

**RESUMEN EJECUTIVO  
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES  
(EPG)**

**Programas de Justicia Juvenil:  
Programa Medidas Cautelares Ambulatorias y Salidas  
Alternativas  
Programa Sanciones No Privativas de Libertad  
Programa de Apoyo a la Reinserción Social**

**MINISTERIO DE JUSTICIA  
Servicio Nacional de Menores**

**PANELISTAS:  
Verónica Monreal (COORDINADORA)  
Daniela Díaz  
Rafael Mery  
Joaquín Curtze**

**Enero-Agosto 2016**

**NOMBRE PROGRAMA: PROGRAMAS DE JUSTICIA JUVENIL****1. Medidas Cautelares Ambulatorias [MCA] y Programa de Salida Alternativa [PSA]****2. Sanciones no privativas de libertad (libertad asistida [PLA], libertad asistida especial [PLE] y servicios en beneficio a la comunidad [SBC])****3. Apoyo a la Reinserción Social para adolescentes privados de libertad [ASR].****AÑO DE INICIO: 2008****MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE JUSTICIA****SERVICIO RESPONSABLE: SERVICIO NACIONAL DE MENORES (SENAME)****RESUMEN EJECUTIVO****PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2012 - 2015****PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2016: \$33.740.927 (miles de pesos)****1. Descripción general del programa**

La promulgación de la ley N° 20.084 Ley de Responsabilidad Penal Adolescente (LRPA), el 28 de Noviembre de 2005, modifica de manera sustancial los principios que regían previamente lo relacionado con los jóvenes infractores de ley. Desde su entrada en vigencia (junio 2007), se creó un sistema de justicia juvenil especializado, enfocado en la reinserción de adolescentes y jóvenes. La LRPA ajusta la normativa penal nacional en materia de garantías jurídicas establecidas en la Constitución y, por otro lado, armoniza el tratamiento de los infractores juveniles a estándares establecidos por la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

La Ley N° 20.084 que establece un Sistema de Responsabilidad Penal de los Adolescentes por infracciones a la ley penal, dispone un sistema de ejecución de sanciones y medidas bajo la responsabilidad del Servicio Nacional de Menores (SENAME). Es esta institución la mandatada a cumplir con la labor de hacer efectivo el cumplimiento de las sanciones y medidas dictaminadas por los Tribunales de Justicia con el objetivo de lograr la reinserción social de los (las) adolescentes.

La presente evaluación se hace cargo de las acciones que lleva adelante SENAME, a través de organismos colaboradores<sup>1</sup>, ordenados en tres programas: (1) Medidas Cautelares Ambulatorias y Salidas Alternativas; (2) Sanciones no privativas de libertad: libertad asistida, libertad asistida especial y servicios en beneficio a la comunidad; y (3) Programa de Apoyo a la Reinserción Social para adolescentes privados de libertad.

***Objetivos de programas***

Los tres programas tienen un fin común que es "Contribuir a la Reinserción Social de los adolescentes, en tanto sujetos de derechos, a través del reconocimiento y consolidación de un sistema de justicia penal juvenil especializado, en el marco de la implementación de la Ley 20.084 de Responsabilidad Penal Adolescente".

**1. Programa Medidas Cautelares Ambulatorias y Salidas Alternativas**

**Propósito:** Lograr que los adolescentes imputados por la Ley N° 20.084 cumplan los requerimientos y condiciones impuestos por el sistema judicial, durante su proceso penal, evitando un agravamiento de su situación procesal y psicosocial.

**Componente 1: Medidas Cautelares Ambulatorias [MCA]** impuestas por un tribunal competente en lo penal a un joven que ha sido imputado y/o formalizado por la comisión de un delito, siendo mayor de 14 años y menor de 18 cuando se hubiere dado principio de ejecución al delito, y que rigen hasta el término del procedimiento judicial, ya sea por sentencias condenatoria o absolutoria, o bien por la aplicación de una salida alternativa.

---

<sup>1</sup> Los organismos colaboradores son personas jurídicas sin fines de lucro, personas naturales y entidades públicas que dentro de sus objetivos contemplan el desarrollo de acciones acordes con los fines y objetivos de la Ley N° 20.032 del 2005 que establece el Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia a través de la Red de Colaboradores del SENAME, y su régimen de subvención.

**Componente 2: Salidas Alternativas [PSA]** son una vía de suspensión condicional del procedimiento a través de una oferta programática, desde los servicios en beneficio de la comunidad a la asistencia a programas educacionales y de capacitación, así como cualquier condición que resulte adecuada en consideración con las circunstancias del caso concreto de que se tratare; todo ello a través de la construcción de un plan de trabajo en conjunto con el(la) adolescente de acuerdo a las necesidades y recursos detectados que puedan afectar y/o facilitar el cumplimiento de la medida decretada y evitar así el reingreso al sistema penal, ya sea por incumplimiento de la condición o por una nueva causa.

## **2. Programa Sanciones No Privativas de Libertad**

**Propósito:** Jóvenes sancionados por Ley N° 20.084, con procesos de responsabilización efectivamente desarrollados, mediante intervenciones socioeducativas que contribuyan a la plena integración social.

**Componente 1: Libertad Asistida [PLA]**, es una sanción de carácter penal que establece el artículo 13<sup>2</sup> de la LRPA, y que consiste en la sujeción del adolescente al control de un delegado conforme a un Plan de Intervención Individual aprobado por el tribunal, basado en programas y servicios que favorezcan su integración social.

