afectos a todas las disposiciones y regulaciones dispuestas en el presente instructivo.

4.2. Libro Banco y Conciliaciones Bancarias

Para cada cuenta corriente en la que se administre fondos transferidos por SENAME, se deberá implementar y mantener un registro de banco en forma manual o computacional, en el cual se anotarán cronológica y correlativamente a lo menos, los siguientes datos:

Fecha.

Nº de Cheque.

Beneficiario.

Nº de Comprobante de Egreso, Ingreso o Reintegro.

Montos (Ingresos y Egreso según corresponda).

Saldos.

- Dicho registro deberá estar permanentemente actualizado en forma cronológica luego de cada movimiento de la cuenta corriente del proyecto.
- Los registros manuales no deben realizarse con lápiz grafito y no deberán contener enmiendas, borrones o alteraciones en sus anotaciones.
- Para el caso de los registros computacionales deberá emitirse un listado con el movimiento mensual, el que se mantendrá debidamente impreso, archivado con su respectiva firma.
- Mensualmente se deberá efectuar una conciliación bancaria de acuerdo al formato que se adjunta en Anexo N°1

4.3. Expediente Contable de Rendición de Cuenta

La información contable de los recursos transferidos estará constituida por comprobantes de ingresos, egresos y reintegros, acompañados de la documentación en que se sustentan, los que constituyen el reflejo de las transacciones realizadas para la gestión del proyecto.

La documentación antes citada, deberá permanecer en la sede del proyecto, hasta el término del mismo y posteriormente en el domicilio del colaborador acreditado.

Dichos documentos deberán estar siempre a disposición de los supervisores del SENAME y la Contraloría General de la República. Respecto de una eventual pérdida, extravío o

sustracción, de la documentación sustentatoria de ingresos, reintegros y gastos provenientes de los recursos sujetos a rendición de cuentas, los colaboradores acreditados deberán dar inmediato aviso por escrito a la dirección regional de SENAME respectiva, indicando las circunstancias en que se produjo el hecho y señalar el detalle de la documentación comprometida. Sin perjuicio de lo anterior, SENAME evaluará los antecedentes y podrá solicitar la recuperación de la información y/o exigir la devolución de los fondos involucrados, si corresponde.

4.3.1. Registros Contables

A fin de sustentar la información expresada en el informe de rendición de cuentas, que el colaborador acreditado debe remitir mensualmente al Servicio y que se señala en el punto 4.4., será necesario que dichas entidades utilicen los siguientes formatos que se definen a continuación:

Comprobante de Ingreso: Corresponde a un documento formal de registro que antecede a cualquier ingreso de fondos, su respaldo será el comprobante de depósito bancario y la liquidación de pago del aporte de SENAME, cuando corresponda. Se adjunta formato en Anexo N°2.

Este comprobante contendrá a lo menos la siguiente información:

- **Número de Comprobante:** Es el número correlativo ascendente anual partiendo del N°1.
- **Fecha:** Día, mes y año en que los fondos ingresan a la cuenta corriente del proyecto.
- **Monto:** Total de los fondos ingresados a la cuenta corriente.
- **Glosa:** Breve explicación que permite conocer el origen de los recursos ingresados.
- **Firma y Timbre:** Firma y timbre del ejecutor de la operación.

Comprobante de Egreso: Corresponde a un documento formal de registro que antecede a cualquier movimiento relacionado con la salida de recursos. Se adjunta formato en Anexo N° 3.

Dichos comprobantes deberán contener a lo menos la siguiente información.

- **Número de Comprobante:** Es el número correlativo ascendente anual partiendo del N° 1.
- **Fecha:** Día, mes y año en que se efectúa el giro de fondos.
- **Monto:** Cantidad por la que se gira el cheque.
- **N° Cheque:** Número del documento, teniendo especial cuidado de mantener estrictamente la correlatividad de los cheques girados, en concordancia con la numeración de los respectivos comprobantes de egresos.
- **Beneficiario:** Se consignará el nombre o razón social del proveedor, prestador del servicio o empleado, según corresponda. Debe existir concordancia entre el nombre anotado en el comprobante de egreso y el señalado en el respaldo del mismo.
- **Glosa:** Breve explicación que permite conocer el objetivo y uso de los fondos girados.
- **Firma y Timbre:** Registrar la firma y timbre del ejecutor de la operación.
- **Firma recepción conforme:** Se deberá consignar la firma de la persona que recibe el cheque en los casos que corresponda.
- **Firma Director del Proyecto:** Se deberá consignar la firma del director del proyecto o quien lo reemplace, en señal de autorización del gasto.

Comprobante de Reintegro: Corresponde a un documento formal que registra todo movimiento que implique una devolución respecto de algún concepto de gasto, cuyo respaldo lo constituyen los antecedentes que dieron origen al reintegro de fondos. Su formato se adjunta en Anexo N° 4.

Este comprobante contendrá a lo menos la siguiente información:

- **Número Comprobante:** Es el número correlativo ascendente anual partiendo del N° 1.
- **Fecha:** Día, mes y año en que los fondos se depositaron efectivamente a la cuenta corriente del proyecto.
- **Monto:** Total de los fondos reingresados.
- **Número y Fecha del Comprobante de Egreso original:** Número y fecha del comprobante que originó el gasto.
- **Glosa:** Resumen que permite registrar la información referida a la naturaleza o motivo del reintegro
- **Firma y timbre:** Registrar la firma y timbre del ejecutor de la operación.

Cabe señalar que los reintegros si bien implican un depósito en la cuenta corriente bancaria, bajo ningún concepto se deben considerar como un nuevo ingreso en la rendición de cuentas, sino que corresponderá a una disminución del gasto original. Cabe consignar que la operación debe efectuarse al momento de concretar el reintegro.

4.4. Informe de Rendición de Cuenta

Los proyectos que administran fondos transferidos por SENAME, deberán presentar mensualmente un informe resumen de rendición de cuentas, conforme a lo establecido en el convenio.

En los casos que los convenios dispongan otros períodos de rendición de cuenta, ésta debe presentarse conforme a ello.

Los mencionados informes deben ser presentados en las direcciones regionales de SENAME, **a más tardar el día 10 de cada mes.**

Dicho informe deberá contener, a lo menos, el saldo del mes anterior; el monto de los recursos recibidos en el mes; el monto de los egresos realizados; y el saldo disponible para el mes siguiente.

Este informe mensual deberá comprender la totalidad de las operaciones que se efectúen en los proyectos, en conformidad a los objetivos establecidos en los respectivos convenios suscritos con el Servicio y consistirá en un resumen del movimiento del mes y de un listado de los ingresos y egresos del período, cuyo formato se adjunta en Anexo N° 5.

El incumplimiento de la presentación del informe de rendición de cuenta imposibilitará a SENAME de transferir nuevos recursos, suspendiéndose la entrega de éstos, hasta la normalización total de la situación.

El Informe de rendición de cuenta, deberá contener:

- 4.1. Resumen de la rendición de cuenta
- 4.2. Listado de Ingresos
- 4.3. Listados de Egresos
- 4.4. Listado de Reintegros
- 4.5. Conciliación Bancaria
- 4.6. Cartolas Bancarias
- 4.7. Fotocopia del Libro Banco

4.4.1. Resumen de Rendición de Cuentas

Debe señalarse el mes informado, el nombre del colaborador acreditado, nombre del proyecto, rut del colaborador acreditado, nombre entidad bancaria, número de cuenta corriente y código del proyecto.

- **Saldo anterior:** Corresponde al saldo disponible del libro banco de la rendición anterior.

- Detalle y total de ingresos del mes: Deberá señalarse el total de las transferencias, otros aportes de SENAME, ingresos distintos de SENAME y el total de ingresos del período.
- Detalle y total de egresos del mes: Deberá señalarse el monto invertido en personal, operación e inversión y el total de egresos del período.
- Saldo disponible: Corresponde al saldo disponible que resulta de la resta del total de los ingresos menos el total de los egresos del período informado.

4.4.2. Listado de Ingresos

Debe contener a lo menos la siguiente información:

Fecha: Indicar día, mes y año del depósito.

Nº de comprobante: Indicar Nº de comprobante de ingreso correlativo.

Tipo de ingresos: (Transferencia, otros aportes de SENAME, ingresos distintos a SENAME).

