



“Evaluación del Gasto Institucional del Servicio Nacional de Menores”

Resumen Ejecutivo

Santiago, Abril de 2013

INDICE

1. PRINCIPALES RESULTADOS	3
1.1 Labor del Servicio.....	3
1.2 Estructura Organizacional y Procesos	6
1.3 Evolución Presupuestaria	7
1.4 Proveedores de los Servicios y el Sistema de Financiamiento	8
1.5 Costos de los Servicios.....	9
1.6 Evaluación de Resultados	10
2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	13
2.1 Los servicios prestados	13
2.2 Diseño Institucional	13
2.3 Gestión Organizacional de Procesos	14
2.4 Análisis de la Industria	16
2.5 Análisis Presupuestario.....	17
2.6 Mecanismos de Financiamiento.....	18
2.7 Ingresos por Subvención versus Costos de los Programas.....	19
2.8 Evaluación de Resultados	21
3. SÍNTESIS EVALUATIVA.....	24

El presente estudio ha sido encomendado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda a Estudios y Consultorías FOCUS para evaluar la gestión del Servicio Nacional de Menores en el período 2007 - 2011. Los ámbitos comprendidos por esta evaluación incluyen el diseño institucional del Servicio, su gestión organizacional, la evolución presupuestaria, la organización de los prestadores que apoyan su labor, la forma de financiamiento, una estimación de los costos de provisión de servicios y la evaluación de los resultados alcanzados a la fecha.

1. PRINCIPALES RESULTADOS

1.1 Labor del Servicio

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 su reinserción social, al igual que a aquellos jóvenes que han infringido la ley penal”¹. Para ello su función es “diseñar y mantener una oferta de programas 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 las siguientes temáticas abordadas por el Servicio: Prevención, Promoción y Protección de Derechos, y Justicia Juvenil. A su vez, la oferta que mantiene la institución se divide en tres ejes de ejecución, que están bajo la responsabilidad de sus tres Departamentos: Protección de Derechos y Primera Infancia, Adopción y Justicia Juvenil.

Es importante señalar que el eje de Protección se encuentra a cargo de los programas de Prevención, Promoción y Protección. El tema de Adopción es desarrollado por un Departamento aparte del de Protección aun cuando conceptualmente se trata también de Protección de Derechos.

La oferta programática de Sename se agrupa en cuatro líneas de acción: Oficinas de Protección de Derechos (OPD), Diagnóstico, Programas y los Centros Residenciales. Estas líneas son ejecutadas mayoritariamente a través de Organismos Colaboradores Acreditados (OCAs) que reciben subvenciones fiscales. Una pequeña fracción de proyectos son administrados en forma directa por Sename.

Al año 2012, Sename cuenta con una oferta programática de cerca de 1.300 proyectos. Participan en su ejecución 228³ Organismos Colaboradores Acreditados (OCAs) y tan sólo 60 proyectos están a cargo de la administración directa del Servicio⁴. La distribución y evolución de la cantidad de proyectos según dependencia se detallan en la tabla siguiente:

Tabla 1: Distribución de Proyectos según Dependencia 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, 2012

La asignación de la administración de los proyectos a terceros, se realiza mediante licitaciones públicas en las que participan instituciones acreditadas como organismos colaboradores del Servicio. Una vez

¹ Decreto Ley 2.465

² Decreto Ley 2.465

³ Si se agregan las Municipalidades que ejecutan Oficinas de Protección de Derechos, se tiene un total de 228 OCAs.

⁴ Catastro de Oferta Programática SENAME, 2012. Extraído de www.SENAME.cl

terminado el proceso de evaluación y adjudicación de las propuestas, se 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.

La cantidad de atenciones prestadas y la cobertura de niños⁵ beneficiarios es proporcionada por el Sistema de Registro de Información Senainfo y se presentan para el período 2007 al 2011. En, este último año total se prestan sobre 200.000 atenciones para un total de 150.000 niños, por lo cual un mismo niño presenta más de una atención, ya sea simultánea o sucesivamente.

Tabla 2: Evolución interanual de atenciones realizadas por SENAME según tipo de administración 2007 - 2011

Tipo de Administración	2007	2008	2009	2010	2011
OAs	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

Como se observa, la evolución de atenciones anuales para las OAs se mantiene constante a lo largo del período, mientras que en la Administración Directa se disminuyen en un 13%. Las OAs ejecutan alrededor de un 94% de las atenciones, mientras que las realizadas por Administración Directa bordean tan sólo el 6%. Los proyectos de Administración Directa representan, sin embargo, un 29% del gasto del Servicio destinado a prestaciones directas, lo que deriva en un mayor costo por niño atendido.

La tabla siguiente está construida en base a los ejes de ejecución y contabilizan a todos los niños atendidos. Un niño puede ser atendido simultánea o consecutivamente en uno o más ejes de ejecución.⁶

Tabla 3: Evolución interanual de Niños Atendidos por SENAME según Eje de Ejecución

EJE DE EJECUCION	2007	2008	2009	2010	2011
PROTECCION DE DERECHOS	141.013	141.915	123.822	122.716	127.530
JUSTICIA JUVENIL	18.163	20.555	23.055	23.567	23.757
ADOPCION	935	796	718	886	1.044
TOTAL DE NIÑOS	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, explicado fundamentalmente por Protección, mientras que Justicia Juvenil crece en un 31%.

A continuación se presenta el detalle de la cantidad de niños atendidos a nivel de modalidades.⁷

⁵Se emplea en términos genéricos el sujeto Niño, aunque estrictamente corresponde a Niños, Niñas y Jóvenes o Adolescente.

⁶ 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, en cambio si se cuenta para el eje de ejecución de ambas modalidades, será contado como 1 solo caso.

⁷En 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

Tabla 4: Evolución interanual de Niños Atendidos por SENAME según Eje y Modalidad

EJE / Modalidad	2007	2008	2009	2010	2011
PROTECCION DE DERECHOS	165.534	169.186	148.674	149.275	156.261
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
Programa de Intervención Breve (PIB)	7.573	18.641	22.883	23.860	26.796
Residencias para Mayores a 6 años (RPM)	11.581	11.150	10.677	10.057	9.150
Programa de Reparación de Maltrato (PRM)	4.410	6.285	6.619	7.171	8.094
Programa de Intervención Especializada (PIE)	1.911	3.137	3.880	6.009	7.618
Familias de Acogida Especializada (FAE)	1.329	2.032	2.688	3.161	3.759
Centros de Administración Directa: (CTD) (CTL) (1)	3.791	3.497	3.167	2.968	3.249
Otras Modalidades	67.668	42.348	22.905	23.645	24.023
JUSTICIA JUVENIL	24.016	29.992	31.978	32.625	32.801
Prog. 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
Prog. de Libertad Asistida Especial (PLE)	887	3.661	5.565	6.539	6.703
8Centros de Administración Directa (COD) (CIP) (CRC) (CSC) (RCI) (2)	6.223	5.695	6.064	6.003	5.749
Otras Modalidades	15.817	15.531	12.153	11.487	11.430
ADOPCION	935	796	718	886	1.044
Programa de Adopción Global (PAG)	32	106	241	396	564
Otras Modalidades	903	690	477	490	480
TOTAL DE NIÑOS ATENDIDOS	190.485	199.974	181.370	182.786	190.106

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

Nota[1] Considera Centros de Transito y Distribución (CTD) y Centros de Tránsito y Distribución para Lactantes (CTL)

Nota[2] 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).

El análisis es similar al correspondiente a lo sucedido con la variación de la cantidad de atenciones anuales realizado anteriormente, sin embargo se observa movimientos importantes entre modalidades. Crecen las todas las modalidades de Justicia Juvenil y en Protección los Diagnósticos Ambulatorios, la Reparación de Maltrato, los Programas de Intervención Especializada y las Familias de Acogida. Todo ese incremento se realiza en detrimento de las Oficinas de Protección de Derechos y la Residencia.

Cabe hacer presente que en el eje de Protección están radicadas las Oficinas de Protección de Derechos (OPD)⁹, que operan al interior de las principales comunas del país, a las que en total se les asigna una población convenida de alrededor de 500.000 personas. Sin embargo, las OPD también prestan atenciones directas a los niños. Esta atención representa la modalidad más relevante en términos de cobertura, alcanzando a cubrir un cuarto del total de niños atendidos.

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).

⁹ 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.

1.2 Estructura Organizacional y Procesos

El Servicio Nacional de Menores tiene una estructura organizacional liderada por su Director Nacional, que tiene como función, “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”.¹⁰ En términos de gestión organizacional se identifica la necesidad que la institución se haga parte del Sistema de Alta Dirección Pública, como señala el proyecto de ley despatchado al Congreso que crea el nuevo Servicio Nacional de la Infancia.

Sename tiene tres departamentos de servicios sociales. El Departamento de Protección de Derechos debe diseñar y asesorar la oferta nacional, regional y local de servicios y programas orientados a la prevención de las vulneraciones de derechos de la infancia y adolescencia, la protección y promoción de los mismos, así como su reparación y restitución. El Departamento de Justicia Juvenil debe regular y asesorar la oferta nacional, regional y local de centros y programas orientados a la responsabilización y reinserción social de los jóvenes infractores de ley. Por último, el Departamento de Adopción debe supervigilar, normar y asesorar a las Unidades de Adopción regionales y Organismos Acreditados ante el Servicio para desarrollar sus programas que atienden preferentemente a niños y niñas menores de 6 años, regulando la oferta nacional, regional y local de éstos.

Adicionalmente, la institución cuenta con unidades transversales, tales como, Estudios, Comunicaciones, Relaciones Internacionales e Infraestructura e Inversiones, y los departamentos de Administración y Finanzas, Jurídico, Planificación y Control de Gestión, Auditoría Interna y Personas. Estas unidades tienen responsabilidades en todo el Servicio en las materias que les competen.

Las 15 Direcciones Regionales se conforman como un espejo de la Dirección Nacional, y tienen dependencia directa de ésta. Respecto a las Unidades Regionales, éstas tienen dependencia directa de la Dirección Regional y a su vez de los Departamentos Nacionales, lo cual genera algún grado de tensión en las Unidades Regionales al tener una estructura de mando con múltiples jefaturas.

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.

El Servicio tiene desarrollado desde el año 2010 un mapa de procesos de sus labores permanentes. El presente estudio se focalizó en evaluar los procesos de prestación de bienes y servicios. En particular, se analiza el Desarrollo de la Oferta, Ejecución y Seguimiento de proyectos y programas, y Evaluación de la Oferta.

El proceso de Desarrollo de la Oferta corresponde a la caracterización de la oferta programática y su demanda, en función del mejoramiento continuo de la oferta del Sename. Es un proceso realizado de forma centralizada y ejecutado por la Dirección Nacional, que tiene como sub procesos el diseño y/o reformulación de las modalidades de atención, la implementación y la evaluación de proyectos piloto. En este proceso no se incorpora la evaluación de la demanda, lo cual resulta fundamental para comparar las coberturas y déficits entre la demanda y la oferta.

Por otra parte, el proceso de Ejecución y Seguimiento de Proyectos y Programas se refiere al control y monitoreo que mantiene el Servicio respecto de los proyectos operados por Organismos Colaboradores Acreditados o Directamente. En general, es un proceso realizado por las Direcciones Regionales, y por tanto, es descentralizado. Se compone de los subprocesos de: Puesta en Marcha, Ejecución, Supervisión y Seguimiento.

El proceso de Evaluación de la Oferta es un proceso centralizado, donde los Departamentos Técnicos hacen seguimientos y agrupan las evaluaciones realizadas por las Direcciones Regionales a los

¹⁰“Perfiles de Cargos basados en competencias hasta 4º nivel funcional”, SENAME

proyectos ejecutados por las OCAs. Con este insumo se evalúa cada modalidad a nivel nacional, proponiendo las acciones de mejora pertinentes. Actualmente es un proceso en implementación que enfrenta desafíos importantes, como estandarizar, aumentar la cobertura y sistematizar las evaluaciones de calidad realizadas a los proyectos.