**Componente 2: Libertad Asistida Especial [PLE]** es una sanción de carácter penal que establece el artículo 14<sup>3</sup> de la LRPA, y que consiste en la sujeción del adolescente al control de un delegado conforme a un Plan Intensivo de Intervención Individual (cuestión que lo diferencia de PLA) aprobado por el tribunal, basado en programas y servicios que favorezcan su integración social.

**Componente 3: Servicios en Beneficio de la Comunidad [SBC] y Reparación del Daño**, la sanción consiste en la realización de actividades no remuneradas a favor de la colectividad o en beneficio de personas en situación de precariedad, con una extensión mínima de 30 horas y máxima de 120, no pudiendo exceder en ningún caso de cuatro horas diarias y debe ser compatible con la actividad educacional o laboral que el(la) adolescente realice. Lo anterior, en base a una planificación conjunta (joven-delegado) del servicio comunitario, que debe establecer la organización de actividades, las responsabilidades y los tiempos, lo que se formaliza en un Protocolo de Prestación de Servicio.

## **3. Programa de Apoyo a la Reinserción Social**

**Propósito:** Lograr que los jóvenes imputados y condenados en Centros Privativos de Libertad (Centros de Internación Provisoria o Centros de Internación en Régimen Cerrado), ejerzan su derecho a la educación a través de una oferta educativa diferenciada y especializada que contribuya a la continuidad de trayectorias educativas.

---

<sup>2</sup> Artículo 13.- Libertad asistida. La libertad asistida consiste en la sujeción del adolescente al control de un delegado conforme a un plan de desarrollo personal basado en programas y servicios que favorezcan su integración social.

La función del delegado consistirá en la orientación, control y motivación del adolescente e incluirá la obligación de procurar por todos los medios a su alcance el acceso efectivo a los programas y servicios requeridos.

El control del delegado se ejercerá en base a las medidas de supervigilancia que sean aprobadas por el tribunal, que incluirán, en todo caso, la asistencia obligatoria del adolescente a encuentros periódicos previamente fijados con él mismo y a programas socioeducativos. Para ello, una vez designado, el delegado propondrá al tribunal un plan personalizado de cumplimiento de actividades periódicas en programas o servicios de carácter educativo, socio-educativo, de terapia, de promoción y protección de sus derechos y de participación. En él, deberá incluir la asistencia regular al sistema escolar o de enseñanza que corresponda.

Podrán incluirse en dicho plan medidas como la prohibición de asistir a determinadas reuniones, recintos o espectáculos públicos, de visitar determinados lugares o de aproximarse a la víctima, a sus familiares o a otras personas, u otras condiciones similares.

La duración de esta sanción no podrá exceder de tres años.

<sup>3</sup> Artículo 14.- Libertad asistida especial. En esta modalidad de libertad asistida, deberá asegurarse la asistencia del adolescente a un programa intensivo de actividades socioeducativas y de reinserción social en el ámbito comunitario que permita la participación en el proceso de educación formal, la capacitación laboral, la posibilidad de acceder a programas de tratamiento y rehabilitación de drogas en centros previamente acreditados por los organismos competentes y el fortalecimiento del vínculo con su familia o adulto responsable.

En la resolución que apruebe el plan, el tribunal fijará la frecuencia y duración de los encuentros obligatorios y las tareas de supervisión que ejercerá el delegado.

La duración de esta sanción no podrá exceder los tres años.

**Componente: Implementación de Planes de Trabajo Pedagógicos (PTP)** de acuerdo a las necesidades educacionales de los jóvenes. Consiste en diseñar e implementar un plan por adolescente, construido en conjunto con éste/a. Contempla objetivos de aprendizaje, acciones educativas y coordinaciones con el Centro de Internación Provisoria y de Régimen Cerrado respectivo.

#### *Modalidad de ejecución común a los tres programas*

El artículo 42 de la LRPA y el artículo 17 del Reglamento de dicha ley, establecen que el SENAME debe asegurar en todas las regiones del país la ejecución de los programas a través de organismos colaboradores acreditados que hayan suscrito un convenio previamente.

Para ello, SENAME lleva adelante procesos de licitación en función de las plazas derivadas por los tribunales competentes. La referida Ley N° 20.032 establece la forma y las condiciones en que SENAME subvencionará a los colaboradores acreditados, y cómo velará para que la acción desarrollada por éstos, respete y promueva los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes. Por su parte, el Reglamento determina la forma de cálculo de la subvención para cada una de sus líneas de acción y modalidades de intervención.

#### **Población potencial y objetivo**

**Programa Medidas Cautelares Ambulatorias y Salidas Alternativas:** la población potencial es el conjunto de jóvenes que han sido imputados<sup>4</sup> por la comisión de un delito por un tribunal competente en lo penal, siendo mayores de 14 años y menores de 18 cuando se hubiere dado principio de ejecución de éste<sup>5</sup>. Por su parte, la población objetivo es el conjunto de jóvenes que habiendo sido imputados, por la comisión de un delito mientras eran mayores de 14 y menores de 18 años, por un tribunal competente en lo penal y cumpliendo los requisitos del artículo 155 del Código Procesal Penal; se les ha impuesto una medida cautelar ambulatoria, o bien, han accedido a la alternativa de suspensión condicional del procedimiento en los términos de los artículos 237 y 238 del Código Procesal Penal.

**Programa Sanciones No Privativas de Libertad:** la población potencial coincide con la población objetivo, y es el conjunto de jóvenes que, en virtud de una sentencia definitiva condenatoria, dictada por un tribunal competente en lo penal, han sido condenados a la sanción de libertad asistida, libertad asistida especial o a beneficios a la comunidad, por haber cometido uno o más delitos cuando tenían entre 14 años y menos de 18<sup>6</sup>.