Detalle de Ingresos: Indicar si es subvención, remesa, aguinaldo, donaciones, aportes institucionales, otros.

Monto: Indicar el monto del ingreso.

4.4.3. Listado de Egresos

Debe contener a lo menos la siguiente información:

Fecha: Indicar día, mes y año del egreso.

Nº de comprobante: Indicar número de comprobante de egreso correlativo.

Medio de pago: Indicar número y fecha de cheque emitido.

Objetivo: Indicar si corresponde a gasto en personal, operación o inversión.

Uso: Indicar si corresponde a sueldo, impuestos, imposiciones, alimentación, vestuario, movilización, equipamiento, etc. **Esta columna está en directa relación con el objetivo del gasto.**

Destino: Indicar el beneficiario del egreso.

Documento de Respaldo: Indicar el tipo y número del documento que respalda el egreso (Ejemplo factura, liquidación de sueldo, planilla de imposiciones, etc.)

Monto: Indicar el monto de la operación.

4.4.4. Listado de Reintegros

Se deberá presentar cuando corresponda y contener a lo menos la siguiente información:

Fecha: Indicar día, mes y año del reintegro

Nº de comprobante: Indicar número de comprobante de reintegro correlativo

Monto: Indicar el monto de la operación.

Nº Egreso Original: Indicar número de comprobante que originó el gasto

Fecha Egreso Original: Indicar fecha del comprobante de egreso original

Imputación Afectada: Indicar la cuenta o el uso al cual se rebajará el gasto.

Documento de Respaldo: Indicar el documento que respalda el reintegro.

4.4.5. Conciliación Bancaria

El formato se adjunta en Anexo Nº 1

4.5. Registro de Control de Bienes

Con el propósito de resguardar el correcto uso de los recursos transferidos, utilizados en la adquisición de bienes de uso y consumo, se hace necesario implementar registros que acrediten el ingreso al proyecto y su posterior destino.

4.5.1. Registro de Bienes de Consumo (Bodega)

- Cada proyecto deberá implementar y mantener un sistema de control de bodega en forma manual o computacional, en el cual se registrarán a lo menos los siguientes datos:
 - Artículo

- Unidad de medida asociada a alimentación, material de oficina, útiles de aseo, vestuario, medicamentos, etc.
 - Fecha del movimiento
 - Detalle (N° de Factura, N° Guía de Despacho, etc.)
 - Ingresos de artículos (cantidad de unidades que debe concordar con la respectiva factura o guía de despacho)
 - Egreso de artículos
 - Saldo (cantidad de unidades que queda disponible luego de cada movimiento (ingreso menos egreso)).
-
- Observaciones
 - Dicho registro deberá estar permanentemente actualizado
 - Las anotaciones en los registros manuales no deberán contener enmiendas, borrones o alteraciones.
 - Para el caso de los registros computacionales deberá emitirse un listado del movimiento mensual por artículo, el que se mantendrá debidamente archivado y clasificado.
 - En el evento que existan donaciones de productos o artículos en las dependencias donde se mantienen las especies adquiridas con aportes de SENAME, se aplicarán los mismos procedimientos de control de ingresos, egresos y saldos señalados precedentemente.

4.5.2. Registro de Bienes de Uso (inventario)

Cada proyecto deberá implementar y mantener un sistema de control de inventario en forma manual o computacional, respecto de los bienes destinados por SENAME al proyecto y aquellos adquiridos con fondos de la subvención, en el cual se registrarán a lo menos los siguientes datos:

- Identificación y descripción de la especie
- Origen de la adquisición (Aporte SENAME)
- Identificar el comprobante de egreso y documento de respaldo de la adquisición (factura, boleta, etc)
- Ubicación de las especies (lugar físico en que se encuentran)
- Estado del bien
- Cantidad
- Observaciones (cualquier situación que afecte la conformación del inventario, ejemplo: modificaciones, o traslados)

4.5.3. Consideraciones especiales

a) Ante sustracciones, pérdidas y siniestros de bienes muebles, destinados por SENAME, el director del proyecto, deberá:

- Informar inmediatamente a Carabineros o Investigaciones de Chile y estampar la denuncia respectiva, detallando las especies faltantes.
- Informar a la brevedad posible del hecho ocurrido a la Dirección Regional de SENAME correspondiente, adjuntando el acta de bienes afectados.
- Realizar una investigación interna tendiente a esclarecer los hechos denunciados, informando de sus resultados a la Dirección Regional respectiva, dentro de los 30 días siguientes a la ocurrencia del hecho, instancia que resolverá sobre la reposición, cuando corresponda, y/o el procedimiento de baja de los bienes involucrados, si corresponde.

b) Para la baja de bienes muebles, incluido en el registro de inventario, por deterioro o mal estado, término de vida útil, etc, se deberá solicitar la autorización previa a la respectiva dirección regional.

V.- INSTRUCCIONES PARA COLABORADORES ACREDITADOS QUE OPTEN POR LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA DE LOS APORTES QUE TRANSFIERE SENAME POR SUBVENCIÓN.

Aquellas instituciones que conforme al artículo 28 de la Ley N°20.032, de 2005, opten por la administración centralizada, deberán informar de su decisión con, a lo menos, 30 días de anticipación, mediante carta dirigida al Director (a) Nacional del SENAME.

En dicha carta, se deberá indicar el porcentaje preciso de la subvención que destinarán a esta modalidad, el objetivo y uso que se dará a dichos fondos y el lugar donde se administrarán estos recursos, de modo que la dirección nacional informe con la debida antelación a la dirección regional donde funcionan los respectivos proyectos.

Estos fondos no podrán exceder del 10% de la subvención que perciban en cada proyecto. Para acogerse a esta modalidad de funcionamiento, los organismos acreditados deberán ejecutar más de un proyecto.

Los recursos administrados centralizadamente quedan sujetos a las normas generales previstas en el punto III de la presente normativa, y las instrucciones específicas que se señalan a continuación.

5.1. Informe de Rendición de Cuenta

La rendición de cuentas que deberá presentar mensualmente el colaborador acreditado ante SENAME, por el porcentaje de los fondos de la subvención que se administre centralizadamente deberá contener a lo menos, el saldo del mes anterior, el monto de los ingresos recibidos en el mes (aportes de los proyectos), el monto de los egresos realizados, el saldo disponible para el mes siguiente. El formato que se utilizará para estos efectos, se adjunta en Anexo N°6.

Dicho informe deberá ser presentado en la Dirección Regional respectiva antes del día 10 de cada mes. El incumplimiento de la presentación del informe de rendición de cuenta por los fondos administrados centralizadamente, imposibilitará a SENAME de transferir nuevos recursos a los proyectos, hasta la normalización total de esta situación.

La supervisión de dichos fondos será efectuada por la Dirección Regional en donde funcione la oficina central del colaborador acreditado.

5.2. Cuenta Corriente

La institución deberá mantener una cuenta corriente exclusiva a nombre del colaborador acreditado para administrar centralizadamente los fondos (máximo 10%) que los proyectos traspasen para estos efectos.

5.3. Libro Banco y Conciliación Bancaria

Se deberá implementar un registro de banco en forma manual o computacional y efectuarse las conciliaciones bancarias correspondientes.

5.4. Expediente Contable

La información contable de los fondos administrados centralizadamente estará constituida por los comprobantes de ingreso, egreso y reintegro, acompañados de la documentación en que se sustentan. Dicho expediente deberá permanecer en el domicilio del colaborador acreditado y estar siempre a disposición de los supervisores de SENAME y de la Contraloría General de la República.

5.5. Del Procedimiento de traspaso de fondos para la administración centralizada:

Los proyectos, una vez recepcionada la subvención, depositarán el porcentaje comprometido en la cuenta corriente habilitada del colaborador acreditado para tales efectos. La documentación de respaldo del comprobante de egreso en que se efectuó el giro de fondos para la administración centralizada, corresponderá a la boleta de depósito emitida por el banco.

Recepcionado dichos fondos por el nivel central del colaborador acreditado, se deberá emitir un comprobante de ingreso por cada uno de los fondos recibidos.