Del análisis de esta información acerca de los principales procesos del Servicio, se puede afirmar que el Servicio ha definido su mapa procesos institucionales y ha iniciado su implementación a través de la Norma ISO. Se requiere sistematizar su implementación para estandarizar su funcionamiento a nivel nacional, y asegurar la disponibilidad de la información generada.

Por último, se distingue algunas materias que no han sido abordadas por el Servicio bajo el concepto de procesos claves, tales como la coordinación intersectorial, es decir la relación con otros servicios del estado, que complementan la atención integral de los niños y la asignación y distribución de plazas.

1.3 Evolución Presupuestaria

El presupuesto de gastos del Sename para los últimos 5 años presenta la siguiente evolución:

Tabla 5: Evolución del Presupuesto Total de Gastos SENAME 2007- 2011 (Millones de \$ 2011)

Partida de Gasto	2007	2008	2009	2010	2011	%Evolución anual 2011/2007
Gastos en Personal	32.364	36.636	43.977	46.898	46.994	10%
Bienes y Servicios de Consumo	10.871	8.438	8.335	9.955	11.799	2%
Transferencias Corrientes	68.526	71.046	81.886	85.385	88.817	7%
Otros Gastos de Menor Incidencia	4.627	6.334	4.438	2.633	4.243	-2%
TOTAL GASTOS	116.388	122.454	138.636	144.872	151.853	7%

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

El gasto del Sename para el año 2011 asciende a 152 mil millones de pesos y se ha incrementado sistemáticamente en un 7% real anual. Este mismo crecimiento se observa en la partida más relevante de Transferencias Corrientes, que son los aportes en subvenciones a las OCAs. Sin embargo, llama la atención que los gastos en personal de la institución se hayan incrementado en una proporción mayor que el total, ascendiendo a un 10% en términos reales. Estos gastos en personal no necesariamente van en beneficio directo de los niños, niñas y adolescentes atendidos por el Servicio, y en consecuencia es necesario revisar su incremento. Como referencia, mientras el gasto de Sename se incrementa en un 7% anual, el del Ministerio de Justicia lo hace en un 8% anual.

Tabla 6: Evolución del Presupuesto Total de Gastos SENAME 2007- 2011 según Administración Directa y Transferencias (Millones de \$ 2011)

Partida de Gasto	2007	2008	2009	2010	2011	% Evolución Anual 2007 - 2011
Administración Directa	28.129	30.558	34.243	35.003	36.173	6,5%
Transferencias o Subvenciones a terceros (OCAs y OPD)	68.526	71.046	81.886	85.385	88.817	6,7%
Total Gastos	96.655	101.604	116.129	120.388	124.990	6,6%
% Adm. Directa Sobre Total	29%	30%	29%	29%	29%	

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

Los proyectos de administración directa tienen una participación en el presupuesto total de un 29%, siendo que el número de atenciones alcanza a sólo el 6%. Se hace presente que la complejidad de las atenciones en los proyectos de administración directa es muy superior a las de protección. A su vez, el crecimiento anual (7%) es muy similar al observado en las transferencias (fundamentalmente OCAs y OPD).

La participación porcentual de cada producto estratégico del Servicio en el Presupuesto de Sename, se muestra en el siguiente cuadro. Prácticamente la mitad del presupuesto de gastos es destinado a las prestaciones de Protección. El segundo producto en importancia corresponde a las prestaciones de Justicia Juvenil, que representan el 29%. En tanto que los gastos de administración y de conocimiento y desarrollo de la oferta representan el 18% del gasto en 2011. En comparación a las reparticiones del Ministerio de Desarrollo Social, este gasto de administración es relativamente similar.

En términos de evolución, mientras Protección de Derechos y Justicia Juvenil crecen en alrededor del 30%, el gasto de administración lo hace en un 36%. Esta evolución, para los gastos de administración y también de los de personal, requiere una atención particular pues estos recursos no se dirigen directamente a los niños.

**Tabla 7: Presupuesto Ejecutado según Productos y Gasto de Administración
(Millones \$ de 2011)**

Producto Estratégico y Administración	2007	2008	2009	2010	2011	Evolución 2011/2007	% Año 2011
1. Promoción de Derechos y Prevención de la Vulneración	\$7.993	\$8.034	\$8.798	\$9.271	\$9.378	17%	6%
2. Prestaciones en Protección de Derechos	\$53.765	\$56.308	\$65.552	\$68.476	\$71.039	32%	47%
3. Prestaciones para Jóvenes imputados y/o condenados por Ley de Justicia Juvenil	\$34.898	\$37.263	\$41.780	\$42.641	\$44.572	28%	29%
4. Gastos de Administración y Conocimiento del Desarrollo de la Oferta	\$19.733	\$20.850	\$22.507	\$24.484	\$26.863	36%	18%
Total de Gastos	\$116.388	\$122.454	\$138.636	\$144.872	\$151.853	30%	100%

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

1.4 Proveedores de los Servicios y el Sistema de Financiamiento

Se aborda en la presente evaluación el análisis de los proveedores de los bienes y servicios que desarrolla la institución. Sename entrega sus servicios mediante dos tipos de provisiones, a través de Administración Directa del Servicio y mediante los Organismos Colaboradores Acreditados (OCAs) que alcanzan a 228 instituciones. Estas últimas ejecutan el 96% de las atenciones.

Una característica del mercado de las OCAs es que existe concentración de oferta en algunos operadores. El año 2011, los organismos colaboradores que administran más de 5 proyectos representan el 21% del total, y ejecutan el 75% de los proyectos. Las OCAs pequeñas, que administran un proyecto, representan el 42% de los organismos colaboradores, y ejecutaron el 9% de los proyectos del Servicio.

La cantidad y competencia de la oferta se caracteriza en un hecho que llama la atención. Se observan menos de dos OCAs en promedio participando en las licitaciones, lo que abre la pregunta acerca de la efectiva competencia que se genera y su rol efectivo como promotor e incentivo a la "calidad".

Se ha generado varios concursos desiertos en los tres últimos años. Estos ascienden al 60% para las modalidades de Residencia y de un tercio para el eje de Protección. Las cifras muestran que existe un nivel reducido de oferta, que en parte se explica porque las subvenciones no alcanzan a cubrir plenamente los costos. Por último, las licitaciones desiertas en Justicia Juvenil constituyen una menor proporción, pues sólo alcanza a un 6%.

Los beneficiarios de la industria y sus familias cuentan con nulo poder de decisión para elegir los prestadores de los servicios. En general las OCAs donde deben atenderse los niños son designados por los tribunales o el propio Servicio. Este hecho dificulta el efecto que podría tener la competencia sobre la calidad y efectividad de los servicios.

Otro ámbito revisado es el mecanismo de financiamiento. El sistema de financiamiento de Sename opera bajo el principio de subsidiariedad del Estado, mediante subvenciones otorgadas a organismos colaboradores acreditados de carácter privado.

Existen cuatro modalidades de pago de la subvención, siendo la más generalizada la por niño/a atendido que se aplica, entre otros, a los centros residenciales, familias de acogida, programa de protección especializado, programas de medidas de reinserción para infractores a la ley penal, programa de libertad asistida. Otras modalidades de financiamiento empleadas con menor alcance son: por población convenida (Oficinas de Protección de Derechos), por proyecto (programas de promoción, programas de emergencia) y por servicio prestado (diagnósticos, programas de prevención, programas de protección).

Para el caso de las Oficinas de Protección de Derechos, donde se cancela un monto fijo en función de la población convenida, se propone aumentar la importancia del registro de las atenciones directas y su comparación de la población convenida. Esto con el fin de evaluar periódicamente la pertinencia de las poblaciones pactadas para las OPD y el grado de especialización requerido para las atenciones practicadas.

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 de las intervenciones de niños, niñas y adolescentes de los Programas de Protección y Centros Residenciales, y la no vinculación del pago a resultados de la intervención. Para que ello fuese posible, debería contarse con un estándar de calidad técnica esperada para cada tipo de proyecto, que asocie las características de las intervenciones con los montos de subvención disponibles y los resultados esperados dadas esas condiciones.

1.5 Costos de los Servicios

Uno de los principales productos del estudio es el cálculo de los costos efectivos de los servicios provistos por organismos colaboradores de Sename. Para esta tarea se diseñó un instrumento especial para que las OCAs informaran los gastos realizados por cada uno de los proyectos que fueron operados durante el año 2011. De los 1.239 proyectos vigentes en 2012, se confirmó la participación de más de 700 proyectos a nivel nacional, de los que se obtuvo información completa y validada para 353. Éstos representan a proyectos operados en todas las regiones del país.

De los casi 900 proyectos no participantes se puede concluir que en general son proyectos pertenecientes a OCAs que operan menos de 5 proyectos. En este segmento, el estudio obtuvo una participación cercana al 10%. En el grupo de OCAs con 5 o más proyectos se obtuvo una participación de casi el 50% de ellas. La participación de regiones y en la región metropolitana es bastante similar, cercana al 30% del total de proyectos. Un aspecto muy relevante es que la calidad de los proyectos de la muestra es mayor a la de aquellos no participantes, medido a través de los indicadores de Egresos Favorables y de Cumplimiento del Plan de Intervención.

Los principales resultados de este estudio están referidos al nivel de financiamiento que tienen los distintos proyectos, su estructura de gasto, el nivel de donaciones que son capaces de captar adicionalmente, y la magnitud de los activos de capital que disponen las instituciones. Finalmente, se obtuvo el diferencial entre el ingreso provisto por el Sename mediante la subvención y gasto total que ejecutan las instituciones. En suma, el 76% de las modalidades analizadas presentan gastos superiores a los entregados por la subvención, por lo cual se considera pertinente evaluar su ajuste.

El hecho de que en algunos proyectos estén calzados los ingresos de la subvención y los respectivos gastos no significa que la atención prestada sea óptima y sus resultados exitosos. Solo indica que los proyectos en la actualidad subsisten operacionalmente con los ingresos aportados por la subvención.

1.6 Evaluación de Resultados

En base a la información disponible, el desempeño del Servicio es evaluado en los ámbitos de sus indicadores estratégicos por medio de 3 indicadores principales: Egresos Favorables, Permanencia en los proyectos y No Reingreso en diferentes niveles. Al respecto, es relevante que la institución cautele que exista información disponible y de calidad para la realización de evaluaciones internas y externas.

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. Un diagnóstico estandarizado al egreso que mida las mismas variables consideradas en el ingreso permitiría ser más objetivo en la implementación de este indicador. Complementar este indicador con el cumplimiento del Plan de Intervención también colabora a diagnosticar con mayor precisión la situación del egreso.

Los egresos favorables a nivel de toda la institución Sename alcanzan 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 Favorables es considerado positivo, toda vez que la tendencia interanual es al alza.

Tabla 8: 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%

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

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 generalizado utilizado por el Servicio es el “No Reingreso” a la red Sename, a un Eje de Ejecución o a un conjunto de Modalidades según sea el proyecto de origen de para cada egreso. Las conclusiones se presentan en el siguiente cuadro:

Tabla 9: 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 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 porcentaje de No Reingreso de los jóvenes de 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 un 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. Existen, sin embargo, dos modalidades con resultados en términos de no reingreso preocupante, se trata de los Programas de Prevención, Centros de Tránsito y los Centros de Lactantes y pre escolares con valores de no reingreso en alrededor de un 40%.

Los reingresos 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 una misma modalidad.