**Programa Apoyo a la Reinserción Social:** la población potencial es el conjunto de personas que, habiendo sido procesados y/o sancionados por la Ley N° 20.084 por haber cometido un delito cuando tenían entre 14 y 18 años, han ingresado a centros de internación provisoria y de régimen cerrado de SENAME. Por su parte, la población objetivo corresponde al conjunto de personas que habiendo sido procesados y/o sancionados por la Ley N° 20.084, hayan ingresado a centros de internación provisoria y de régimen cerrado de SENAME, y que en algún momento durante su permanencia en el centro requieran de apoyo educativo.

---

<sup>4</sup> De acuerdo al artículo 7° del Código Procesal Penal, **imputado** es la persona a quien se atribuyere participación en un hecho punible desde la primera actuación del procedimiento dirigido en su contra y hasta la completa ejecución de la sentencia.

<sup>5</sup> Cabe aclarar que el número de imputaciones anuales (número de casos) no es equivalente al número de personas imputadas debido a que una persona puede ser imputada más de una vez en el año. Dadas las dificultades que tiene obtener la información por persona imputada (la información es publicada por el Ministerio Público como número de casos imputados) y considerando que el programa debe dimensionarse en base al número de casos derivados para su atención, el análisis de poblaciones potencial y objetivo se hará sobre la base de imputaciones y derivaciones pudiendo complementar, cuando la información disponible así lo permita, con el número de personas que ello representa

<sup>6</sup> Cabe aclarar que el número de sanciones anuales (número de casos) de libertad asistida, libertad asistida especial o beneficios a la comunidad, no es equivalente al número de personas sancionadas debido a que una persona puede ser sancionada más de una vez y de diferentes formas en el año. Dadas las dificultades que tiene obtener la información por persona sancionada y considerando que el programa debe dimensionarse en base al número de casos sancionados derivados para su atención, el análisis de poblaciones potencial y objetivo se hará sobre la base de sanciones y derivaciones pudiendo complementar, cuando la información disponible así lo permita, con el número de personas que ello representa.

**Período de ejecución de los programas y ámbito de acción territorial:** Los programas y sus componentes se ejecutan durante todo el año desde el año 2008, luego de la entrada en vigencia de la LRPA de junio de 2007. Son programas de carácter nacional que se implementan a lo largo de todo el país.

## Presupuesto

**Cuadro 1: Presupuesto total de los programas 2012-2016 (miles de \$ 2016)**

Años	Presupuesto de los Programas	Presupuesto Total Sename.	Participación de los Programas en el Presupuesto de Sename
2012	\$ 34.972.087	\$ 181.495.699	19,27%
2013	\$ 34.800.316	\$ 197.039.707	17,66%
2014	\$ 33.832.485	\$ 212.898.541	15,89%
2015	\$ 31.840.555	\$ 245.588.475	12,97%
2016	\$ 33.740.927	\$ 255.742.069	13,19%
VAR %	-3,52%	40,91%	15,80%
Tasa de Crecimiento Promedio Anual	-0,71	7,10	-7,30

Fuente: Elaborado en base a datos proporcionados por Sename.

## 2. Resultados de la Evaluación

La presente evaluación tiene por objeto analizar tres programas de Justicia Juvenil que ejecuta SENAME mediante instituciones colaboradoras; no corresponde a un análisis global del Sistema de Justicia Juvenil, el que compromete una mayor intervención del propio SENAME y de otras instituciones públicas.

Los programas evaluados son parte del diseño normativo que viene a dar cumplimiento a las exigencias de una aplicación igualitaria de garantías penales y procesales, contenidas en principios y directrices de la Constitución Política de la República, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y demás instrumentos internacionales vigentes en Chile, que se materializan en la LRPA.

Hasta ahí los programas de SENAME responden a una necesidad concreta y a un diagnóstico claro, relacionado con los niveles de delincuencia juvenil y los índices de reincidencia que justifica el tratamiento especializado de los jóvenes infractores de ley en lo que respecta a la ejecución de las medidas y sanciones.

## Eficacia

### REINICIDENCIA<sup>7</sup>

Una forma de medir los resultados de estos programas es analizando las tasas de reincidencia que fluctúan entre un 30,82% y 41,72% a los 12 meses de su egreso; y entre 45,09% y 57,01% a los 24 meses de su egreso, coincidente éstos con el comportamiento esperado en situaciones similares<sup>8</sup>.

**Cuadro 2: Tasa de Reincidencia de adolescentes en PLA, PLE y SBC, a 12 y 24 meses de egresados**

PLA	Total jóvenes Egresados PLA	Reincidentes 12 meses	Tasa de reincidencia 12 meses	Reincidentes 24 meses	Tasa de reincidencia 24 meses
2012	1453	601	41,36	803	55,26
2013	1.445	586	40,55	*	*
PLE	Total jóvenes Egresados PLE	Reincidentes 12 meses	Tasa de reincidencia 12 meses	Reincidentes 24 meses	Tasa de reincidencia 24 meses
2012	2118	669	31,59	955	45,09
2013	1947	600	30,82	*	*
SBC	Total jóvenes Egresados SBC	Nº Reincidentes 12 meses	Tasa de reincidencia 12 meses	Nº Reincidentes 24 meses	Tasa de reincidencia 24 meses
2012	1998	833	41,69	1139	57,01
2013	1865	778	41,72	*	*

Fuente: Unidad de Estudios SENAME 2015

<sup>7</sup> Reincidencia: Nueva condena de un sujeto que previamente había egresado de una sanción privativa o no privativa de libertad del catálogo de justicia juvenil (SENAME, 2015)