SANTIAGO, Noviembre 2005
Unidad de Auditoría Interna

10.12 ANEXO 12: DETALLE DESCRIPCIÓN INDUSTRIA OCAS

Tabla 1 N° de Plazas y Proyectos por Tipo de Administración por años ADOPCIÓN

Adopción	2007		2008		2009		2010		2011	
Tipo Adm	plazas	proyectos								
CCAADD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OCA	67	3	347	5	347	5	347	5	345	5
Total	67	3	347	5	347	5	347	5	345	5

FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta programática SENAME

Tabla 2 N° de Plazas y Proyectos por Tipo de Administración por años JUSTICIA JUVENIL

JJ	2007		2008		2009		2010		2011	
Tipo Adm	plazas	proyectos								
CCAADD	3829	94	2213	56	1988	50	1988	50	1952	50
OCA	11456	241	8598	191	11023	224	12323	233	11451	238
Total	15.285	335	10.811	247	13.011	274	14.311	283	13.403	288

FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta programática SENAME

Tabla 3 N° de Plazas y Proyectos por Tipo de Administración por años PROTECCIÓN DE DERECHOS

PRODE	2007		2008		2009		2010		2011	
Tipo Adm	plazas	proyectos								
CCAADD	964	11	964	11	710	10	680	10	710	10
OCA	475451	1033	466090	950	472386	952	504829	971	507130	1016
Total	476.415	1.044	467.054	961	473.096	962	505.509	981	507.840	1.026

FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta programática SENAME

Tabla 4 Número de OCAs/número de proyectos por región

Región	OCAs	Proyectos	OCAs/Proy
I	7	27	26%
II	14	50	28%
III	12	47	26%
IV	14	51	27%
V	50	141	35%
VI	14	45	31%
VII	22	81	27%
VIII	38	150	25%
IX	24	78	31%
X	29	76	38%
XI	5	28	18%
XII	8	29	28%
RM	78	334	23%
XIV	11	40	28%
XV	8	27	30%
Total	229	1204	19%

FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta programática SENAME

Tabla 5 N° de Proyectos por Modalidades en cada Región al año 2011. (Se excluyen EVA y CAP)

Región	ASR	CIP	CLA	CMA	CPE	CRC	CSC	CTD	DAM	FAE	FAS	MCA	OPD	PAD	PAG	PAS	PDC	PDE	PEC	PEE
I	1	1				1	1		2			1	3							1
II	1	1			1	1	1		2	1		3	3							2
III	1	1				1	1		4		2	1	4							1
IV	1	1	1			1	1		5	1		3	6							1
V	1	1	1		4	1	1	1	6	6		5	14	3		1				3
VI	1	1			1	1	1		4	3		2	6							
VII	1	1		1		1	1	1	5	1	2	4	8							
VIII	1	1		2		1	1	3	4	4	2	5	17							1
IX	1	1		1		1	1	2	5	1	3	3	11	1						1
X	1	1			1	1	1			2	3	3	5							1
XI	1	1				1	1		2	1		1	3							
XII	1	1			1	1	1		1	1		1	2	1						
RM	3	3	2	1	3	3	3	3	12	9		13	31	3	2	1	8	8	6	4
XIV	1	1				1			2	1	2	2	1							
XV	1	1			1	1	1		1	1		1	1	1						1

Región	PER	PIB	PIE	PLA	PLE	PPC	PRF	PRI	PRJ	PRM	PSA	RDD	RDF	RDG	REC	RED	REM	REN	REP	RPA
I	3	2	2	1	1	1				2	1						2			
II	3	9	6	3	3					2	2						2			
III	5	11	4	1	1	1				3	1						3			
IV		6	5	3	3		1			3	3	1								
V	1	29	7	5	8	1	1			7	5		1	2			1		1	2
VI	1	8	4	2	3					4	2			1			1		1	
VII	1	12	3	4	4					5	3	3						1		1
VIII	1	36	10	7	7				1	11	3	1		1			1			1
IX	4	11	4	3	4					3	3						3			1
X	2	11	4	3	3	4		1	1	3	4	3								
XI	4	3	3	1	1					1	1						2			
XII	1	5	3	1	1	2	1			1	1									
RM	12	31	35	13	15	42	1		4	19	7	3		6	1	2	9	2		1
XIV	5	3	1	2	3	2			1	2	1						4			1
XV	2	2	2	1	1	2				1	1									

Región	RPF	RPL	RPM	RPP	RPR	RPT	RSP	SBC
I			1	1			1	1
II			3	1			1	2
III			1	1			2	1
IV			10					1
V			31	2				3
VI			3					1
VII			22	2			1	1
VIII	1		38	3				3
IX		1	16	1			1	2
X		1	19				2	1
XI				1			2	1
XII			2				1	1
RM	2	2	24	4	1	1	3	7
XIV			2	1			1	1
XV			2				2	1

FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta programática SENAME

Tabla 6 Evolución del Número de Proyectos por Eje de Ejecución en cada Región

Región	2007				2008				2009				2010				2011				2012			
	ADOP	JJ	PRODE	Total																				
Tarapacá		26	32	58		8	17	25		9	17	26		9	19	28		9	21	30		9	20	29
Antofagasta		21	37	58		16	30	46		16	31	47		17	33	50		17	36	53		17	32	49
Atacama		12	42	54		8	38	46		9	38	47		9	32	41		9	42	51		9	37	46
Coquimbo		20	38	58		16	41	57		17	41	58		17	41	58		17	40	57		17	39	56
Valparaíso		40	135	175		31	128	159		33	128	161		34	115	149		30	125	155		30	126	156
O'Higgins		15	42	57		12	38	50		14	36	50		14	35	49		14	37	51		14	36	50
Maule		24	68	92		19	66	85		20	66	86		20	63	83		20	69	89		20	68	88
Biobío	1	45	161	207	1	34	140	175	1	33	140	174	1	33	132	166	1	29	137	167	1	29	134	164
Araucanía		20	76	96		13	65	78		20	65	85		19	69	88		19	70	89		19	67	86
Los Lagos		37	85	122		19	63	82		21	64	85		18	67	85		18	63	81		18	66	84
Aysén		12	23	35		7	20	27		10	19	29		9	21	30		9	22	31		9	22	31
Magallanes		10	25	35		8	23	31		9	24	33		8	19	27		9	22	31		9	21	30
Metropolitana	2	53	280	335	4	38	256	298	4	42	257	303	4	55	294	353	4	67	294	365	4	67	292	363
Los Ríos						9	22	31		12	22	34		12	25	37		12	29	41		12	27	39
Arica y parinacota						9	14	23		9	14	23		9	16	25		9	19	28		9	19	28

FUENTE: Elaboración propia en base a Catastro de Oferta programática SENAME

10.13 ANEXO 13: COMPOSICIÓN DE LISTA DE ESPERA POR REGIÓN Y AÑO DE INGRESO

Tabla 1 Composición lista de espera vigente a Mayo 2012

Región	AÑO QUE SE SOLICITA EL INGRESO A LA LISTA DE ESPERA					Total general
	2008	2009	2010	2011	2012	
I			4	35	33	72
II			14	182	77	273
III	9	22	10	50	12	103
IV			13	151	160	324
V	7	3	84	744	662	1500
VI	2	15	94	404	337	852
VII	3	72	179	402	332	988
VIII	1	1	53	679	532	1266
IX			3	169	114	286
X		2	57	289	134	482
XI			5	23	26	54
XII			1	25	61	87
RM	3	26	188	950	576	1743
XIV		3	9	99	136	247
XV	1	2	11	77	115	206
Total general	26	146	725	4279	3307	8483

FUENTE: Elaboración propia en base a información SENAME

10.14 ANEXO 14: ANÁLISIS EVALUACIONES DE DESEMPEÑO

Proyectos de Protección de Derechos

En total se evaluaron 548 proyectos de Protección de Derechos, correspondiente al período de 2 años (2010 y 2011) en 3 regiones del país, la región Metropolitana, la de Valparaíso y la del BíoBío.