La tercera variable de resultados analizada es el "Tiempo de Permanencia". Actualmente sólo algunas modalidades de atención cuentan con una cantidad de tiempo de permanencia establecida en las bases de licitación. Desde luego, la permanencia deseable debe ser definida técnicamente para cada modalidad de atención e idealmente para cada niño en particular. Una vez establecido ese estándar, se recomienda un indicador de desempeño que mida la diferencia del tiempo esperado con el tiempo real.

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 principalmente de las sentencias dictaminadas por Tribunales.

Tabla 10: Tiempo de permanencia de egresados de programas de Protección de Derechos, 2007 - 2011 (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.

Los tiempos de permanencia de programas especializados (PIE) y los de programas de intervención Breve (PIB) son muy similares entre si y alcanzan a los 15 meses de permanencia. Resulta lógico que los programas de intervención breve deben ser de menor duración que los especializados.

El caso más grave donde los niños egresados superan los tiempos de permanencia definidos por bases técnicas es en Residencias para Mayores y Familias de Acogida Especializada. De hecho, 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.

2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

2.1 Los servicios prestados

- **Redistribución de atenciones y niños atendidos entre modalidades**

Se ha generado una redistribución de niños atendidos entre modalidades con aumentos importantes en el número de atenciones y niños atendidos para las modalidades de medio libre de Justicia Juvenil, los programas ambulatorios de Protección de Derechos (PIB y PIE) y Familias de Acogida. Por otra parte en las atenciones de las OPD y las Residencias, existe una disminución del número de proyectos, plazas y OCAs. Estos cambios son consistentes con la materialización de la Ley 20.084.

Se recomienda que la redistribución de plazas y niños entre modalidades sea parte de una planificación y diseño formal alineado con las definiciones estratégicas de la institución y los correspondientes estudios de demanda. Se debe aprovechar la apertura programada de modalidades para implementar estudios que permitan el levantamiento de una línea base para su evaluación futura.

- **Disminución de atenciones y niños atendidos en Residencias para Mayores y aumento en Familias de Acogida**

La duplicación de la cantidad de atenciones y niños atendidos en Familias de Acogida, junto con la disminución sostenida de los niños y atenciones de Residencias para Mayores de 6 años es consistente con la intención del Servicio de privilegiar la modalidad de Familias de Acogida. Los resultados indican que según los indicadores de egresos favorables y no ingresos las Familias de Acogida presentan mejores índices.

Se sugiere la definición de una estrategia respecto de la disminución de beneficiarios en centros residenciales y de la apertura de programas de familia de acogida, definiendo qué tipo de centros deben permanecer vigentes, plazos y áreas de cobertura de acuerdo a la demanda de los últimos años. Complementariamente, la migración hacia familias de acogida no es la única alternativa, por cuanto también hay que propiciar la reinserción de niños en sus familias de origen o extendidas. Esta última medida requiere de la reapertura de programas de fortalecimiento familiar.

2.2 Diseño Institucional

- **Definición del ámbito de acción del Sename en relación a otras reparticiones sectoriales**

El Sename tiene como función la restitución de derechos y la reinserción social de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo existe una multiplicidad de derechos que son vulnerados y requieren de restitución. Esta tarea se encuentra bajo la responsabilidad de varias reparticiones. Por ejemplo, el derecho a la educación en la práctica es responsabilidad del Ministerio de Educación. El derecho a no ser explotado laboralmente está a cargo del Ministerio del Trabajo. El derecho a vivir en familia implica un trabajo no solo focalizado en el niño, sino también en su familia. Por otra parte, la entrega de prestaciones de salud general y salud mental se encuentra en manos del Ministerio de Salud. Estas temáticas transversales implican necesariamente una articulación interinstitucional.

Se recomienda intensificar y monitorear el cumplimiento efectivo de los convenios de colaboración entre el Sename y cada repartición, la formulación de nuevos instrumentos de colaboración acerca de necesidades emergentes y el diseño de estrategias que incluyan componentes que promuevan la

efectividad de los acuerdos alcanzados, como los presupuestos compartidos entre Sename y las instituciones pertinentes.

- **Modernización del Servicio**

Se recomienda en el marco de modernización del Servicio evaluar la posibilidad de incluirlo en el Sistema de Alta Dirección Pública, en atención a los beneficios que esto acarrea y favorece la consecución de los objetivos de la Institución.

2.3 Gestión Organizacional de Procesos

- **Responsabilización de Procesos**

Existe una diversidad de asignaciones de responsabilidad sobre los procesos del Servicio. El proceso de Desarrollo de la Oferta y Evaluación es ejecutado a nivel central por los Departamentos Técnicos correspondientes, mientras que los procesos de Ejecución y Seguimiento son realizados en algunos casos por el nivel central (como los subprocesos de Puesta en Marcha) y por el nivel regional (resto de los casos). Adicionalmente, se evalúa positivamente la implementación de los procesos de provisión de bienes y servicios con una perspectiva de certificación ISO. Sin embargo, se da cuenta que no existen instrumentos sistematizados de traspaso de información entre las diferentes unidades y procesos que permitan una adecuada retroalimentación para el correcto desarrollo y perfeccionamiento de oferta.

Se recomienda estandarizar y monitorear el registro de información de las diferentes partes de los procesos y que esta sea guardada en una base de datos en línea a la cual las diferentes unidades puedan tener acceso. Se deben definir los responsables de este registro, los cuales deben tener esta tarea dentro de sus funciones en su descripción de cargo de manera de poder evaluar su cumplimiento más fácilmente.

- **La necesidad de Diagnósticos Estandarizados al Ingreso y Egreso para cada niño y su familia**

Actualmente no existe un mecanismo de evaluación diagnóstica estandarizada del niño y de su familia al momento de ingreso, durante la intervención y al egreso que permita caracterizar la población atendida y determine el éxito o fracaso de la intervención. No se tiene información sistematizada y objetiva de las causas de ingreso, en particular sobre cuáles son los derechos vulnerados, su simultaneidad, cronicidad e intensidad y de la situación de los mismos al egreso. Por lo tanto se considera primordial el fortalecimiento de la función diagnóstica de la situación del niño, pues, al no existir diagnósticos oportunos y pertinentes, no se puede evaluar directamente el desempeño de los programas.

Se recomienda la práctica de los diagnósticos siguiendo un protocolo estandarizado y por parte de una entidad independiente a los propios proyectos. En este sentido, la función diagnóstica para los casos judicializados debiera estar radicada en los Tribunales de Justicia principalmente, debiendo ser reforzada la función de los Consejeros Técnicos, y en consecuencia, de la Corporación Administrativa del Poder Judicial. Por otra parte, es necesario disponer de una cantidad de plazas de diagnóstico en Sename de manera tal que los casos de protección puedan seguir este mismo protocolo de diagnóstico. Instrumentos tales como el NCFAS¹¹ y aquellos de medición de vulneración específica de derechos deberían ser empleados universalmente. Además, contar con un diagnóstico validado al momento del ingreso de cada caso libera tiempo de los equipos de los proyectos para que lo destinen al desarrollo de la intervención.

¹¹ NCFAS: North Carolina Family Assessment.

- **Cuantificación de la Demanda y Balance entre Oferta y Demanda.**

La institución no cuenta con un sistema programado para cuantificar y caracterizar la demanda insatisfecha de las diversas líneas programáticas, con el fin de que la creación de oferta esté alineada con las necesidades detectadas en distintas zonas del país y dé cobertura efectiva a quienes lo requieren.

No obstante, actualmente la demanda puntual sobre ciertos proyectos ha sido detectada mediante la lista de espera que se genera por las órdenes judiciales al amparo del Artículo 80 Bis de los Tribunales de Familia que elabora el Servicio y los casos ingresados como “sobreatenciones” a proyectos de Justicia Juvenil. Esto no incluye el levantamiento de la demanda global en términos de cantidad de niños, niñas y jóvenes, ni de necesidades de especialización dadas las problemáticas específicas detectadas.

Se recomienda que la identificación de la demanda se constituya en un procedimiento establecido dentro del mapa de procesos y que el Servicio solicite sistemáticamente la realización de estudios de demanda en colaboración con otras reparticiones, con el fin de estimar la demanda insatisfecha en cada línea programática para estimar los recursos adicionales necesarios para cubrir progresivamente la demanda nacional. Se sugiere estudiar la demanda para temáticas específicas, tales como explotación sexual, trabajo infantil, deserción escolar, violencia intrafamiliar, entre otros, considerando la distribución geográfica de la población y las necesidades de prestaciones especializadas por parte de ella.

- **Atenciones adicionales**

Sename está obligado a otorgar atenciones adicionales a aquellas establecidas en los contratos con sus OCAs, en virtud de las solicitudes de los jueces. Estas nuevas atenciones no implican nuevos recursos por lo cual afectan la calidad de la prestación del servicio.

El Servicio debería tener la facultad de modificar sus contratos por el solo hecho de existir un mandato judicial para adaptarse a la demanda existente. Respecto de la disponibilidad presupuestaria, el Poder Judicial debería informar anualmente la cantidad de casos con sentencias que impliquen sobreatención y/o aplicación de 80 bis de la Ley de Tribunales de Familia para la correspondiente programación y asignación de recursos por parte de la Dirección de Presupuesto en el ejercicio siguiente.

- **Evaluación de la Oferta**

El proceso de Evaluación de la Oferta no está institucionalizado ni sistematizado, por lo que no cuenta con procedimientos estandarizados de evaluación y monitoreo. Este proceso se realiza de manera espontánea y diferenciada según Departamento Técnico, con el énfasis puesto en buscar insumos en los programas para el rediseño de las modalidades en lugar de evaluar los resultados e impacto de cada modalidad. Es relevante mencionar que actualmente se están desarrollando iniciativas en este aspecto, en particular 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 los actores para la evaluación de la oferta, con indicadores, periodicidad y responsables, así como también generar articulación con el proceso de “Control y mejoramiento continuo”. Finalmente, la información de evaluación de la oferta debe llegar a las Unidad de Estudios y el DEPLAE, quienes debieran analizar los resultados con el objetivo de tomar decisiones de política.

- **Financiamiento de listas de espera**

Las regiones con mayor lista de espera en comparación a las plazas convenidas son Valparaíso y O'Higgins. 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.

- **Proceso de Asignación y Distribución de Plazas**

No se identifica en el macro proceso de provisión de bienes y servicios la función de asignación y distribución de plazas a los programas. Sin embargo, el Servicio indica que en el eje de Protección de Derechos la asignación de nuevas plazas está ligada al presupuesto histórico y que ésta se hace en conjunto con las Direcciones Regionales.

Se recomienda sistematizar y estandarizar procedimientos de asignación de plazas mediante el análisis de la demanda insatisfecha y la cobertura real que alcanzan los programas. Es importante que exista un registro que justifique las plazas otorgadas y que éste sea socializado al interior del Servicio y presentado como base de la discusión presupuestaria.

- **Proceso de Licitaciones**

El diseño de las bases técnicas, llamados a licitación y adjudicaciones se producen a nivel nacional. Por una parte, las bases técnicas no siempre constituyen el estándar para los proyectos adjudicados ya que en ocasiones no existen oferentes que se comprometan a ejecutar la prestación tal como establecen las bases. Por otra parte, en el marco de sus facultades, el Servicio informa que está habilitado para hacer asignaciones directas y acuerdos operativos, con el fin de pactar las obligaciones de los contratos, aun cuando no cumplan estrictamente la calidad mínima establecida por SENAME.

En este marco, se recomienda reducir los grados de libertad para esta medida, permitiendo su aplicación exclusiva por parte del Director Nacional. A su vez, se propone informar de esto al Ministerio, para lo cual se propone agregar una glosa presupuestaria donde el Servicio deba informar los casos de aplicación de esta medida extraordinaria, mantener un monitoreo constante por parte de los actores interesados y mediante esto controlar la aplicación de este mecanismo. Finalmente, se propone que tanto los contratos licitados, como aquellos realizados en el marco de acuerdos operativos comprendan indicadores de resultados de adherencia, permanencia, cumplimiento de plan de intervención, egresos favorables y no reingresos comprometidos por el propio proyecto postulante, en función de evaluar su desempeño en base a sus compromisos.