<sup>8</sup> Por ejemplo, el porcentaje de reincidencia general (todos los sistemas de sanción abierto y privativo) alcanza a los 24 meses a 52% en Holanda (2008) y 48% en EE.UU. (40 estados) Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (2012) "Modelo y Medición de la Reincidencia de Adolescentes y Jóvenes Infractores de la Ley Penal" (disponible en [http://www.sename.cl/wsename/otros/uchile/informe\\_final\\_reincidencia\\_medicion\\_2008.pdf](http://www.sename.cl/wsename/otros/uchile/informe_final_reincidencia_medicion_2008.pdf)) [visitada el 2 de marzo de 2016])

Las menores reincidencias se observan en el PLE que, para los 12 meses están en el orden del 30% versus los otros dos programas (PLA y SBC) que exhiben cifras en el orden del 40%, con 10 puntos diferencia. Cuestión parecida ocurre en la medición a los 24 meses, donde PLE alcanza el 45% y los otros dos programas superan el 55%.

En el mismo sentido de lo planteado en el párrafo anterior, se deben considerar los siguientes hallazgos del Estudio Complementario encargado por DIPRES en el presente proceso de evaluación<sup>9</sup>, donde se observa que en los períodos de 12 y 24 meses la sanción con mayores tasas de reincidencia es el Servicio en Beneficio de la Comunidad (SBC). Estos antecedentes contradicen la evidencia internacional en que los SBC tienen mayor efectividad (disminución de reincidencia) en población juvenil que, en adultos, en personas con bajo compromiso delictual, al focalizarse en delitos de baja gravedad<sup>10 11 12 13</sup>.

Cabe aclarar que el análisis realizado en el mencionado estudio complementario tiene una limitante pues solo considera los instrumentos de la LRPA, sin tener en cuenta la reincidencia en el marco de la justicia de adultos (Sistema Penal Adulto, especialmente Gendarmería de Chile).

### TRAYECTORIAS

Un importante aporte al análisis de la reincidencia son los hallazgos del Estudio Complementario respecto a las trayectorias seguidas por los adolescentes ingresados a PLA, PLE y SBC. Del total de jóvenes considerados en período 2012-2015 (27.052) un 57,2% (15.486) presenta trayectorias con un único ingreso, teniendo el resto (11.566) trayectorias con al menos dos ingresos al mismo o distintos programas. Del conjunto de trayectorias con al menos dos ingresos, se excluyen las trayectorias que no constituyen sanciones (ASR, PSA y MCA), restando un conjunto de 6.833 sobre las cuales se construyen cuatro tipos de trayectorias, considerando la gravosidad del instrumento al que ingresan: ascendentes, descendentes, horizontales y complejas.

Los datos del Cuadro 3 muestran las citadas trayectorias, donde los jóvenes en su mayoría se mantienen en programas del mismo tipo (72%) y, las veces que cambian de niveles de programas, lo hacen ligeramente hacia programas de mayor gravosidad (16%). La diferencia entre las trayectorias ascendentes y descendentes evidencian que las primeras son casi el doble de las segundas (1.079 vs 643), aunque ambas trayectorias son relativamente menores dentro del panorama general de movimientos. Sumados, movimientos ascendentes y descendentes, resultan en un 25.2% del total de movimientos, lo que equivale a decir que 1 de cada 4 jóvenes o baja o sube en escala de gravosidad. En cuanto a las trayectorias que son aquellas donde se mezclan movimientos ascendentes y descendentes representan un 3% del total, correspondiendo a 225 jóvenes.

**Cuadro 3: Tipo de trayectorias según gravosidad de la falta (2012-2015)<sup>14</sup>**

Ascendentes	Casos	%	Descendentes	Casos	%	Horizontales	Casos	%	Complejas	
SBC PLA	353	32%	PLE SBC	239	37%	SBC SBC	1164	24%		Total
SBC PLE	416	38%	PLE PLA	221	34%	PLA PLA	921	19%		
PLA PLE	309	28%	PLA SBC	183	28%	PLE PLE	2801	57%		
	1079	100%		643	100%		4886	100%	225	6833
Porcentaje del total	16%			9%			72%		3%	

Estudio Complementario, Evaluación Programas de Justicia Juvenil, Dipres 2016

Si lo anterior se une a los datos de reincidencia, donde el Programa SBC presenta las tasas más altas

<sup>9</sup> Estudio complementario con el objetivo de reconstruir retrospectivamente las trayectorias de atención de la población atendida en los programas que están siendo evaluados y así identificar las probabilidades de progresión o regresión que tiene un joven que ha sido tratado con alguno de los instrumentos evaluados. El estudio considera los/las jóvenes atendidos/as por los programas al 31 de diciembre de los años 2012, 2013, 2014 y 2015.

<sup>10</sup> Sherman, L. & Strang, H. (2007). Restorative justice: The evidence (en línea). The Smith Institute, Londres. Recuperado de [http://www.sas.upenn.edu/jerrylee/RJ\\_full\\_report.pdf](http://www.sas.upenn.edu/jerrylee/RJ_full_report.pdf)

<sup>11</sup> Blay, G. (2006). La pena de trabajo en beneficio de la comunidad (Tesis doctoral). Recuperada de Tesis en red <http://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/5084/ebg1de1.pdf?sequence=1>

<sup>12</sup> Rex, S. & Gelsthorpe, L. (2002). The role of community service in reducing reoffending: evaluating pathfinder projects in the UK, Howard Journal, 41(4), 311-325.