Como se detalla en la tabla 1, la mayoría de los proyectos fueron evaluados en el primer año del proceso, con un 65,3% del total de casos (correspondientes a 358 proyectos) el 34,7% de los casos fueron evaluados el año 2011. Por otro lado, las regiones Metropolitana y la de Valparaíso son las que cuentan con mayor cantidad de proyectos evaluados, 233 la primera y 243 la segunda (42,5% y 44,3% del total de casos respectivamente) mientras que la región del BíoBío cuenta con 72 proyectos evaluados en ambos años (13,2% del total). Cabe señalar que en el caso de la región Metropolitana, hay una fuerte disminución de proyectos evaluados en el año 2011 (un poco más de un cuarto de los proyectos del año 2010 de esa región) en la región de Valparaíso en cambio, si bien hay menos casos el segundo año de evaluación, la disminución no es tan notoria, lo mismo en la región de BíoBío.

Tabla 1 Total de proyectos evaluados, según año y región

	2010	2011
RM	184	49
V	128	115
VIII	46	26
TOTAL	358	190

FUENTE: Elaboración propia en base a información SENAME

No se cuenta con la información del resultado de la evaluación de todos los proyectos descritos anteriormente. Son en total 70 casos los que están sin el dato del resultado de la evaluación. Considerando solamente los proyectos con los cuales se puede evaluar su desempeño, hay en total 478 proyectos, lo que representa un 87,2% del total.

La distribución según región y año de evaluación es descrita en la tabla 2. Gran parte de los casos perdidos son de las regiones Metropolitana para el año 2010, 35 de los 70 proyectos (para el año 2011 se cuenta con la información de todos los casos), y de la región de Valparaíso del año 2011, 33 proyectos (en esta región en el año 2010 hay 1 caso sin información). En el caso de la región del BíoBío no se cuenta con la información de 1 sólo caso, del año 2011.

Tabla 2. Total de proyectos evaluados con los que se tiene evaluación, según año y región

	2010	2011
RM	149	49
V	127	82
VIII	46	25
TOTAL	322	156

FUENTE: Elaboración propia en base a información SENAME

En definitiva, de los 478 proyectos evaluados, dos tercios fueron evaluados el año 2010 (322 casos correspondientes al 67,4% del total) y un tercio (156 casos que representan el 32,6% del total) el año siguiente.

Respecto a la zona de donde provienen los proyectos, 198 son de la región Metropolitana, que representa el 41,4% del total, en la región de Valparaíso se evaluaron 209 proyectos, que equivalen

a un 43,7% del total, finalmente 71 proyectos se evaluaron en la región del Biobío, un 18,6% del total de los casos.

Como pasó con la distribución según región y año del total de los casos, en las tres regiones hay menos cantidad de proyectos evaluados en el segundo año del proceso, sigue siendo más notoria esta disminución en la región Metropolitana (el año 2011 se evaluaron un tercio de los proyectos evaluados el 2010). Las otras regiones, si bien hay menos casos el segundo año, la proporción respecto del año anterior no es tan marcada.

De los 70 proyectos que no se cuenta con la información, en términos porcentuales, de la evaluación, sólo 7 casos no hay información, del resto de los casos hay distintos tipos de cumplimientos, como se describe en la tabla 3, la mayoría de ellos (43 casos) sólo se señala 'Cumplimiento', sin tener ningún valor de referencia. Los otros señalan distintas modalidades de cumplimiento, y en algunos casos se hace distinción entre el cumplimiento técnico del financiero.

Tabla 3. Información y cantidad de Proyectos de los que no se tiene evaluación

N	Información
43	Cumplimiento
2	Cumplimiento con Observaciones
1	Cumplimiento con Salvedades
1	Cumplimiento Parcial
3	Cumplimiento Razonable
5	Cumplimiento Técnico y Financiero
1	Cumplimiento Técnico, Cumplimiento Parcial Financiero
4	Cumplimiento Técnico, Incumplimiento Financiero
7	Sin información
3	Con valores absolutos

FUENTE: Elaboración propia en base a información SENAME

Respecto a los resultados que se detallan en la tabla 4, las evaluaciones están expresadas en porcentajes donde un 100% es un cumplimiento perfecto. En promedio, los 478 proyectos considerados tienen un 85,7% de aprobación, un porcentaje bastante alto.

Analizando según el año de evaluación, se aprecia una leve mejoría en los resultados del segundo año respecto del primer año, 84,85% el año 2010 comparado al 87,32% que sacaron el año 2011 (diferencia estadísticamente significativa, con 95% de confianza, $t=2,2$).

Si en cambio se comparan los resultados de las regiones, independiente de los años de la evaluación, la región Metropolitana es la que obtiene mejores resultados de las tres, con un promedio de 87,61 (ambas diferencias, entre los resultados de la región Metropolitana y las otras regiones, son estadísticamente significativas, con 95% de confianza y $t=3,0$ comparado con la región de Valparaíso y $t=2,0$ con la del Biobío). Las otras dos regiones obtienen resultados muy similares, 84,27% la región de Valparaíso y 84,28 la del Biobío (diferencia que no es estadísticamente significativa, 95% de confianza, $t=0,006$).

Tabla 4 Resultados de la evaluación en porcentaje, según año y región

	2010	2011	TOTAL
RM	86,56	90,87	87,61
V	82,72	86,67	84,27
VIII	85,17	82,64	84,28
TOTAL	84,85	87,32	85,65

FUENTE: Elaboración propia en base a información SENAME

En el caso de los proyectos de la región metropolitana, también hay una leve mejoría en los resultados del segundo año de evaluación, con un promedio de 90,87% el año 2011 comparado con un 86,56% obtenido en el primer año (diferencia estadísticamente significativa, con 95% de confianza, $t=2,2$)

También hay un aumento en los promedios de los proyectos de la región de Valparaíso en el segundo año de evaluación, los que obtuvieron un 82,72% el año 2010 y un 86,67% el año 2011 (diferencia estadísticamente significativa, 95% de confianza, $t=2,7$)

En el caso de los proyectos de la región del Biobío hay una leve disminución de los promedios en el segundo año, el año 2010 obtuvieron un promedio de 85,17% en cambio el 2011 fue de 82,64% (diferencia que no es estadísticamente significativa, 95% de confianza, $t=0,84$)

Proyectos Justicia Juvenil

Hay un total de 238 proyectos de Justicia Juvenil que se iniciaron desde 1 de marzo del año 2010 hasta el 13 de julio del año 2011, distribuidos en todas las regiones del país, con una mayor representación en las regiones Metropolitana (con un 24,4% del total de proyectos), la de Valparaíso (11,3% del total) y la de Biobío (10,9% del total), como se describe en la tabla 5.

Tabla 5 Distribución de proyectos según región

Región	Total Proyectos	Porcentaje del total
I	6	2,5
II	14	5,9
III	6	2,5
IV	14	5,9
IX	16	6,7
RM	58	24,4
V	27	11,3
VI	11	4,6
VII	17	7,1
VIII	26	10,9
X	15	6,3
XI	6	2,5
XII	6	2,5
XIV	10	4,2
XV	6	2,5
Total	238	100,0

FUENTE: Elaboración propia en base a información SENAME

Estos proyectos pueden durar entre 1 y 3 años, la mayoría de ellos tiene una duración mayor, según se describe en la tabla 6, el 52,1% del total de proyectos (124 en total) tiene una duración de 3 años, el 28,2% (67 proyectos) es de 1 años y un 19,7% (47 proyectos) dura 2 años.

La gran mayoría de los proyectos comenzaron el año 2011, 75,2% del total de proyectos (179 en total) mientras que el 24,8% comenzó el año 2010 (59 proyectos).

Hay que destacar que en todos los proyectos de 1 año de duración se iniciaron el año 2011 y que la mayoría de los de 2 años de duración lo comenzaron el año 2010 (80,6% de los proyectos de 2 años de duración), los proyectos de 3 años de duración en cambio, comenzaron el año 2011 mayormente (83,1% del total de proyectos de 3 años de duración).

Tabla 6 Distribución de proyectos según duración y año de iniciación del proyecto

	2010	2011	Total
1 AÑO	0	67	67
2 AÑOS	38	9	47
3 AÑOS	21	103	124
Total	59	179	238

FUENTE: Elaboración propia en base a información SENAME

Sin embargo, 125 de los 238 proyectos evaluados no presentan ninguna información de las evaluaciones consideradas, por lo que no pueden ser analizados en esta ocasión. De esta forma, sólo se cuenta con la información de 113 casos, que representa el 47,6% del total de proyectos.