2.4 Análisis de la Industria

- **Participación de OCAs en las Licitaciones**

Si bien es cierto que el Servicio cuenta con la información de resultados de licitaciones centralizada desde el año 2010, se carece de la información clave sistematizada para su control de gestión. Se recomienda sistematizar estos datos mediante un Sistema de Información de Licitaciones con el número de oferentes, información relevante y verificación del nivel de concursos desierto existente en la industria de las OCAs.

- **Evaluación de la Oferta Institucional y su Calidad**

La modalidad de administración descentralizada requiere por parte de Sename una activa evaluación de la capacidad de la oferta institucional y de la calidad de los proyectos que son ejecutados por las OCAs. Sin embargo, aunque el Servicio realiza supervisiones periódicas, la información no está disponible en formato digital a nivel central por falta de existencia de protocolos estandarizados o la obligación de entrega de la información en formatos digitales utilizables para su análisis.

Se recomienda sistematizar los instrumentos, sus responsables, flujos de información y plan de análisis a fin de contar con información válida para la toma de decisiones y para el trato igualitario entre oferentes independiente del territorio donde se ubiquen las postulaciones. El sistema de evaluación debiera contar con los siguientes módulos:

- Información de ingresos y egresos de OCAs al Sistema de acreditación.
- Información con los resultados de las evaluaciones de desempeño en una escala uniforme para su posterior análisis y comparación.

Complementariamente, se recomienda que esta información y análisis estén disponibles como insumos que retroalimenten otros procesos del Servicio.

2.5 Análisis Presupuestario

- **Evolución Presupuestaria Interanual**

El Ministerio de Justicia y Sename han observado crecimientos reales en su presupuesto de ingresos durante los últimos cuatro años. El presupuesto del Ministerio ha aumentado en un 7,8% real anual durante el período 2007 - 2011, mientras que el presupuesto del Servicio lo ha hecho en un 6,8% real anual en el mismo período. Es posible distinguir que el Sename ha tenido una prioridad inferior a la del Ministerio en su conjunto.

- **Asignación Presupuestaria según Productos**

El presupuesto del Servicio es asignado en un 83% a productos estratégicos relacionados a servicios directos a usuarios. El resto del presupuesto – que corresponde a un 17% -puede ser asignado a los gastos de administración y tareas internas del Servicio. La evolución de los presupuestos asociados a los productos estratégicos no varía mayormente en el período evaluado. Se considera que el 17% de gastos de administración y tareas internas, en principio podría ser un gasto razonable, sin embargo, necesita ser evaluado con un mayor desglose de los servicios involucrados.

Se recomienda implementar una contabilidad por centro de costos para la totalidad del presupuesto del Servicio. No basta tener la información contable para 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 por una parte a nivel de los departamentos y unidades, incluyendo todos los tipos de contrato vigentes. A su vez, estos recursos humanos deben asociarse a productos, servicios o procesos que constituyan centros de costos útiles para planificar la gestión.

En tanto, las subvenciones, deberían estar reflejadas de acuerdo a su ejecución efectiva asociado al menos a nivel de Eje de Ejecución y Temática asociada. De esta forma, se supera la limitante 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 tomar las acciones pertinentes para implementar esta asignación de su ejecución presupuestaria, y poder así realizar gestión sobre los recursos realizados.

2.6 Mecanismos de Financiamiento

- **Pago de subvención en función de los tiempos de intervención**

El sistema de subvenciones actual contempla para los programas de protección y justicia juvenil la cancelación de una subvención mayoritariamente por niño atendido. Esta modalidad en principio se considera correcta pero requiere perfeccionamiento. La duración de la intervención y por consiguiente de la subvención no siempre queda acotada. Si no hay un plazo determinado por un juez o por la autoridad competente del Sename, se corre el riesgo de sobre institucionalización ya que se alargan las intervenciones, y por lo tanto, el pago a los proyectos.

Se recomienda que para cada niño que ingresa a un programa se determine técnicamente un plazo de intervención en función al diagnóstico estandarizado realizado ex - ante, que se adapta al nivel de complejidad del caso. Este plazo debe determinarse para la intervención directa y para el seguimiento tras el egreso. Al término de la intervención directa se debiera practicar un nuevo diagnóstico para verificar si se recomienda el egreso. Sólo en la medida que no se den las condiciones del egreso y por causa justificada se podría extender el plazo de intervención. Se recomienda que la subvención se cancele condicionada a los plazos de intervención y seguimiento que determina la autoridad externa ya sea judicial o del SENAME.

La OCA puede solicitar un egreso con anterioridad al plazo de intervención recomendado y si el diagnóstico externo confirma un egreso exitoso, se recomienda que la subvención se debiera mantener por todo el período originalmente previsto. Esto permite un incentivo positivo para egresos exitosos anticipados y, a la vez contar con recursos para el monitoreo y seguimiento tras al egreso y así garantizar que los resultados se mantengan en el tiempo.

- **Esquema de Financiamiento**

Se recomienda estudiar en profundidad el esquema de financiamiento actual, de manera de asegurar la existencia de incentivos que condicionen el pago a resultados exitosos en los niños, niñas y adolescentes en la ejecución de los proyectos. Esto permite que aquellas instituciones con mejor desempeño reciban un premio por obtener resultados exitosos y así se incentive el mejoramiento en la calidad de la intervención. Como condición basal se encuentra el establecimiento de estándares técnicos de calidad, de modo de asociar un cierto nivel de calidad con resultados obtenidos dado un monto de financiamiento.

- **Adherencia de los niños, niñas y adolescentes**

La adherencia de los niños, niñas y adolescentes es clave para conseguir resultados positivos de las intervenciones, y para atribuir los resultados a la intervención. Actualmente el Servicio no lleva un registro sistemático y detallado de ello. Es necesario conocer para cada proyecto cuáles son las actividades clave del plan de intervención, y la asistencia a dichas actividades. Por lo tanto, se recomienda automatizar el proceso de control de asistencia y estudiar la alternativa de un control biométrico de asistencia en todos los programas y proyectos de la red SENAME, que permita asegurar que los pagos de subvención se dirigen a prestaciones efectivamente entregadas a los niños, niñas y adolescentes sujetos de atención del Servicio.

- **Mejorar registros de atenciones en Oficinas de Protección de Derecho (OPD)**

Las OPD registran los servicios que implican una intervención social en el marco de su obligación de realizar prestaciones de protección, pero también de promoción y prevención que el Servicio no considera que se deban registrar. Esto mantiene como incógnita el grado de ocupación efectivo de la OPD por parte de la población usuaria del municipio administrador. Como se señaló anteriormente las

OPD tienen financiamiento por población pactada, a diferencia de las otras modalidades que en general pagan por niño atendido o prestación otorgada.

En consecuencia, para poder focalizar de mejor forma la pertinencia de la Oficina de Protección de Derechos en el territorio, se propone que deban realizar el registro de todos los casos atendidos independiente del tipo de prestación realizada. Este punto tiene mayor relevancia si se considera que existen comunas en donde la OPD constituye la única oferta de Sename disponible.

2.7 Ingresos por Subvención versus Costos de los Programas

- **Financiamiento de los programas**

La promoción y protección de los derechos de los niños es uno de los deberes fundamentales del Estado. En este contexto, se sugiere que el Estado se debe hacer cargo del financiamiento total del costo de las atenciones según el estándar de calidad que defina, el que debe ir asociado a la cantidad de recursos que disponga. 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. Esto debido a que la capacidad de levantamiento de recursos de adicionales por parte de los privados es bastante escasa. Sólo las modalidades OPD (que reciben aportes de los Municipios) y las Residencia para Mayores (reciben donaciones) tienen capacidad de recaudar recursos adicionales a la subvención aunque no se puede asegurar su permanencia. Mientras que algunas de las modalidades evaluadas (Familia de Acogida Especializada, Familia de Acogida Simple, y Programas de Prevención Comunitaria) deben ser financiadas en más de un 10% de sus ingresos por las OCA con recursos patrimoniales. Es decir, financiar con recursos adicionales propios producto que los gastos son mayores a los ingresos al menos en un 10% promedio.

- **Nivel de financiamiento**

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 redundante en una reducción progresiva de interesados privados en la provisión de los servicios.

Se recomienda que las autoridades estudien para cada programa un incremento en la subvención, el cual debiera complementarse con un mecanismo de bonificación en base a cumplimiento de resultados. Cada niño que ingresa al sistema debiera contar con un diagnóstico estandarizado independiente que recabe cuáles son sus derechos vulnerados, su nivel de intensidad, simultaneidad (número de derechos vulnerados) y cronicidad (tiempo de permanencia de la vulneración). En función de esta línea base se debiera plantear un plan de intervención, un tiempo de permanencia y las condiciones mínimas para considerar el egreso del niño como exitoso. De verificarse las condiciones de egreso favorable, la institución podría recibir una bonificación consistente en la extensión de la subvención en un determinado número de meses, lo cual también permitiría un seguimiento ex-post de cada caso.

Los resultados en cuanto al diferencial entre la subvención y los gastos operacionales se presentan a continuación. También se muestra el impacto financiero anual en el presupuesto de transferencias del Servicio en la medida que este diferencial se materialice en un aumento de la subvención.

Tabla 11: Porcentaje de diferencia entre Ingresos de Subvención y Gastos de Programas y Presupuesto Anual Incremental si se aumenta la Subvención

EJE / Modalidad	% Diferencial entre Subvención y Gastos	Presupuesto Anual Incremental (MM\$ 2013)
PROTECCIÓN DE DERECHOS		
Programa Prevención Comunitaria (PPC)	25%	676
Familia de Acogida Simple (FAS)	19%	167
Programas de Intervención Breve (PIB)	12%	1.498
Familia de Acogida Especializada (FAE)	13%	497
Programas de Intervención Especializada (PIE)	7%	467
Programas Reparación Mayores (PRM)	6%	414
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

Fuente: Elaboración propia en base a levantamiento en terreno EGI SENAME.

Los que presentan mayores diferencias porcentuales son las Residencias (RPM), los Programas de Prevención Comunitaria (PPC), seguidos de la modalidad de Familia de Acogida Simple (FAS) y Especializada (FAE) y los Programas de Intervención Breve (PIB). El ajuste total representa un 3% de aumento del presupuesto del Servicio.

Los reajustes para residencias no fueron considerados en función al compromiso de elevar la subvención hacia el año 2015 en un 42%. Sin embargo hay que tomar en cuenta las graves deficiencias manifestadas en las residencias mediante los estudios de los Tribunales y Unicef durante el año 2012 lo cual habría que estudiar el adelantar el incremento comprometido hacia el año 2015.

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.

Se recomienda además 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.

- **Definición de estándares y mecanismos de control de calidad**

Las bases técnicas para los proyectos de Sename, entregan algunos estándares mínimos de calidad, sin embargo, estos estándares no se traducen en un costeo y un presupuesto que verifique si la subvención alcanza para el cumplimiento de estos estándares. Se recomienda que para cada licitación, se revisen los estándares definidos en las bases y se asocien a un presupuesto oficial, exigiendo como requisito que haya coherencia entre los estándares y la subvención correspondiente. 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.

Además, se sugiere que el servicio implemente 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 comprometer con los recursos disponibles.

- **Bienes de Capital**

En general las OCAs no son propietarias de los inmuebles en que operan los proyectos, por lo que el sistema incurre en pagos a terceros para la operación de los programas adjudicados. Sin perjuicio de lo anterior, aproximadamente un 27% de los proyectos evaluados se realizan en inmuebles propios de las instituciones. Es así como, los bienes de capital se transforman en barreras de entrada a potenciales nuevas instituciones afectando los niveles de servicio que finalmente son posibles de obtener.