<sup>13</sup> McIvor, G. (1991) Sentenced to serve. The operation and impact of community service by offenders. Aldershot, UK: Avebury.

<sup>14</sup> Se suman las trayectorias de más de dos ingresos, considerando la secuencia de los dos ingresos definidos en la tipología.

respecto al PLA y PLE, tanto a 12 meses como a los 24 meses del egreso del programa, es posible afirmar que, más allá de ajustarse a lo establecido por la Ley 20.084, los jóvenes que ingresan al SBC no necesariamente responderían al perfil usuario que la evidencia internacional recomienda para que esa sanción resulte efectiva (bajo compromiso delictual o jóvenes “primerizos” que se inician en el delito, y delitos de baja gravedad)<sup>15</sup>. Desde la perspectiva evaluativa, el panel considera que existiría escasa especificación de los perfiles técnicos de los usuarios de los programas para consulta de los jueces al momento de tomar decisiones en Tribunales, lo que incidiría en la efectividad de las mismas.

### TIEMPOS DE PERMANENCIA

Un indicador relevante para evaluar tanto la eficacia como la calidad del proceso productivo o de la provisión de servicios es el Tiempo de Permanencia de los jóvenes en los programas, teniendo especialmente en cuenta que existe normativa legal (Ley 20.084) que orienta los tiempos en los que se espera los jóvenes sean intervenidos. Al examinar el tiempo de permanencia según proyecto, se observa lo siguiente:

Proyecto	Media	Casos
ASR	35,40	1.764
MCA	27,81	6.296
PLA	34,35	3.266
<b>PLE</b>	<b>41,37</b>	<b>6.195</b>
PSA	31,62	5.374
SBC	35,99	4.157
TOTAL	34,21	27.052

Estudio Complementario, Evaluación Programas de Justicia Juvenil, Dipres 2016

De acuerdo a lo que muestra el cuadro 4, el SBC es el programa con el segundo tiempo de permanencia promedio más largo después del PLE: 36 meses. Es decir, los jóvenes permanecerían en promedio más de dos años en el programa SBC, sanción que, por ley, tiene una extensión máxima de 120 horas de servicios a la comunidad, pero cuya ejecución debe ser planificada en el contexto de un protocolo de prestación de servicio. El programa PLE, que tiene la subvención más alta por joven atendido respecto de todos los programas evaluados, presenta el tiempo promedio de permanencia más alto de todos los programas y sanciones evaluadas (período 2012- 2015) con 41,37 meses, cuestión que excede el límite de tiempo de permanencia legal que no debiese superar los 36 meses. Si se tiene en cuenta que mayores tiempos de permanencia y mayor intensidad no necesariamente constituyen en sí mismos, factores de éxito de la intervención, entonces: los tiempos de permanencia en los proyectos resultan preocupantes, toda vez que se exceden los sentidos y las definiciones legales para algunas sanciones tales como PLE y SBC.

El número de atendidos es superior al de beneficiarios efectivos únicos (cuadro 5). Esto ocurre porque un mismo adolescente puede ingresar a los programas más de una vez en un mismo periodo por distintos casos, además de generar una demanda de atención en caso que se mantenga en el programa desde el año anterior (arrastre). En este sentido, un dato relevante es el entregado por el Estudio Complementario que identificó casi un 40% de casos duplicados (reingresos) en el periodo analizado (2012-2015).

	Frecuencia	Porcentaje válido
Casos duplicados (cantidad de reingresos)	17497	39,3
Casos únicos	27052	60,7
Total	44549	100,0

Fuente: Estudio Complementario

Las cifras anuales expuestas en el siguiente cuadro (cuadro 6), orientan a señalar que para todos los programas hay una proporción de beneficiarios que son atendidos más de una vez en el mismo año. Esto lleva a la reflexión en torno al modelo de intervención, que lejos de velar por la integralidad de la atención, fragmenta la intervención en función de las causas existentes, propiciando la sobre-intervención y, por ende,

<sup>15</sup> Sherman, L. & Strang, H. (2007). *Restorative justice: The evidence*. The Smith Institute, Londres.

debilitando al sujeto de intervención. Asimismo, respecto de la simultaneidad<sup>16</sup>, cuando un joven es usuario de dos sanciones al mismo tiempo, el Estado está financiando dos servicios que apuntan hacia un mismo fin (reinserción social), lo que resulta cuestionable desde el punto de vista de la eficiencia y al mismo tiempo, cuestiona la calidad de la intervención que puede desarrollarse con el joven.

**Cuadro 6: Número de ingresos por beneficiario por programa y año. Período 2012-2015**

Programa	2012	2013	2014	2015
MCA	2,6	2,3	2,4	2,6
PSA	1,9	2,0	2,0	2,0
PLA	1,3	1,2	1,2	1,2
PLE	1,3	1,2	1,2	1,2
SBC	1,6	1,5	1,6	1,6

Fuente: Elaboración del panel en base a SENAINFO

Complementando los análisis anteriores, resulta interesante observar la distribución de los atendidos, beneficiarios efectivos únicos y plazas (unidad de referencia utilizada en procesos de licitación) por programa para el año 2015 (Cuadro 7).