La distribución según región de estos proyectos, como se observa en la tabla 7, mantiene una relación con la distribución del total de proyectos, con una mayor proporción de proyectos en las regiones Metropolitana (28,3%), de Valparaíso y en este caso la tercera con mayor proporción de proyectos es la región de la Araucanía (8,8%).

Tabla 7 Distribución de proyectos con evaluación según región

Región	Total Proyectos	Porcentaje del total
I	3	2,7
II	6	5,3
III	4	3,5
IV	8	7,1
IX	10	8,8
RM	32	28,3
V	15	13,3
VI	7	6,2
VII	3	2,7
VIII	3	2,7
X	7	6,2
XI	4	3,5
XII	3	2,7
XIV	4	3,5
XV	4	3,5
Total	113	100,0

FUENTE: Elaboración propia en base a información SENAME

De acuerdo a la duración del proyecto, tabla 8, a diferencia de la distribución del total de proyectos (donde la mayoría tiene una duración de 3 años) en este caso la mayoría de proyecto dura 1 año (54% del total de proyectos), le siguen los proyectos que tienen una duración de 2 años (32,7% del total) y los que duran 3 años son sólo 15 (13,3% del total)

En la misma tabla se describe la distribución por año de inicio del proyecto también varió, ahora es bastante similar la cantidad de proyectos que comenzaron el año 2010 de los que lo hicieron el 2011 (45,1% y 54,9% respectivamente).

Todos los proyectos de 1 año de duración se iniciaron el año 2011, al contrario, todos los que duran 2 años, comenzaron en 2010. Los proyectos de 3 años de duración, comenzaron en su gran mayoría el año 2010.

Tabla 8 Distribución de proyectos con evaluación según duración y año de iniciación del proyecto

	2010	2011	Total
1 AÑO	0	61	61
2 AÑOS	37	0	37
3 AÑOS	14	1	15
Total	51	62	113

FUENTE: Elaboración propia en base a información SENAME

Ahora bien, respecto a los resultados, hay información de las evaluaciones de los proyectos en 3 momentos distintos del proceso. Los resultados son bastantes altos en los tres tipos de evaluación:

- la primera evaluación, sólo 3 casos cuentan con ese dato, tiene un promedio de 85,93% en término del año 2010,
- la segunda es la que presenta mejores resultados, de antes de prorrogar, los 64 proyectos promedian 91,95%,
- la última es una evaluación que se hizo al final del 1° período, a 49 casos, que tienen un promedio de 84,67%.

De los 113 proyectos con información, 2 tienen datos en la evaluación del término del 2010 y también la nota final del primer período y 1 tiene información en la evaluación de antes de prorrogar y la del final del primero período. El resto de los proyectos sólo tienen información para una de las tres evaluaciones.

Respecto de las evaluaciones según región, los resultados que se detallan en la tabla 9, indican que de los 3 casos de la evaluación del término del 2010, 1 proyecto es de la región de Tarapacá, que tiene 74,8% y 2, con mejor resultado, de la región de Valparaíso, que promedian 91,5%.

De las evaluaciones antes de prorrogar, hay proyectos en casi todas las regiones, menos en la de La Serena, del Maule, del Biobío y la de Aysén. Las con mejores resultados son la de Tarapacá con 96,6% de promedio y la de la Araucanía con un promedio de 96% Las que resultados más bajos son la de Antofagasta que promedian 77,2% y las de Arica y Parinacota con 80% de promedio en la evaluación.

Los proyectos con resultados de la evaluación al fin del primer período son de todas las regiones menos de la de Los Lagos. Las regiones que presentan mejores resultados son, nuevamente, la de la Araucanía que tienen como promedio 95,8% y la del Maule con un promedio de 90%. Las dos regiones con resultados más bajos en esta evaluación son la de Antofagasta (esta región obtiene los resultados más bajos en ambas evaluaciones) cuyos proyectos promedian 70,7% y la de Atacama con un promedio de 75,5%.

Tabla 9 Resultado de 3 evaluaciones según región.

Región	Término 2010	Antes de Prorrogar	Fin 1° período
I	74,8	96,6	94,0
II	.	77,2	70,7
III	.	81,8	75,5
IV	.	.	82,9
IX	.	96,0	95,8
RM	.	94,7	87,7
V	91,5	93,6	82,1
VI	.	93,3	80,8
VII	.	.	95,0
VIII	.	.	87,0
X	.	88,8	.
XI	.	.	87,8
XII	.	82,5	84,0
XIV	.	95,1	90,0
XV	.	80,0	79,4

FUENTE: Elaboración propia en base a información SENAME

De los 64 proyectos que tienen evaluaciones de Antes de Prorrogar, la mayoría son de 1 año de duración y comenzaron el año 2011 (60 casos correspondientes al 93,8%) y obtienen 92,2% de promedio como resultado en esta evaluación. Los otros proyectos son del año 2010 y tienen 2 y 3 años de duración, como lo detalla la tabla 10.

Tabla 10 Resultado de evaluaciones de Antes de Prorrogar según duración y año de Inicio.

	2010	2011
1 AÑO	.	92,2 (60)
2 AÑOS	88,1 (3)	.
3 AÑOS	88,9(1)	.

FUENTE: Elaboración propia en base a información SENAME

En la tabla 11 están los resultados de los proyectos que cuentan con evaluaciones del Fin del Primer Período. Sólo 1 tiene un año de duración y se inició el año 2011, obtuvo 72,5%. De los otros, todos iniciadas el año 2010, 35 casos (que equivalen al 71,4% de los proyectos con esta evaluación) obtiene 88,3% en promedio, resultado superior al que obtuvieron los 13 proyectos (26,5%) iniciados el mismo año 2010 pero con 3 años de duración, que tienen un 75,7% en promedio.

Tabla 11 Resultado de evaluaciones del Fin del Primer Período según duración y año de Inicio.

	2010	2011
1 AÑO	.	72,5 (1)
2 AÑOS	88,3 (35)	.
3 AÑOS	75,7 (13)	.

FUENTE: Elaboración propia en base a información SENAME

10.15 ANEXO 15: METODOLOGÍA DE CALCULO DEL COSTO POR NIÑO ATENDIDO, MODALIDAD CENTROS DE ADMINISTRACIÓN DIRECTA Y PERTINENCIA DE COMPARACIÓN CON OFERTA SUBVENCIONADA.

10.15.1 Metodología de Cálculo

La presente sección se refiere a la metodología de cálculo utilizada para el análisis de costos efectivos de los centros de administración directa de la red SENAME. Para esto, se presentan a continuación los criterios aplicados para la determinación de los costos en cada una de las fuentes de información disponibles para el análisis, así como la metodología de cálculo de cada uno de los costos correspondientes por niño efectivo.

10.15.2 Criterios Aplicados para la Determinación de los Costos

10.15.2.1 Fuentes de Información

Para la elaboración del presente trabajo se contó con los siguientes insumos.

- Gasto en personal: Para la consultora habría sido ideal disponer con el personal desagregado por centro de costos del servicio por año para poder realizar estas asignaciones, sin embargo, el Servicio no tiene implementado este nivel de desagregación para este tipo de gastos. Es así como, en el marco de la separación del Servicio Nacional de Menores en dos Servicios independientes, se elaboro y se puso a disposición de la consultora un ejercicio de asignación del personal de planta y contrata asignada a cada centro de costos para el año 2012.
- Gasto en Bienes y Servicios de Consumo: El Servicio posee contabilidad por centro de costos para todos los Centros de Administración Directa y las Direcciones Regionales para los años 2008 a 2011.
- Gasto de Inversión: Dado que no existe información de la utilización de este gasto, se asume que ha sido utilizado totalmente en centros de Justicia Juvenil de régimen cerrado.
- Otros gastos: Las demás cuentas disponibles de gasto, a saber subtítulos 23 de prestaciones de seguridad social, 25 de reintegros al fisco, 34 servicio a la deuda y 35 saldo final de caja se asumen como cuentas de ajuste que no afectan mayormente las agrupaciones anteriores y que no afectan a los centros de administración directa.

Metodología para el cálculo de gasto de provisión de servicios en Centros de Administración Directa.

- **Gasto en provisión de servicios:** es el gasto producido por la provisión directa de servicios a los beneficiarios. Estos incluyen el gasto en RRHH (subt. 21) y en operación (subt. 22).