Por consiguiente, se propone crear un fondo 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.

2.8 Evaluación de Resultados

- **Medición del desempeño del Servicio**

El desempeño del Servicio es medido por un set de indicadores de proceso y resultados que se han ido perfeccionando en el tiempo, sin embargo aún es posible mejorarlos. Existen procesos clave que no se están midiendo, en particular la adherencia y asistencia a las principales intervenciones de los niños de los programas. Por otra parte, es necesaria la incorporación de indicadores de impacto, que verifiquen los efectos en restitución de derechos y reinserción social atribuibles a la acción de la participación en los programas.

Se recomienda la creación de variables que midan asistencia y adherencia de los niños, niñas y jóvenes en los proyectos, de modo de vincularla a los resultados obtenidos. Además, 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. De existir restricciones normativas para la realización de este seguimiento, se recomienda el estudio legal correspondiente.

- **Situación inicial y final de vulneración de derechos e inserción social**

Actualmente, en Senainfo se pueden registrar hasta 3 causales de ingreso, que corresponden a vulneraciones y/o infracciones de distinto grado de especificidad. Esto no permite conocer la situación

inicial de vulneración de derechos en que se encuentra cada beneficiario. Algo similar sucede con las causales de egresos existentes en Senainfo. Con las categorías de respuesta disponibles, no es posible conocer si el egreso está asociado a la superación de la situación de vulneración de derechos o a la reinserción social deseada.

Ya 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. Conocer el nivel de intensidad, cronicidad y la simultaneidad permite desarrollar un plan de intervención efectivo y la estimación más precisa de sus tiempos de intervención.

- **Causales de Ingreso**

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 establecer 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 claramente el tipo de vulneración de derecho sufrida. Por último, debe incorporarse una variable acerca del contexto familiar de vulneración.

- **No Reingresos**

La situación de aquellos niños que reingresan a una misma modalidad, al mismo eje de ejecución o al sistema, representa una variable clave al momento de evaluar impacto. El Sename ha incorporado esta variable en los indicadores de desempeño considerando 12 meses al egreso para las mediciones.

No obstante es la mejor variable disponible para medir los resultados de los proyectos, es necesaria la realización de seguimiento de casos y estudios de impacto, a fin de determinar los efectos atribuibles a los proyectos. Debe comprobarse la existencia de impedimentos legales para el caso de los egresados de Protección de Derechos.

Se recomienda medir los reingresos considerando períodos de 12, 24 y 36 meses. También se considera necesario evaluar el reingreso de los niños no solo a la misma modalidad sino también al eje de ejecución, y a la red Sename en su globalidad.

- **Proporción de egresos favorables**

El Servicio se encuentra promoviendo el uso del indicador de proporción de egresos favorables como un indicador de procesos, lo que se considera positivo. Es importante considerar en el empleo de este indicador que la clasificación de egresos favorables la realizan los propios proyectos que atienden a los niños, niñas y jóvenes. Los egresos favorables a nivel de toda la institución Sename alcanzan 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.

Se recomienda que el Servicio siga profundizando la medición de esta variable, extendiéndola al resto de los proyectos, y realizando cruces con otras variables clave como es el caso de No Reingresos con el propósito de constatar su capacidad como indicador de desempeño.

- **Tiempo de Permanencia**

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. En la actualidad solo algunas bases técnicas señalan tentativamente el tiempo de duración de la intervención. Como 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. Como cada modalidad tiene sus propios requerimientos y perfiles de beneficiarios, es necesario que los plazos para cada una sean definidos técnicamente, e incorporados en los convenios suscritos entre la institución y las OCAs.

Se recomienda definir más precisamente este tiempo de intervención para cada beneficiario en función de diagnósticos estandarizados practicados por instituciones independientes. Una vez definido el tiempo de intervención se contrasta con el tiempo de permanencia real y se construye un indicador de comparación.

- **Sistemas de Información**

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.

- **Familias de Acogida versus Residencias**

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 niveles de 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 costo por niño promedio de una Familia de Acogida Especializada es inferior en un 44% al de una Residencia para mayores de 6 años. (\$126.000 por niño mensual versus \$226.000).

Se recomienda la realización de un estudio de impacto que compare a ambas modalidades, estableciendo una línea base y el seguimiento de egresados, para fundamentar decisiones de política acerca de la preeminencia de uno sobre otro.

3. SÍNTESIS EVALUATIVA

La producción del Servicio es de una magnitud apreciable y se ha mantenido estable en el período analizado con cerca de 200.000 atenciones prestadas a 150.000 niños anualmente. Sin embargo, no existe información disponible que permita conocer la demanda; las características de la población atendida, en particular la situación de los derechos vulnerados de cada niño; y por ende el nivel de cobertura de los programas en función a los beneficiarios potenciales. Se conoce las distintas modalidades donde los niños son atendidos pero no así los derechos que se están protegiendo para cada niño en particular. Esta situación genera una interrogante en cuanto al nivel de focalización con respecto a la población objetivo.

De acuerdo a los indicadores de resultados disponibles, es decir, egresos favorables, permanencia y no reingreso, el desempeño de la institución es calificado de manera positiva con evoluciones en el tiempo muy favorables. Sin embargo, hay dos preocupaciones, por un lado los reingresos de los niños en los sistemas de Justicia Juvenil, y por otro, los años de permanencia de los niños en las residencias y familias de acogida. El sistema en estos casos no está siendo efectivo en constituir una eficaz barrera de contención para la ocurrencia de nuevas vulneraciones o infracciones de ley.

Hoy los indicadores estratégicos son insuficientes y deben perfeccionarse los diagnósticos al inicio de los niños en los programas, para conocer exactamente sus causales de ingreso, referenciadas a las vulneraciones de derechos de las que han sido víctimas. Al egreso también se debe diagnosticar la restitución, reparación y reinserción, efectivamente lograda, mediante la intervención. Adicionalmente, se considera pertinente realizar estudios de impacto tras el egreso de los beneficiarios.

Surge la pregunta sobre cuáles son los resultados razonables de esperar para determinados perfiles de beneficiarios dado el nivel de recursos disponible y la calidad de los proyectos. No se han definido estándares técnicos de calidad que asocien el proceso de producción de las prestaciones con sus resultados. Es importante contar con definiciones a nivel de modalidades de atención y también a nivel de niño atendido a través de un diagnóstico estandarizado que identifique resultados esperables, considerando que la oferta programática disponible no es capaz de abordar la diversidad de perfiles de los beneficiarios.

La modalidad de financiamiento que entrega una subvención por niño atendido a los organismos colaboradores acreditados de índole particular, se considera en principio correcta pero requiere de perfeccionamiento. Es un sistema que, tras cerca de 30 años de funcionamiento, cuenta con capacidad instalada y acumulación de capital humano con expertise en intervenciones sociales. Para fortalecer este sistema es necesario que la entrega de recursos estatales se asocie a la calidad, efectividad de las prestaciones y a tiempos de intervención acotados.

La administración directa por parte del Servicio es un régimen excepcional que atiende a niños en situación de alta complejidad, los que representan tan solo a un 6% del total. Su costo es muy alto y por ahora no se ve la posibilidad del traslado de los beneficiarios al sistema particular de las OCAs. Se requiere establecer centros de costos para cada proyecto de Administración Directa, incluyendo en estos centros de costo el gasto en Recursos Humanos, y supervisar sus respectivos gastos.

La duración de la intervención y por consiguiente de la subvención no siempre queda acotada. Si no hay un plazo determinado por un juez o por la autoridad competente del Sename, se corre el riesgo de sobre institucionalización ya que se alargan las intervenciones, y por lo tanto, el pago a los proyectos.

Si bien es importante la medición a través de indicadores y su seguimiento efectivo, no deben perderse de vista los recursos que maneja la institución para procesar, analizar y utilizar la información que genera. Hoy el Servicio cuenta con supervisión y evaluación del desempeño de proyectos, pero sus resultados no están estandarizados ni sistematizados; recopila información sobre procesos de

licitaciones, pero ésta no se encuentra organizada; tiene un sistema de registro de información, pero éste requiere de modificaciones para optimizar su uso.

El Servicio Nacional de Menores es una de las instituciones estratégicas en la protección de la infancia vulnerada en sus derechos. Un niño al cual se le vulneran los derechos representa para la sociedad una de las situaciones críticas y necesarias de resolver en pos del bien común. Es por ello que el Estado, en su rol protector, debe normar, planificar, diagnosticar, procurar la provisión de los servicios, y especialmente financiar los mismos.

Dada la naturaleza de los bienes producidos y la focalización en beneficiarios vulnerados en sus derechos y vulnerables socioeconómicamente, el Estado de Chile debería financiar el 100% de los costos de operación de los proyectos.

El desfase entre la subvención otorgada y los costos operacionales de los proyectos calculados en este estudio amerita que las autoridades estudien un incremento de la subvención para un conjunto de modalidades. Este incremento operacional debiera complementarse con la condición del cumplimiento de indicadores de resultados. Un mecanismo adicional a los aportes operacionales de la subvención podría estar dado por la entrega de bonificaciones en función al cumplimiento de resultados en los egresos de los niños.

ORD. : N° 2049

ANT. : Oficio 1220 de 30 de agosto del 2013, de la Dirección de Presupuestos.

MAT. : Respuesta al Informe Final "Evaluación del Gasto Institucional del Servicio Nacional de Menores"

13 SEP 2013

DE : **ROLANDO MELO LATORRE**
DIRECTOR NACIONAL
SERVICIO NACIONAL DE MENORES

A : **ROSANNA COSTA COSTA**
DIRECTORA DE PRESUPUESTOS

Junto con saludarla cordialmente, informamos a usted que hemos recepcionado el informe "Evaluación del Gasto Institucional del Servicio Nacional de Menores". Considerando lo anterior, a través del presente enviamos las observaciones efectuadas por nuestro Servicio a dicho informe.

Sin otro particular, atentamente



Distribución :

- Subsecretaría Ministerio de Justicia
- Departamento de Justicia Juvenil
- Departamento de Adopción
- Departamento de Protección de Derechos.

✓ DEPUAE

OF DE PARTES DIPRES
13.09.2013 11:23

6/13

Observaciones al informe Focus “Evaluación del Gasto Institucional del Servicio Nacional de Menores”

Observaciones realizadas por el Departamento de Justicia Juvenil.

a) Participación en el proceso de Evaluación Comprehensiva del Gasto realizada por Consultora FOCUS

A contar de la convocatoria del proyecto, el equipo del Departamento de Justicia Juvenil interactuó de manera continua a nivel presencial y por correo electrónico con el equipo investigador de FOCUS, el proceso fue intermediado por solicitudes al Depto de Planificación y Control de Gestión, haciéndose solicitudes formales o derivaciones desde este para solicitudes bilaterales específicas según el tema de interés y aclaración de la consultora.

Existió poca retroalimentación desde la consultora sobre la calidad y contenido de la información, así como inexistentes procesos de reunión para analizar información o aclarar dudas sobre esta.

Se considera que aun habiendo mantenido una posición de distancia suficiente para la observación y reflexión sin la contaminación de visiones internas, se hacía necesario contar con mayor intercambio presencial para mejorar las entregas, puesto que luego se hicieron múltiples observaciones, ante la pertinencia de las conclusiones y recomendaciones, así como sobre la atingencia de comentarios y propuestas generales no identificando las diferencias entre las áreas de Justicia Juvenil, Protección de Derechos y Adopción.

b) Cómo se participó del proceso

A modo descriptivo se procedió a:

- Sostener al menos 3 entrevistas personales con representantes del equipo FOCUS, dos para coordinar procesos de entrega de información de bases de datos internas, y una entrevista como informantes claves del proceso.
- Recepción y envío permanente de correos electrónicos con información explicativa de bases de datos referidas a presupuesto y atenciones de programas
- Participación de reuniones internas de coordinación de información con Deplae y otros Deptos. Técnicos
- Lectura y entrega de minutas con observaciones a los informes de avance y final entregado por la consultora.

c) Opinión general sobre las observaciones recibidas

En términos generales el estudio releva el valor y aporte del estudio para efectos de visibilizar y relevar ciertas coherencias que deben existir en torno a definiciones institucionales estratégicas y las consecuentes acciones, procesos y compromisos que se generan para responder a dichos objetivos.