**Cuadro 7: Distribución de atendidos, beneficiarios efectivos únicos y plazas por programa. Año 2015<sup>17</sup>**

Programa	Atendidos		Beneficiarios		Plazas	
MCA	4657	24,4%	1761	16,3%	1402	11,5%
PSA	2447	12,8%	1230	11,4%	2221	18,2%
PLA	2158	11,3%	1812	16,8%	1063	8,7%
PLE	4181	21,9%	3477	32,2%	4525	37,0%
SBC	2951	15,5%	1820	16,9%	1951	16,0%
ASR	2687	14,1%	686	6,4%	1055	8,6%
Total	19081	100,0%	10786	100,0%	12217	100,0%

Fuente: Elaboración del panel en base a SENAINFO

El programa que ocupa el mayor porcentaje de plazas es PLE (37%), programa que también ocupa los mayores porcentajes tanto en atendidos como beneficiarios. Sin embargo, se constata que el número de plazas es superior tanto al número de atendidos como al de beneficiarios, mientras las variaciones muestran una baja de 6,8% en atendidos y 2,2% en beneficiarios (Cuadro 8), lo que revela un excedente de plazas para este programa. Al contrario, PLA exhibe un número menor de plazas que de beneficiarios y atendidos, en tanto las variaciones muestran un aumento del 28% y 18% respectivamente. Al respecto, cabe preguntarse si ocupan plazas PLE para cubrir la demanda de PLA.

**Cuadro 8: Porcentaje de variación de atendidos y beneficiarios efectivos únicos por programa. Período 2012-2015**

Programas	Atendidos	Beneficiarios
MCA	9,8%	8,3%
PSA	-30,3%	-31,9%
PLA	18,0%	28,2%
PLE	-6,8%	-2,2%
SBC	-3,9%	-5,0%

Fuente: Elaboración del panel en base a SENAINFO

El segundo porcentaje en la distribución de plazas, lo ocupa PSA con un 18,2%. El número de plazas aquí, es mayor al de beneficiarios, pero menor que el de atendidos. Aquí pareciera que un mismo beneficiario es atendido más de una vez y ocupa más de una plaza, lo que puede estar explicado por las distintas causas de ingreso que puede tener un mismo beneficiario, lo que lleva a preguntarse nuevamente por la fragmentación del modelo de atención y la duplicidad que éste conlleva.

<sup>16</sup> Lo que es altamente probable, dado el promedio de permanencia de los beneficiarios en los programas (34 meses).

<sup>17</sup> Atendidos: jóvenes efectivamente atendidos por un centro o programa durante el año t, sumado tanto los ingresos como los que se encontraban vigentes del período anterior (casos). Beneficiarios: corresponden a jóvenes a los cuales se les puede asociar un RUT único.



Para MCA la situación es distinta, en tanto el número de las plazas es menor al de beneficiarios y atendidos. Esto expresa un mayor dinamismo en el uso de estas plazas, dado que un mismo beneficiario puede ser atendido más de una vez y ocupar la misma plaza en distintos momentos del año.

## **Diseño, Organización y Gestión**

Se observa una tensión entre el diseño normativo (ley 20.084) y el diseño técnico de las sanciones dado que, los programas evaluados operan en un marco normativo regido por la ley 20.084 que establece las distintas medidas y sanciones que deben ejecutarse y cuáles son sus características generales y por su parte, los programas operan de acuerdo a las directrices y orientaciones técnicas elaboradas por SENAME para los procesos licitatorios. Cabe señalar que la atención es inexcusable por tratarse de programas que se ejecutan en el marco de una sanción penal y cuyo acceso se produce por orden judicial. Esta situación genera dificultades que no pueden resolverse únicamente desde lo técnico porque requieren modificaciones legales, tales como la duplicidad de sanciones, la sobreintervención, la dificultad para definir perfiles usuarios que resulten idóneos desde lo técnico (qué sanciones funcionan para disminuir reincidencia con qué tipo de jóvenes lo hacen), entre otros.

En la práctica, SENAME asume un rol más asociado al control de gestión de los Programas que, al apoyo y la orientación técnica hacia las OCAS ejecutoras, cuestión que se limita a la elaboración de las “Orientaciones Técnicas” que guían los procesos licitatorios de cada programa. En este escenario las OCAS diseñan sus propias intervenciones y generan sus propias estrategias y metodologías de intervención, cuestión que dificulta la evaluación de la pertinencia de la intervención de los programas, toda vez que los programas se ejecutan de tantas formas como proyectos y colaboradores existen.

El Sistema de gestión de información SENAINFO se ha centrado básicamente en generar datos de control de gestión de los programas y de la atención que éstos realizan a los usuarios, con la finalidad de contar con antecedentes que permitan justificar la transferencia de recursos. Si bien se presentan avances importantes en materia de registro de información para apreciar reincidencia, trayectorias infraccionales, simultaneidad de sanciones, entre otras cuestiones relevantes; no es posible observar calidad de la intervención ni diferenciar, a partir de los datos ahí contenidos, la intervención que realizan las distintas colaboradoras.

Cuando se trata de simultaneidad de sanciones (PLA, PLE y SBC), el problema se agudiza puesto que el servicio prestado por los programas PLA y PLE es similar, sustentándose en un plan de intervención individual para la responsabilización del joven, que asume tiempos distintos de acuerdo a las características de cada caso, y algunas variaciones en términos de actividades dependiendo del tipo de sanción. Se observan dificultades asociadas a los efectos negativos que tiene ingresar reiteradamente a un joven a una misma medida o sanción considerando que:

- La amplitud de las Orientaciones Técnicas permiten variadas formas de implementación, puesto que establecen estándares que definen los mínimos esperados y dejan espacios para la innovación; en efecto SENAME se plantea como desafío y preocupación constante el rescate de experiencias de trabajo de las OCAS (SENAME, junio 2012 Acta Comité Consultivo Nacional - Comisión de Justicia Juvenil).
- Las OCAS diseñan sus propias metodologías de intervención tomando como referencia las Orientaciones Técnicas, por lo que existen múltiples formas de ejecutar los programas. A partir de entrevista a profesional ejecutor fue posible constatar que tampoco existe un incentivo a difundir o compartir metodologías entre OCAS, dado el contexto de competencia en el que la ley de subvenciones sitúa la implementación de los programas.