Para perfeccionar los datos se les realiza los siguientes ajustes a los CCAADD:

4. Se descuenta los cargos directivos dentro de los CCAADD, los cuales se identifican como los tres grados mayores del CCAADD analizado.
5. Se asume como cierto la distribución de personas entregada, aunque diste de lo indicado en las ofertas programáticas del año 2011 y 2012. Estas últimas indican que no existe un Centro de Internación Provisoria y Centro de Régimen Cerrado Til-til, el cual para efectos de la dotación de personal se encuentra operativo, pero para efectos de la oferta programática utilizada no está en operación aún. Mientras que la oferta programática indica que existe operación en Centros Semi Cerrados (CSC) de Coyhaique y Punta Arenas, lo que no se especifica en el estudio de asignación de personal entregado por el Servicio. Y no se indica la operación del Centro Semi Cerrado San Bernardo, de la región Metropolitana.

10.15.3 Metodología de Cálculo de Costo Efectivo

a) Gasto de Remuneraciones por Niño Mensual.

El cálculo se realizó en base a la información ajustada de la declaración realizada por el SENAME de acuerdo a lo informado en la distribución del Personal para la separación del Servicio.

En este sentido, no se considero eventuales donaciones de tiempo de trabajo que pudiesen ser efectuadas al servicio dado que no se pudo contar con la información pertinente de personal para poder encuestar a los Centros de Administración Directa de la misma forma como se realizo con los Programas de Intervención operados por Organismos Colaboradores.

b) Gasto de Operación no recursos humanos por Niño Mensual

El gasto de operación o bienes y servicios de consumo, se calculó utilizando la información declarada por SENAME de los Centros de Administración Directa agrupados por modalidad de atención.

c) Cálculo del Gasto Operacional por Niño Mensual.

Finalmente, para los efectos de este estudio el gasto operacional del proyecto analizado está compuesto por el gasto de remuneraciones y el gasto en operación no recursos humanos.

d) Cálculo del Costo Total por Niño Mensual.

Este costo es la suma de los costos operacionales, que incluyen los gastos monetarios y los costos de inversiones realizadas durante el año de evaluación.

10.15.4 Características de los Centros de Administración Directa

a) Protección de Derechos

Actualmente, SENAME cuenta con 10 Centros de Administración Directa del Area de Protección de Derechos (CREAD), y se distribuyen como se muestra a continuación:

CENTRO	REGIÓN	NOMBRE	COBERTURA
1	V	CREAD Playa Ancha 6 a 18 años de edad	120
2	VII	CREAD Entre Silos 6 a 18 años de edad	50
3	VIII	CREAD Capullo 6 a 18 años de edad	40
4	VIII	CREAD Nuevo Amanecer 6 a 18 años de edad	50
5	VIII	CREAD Arrullo Lactante - Pre Escolares	70
6	IX	CREAD Alborada 6 a 18 años de edad	75
7	IX	CREAD Belén Lactantes - Pre Escolares	45
8	RM	CREAD Pudahuel 6 a 18 años de edad	80
9	RM	CREAD Galvarino 6 a 12 años de edad	100
10	RM	CREAD Casa Nacional Lactantes y Pre Escolares	80

Sujetos de Atención

Niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, que requieren contar con una protección especial. Protección especial, definida por la alta vulneración de derechos que presentan sumado a la debilidad protectora de las familias o bien la ausencia de las mismas en la vida de los sujetos de atención.

Existen dos modalidades de atención:

CREAD Lactantes y/o Pre Escolares, cuya población es de niños y niñas menores a los seis años de edad.

CREAD Protección para mayores, cuya población es de niños y niñas mayores a los seis años de edad y menor de 18.

El modelo de atención especializada contempla fundamentalmente las siguientes estrategias técnicas generales para el logro de los objetivos que se requieren alcanzar:

a) **Contribuir a adecuada calidad de vida**, en términos de proveer de todas las condiciones que sean necesarias a fin de permitir que los niños, niñas y adolescentes se encuentren en buenas condiciones de Residencialidad.

b) **Intervención personalizada individual y familiar**, en términos de procesos de acogida, evaluación diagnóstica en profundidad, orientada a diseñar y ejecutar procesos de intervención individualizados, que permitan conocer y relacionar los factores asociados a los ingresos y a la superación de las experiencias de vulneración.

c) **Intersectorialidad y complementariedad** programática toda vez que la intervención especializada asigna un rol relevante a distintos sectores que entregan prestaciones a niños, niñas y jóvenes, y que en el contexto de separación de su medio familiar se deben asegurar, a saber: educación, capacitación, salud (psico física).

d) **Organización y ejecución de una oferta especializada pertinente** y de calidad. Toda intervención, deberá desarrollarse en un contexto terapéutico que permita la superación de la/s experiencias vulneradoras que ha sido posible asociar tanto al motivo de ingreso a los centros como al daño ocasionado en el desarrollo normal de los sujetos de atención.

Estándares de Funcionarios

	CREAD	RPM	REN	REE	RDD	RDG	RPP	RPA
Asistente Social	X	X	X	X	X	X	X	X
Auxiliar de Aseo	X	X	X		X	X	X	X
Auxiliar Lavandería - Ropería	X							
Auxiliar Mantención	X							
Chofer	X							
Coordinador Diurno	X							
Coordinador Nocturno	X							
Director de Centro	X	X	X	X	X	X	X	X
Ecónomo	X							
Encargado de Adquisiciones	X							
Encargado de Bodega	X							
Encargado de Bodega / Contabilidad	X			X				
Encargado de Estadística	X							
Encargado de Inventario	X							
Encargado de Personal	X							
Estafeta	X							
ETD Diurno	X	X	X	X	X	X	X	X
ETD Nocturno	X	X	X	X	X	X	X	X
ETD Volante	X							
Jefe Administrativo	X							
Jefe Técnico	X							
Kinesiólogo	X				0	0		
Manipulador de Alimentos	X	X	X		X	X	X	X
Nutricionista	X				0	0		0
Paramédico / Auxiliar de Enfermería	X				0	0		X
Enfermera Universitaria y/o Clínica	X							X
Pediatra	X							
Terapeuta Ocupacional	X				0	0	X	
Tallerista	X							
Profesor (Básica o Media)	X							
Psicopedagogo	X	0	X		0	0	0	
Profesor de Educación Física	X							
Profesor de Artes	X							
Terapeuta Familiar	X							
Portero	X							
Psicólogo	X	X	X	X	X	X	X	X
Psiquiatra	X							
Secretaria	X			X				

X - Personal Básico, en todos los casos

0 - Personal deseado, al menos en algún caso de la modalidad

b) Justicia Juvenil

Los Centros de Administración Directa de Justicia Juvenil son centros residenciales de cumplimiento de condena para adolescentes infractores a la ley penal, y éstos son sólo administrados directamente por SENAME, no ejecutados por organismos colaboradores.

A diferencia de las administraciones directas de Protección de Derechos, los centros de Justicia Juvenil poseen mayores recursos físicos y humanos orientados a la seguridad reclusiva de los adolescentes infractores de ley.

MODALIDAD	CENTRO	REGIÓN
CIP-CRC	Arica	I
CIP-CRC	Iquique	I
CIP - CRC	Antofagasta	II
CIP- CRC	Copiapó	III
CIP- CRC	La Serena	IV
CIP- CRC	Limache	V
CIP- CRC	Graneros	VI
CIP- CRC	Talca	VII
CIP- CRC	Coronel	VIII
CIP- CRC	Chol Chol	IX
CIP-CRC	Puerto Montt	X
CIP-CRC	Valdivia	XIV
CIP-CRC	Coyhaique	XI
CIP-CRC	Punta Arenas	XII
CIP-CRC	San Bernardo	RM
CIP-CRC	San Joaquín	RM
CIP-CRC	Femenino Santiago	RM
CSC	Arica	I
CSC	Iquique	I
CSC	Antofagasta	II
CSC	Copiapó	III
CSC	La Serena	IV
CSC	Limache	V
CSC	Rancagua	VI
CSC	Talca	VII
CSC	Concepción	VIII
CSC	Temuco	IX
CSC	Puerto Montt	X
CSC	Coyhaique	XI
CSC	Punta Arenas	XII
CSC	La Cisterna	RM
CSC	Femenino Santiago	RM
CSC	Calera de Tango	RM

Centro de Internación Provisoria (CIP)

Sujeto de Atención: Adolescentes y adultos imputados de cometer delitos mientras eran menores de 18 años y mayores de 14 años de edad, de ambos sexos, respecto de quienes el Ministerio Público ha formalizado una investigación en su contra, imputándoles haber cometido uno o más delitos. El tribunal competente decreta como medida cautelar personal durante el proceso, la internación provisoria en conformidad con lo dispuesto en los Art. 32º de la Ley N° 20.084 y los artículos 139º y 140º del CPP.