Releva la necesidad de mejorar diversos ámbitos de planificación, gestión y evaluación que en suma debiesen contribuir efectivamente a una gestión de calidad por parte del Servicio.

El estudio evidencia el avance que la institución ha registrado en diversos ámbitos, desde las definiciones estratégicas hasta los niveles de evaluación que ha implementado, dejando en claro asimismo, los focos y/o ámbitos en los cuales se debe profundizar y/o mejorar institucionalmente.

Las conclusiones y recomendaciones en todos los capítulos son pertinentes, coherentes con el desarrollo y los análisis precedentes y claramente alineados con un objetivo definido de mejoramiento de la gestión institucional.

En términos operativos, el tratamiento de la información y sus respectivos análisis, permitieron en lo general tener claridad respecto de los fundamentos de las conclusiones y se contó con una adecuada receptividad para entender y atender las clarificaciones y correcciones que se propusieron. Asimismo la organización de la información facilitó el análisis de diversos procesos a los cuales efectivamente este estudio debía responder.

Señalar asimismo que constituyó un significativo aporte para los fines evaluativos en los cuales la institución y este departamento en particular está actualmente abocado, especialmente en procesos tales como análisis del comportamiento de la industria, el análisis presupuestario, especialmente en lo que dice relación con su correspondencia a nivel sectorial, y en la evaluación de costo efectivo de los programas por niño/a y/o adolescente.

Lo anterior nos permitirá considerar y/o relevar algunos aspectos para mejorar procesos claves tales como el de Diseño de la Oferta, Licitaciones, Supervisión, Evaluación en todos los niveles y Etapas, a nivel de Gestión Presupuestaria.

El análisis y las conclusiones serían más pertinentes diferenciándolos por ámbito Proteccional y de Justicia Juvenil. Finalmente, cabe evaluar institucionalmente como viabilizar varias de las indicaciones levantadas y determinar con antelación las obligaciones que se desprenderán para con DIPRES.

En términos específicos y por título las observaciones principales a las conclusiones y recomendaciones del Estudio son:

1. Los servicios prestados

Redistribución de atenciones y niños atendidos entre modalidades

El informe señala que:

Existe una disminución de casi un 10% de las atenciones realizadas y de los niños atendidos entre 2007 y 2011. Sin embargo, para las principales modalidades escogidas se observa un crecimiento del 40%. Esto indica que en el período se produjo una redistribución importante entre modalidades. De hecho, se producen aumentos sustanciales en número de atenciones y niños atendidos para las modalidades de Justicia Juvenil, los programas ambulatorios de Protección de Derechos (PIB y PIE) y las Familias de Acogida. Por otra parte en las atenciones de las OPD y las Residencias, existe una disminución del número de proyectos, plazas y OCAs.

Se recomienda que la redistribución de plazas y niños entre modalidades sea parte de un diseño formal alineado con las definiciones estratégicas de la institución, y que se aproveche la apertura programada de modalidades para implementar acciones que permitan el levantamiento de una línea base para su evaluación futura.

Observaciones:

Cabe mencionar que entender el proceso de alza de las plazas en los proyectos de justicia juvenil como una redistribución, es considerado como aventurado desde la lógica de generar diseños formales de redistribución de los recursos, cuando recién se llevan 6 años de ejecución de la Ley de Responsabilidad Penal y no se ha podido hacer estudios profundos sobre la consistencia y coherencia en la demanda, especialmente en la relación existente hoy entre:

- la derivación de tribunales,
 - la sanción más idónea para los adolescentes,
 - la duración de sanciones y menos aún la coexistencia de medidas y sanciones simultaneidad).
- Se solicita para este y otras conclusiones análisis diferenciados del comportamiento de atenciones y plazas, con estudios rigurosos y responsables que ayuden a una toma de decisiones efectiva a nivel regional puesto que errores en el tema generarían grandes problemas con las demandas de tribunales.

Se considera necesario que el Servicio estudie mecanismos que lo hagan más eficiente en la GESTION DE SU OFERTA, lo que pasa necesariamente por que tenga por una revisión y gestión INTENCIONADA y FOCALIZADA de ésta en una alineación coherente con sus OBJETIVOS ESTRATEGICOS.

Pese al argumento esgrimido sobre el poco tiempo de implementación de la LRPA (6 años de funcionamiento) SENAME debe responsabilizarse de justificar de manera consistente la necesidad de fondos para un estudio que permita realizar convenios más eficientes.

2. Diseño Institucional

Definición del ámbito de acción del Sename en relación a otras reparticiones sectoriales

El informe señala que:

El Sename tiene como función la restitución de derechos y la reinserción social de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, existen derechos relacionados con otras reparticiones. Por ejemplo el derecho a la educación, debiera ser responsabilidad del Ministerio de Educación. El derecho a no ser explotado en trabajos pertenece a la responsabilidad del Ministerio del Trabajo. El derecho a la vida sana, que implica no consumir drogas, sería de responsabilidad de SENDA. Por último, el derecho a vivir en familia, implica un trabajo no tan solo focalizado en el niño, sino, fundamentalmente radicado en la familia. Estas temáticas transversales implican necesariamente una articulación interinstitucional.

Se recomienda la elaboración de convenios de colaboración entre el Sename y cada repartición que regule las responsabilidades de las partes y se establezca un protocolo de articulación.

Observaciones:

Se considera la sugerencia de convenios como poco novedosa y modernizadora en los aspectos vinculados a ejecución de políticas de forma intersectorial.

A la fecha la existencia de convenios no garantiza efectivamente su implementación en niveles regionales y locales.

Se sugiere avanzar en la generación de propuestas de presupuesto compartido y proyectos pilotos de innovación interministeriales o interservicios. A modo de ejemplo, con algunas

dificultades de procedimiento en su administración y tiempos de entrega de los fondos como de licitación de servicios, pero con una apuesta efectiva de presupuestos se ha contado con ingentes aportes de SENDA y SENCE para atención de jóvenes infractores de Ley.

Lo anterior, permitiría avanzar en diseños de política focalizados en población de alta vulnerabilidad en procesos de trabajo de corta o mediana duración, que se ajusten a las estructuras y mecanismos de financiamiento de cada instancia y donde el uso de Transferencias entre servicios por la vía de administración de fondos de terceros significa una alternativa viable, especialmente cuando los procesos de implementación descentralizados requieren fluidez.

Cabe mencionar que el anteproyecto de Ley de Servicio de Justicia Juvenil integra un Consejo Técnico Interministerial que podría garantizar esto.

Se considera que efectivamente el Servicio *tanto en sus ámbitos de protección como de Justicia Juvenil* requiere la tramitación de una LEY DE PROTECCION DE DERECHOS (con presupuesto asociado, que debería ser debidamente valorizado), que garantice que los distintos servicios y ministerios reciban y puedan solicitar presupuesto para cubrir las OBLIGACIONES que por LEY deberían cubrir, como son los derechos de todo NNA a recibir educación sin ningún tipo de discriminación, a recibir salud según requerimientos específicos de este tipo de población, etc.

Es el Servicio el más interesado en que los derechos de los NNA sean cubiertos y protegidos (más que por la contingencia y por la voluntad de una autoridad de turno) por el ESTADO.

3. Gestión Organizacional de Procesos

La necesidad de Diagnósticos Estandarizados

El informe dice que:

Actualmente no hay un mecanismo de evaluación estandarizado del niño y de su familia al momento de ingreso, durante la intervención y al egreso que determine el éxito o fracaso de la intervención para cada niño, niña y adolescente. No se tiene información sistematizada y objetiva de las causas de ingreso y de la situación de egreso. Por lo tanto se considera primordial el fortalecimiento de la función diagnóstica de la situación del niño. Al no existir diagnósticos oportunos y pertinentes no se puede evaluar y se corre el riesgo de una sobre institucionalización.

Se recomienda la práctica de los diagnósticos siguiendo un protocolo estandarizado y por parte de una entidad independiente a los propios proyectos. En este sentido, la función diagnóstica para los casos judicializados debe estar radicada en los Tribunales de Justicia mayormente, debiendo ser reforzada la función de los Consejeros Técnicos, y en consecuencia, de la Corporación Administrativa del Poder Judicial. Por otra parte, es necesario mantener una cantidad de plazas de diagnóstico en SENAME de manera tal que los casos no judicializados, puedan seguir este mismo protocolo de diagnóstico. Instrumentos tales como el NCFAS^[1] y aquellos de medición de vulneración específica de derechos deberían ser empleados universalmente.

^[1] NCFAS: North Carolina Family Assessment.

Observaciones:

Se considera interesante la propuesta toda vez que permiten contar con mecanismos que posibilite procesos de evaluación de procesos, resultados intermedios y finales comunes. Sin embargo, es necesario mencionar que el área de Justicia Juvenil aún se encuentra en etapa de definiciones sobre la base de evidencia (proyecto Fondecyt UFRO) para la identificación de metodologías de intervención estandarizadas a la realidad país.

Se hace requerible una recomendación que permita instaurar un ítem presupuestario o glosa específica de investigación y Desarrollo (I + D) para efectos de profundizar estudios con centros de estudios y universidades sobre diagnósticos, diseños de oferta y metodologías de intervención, puesto que a la fecha no existe otro esfuerzo en la comunidad científica del país que avance en el tema tomando como referente la experiencia comparada pero contextualizando y estandarizando el instrumental a la realidad y cultura del fenómeno del delito juvenil en Chile.

Efectivamente en el servicio no existe un mecanismo estandarizado de diagnóstico de los NNA, se agrega a esto la dificultad que la misma base de datos que sirve para pago (que era la principal función en un principio) cubre objetivos de gestión (metas) y de intervención.

Actualmente el DJJ se encuentra probando un instrumento creado específicamente para la evaluación diagnóstica (evaluación diferenciada: EDI), que pretende facilitar la toma de decisiones por parte de los equipos técnicos en términos de los ámbitos a intervenir.

La creación de estos instrumentos y las plataformas que permitan compartir y evaluar la información recabada, permitirá a los departamentos técnicos mejorar los diseños técnicos de su oferta y focalizarla a los requerimientos efectivos de dicha población. Efectivamente la creación de todos los mecanismos implica presupuesto, lo que debe ser considerado en los próximos procesos presupuestarios.

1. Identificación de la Demanda

El Informe dice que:

La institución no cuenta con un sistema programado para cuantificar y caracterizar la demanda insatisfecha de las diversas líneas programáticas. No existe este proceso que debiera constituir la entrada al sistema.

Existe, sin embargo, dos iniciativas que permiten conocer la demanda: la lista de espera que se genera por las órdenes judiciales al amparo del Artículo 80 Bis de los Tribunales de Familia y la realización del Segundo Catastro de Niños en Situación de Calle de 2011, que cuantifica la cantidad de niños en esta situación. En suma, la demanda identificada es una fracción del total de niños, niñas y adolescentes que necesitarían protección por parte del Servicio.

Se recomienda que la identificación de la demanda se constituya en un procedimiento establecido dentro del mapa de procesos y que el Servicio solicite sistemáticamente la realización de estudios de demanda en combinación con otras reparticiones, con el fin de estimar la demanda insatisfecha en cada línea programática y de esta forma estimar los recursos adicionales necesarios para cubrir progresivamente la demanda nacional. Se sugiere estudiar la demanda para temáticas específicas, tales como explotación sexual, trabajo infantil, deserción escolar, entre otros, considerando la distribución geográfica de la población y las necesidades de prestaciones especializadas por parte de ella.