## **Aspectos Financieros.**

En relación con el presupuesto inicial total de los programas, podemos señalar que en promedio este representa un 15,80% respecto al presupuesto total de SENAME. A pesar de representar ese valor, la variación porcentual de las participaciones es negativa en un -31,6%. Esto indica que la participación de los programas dentro del presupuesto total de la institución va a la baja.

Para todos programas analizados, tanto el gasto en Personal como el gasto en Bienes y Servicios de Consumo representan en promedio un 19,75% y un 5,36% respectivamente. La variable que más peso representa corresponde a Transferencias a las OCAS con un promedio de 74,89% en todos los programas, aunque con una variación porcentual promedio de un -21,98%. Esto indica que los montos del total de las transferencias que se entregan a las Ocas descienden.

No sucede lo mismo con las variables Personal y Bienes y Servicios de Consumo, ya que ambas presentan variaciones porcentuales al alza de un 17,23% y de 21,64% respectivamente; así es posible señalar que los montos de estas dos variables van al alza, impactando en el aumento del gasto administrativo.

El Gasto Administrativo de todos los programas, es en promedio, de un 4,94%.

Cuando se mide el costo promedio por beneficiario en base a las transferencias efectuadas por la institución, se identifica una disminución en cada uno de los programas. El mayor valor corresponde a PLE y es el que muestra un mayor porcentaje de descenso; y el instrumento con menor costo de producción por beneficiario es MCA.

**Cuadro 9: Costo de Producción por Beneficiario 2012-2015 (miles de \$2016)**

	2012	2013	2014	2015	Var %
<b>MCA</b>	\$ 1.600	\$ 1.417	\$ 1.427	\$ 1.436	-10,26
<b>PSA</b>	\$ 1.973	\$ 2.092	\$ 1.957	\$ 1.751	-11,23
Total	\$ 3.573	\$ 3.510	\$ 3.383	\$ 3.187	-10,79

	2012	2013	2014	2015	Var %
<b>PLA</b>	\$ 2.102	\$ 2.047	\$ 1.801	\$ 1.766	-15,99
<b>PLE</b>	\$ 3.008	\$ 2.834	\$ 2.840	\$ 2.303	-23,46
<b>SBC</b>	\$ 1.874	\$ 1.805	\$ 1.816	\$ 1.609	-14,15
Total	\$ 6.985	\$ 6.685	\$ 6.457	\$ 5.678	-18,71

	2012	2013	2014	2015	Var %
<b>ASR</b>	\$ 1.659	\$ 1.942	\$ 1.666	\$ 1.643	-0,97

Fuente: Elaboración del panel en base a SENAINFO

## Principales Recomendaciones

### *Rol del Sistema Judicial y Coordinación con SENAME*

En relación a la tensión entre el diseño normativo (ley 20.084) y el diseño técnico de las sanciones, correspondiente a las Orientaciones Técnicas elaboradas por SENAME, el desafío del Servicio es levantar evidencia que facilite la toma de decisiones, y sirva incluso de sustento para futuras modificaciones a la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, razonablemente perfectible a diez años después de su implementación el 2007.

En cuanto a la situación de simultaneidad y complementariedad en la que se desarrollan los Programas de Justicia Juvenil evaluados que fueron ya expuestas en el informe, se requiere particularmente mejorar la coordinación entre programas en lo relativo a las medidas y sanciones, pero también en lo relativo a los Programas que son parte del sistema de justicia juvenil y que no fueron incluidos en esta evaluación, ya que la integración social requiere una perspectiva más amplia que considere la coordinación entre todos los actores y sectores (judiciales, técnicos, sociales).

Ahora bien, para poder definir los mecanismos de coordinación pertinentes el panel sugiere primero, avanzar en la adecuada especificación técnica de los perfiles de usuarios de los distintos programas, más allá del marco legal que define cada una de las sanciones. Esto resulta coherente con la necesidad de asumir la responsabilidad de generar intervención basada en evidencia, y también contribuirá a mejorar la coordinación con el sistema judicial para la toma de decisiones caso a caso: en función del delito específico que está siendo condenado y en consideración de las distintas alternativas de Programa de acuerdo a sus posibles resultados (por ejemplo, estableciendo cuándo es recomendable técnicamente optar por el programa SBC).

Para efectos de la coordinación con el sistema judicial, el panel considera que la labor desarrollada por el Servicio resulta aún insuficiente y recomienda asumir un rol más activo que contribuya a posicionar la labor

realizada por las OCAS en los territorios y que respalde formalmente, mediante acuerdos macro u otra alternativa posible, los mecanismos de coordinación y los requerimientos específicos que ello implica para Programas y actores judiciales.

### *Organismos Colaboradores*

Se requiere orientación técnica y profesional especializada que permita a las OCAS modelar sus intervenciones, para poder levantar evidencia respecto de qué funciona en materia de intervenciones con jóvenes infractores de ley, cuáles son los modelos que dan mejores resultados y con qué tipo de jóvenes lo hacen. Más allá de la definición normativa que establece la ley respecto de los jóvenes que cada sanción debe atender, SENAME debiese establecer criterios técnicos y teóricos que basados en evidencia, que contribuyan una mejor especificación de los programas (usuarios, modelos de intervención, etc.) y, en consecuencia, a un sistema más eficaz.