Objetivo General: Dar cumplimiento a la medida cautelar de internación provisoria, ordenada por un juez competente, respecto de adolescentes que han sido imputados/as de infringir la ley penal, en el marco de resguardo de los derechos y garantías establecidos en la ley.

Centro Régimen Cerrado (CRC)

Sujeto de Atención: Adolescentes de ambos sexos que hayan sido condenados por sentencia definitiva firme por un Tribunal competente, por haber cometido uno o más delitos entre los 14 y los 18 años de edad. Sin perjuicio de ello, es posible que al momento de ingresar a la sanción en régimen cerrado con programa de reinserción social, la persona sea mayor de 18 años.

Objetivo General: Dar cumplimiento a la sanción de internación en régimen cerrado ordenada por un juez competente, generando un proceso socio educativo que permita la reinserción social de los adolescentes y garantice el cumplimiento de sus derechos.

Centro Semi Cerrado (CSC)

Sujeto de Atención: Adolescentes de uno y otro sexo que hayan sido condenados por sentencia definitiva firme o ejecutoriada por un juzgado competente, por haber cometido uno o más delitos entre los 14 y los 18 años de edad. Sin perjuicio de ello, es posible que al momento de ingresar a la sanción en régimen semicerrado con programa de reinserción social, la persona sea mayor de 18 años.

Objetivo General: Ejecutar la sanción de internación en régimen Semicerrado con Programa de Reinserción Social. Ésta estipula la residencia obligatoria del adolescente en un centro de privación de libertad, sujeto a un programa de reinserción social para ser desarrollado tanto al interior del recinto como en el medio libre (Art. 16 LRPA), lo anterior en el marco de los principios básicos que emanan del “Sistema nacional de atención socioeducativa para adolescentes infractores de ley” propuesto por el Servicio Nacional de Menores.

10.15.5 Resultados de los Costos Efectivos por Centros de Administración Directa.

De este ejercicio es posible obtener los siguientes resultados por niño convenido.

Tabla 9.27

Tipo de Proyecto	Gasto RRHH + Operación CCAADD / Niño convenido (M\$/mes 2011)
Centros de Internación Provisoria (CIP)-Centro de Régimen Cerrado (CRC)	\$ 1.115
Centro Semicerrado (CSC)	\$ 725
Centro de Reparación Especializada de Administración Directa (CREAD (Ex CTD))	\$ 974
Total	\$ 1.005

10.15.6 Conclusiones de los Centros de Administración Directa.

En el marco de la investigación realizada se considera no pertinente la comparación de los centros de administración directa con los centros de operación tercerizada a través de organismos colaboradores. Lo anterior por varias razones. La primera es que las líneas son de distinta naturaleza, mientras el Estado tiene la obligación residencial para Justicia Juvenil, el sector privado no tiene esta oportunidad. Mientras que el SENAME en protección de derecho tiene la capacidad para realizar prestaciones de carácter residencial especializados, la cual también tiene externalizadas. Luego en primera instancia sería posible considerar la comparación entre el costo de provisión de residencias especializadas y los Centros de Administración Directa.

En segundo lugar, el caso de los Centro de Reparación Especializada de Administración Directa (CREAD), tiene exigencias de personal de acuerdo a lo informado por el Servicio, que no son exigidos a los centros externalizados. Aun si se hiciese la combinación entre todas las modalidades de complejidad y discapacidad disponibles y exigidas a los privados no es posible replicar la estructura de personal que se exige a los CREAD y que de acuerdo a lo indicado por el Servicio está disponible en la mayoría de estos Centros. Luego, una posibilidad de aproximación que la Consultora observaba plantea la alternativa de replicar un CREAD mediante una combinación de los proyectos encargados a Organismos Colaboradores del SENAME. Del resultado del presente estudio se manifiesta que el gasto más relevante para las instituciones es el gasto en recursos humanos, que oscila entre el 70% y 80% del gasto mensual de las instituciones evaluadas. Por ende, el gasto más relevante para tratar de replicar mediante una combinación de proyectos operados por OCA es el gasto en recursos humanos. Del análisis del cuadro de Estándares de Personal de CREAD es posible identificar que 23 de las 38 funciones no son exigidas a los proyectos de residencias especializados o de discapacidad. De lo anterior, surge varios puntos de investigación adicional como por ejemplo, distinguir cuales de estos cargos son necesarios efectivamente en los centros operados por OCA, o cuales de estos cargos no son necesarios en los Centros de Administración Directa. No obstante, el foco de esta investigación está en comparar los costos de las subvenciones con un comparable, y de acuerdo a la información disponible en el ítem más significativo no es posible la comparación,

Finalmente, si existiese la posibilidad de componer una aproximación en base a varios proyectos especializados y de discapacidad combinados para poder obtener una estimación del costo de proveer la misma atención que proveen los CREAD se requeriría de al menos 5 observaciones por la convención establecida ad-hoc para el presente estudio, asunto que no ocurre en los proyectos requeridos. Es decir, para todas las modalidades especializadas y de discapacidad se cuenta con menos de 5 observaciones validadas.

En síntesis por lo anteriormente expuesto, no es posible hacer una comparación entre los costos de la oferta programática de los Centros de Administración Directa y una combinación de Residencias de Organismos Colaboradores por presentar diferencias significativas en las dotaciones de personal exigidas.

10.16 ANEXO 16: ANÁLISIS DE ESTRUCTURA DE COSTO DE CAPITAL DE PROYECTOS PARTICIPANTES EN TRABAJO DE CAMPO.

En la presente sección se precisan los resultados declarados por parte de los operadores consultados y validados del trabajo de campo, respecto de la información provista acerca de la estructura de propiedad para los bienes de capital. En esta sección entonces se busca resolver las preguntas referidas a entre otras materias, identificar diferencias entre los operadores propietarios de bienes de capital para su operación comparado con el resto, identificar eventuales diferencias que existan. Como por ejemplo, si es que son las instituciones más grandes, si existe concentración en alguna línea de atención, si están en alguna región en particular, entre otras características.

En este marco, la ficha aplicada a cada una de las instituciones buscaba identificar dos tipos de bienes de capital para sus usos posteriores en el marco del estudio.

Bienes de capital que impliquen flujo de caja: Arriendo, dividendo, u otro que implique un pago permanente por parte del proyecto a un tercero externo a la institución.

Bienes de capital que no impliquen flujo de caja: Bienes propios pagados, comodatos gratuitos, u otras formas de propiedad que no impliquen pagos permanentes a terceros externos a la institución.

En este marco, el presente análisis propone que la unidad de estudio sean las modalidades de atención, sujetos a que cuente con 5 o más observaciones. La razón para lo anterior es que, si bien la totalidad de los casos aportan información exploratoria menos casos al indicado pueden finalmente entregar información puntual que no refleja la realidad de los casos. En este marco se eliminan del análisis las siguientes modalidades.

Casos Eliminados	Con flujo de caja	Sin Flujo de caja	Total general
ADOP	1		1
PRI	1		1
JJ	0	0	0
PRODE	7	13	20
CPE	1	3	4
PAD		1	1
PAS		1	1
PEC	3		3
PRF		1	1
RDD		4	4
RPP	2	2	4
RSP	1	1	2
Total general	8	13	21

Por otra parte, la metodología de análisis es la siguiente:

1. Análisis por modalidad.
2. Análisis por región.
3. Análisis por tamaño.

Indicando para cada uno de estos las principales diferencias observadas.

A) Análisis Por Modalidad.

En el siguiente cuadro se puede observar la cantidad de casos que informaron gasto y los que informaron características de los inmuebles donde operan los proyectos evaluados. En este marco es posible señalar que la gran mayoría de los proyectos (más del 70%) pagan por los bienes inmuebles que utilizan.