Observaciones:

El servicio ha propuesto diseños y la solicitud de recursos para estudio de demanda pero el INE ha respondido sobre la base de que con pocos años de implementación, no se cuenta con series históricas que permitan dar confiabilidad y validez a un estudio de ese tipo.

Otro antecedente es que durante los últimos 6 años se ha pedido recursos para estudios en el presupuesto adicional, los que no han sido considerados para el Presupuesto Final del Servicio.

Una alternativa es que se autorice a que el Servicio evalúe alternativas internas para estudiar y estimar la demanda de las diversas líneas programáticas, de manera permanente y periódica, ya sea a través de un grupo especializado de profesionales de la unidad de Estudios, y de las Unidades de Evaluación de ambos Deptos. Técnicos o bien por medio de la contratación anual de los servicios de estudios con cargo a la glosa investigación y desarrollo de la evaluación y proyección de demanda de al menos 1 línea programática al año.

2. Proceso de Asignación y Distribución de Plazas

El Informe dice que:

No se identifica en el macro proceso de provisión de bienes y servicios la función de asignación y distribución de plazas a los programas. Sin embargo, el Servicio indica que en el eje de Protección de Derechos la asignación de nuevas plazas está ligada al presupuesto histórico y que ésta se hace en conjunto con las Direcciones Regionales.

Se recomienda sistematizar y estandarizar procedimiento de asignación de plazas mediante el análisis de la demanda insatisfecha y la cobertura real que alcanzan los programas. Es importante que exista un registro que justifique las plazas otorgadas y que éste sea socializado al interior del Servicio.

3. Proceso de Licitaciones

El diseño de las bases técnicas, llamados a licitación y adjudicaciones se producen a nivel nacional. Por una parte, las bases técnicas no siempre se cumplen por los proyectos adjudicados durante el período evaluado. Esto porque, en ocasiones, no existen oferentes que se comprometan a ejecutar la prestación. Por otra parte, en el marco de sus facultades el Servicio informa que está facultado para hacer asignaciones directas y acuerdos operativos, con el fin de pactar las obligaciones de los contratos, aún cuando no cumplan estrictamente la calidad mínima establecida por SENAME.

En este marco, se recomienda reducir los grados de libertad para esta medida, permitiendo su aplicación exclusiva por parte del Director Nacional. A su vez, se propone informar de esto al Ministerio, para lo cual se propone agregar una glosa presupuestaria donde el Servicio deba informar los casos de aplicación de esta medida extraordinaria, mantener un monitoreo constante por parte de los actores interesados y mediante esto controlar la aplicación de este mecanismo. Finalmente, se propone que tanto los contratos licitados, como aquellos realizados en el marco de acuerdos operativos comprendan indicadores de resultados de permanencia y

reingresos comprometidos por el propio proyecto postulante, en función de evaluar su desempeño en base a sus compromisos.

Observaciones:

Tanto en lo referente a plazas como licitaciones no se considera las propuestas como innovadoras o modernizadoras. Las recomendaciones resultan pertinentes, no así las propuestas de resolución.

Ambos procesos requieren una revisión del proceso integral del sistema de licitaciones, especialmente en el marco del PMG de Descentralización.

Lo anterior, debido a dos razones fundamentales:

1º la asignación de plazas requiere de estudios de demanda que consideren aspectos vinculados a los procesos judiciales, los que tienen lógicas territoriales distintas por los distintos criterios judiciales existentes. Asimismo, la lógica histórica de asignación genera barreras de entrada a la inclusión de nuevos oferentes o a la generación de sistemas complementarios de asignación de oferta. Todas las variables antes mencionadas (variables territoriales, variables judiciales, etc) deben ser consideradas al momento de solicitarse o desarrollar un estudio de demanda. La asignación por ejecución histórica es un procedimiento que claramente evidencia nuestras falencias en términos de gestión.

2º la exclusividad de las facultades va en contra de la toma de decisiones descentralizada, respecto del problema planteado. Más aún cuando debe pasar a notificación Ministerial, lo que burocratiza y entorpece toma de decisiones clave para la sostenibilidad de proyectos locales y para necesidades urgentes de la infancia y adolescencia.

Si se sugiere una medida de este tipo debe tener sustento en Desconcentración o descentralización regional.

De lo contrario se agravarían los problemas de implementación existentes a la fecha.

En específico se recomienda mejorar los sistemas de control y evaluación del cumplimiento efectivo de los proyectos, lo que requiere de un correlato de sustento financiero y modelo de gestión de proyectos que sostenga el financiamiento de los proyectos. Sin pagos por el costo real de las prestaciones, los incumplimientos pueden hacerse crónicos.

Parece adecuada la recomendación que las situaciones EXTRAORDINARIAS puedan ser diferenciadas en términos presupuestarios, sólo para ser consideradas como tales en los procesos presupuestarios anuales. Ahora cuando estas situaciones EXTRAORDINARIAS se vuelven LA CONSTANTE en la Gestión y funcionamiento de nuestra oferta, eso habla MAL de nuestros propios DPTOS.

Las DRRR deben mantener y aumentar las facultades que tienen para la gestión de su oferta, y controlar los niveles de discrecionalidad de las DRRR mediante mecanismos de control que la propia Dir. Nacional desarrolle que permitan determinar de manera oportuna si dichas decisiones territoriales redundan o no en RESULTADOS de GESTION y de INTERVENCION adecuados.

3º Considerar los temas de permanencia como evaluación de éxito, calidad o resultados se hace cuestionable desde el prisma de que la atención de infancia requiere de atenciones personalizadas (customizadas) a la medida de cada atendido. Se recomienda establecer rangos, definición de perfiles y estándares construidos sobre la base de evidencia país, que luego puedan ser incluidos en lineamientos o orientaciones.

Otro antecedente es que existe mucha evidencia internacional de que los procesos de institucionalización en infancia producen efectos nocivos sobre la personalidad de las personas

que afectan su desarrollo posterior, por lo que debiera considerarse plazos breves de permanencia en muchos de los casos. La recomendación de incluir a los convenios y los acuerdos operativos INDICADORES DE RESULTADO, va exactamente en la línea que el propio DJJ aplicó al caso de las PLE y de los CSC. Sobre la recomendación de que un parámetro posible para estos indicadores de resultado sea el TIEMPO DE PERMANENCIA en el caso de Deprode y REINGRESO (en el caso de DJJ y deprode), a nivel general pueden ser estos y/u otros parámetros los elegidos, lo importante es que existan, y que sean los Dpto. Técnicos los que elaboren los DESCRIPTORES para cada Línea Programática de lo que se entenderá por CUMPLIDO o NO.

4. Evaluación de la Oferta

El informe dice que:

El proceso de Evaluación de la Oferta no está institucionalizado ni sistematizado, por lo que no cuenta con procedimientos estandarizados de evaluación y monitoreo. Este proceso se realiza de manera espontánea y diferenciada según Departamento Técnico, con el énfasis puesto en buscar insumos en los programas para el rediseño de las modalidades más que en evaluar los resultados e impacto de cada modalidad. Es relevante mencionar que actualmente se están desarrollando iniciativas en este aspecto, en particular 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 los actores para la evaluación de la oferta, con indicadores, periodicidad y responsables, así como también generar articulación con el proceso de "Control y mejoramiento continuo". Finalmente, la información de evaluación de la oferta debe llegar a las Unidad de Estudios y el DEPLAE, quienes debieran analizar los resultados con el objetivo de tomar decisiones de política.

Observaciones:

Se considera la observación de entregar los datos a Estudios y Deplae para la toma de decisiones como parcial, pues compartiéndose la observación que apunta a que sean los Dptos Técnicos los que resuelvan la toma de decisiones de política pública, tanto Deplae como de Estudios - en lógica estratégica - estos solo actúan como Deptos. de Soporte, siendo Protección de Derechos y Justicia Juvenil los deptos. de Negocio.

A su vez cabe mencionar que desde el año 2012 se ha constituido la Unidad de Evaluación de la Oferta en el DJJ, entregando lineamientos iniciales para la primera etapa de evaluación de programas en medidas Cautelares Ambulatorias y Semicerrados para el año 2013.

Recomendación es atingente y actualmente ambos Dptos. Técnicos se encuentran implementando y sistematizando procesos de evaluación que se focalicen en los resultados de la oferta.

5. Análisis de la Industria

Participación de OCA's en las Licitaciones

El informe dice que:

Si bien es cierto que el Servicio cuenta con la información de resultados de licitaciones centralizada desde el año 2010, se carece de la información clave sistematizada para su control de gestión. Se recomienda entonces sistematizar estos datos mediante un Sistema de Información de Licitaciones con el número de oferentes y verificación del nivel de concursos desiertos existente en la industria de las OCAs.

Observaciones:

Se hacen sugerencias y conclusiones sobre la base de un sistema de licitaciones que no es puesto en evaluación.

No se detecta en el Informe aspectos críticos de dicho sistema luego de 7 años de implementación, donde se presentan los siguientes inconvenientes:

Sin embargo el SENAME debe generar propuestas y hacerse cargo de saber y resolver que las subvenciones se ajusten efectivamente al valor de las prestaciones requeridas por una determinada línea programática, solicitar y gestionar el reajuste de los valores de la 20.032, y proponer procesos de licitación que contemple modalidades ajustadas a la gestión de oferta y que permita la entrada de nuevos oferentes.

- 1.- Subvenciones que ya no actúan como tal. Lo anterior puesto que un porcentaje importante de las ONG, especialmente en Justicia Juvenil financian sus proyectos en un 100% con la transferencia SENAME.
- 2.- Los valores de subvenciones no se han ajustado conforme a la subida de precios reales del país. Toda vez que el IPC se mantiene bajo el costo real de las alzas de costo de vida.
- 3.- Las ONG reciben pocos aportes desde el extranjero; sólo las más grandes y conocidas cuentan con sistemas de aportes de socios y colectas al ser más conocidas; tal y como identifica el estudio existe un alto nivel de concentración de los proyectos.
- 4.- Después de 7 años de ejecución de proyectos, no se hace análisis de las barreras de entrada al circuito de protección y justicia juvenil, sola lo hacen desde la inversión en infraestructura.
- 5.- El sistema de licitaciones actual sostiene lógicas estructuración jurídica, administrativa y de supervisión similares a las del viejo sistema de financiamiento de SENAME.
- 6.- No se hace análisis del sistema de acreditación de las colaboradoras el que solo garantiza procesos administrativos formales.
- 7.- No se hacen sugerencias o recomendaciones respecto de la necesidad de hacer revisión de la Ley 20,032 y su reglamento, sobre la base del diseño de gestión sus líneas toda vez que los sistemas de pago hoy también generan problemas de sostenibilidad y fiscalización, por su burocratismo excesivo.
- 8.- No se menciona nada sobre cambios al sistema de pago de subvenciones, en específico recomendándose sistemas de pago que integren pagos fijos y variables, asociados a mantención de oferta y evaluación de éxito en sus resultados o complejidad de los perfiles de atención por programas e intraprogramas.
- 9.- Efectivamente no tenemos un sistema centralizado que arroje dicha información del proceso (lo que también es un insumo que debiera generar la gestión), y que es importante

desarrollarlo. No sólo de proceso licitatorio en sí, sino también de éste con el proceso de SEGUIMIENTO ANUAL.

6. Mecanismos de Financiamiento

Pago de subvención en función de los tiempos de intervención

El Informe dice que:

El sistema de subvenciones actual contempla para los programas de protección y justicia juvenil la cancelación de una subvención mayoritariamente por niño atendido. La duración de la intervención y por consiguiente de la subvención no siempre queda acotada. Si no hay un plazo determinado por un juez o por la autoridad competente del Sename, se corre el riesgo de sobre institucionalización por que se alargan las intervenciones.

Se recomienda que para cada niño que ingresa a un programa Sename se determine un plazo de intervención en función al diagnóstico estandarizado practicado ex – ante, el que se ajusta al nivel de complejidad del caso. Este plazo debe determinarse para la intervención directa y para el seguimiento post egreso. Al término de la intervención directa se debiera practicar un nuevo diagnóstico para verificar si se recomienda el egreso. Sólo en la medida que no se den las condiciones del egreso y por causa justificada se podría extender el plazo de intervención. Se recomienda que la subvención se cancele condicionada a los plazos de intervención y seguimiento que determina la autoridad externa ya sea judicial o del SENAME.

La institución puede solicitar un egreso con anterioridad al plazo de intervención recomendado y si el diagnóstico externo confirma un egreso exitoso, se recomienda que la subvención se debiera mantener por todo el período originalmente previsto. Esto permite un incentivo positivo para egresos exitosos anticipados y, a la vez contar con recursos para el seguimiento ex post al egreso y así garantizar que los resultados se mantengan en el tiempo.

Observaciones:

La consideración de los tiempos de intervención no tiene sustento sino existe asociación con estándares técnicos, basados en evidencia de experiencia comparada o del país, por lo que se entiende que la recomendación apunta al establecimiento de un parámetro que sea más pertinente que sólo el Niño atendido (variables asociadas a logro) o algún parámetro de prestaciones técnicas que permita pagar (de manera justa) por lo que se hace.

Existe claridad de que seguir pagando sólo por niño atendido es - de alguna manera - fomentar la eternización de los NNA en el sistema (proteccional primero y de justicia después). Se debe incorporar los criterios de eficiencia (y pagarlos, y para ello hay que valorizar en serio, las prestaciones que implica una intervención de calidad en "X" "Z" línea programática.

Esquema de Financiamiento

El informe dice que:

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

exitosos en los niños, niñas y adolescentes por parte de la Institución Colaboradora en la ejecución de los proyectos. Esto permite que aquellas instituciones con mejores logros reciban un premio por obtener resultados exitosos y así se incentive el mejoramiento en la calidad de la intervención.

Observaciones:

Para la ejecución de esta medida debe contarse con presupuesto extra, ya que a la fecha existen:

- Listas de espera
- Se mantiene sistema 80 bis
- La demanda de justicia juvenil está sometida a cambios y fluctuaciones de criterios judiciales en los cuales se considera poco la opinión técnica de SENAME.
- Finalmente, no existen estudios en Chile que avalen criterios rigurosos de éxito para cada una de las prestaciones brindadas, por lo que se necesita avanzar en la generación de conocimiento sobre el tema.
- Existiendo el mecanismo de premio en la Ley de Subvenciones de SENAME N° 20.032, el Servicio está “al debe” con el protocolo que determine como asignar dicho incentivo, siendo necesario mostrar más y mejor evidencia de lo que se necesita, pese a que tanto MINJU como DIPRES conocen del tema.

Adherencia de los niños, niñas y adolescentes

El informe dice que:

La adherencia de los niños, niñas y adolescentes es baja en particular en los proyectos ambulatorios, y no se lleva una estadística adecuada al respecto. Es necesario conocer para cada proyecto cuáles son las actividades clave del plan de intervención, y la asistencia a dichas actividades. Por lo tanto, se recomienda automatizar el proceso de control de asistencia y estudiar la alternativa de un control biométrico de asistencia en todos los programas y proyectos de la red SENAME, que permita asegurar que los pagos de subvención se dirigen a prestaciones efectivamente entregadas a los niños, niñas y adolescentes sujetos de atención del Servicio.

Observaciones:

La sugerencia es descontextualizada y poco viable si no se cuenta con medios informáticos adecuados y financiados (Tablets o notebooks para supervisión y atención en terreno, por ejemplo) sobre la base de que lo ambulatorio no se realiza específicamente en instalaciones de los programas, en especial en zonas o territorios alejados.

Se sugiere efectuar análisis de gestión sobre la base de supervisiones y la puesta del foco en los resultados exitosos.

En lo fundamental, cabe mencionar que **la adherencia no es equivalente a asistencia**, pues está sustentada en la calidad de los procesos de intervención y vínculo del: programa, profesionales y, sus avances con el trabajo individual, familiar y comunitario. Muchas veces la falta de adherencia no tiene que ver los niños sino con sus adultos responsables.

Un ejemplo del tema es Educación: Chile cuenta con cobertura y asistencia, pero sus resultados en pruebas y test son deplorables.

SENAME ha apostado por ir progresivamente evaluando los programas puesto que existe conciencia de que “tener un programa consigue los mismos resultados que no tenerlo”, lo mejor es terminarlo, es lógico, lo importante es demostrar claramente QUÉ es lo que SI CONSIGUE ese programa para justificar mantenerlo.

7. Evaluación de Resultados

Sistemas de Información

El informe dice que:

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.

Observaciones:

Solo observar que dicha integración debe regirse por la garantías de resguardo de información y debe acordarse de que no debe usarse como antecedentes para agravamientos de consideraciones en casos de sanciones.

Tiempo de Permanencia

El informe dice que:

En la actualidad algunas bases técnicas señalan tentativamente el tiempo de duración de la intervención.

Se recomienda definir más precisamente este tiempo de intervención para cada beneficiario en función de diagnósticos estandarizados practicados por instituciones independientes. Una vez definido el tiempo de intervención se contrasta con el tiempo de permanencia real y se construye un indicador de comparación.

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 la incorporación de programas de fortalecimiento familiar que faciliten la reunificación de estos niños institucionalizados con sus familias de origen o extendidas.

Observaciones:

Se vislumbra cierto dogmatismo en enfoques que se focalizan solo en inserción familiar sin considerar complejidades de las problemáticas intervenidas.

Se hace necesario que se sugiera elementos técnicos asociados sobre la base de que el tipo de análisis general efectuado, no permite conocer al consultor problemas como:

- familias y adultos significativos como parte de los problemas de los niños y adolescentes,

- contextos sociales y comunitarios vulnerados, vulnerables y vulneradores, y
- factores estructurales del país que muchas veces condicionan la vuelta en corto plazo a entornos familiares que no han recibido apoyo o intervención de la misma u otra política pública.

Efectivamente se necesita manejar rangos de permanencia sobre la base de complejidades más o menos estandarizadas (manteniendo que cada caso es único), pero si un niño lleva tres años en un hogar y nadie hace nada más que lamentar su situación o insistir en la búsqueda de grupos familiares que no se responsabilizarán de su vida, es un fracaso institucional innegable.

Observaciones realizadas por el Departamento de Adopción.

a) En general, nos parece que el análisis mejor logrado es el referido a la “evaluación de criterios de asignación de financiamiento a líneas y proyectos”. Nos interpreta bastante bien este punto referido a las dificultades del marco regulatorio de la ley de subvenciones.

b) Debido a que expresamente se dejó fuera de análisis la información de la Bases de datos ADOPSEN, es que la elaboración de tablas, análisis, conclusiones y recomendaciones basadas en información de las atenciones de usuarios de nuestra área, carecen de sentido y validez.

c) Sobre El análisis y recomendaciones de indicadores, debemos dejar claramente establecido que a nuestro juicio son de cuestionable utilidad y en algunos casos definitivamente perjudiciales para el desempeño del área.

Observaciones realizadas por el Departamento de Protección de Derechos.

a. Participación en el proceso de Evaluación Comprehensiva del Gasto realizada por Consultora FOCUS

A contar de la convocatoria del proyecto, el equipo del Departamento de Protección de Derechos (Deprode) considera que la evaluación realizada por la consultora es un aporte al trabajo que realiza el Deprode.

En cuanto a cómo se participó en la evaluación, Deprode interactuó con FOCUS, siempre intermediado por el Depto de Planificación y Control de Gestión (Deplae), haciéndose solicitudes formales o derivaciones desde dicho Departamento respecto de temas específicos de interés y aclaración de la consultora.

Existió una baja retroalimentación desde la consultora sobre la calidad y contenido de la información que se entrega, así como inexistentes procesos de reunión para analizar información o aclarar dudas sobre ésta.

Si bien es relevante mantener una distancia para la observación y reflexión por parte de la FOCUS, era necesario un mayor intercambio entre Sename y la consultora para mejorar las

entregas de información, como para que ésta lograra entender el funcionamiento de Sename y su estructura y en específico las características del Deprode, lo anterior quedaba muchas veces reflejado en los informes de avances enviado por la consultora donde no explicita de manera correcta el quehacer del Deprode.

b. Cómo se participó del proceso

A modo descriptivo se procedió a:

- Sostener al menos 3 entrevistas personales con representantes del equipo FOCUS, dos para coordinar procesos de entrega de información de bases de datos internas, y 3 entrevistas como informantes claves del proceso.
- Recepción y envío permanente de correos electrónicos, a Deplae, con información explicativa de bases de datos referidas a presupuesto y atenciones de programas
- Participación de reuniones internas de coordinación de información con Deplae y otros Deptos. Técnicos
- Lectura y entrega de minutas con observaciones a los informes de avance y final entregado por la consultora.

c. Opinión general sobre las observaciones recibidas

En términos generales la evaluación plantea varias recomendaciones que no consideran los procesos de avance en la instalación del sistema de gestión de calidad en el Servicio, particularmente en lo referido al levantamiento y certificación de diversos procesos vinculados al diseño, supervisión y evaluación. Respecto de este último punto, desde el año 2011 se ha dado inicio a la creación de unidades de evaluación al interior de cada Departamento Técnico en el marco de la estrategia de rediseño institucional.

Por otro lado, es importante señalar que sobre todos las conclusiones y recomendaciones no permiten identificar las particularidades de los distintos departamento técnicos, encontrándose como referencias generales y/o muy centradas en temas proteccionales.

Muchas de las propuestas y recomendaciones, están vinculadas a cambios sustantivos a la Ley de Subvenciones 20.032 del Servicio lo que relativiza la factibilidad de generar los cambios o recomendaciones, en el corto o mediano plazo. Las modificaciones legislativas requieren no solo gestiones de Sename sino también de voluntades políticas que están fuera del rol que le compete a este Servicio.

Si bien se comparte la idea respecto de que en el marco del enfoque de derechos, los niños/as y adolescentes que atiende Sename requieren de prestaciones que deben ser entregadas por otras instituciones del Estado, creemos que es necesario buscar mecanismos vinculantes, que garanticen dichas prestaciones, más allá de los Convenios, marco que podría darse en una Ley de Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia.

Por otro lado, es necesario señalar que el diagnóstico de los niños/as está integrado en el proceso de intervención y creemos que no es conveniente externalizarlo, a excepción de diagnósticos de alta especialización (pericias) o fuera de la competencia de lo psicosocial. La idea que el diagnóstico esté dentro del proceso de intervención, facilita las acciones de intervención del equipo técnico porque permite acceder a un conocimiento más acabado de la situación del

niños/a, información que es de relevancia para diseñar planes de intervención más ajustados a las necesidades de cada uno de ellos/as.

El informe plantea algunos juicios necesarios de revisar por las implicancias que pueden tener. Por ejemplo, es importante precisar que Sename no adjudica proyectos que “no cumplan estrictamente la calidad mínima establecida”, que Sename cuenta con mecanismos para el “trato igualitario entre oferentes” y con procedimientos “que permitan asegurar que los pagos de subvención se dirigen a prestaciones efectivamente entregadas a los niños, niñas y adolescentes”.

Respecto a la relación con los Municipios, en el marco de la ejecución de las OPD, es necesario precisar, que Sename no tiene facultades de “monitoreo del desempeño financiero de los municipios en relación a su aporte a las OPDs”, como señala la recomendación del informe.