Modalidad	Cantidad de Casos con flujo de caja para capital	Porcentaje de casos con flujo de caja para capital	Cantidad de Casos sin flujo de caja para capital	Porcentaje de casos sin flujo de caja para capital	Cantidad de Casos Total
JJ	84	86%	14	14%	98
ASR		0%	6	100%	6
MCA	21	91%	2	9%	23
PLA	17	85%	3	15%	20
PLE	23	92%	2	8%	25
PSA	15	94%	1	6%	16
SBC	8	100%		0%	8
PRODE	158	67,52%	76	32,48%	234
DAM	16	80%	4	20%	20
FAE	7	58%	5	42%	12
FAS	3	50%	3	50%	6
OPD	13	93%	1	7%	14
PEE	4	80%	1	20%	5
PER		0%	6	100%	6
PIB	47	81%	11	19%	58
PIE	24	92%	2	8%	26
PPC	6	75%	2	25%	8
PRJ	5	100%		0%	5
PRM	16	73%	6	27%	22
REM		0%	6	100%	6
RPM	17	37%	29	63%	46
Total general	242	73%	90	27%	332

FUENTE: Elaboración propia en base a información del trabajo de campo de la EGI SENAME.

Del cuadro anterior se puede indicar la siguiente información adicional:

- Los proyectos de justicia juvenil tienen una mayor proporción de proyectos por los que gastan recursos para su operación, es decir, no son propietarios de los inmuebles en mayor proporción que los proyectos de protección. La consultora

estima que lo anterior se explica por varias razones, las actividades relacionadas a la protección de derechos de la infancia son más antiguas que las actividades relacionadas a la ley de responsabilidad penal adolescente. Luego hay cambios culturales en el tiempo que explican estas diferencias, como por ejemplo las características de la solidaridad en el pasado eran más parecidas a la solidaridad de grandes donaciones, donde las personas se diferenciaban al no existir aporte estatal (Andreoni, et. Al; Glazer y Konrad, et. Al, Brooks, et. al). Actualmente, las instituciones no reciben este tipo de donaciones. Luego, al ser una actividad nueva las referidas a Responsabilidad Penal Adolescente, no se cuenta con estos bienes a diferencia de la otra actividad histórica.

- Otra razón plausible es que las actividades de justicia juvenil son de carácter ambulatorio, mientras que las actividades de protección son de carácter mixto, algunos proyectos son ambulatorios y otros son residenciales. Esto es consistente con la necesidad que la infraestructura necesaria para proyectos residenciales es especializada, debe cumplir con las características para prestar el servicio requerido por una cantidad de usuarios a la cual no todos los inmuebles son capaces de cumplir. En este sentido, los resultados observados son consistentes con esta idea al observar que si se aísla los programas residenciales de aquellos ambulatorios, los programas ambulatorios cuentan con mayor cantidad de proyectos que realizan pagos a terceros. Incluso es posible apreciar que las diferencias entre programas ambulatorios de Justicia Juvenil y de Protección de Derechos es menor al 10%. En cambio los proyectos Residenciales son en gran proporción propietarios del inmueble donde operan.

Tipo de Proyecto	Cantidad de Casos con flujo de caja para capital	Porcentaje de casos con flujo de caja para capital	Cantidad de Casos sin flujo de caja para capital	Porcentaje de casos sin flujo de caja para capital	Cantidad de Casos Total
JJ	84	86%	14	14%	98
AMB	84	86%	14	14%	98
PRODE	158	68%	76	32%	234
AMB	141	77%	41	23%	182
RES	17	33%	35	67%	52
Total general	242	73%	90	27%	332

FUENTE: Elaboración propia en base a información del trabajo de campo de la EGI SENAME.

b) Análisis Por Región.

En el siguiente cuadro se puede observar la cantidad de casos que informaron gasto y los que informaron características de los inmuebles donde operan los proyectos evaluados distribuidos por región. En el siguiente cuadro se eliminaron además de aquellas modalidades que tuviesen menos de 5 casos, aquellas regiones que contienen menos de 5 casos, por lo que se eliminó del análisis las regiones de Arica y Parinacota, de Tarapacá y del General Carlos Ibañez del Campo. En este marco es posible señalar que hay una diversidad importante en la estructura de propiedad entre regiones. Donde algunas regiones cuentan con más del 50% de los proyectos evaluados son propietarios de los inmuebles (Antofagasta y Los Lagos), y otras donde no se declara que las instituciones utilicen un bien inmueble que no les reporte una salida de caja (Magallanes).

Región	Cantidad de Casos con flujo de caja para capital	Porcentaje de casos con flujo de caja para capital	Cantidad de Casos sin flujo de caja para capital	Porcentaje de casos sin flujo de caja para capital	Cantidad de Casos Total
II	5	36%	9	64%	14
III	5	83%	1	17%	6
IV	17	74%	6	26%	23
V	30	61%	19	39%	49
VI	8	80%	2	20%	10
VII	20	87%	3	13%	23
VIII	24	69%	11	31%	35
IX	29	91%	3	9%	32
X	14	47%	16	53%	30
XII	7	100%		0%	7
RM	71	85%	13	15%	84
XIV	9	69%	4	31%	13
Total general	239	73%	87	27%	326

FUENTE: Elaboración propia en base a información del trabajo de campo de la EGI SENAME.

Por otra parte, es relevante observar si la diferencia que existe entre los proyectos que operan en la región metropolitana, tiene una diferencia importante (mayor al 10%) respecto del promedio de las otras regiones. Para este ejercicio se agrupó la totalidad de las regiones y se le comparó a la región metropolitana. En este caso se puede observar que las regiones tienen un promedio una mayor cantidad de inmuebles donde operan que no les significan una salida de caja. Esto puede tener variadas explicaciones, desde un mercado inmobiliario menos competitivo, donde el costo alternativo del capital sea menor que en Santiago, hasta razones de mercado cautivo, donde al existir menos competitividad en las regiones que en la metropolitana se cuente con mayor cantidad de inmuebles que no signifiquen salida de flujos de caja.

Regiones vs Metropolitana	Cantidad de Casos con flujo de caja para capital	Porcentaje de casos con flujo de caja para capital	Cantidad de Casos sin flujo de caja para capital	Porcentaje de casos sin flujo de caja para capital	Cantidad de Casos Total
REG	168	69%	74	31%	242
RM	71	85%	13	15%	84
Total general	239	73%	87	27%	326

FUENTE: Elaboración propia en base a información del trabajo de campo de la EGI SENAME.

c) Análisis Por Tamaño.

En el siguiente cuadro se puede observar la cantidad de casos que informaron gasto por sus inmuebles y los que informaron características de los inmuebles donde operan los proyectos evaluados porque no tienen salida de caja producto del inmueble en que operan pero desagregado por cantidad de proyectos administrados. Al igual que el capítulo de análisis de la industria, la consultora propone que para este análisis se divida en Organismos Colaboradores Pequeños, es decir que administran 1 proyecto; Medianos, entendidos como aquellos que administran entre 2 y 5 proyectos; y Grandes, que serían aquellos Organismos Colaboradores que administran 6 o más proyectos. De la observación de estos casos es posible señalar que los Organismos que administran 6 o más proyectos tienen en general una mayor cantidad de proyectos que les implican un flujo de caja a terceros, versus las otras dos categorías existentes. Esto es razonable, toda vez que los Organismos Colaboradores calificados como grandes tienen la capacidad para hacer un uso racional de recursos, es decir pueden realizar las acciones necesarias para racionalizar recursos, tanto desde un punto de vista de evaluación de los proyectos, como ejecutar las acciones necesarias para poder hacer la racionalización (vender inmuebles, hacer regularizaciones, entre otras materias) de inmuebles para adaptarse a las condiciones del mercado evaluado de la mejor manera para ellos posible.

Tamaño OCA	Cantidad de Casos con flujo de caja para capital	Porcentaje de casos con flujo de caja para capital	Cantidad de Casos sin flujo de caja para capital	Porcentaje de casos sin flujo de caja para capital	Cantidad de Casos Total
Grande	225	75%	75	25%	300
Mediano	7	47%	8	53%	15
Pequeño	10	59%	7	41%	17
TOTAL GENERAL	242	73%	90	27%	332

FUENTE: Elaboración propia en base a información del trabajo de campo de la EGI SENAME.