Observar posibles diferencias entre las OCAS puede ser interesante en materia de identificar diferencias en resultados y observar el estado de desarrollo de la intervención: existencia de modelos de intervención, especialización de los profesionales, organización de los equipos, entre otras. Por ejemplo, se habla de atención/intervención socioeducativa, plan de intervención individual y plan de intervención especializado pero se requiere observar en la práctica, cómo las OCAS materializan y diferencian estos conceptos en la ejecución del cada programa. En este sentido, el panel considera que el Servicio debe asumir un rol más activo en la observación de las diferencias de ejecución y particularmente de resultados que logran los programas, dependiendo de la OCA que los ejecute. Esto resulta coherente con la necesidad de levantar información basada en evidencia.

Resguardar el funcionamiento de las OCAS a los espacios locales, puesto que la integración social (asimismo la coordinación con las redes) debe producirse en los lugares en que habitan los jóvenes. Sobre todo, cuando la evidencia indica que intervenciones en contexto o aquellas que se desarrollan próximas al entorno del joven, tienden a ser más efectivas porque facilitan la transferencia de los aprendizajes (Stephenson, 2007)

### *Diseño y Sistema de Información*

Más allá del ámbito legal, desde la perspectiva técnica y financiera no resulta pertinente continuar la distinción entre PLA y PLE y que, de mantenerla, debiese modificarse el diseño de los programas, especificando desde criterios técnicos basados en evidencia, los perfiles de ingreso y de egreso esperados para cada sanción. Otra alternativa es pensar en una Libertad Asistida básica que pudiera ir complementando su intervención con atenciones o servicios especializados de acuerdo a las necesidades de cada joven y a las desventajas sociales asociadas al delito (tales como, consumo de drogas, salud mental, maltrato familiar ascendente, intervención para agresores sexuales, maternidad adolescente)<sup>18</sup>, que en algunos casos incluso pueden ser prestados por la oferta existente fuera del ámbito de justicia juvenil de SENAME.

Entendiendo que el SENAINFO es un sistema de información necesario, pero no puede ser exclusivo para la generación de antecedentes que permitan evaluar de manera exhaustiva las cuestiones relativas a Justicia Juvenil. De este modo debiesen existir sistemas de información complementarios que permitan cruzar datos con facilidad e incluyan a los distintos actores involucrados. Desde la perspectiva técnica y de la experiencia de recolección de información para efectos de esta evaluación, esto implica considerar al menos a Ministerio Público, Defensoría, Gendarmería de Chile, Programa 24 Horas, Tribunales, y eventuales sistemas de control de ejecución de penas, entre otros. Ello permitiría contar con cifras e índices objetivos sobre aprehensiones, imputaciones, defensas, educación y formación técnica, y reincidencia, además de supervisar adecuadamente los avances y las dificultades observadas. Por otra parte, desde la perspectiva de control financiero, la información que justifica el pago de la subvención no puede provenir fundamentalmente de SENAINFO y además ser auto-reportada, por lo que se requieren otros sistemas de información complementarios que permitan resguardar el adecuado control del financiamiento de los Programas.

Analizar las reales demandas de los programas en cuanto a sus intervenciones a fin de poder ajustar de mejor manera tanto las transferencias entregadas a las Ocas como el gasto en administración que incurre la

---

<sup>18</sup> Al respecto, es interesante el modelo planteado por Graña y Rodríguez, M (2010) Facultad de Psicología, Universidad Complutense de Madrid Programa Central de Tratamiento Educativo y Terapéutico para Menores Infractores, Agencia de la comunidad de Madrid para la reeducación y reinserción del menor infractor.

Institución. Es evidente que existe un desfase entre ambos gastos y este estudio permitiría encontrar las soluciones requeridas.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES  
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN  
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE**

**AGOSTO 2016**



ORD. N° 5929 /

**ANT.:** Oficio Ord. N° 1280, de 26 de agosto de 2016, de la Dirección de Presupuestos.

**MAT.:** Informa opinión y postura institucional frente a resultados de la evaluación de programas gubernamentales año 2016 gestionada por Dipres.

**SANTIAGO,** - 5 SEP 2016

**DE :** **IGNACIO SUÁREZ EYTEL**  
Subsecretario de Justicia

**A :** **SERGIO GRANADOS AGUILAR**  
Director de Presupuestos

Junto con saludar, y en atención al oficio referenciado en antecedente, agradecer el estudio remitido, el que será un insumo relevante en la labor que desarrolla el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, destacando las conclusiones y recomendaciones por su claridad encontrándose estas respaldadas mediante antecedentes concretos y certeros, lo que facilita el análisis que corresponde hacer para instalar las conversaciones que debemos tener con todos los actores participantes del sistema de responsabilidad penal adolescente.

Asimismo relevar la existencia de las observaciones de carácter técnico, las que nos permitirán visualizar iniciativas para identificar cursos de acción y medidas que propendan al fortalecimiento de la gestión, lo que sin duda será de gran importancia para asegurar el logro de los objetivos públicos del Servicio Nacional de Menores.

Finalmente, aprovechar la instancia para resaltar las condiciones en que se ha desarrollado la Evaluación de los Programas Gubernamentales, con una coordinación y disposición adecuadas por parte del equipo del Departamento de Evaluación de Programas Sociales de su Institución, lo que facilitó la comprensión de todas las etapas que conforman este proceso así como la ejecución de las mismas, destacando también el nivel de participación instaurado en esta instancia de trabajo, lo que fortalece la comprensión de los programas y políticas públicas vinculadas, la coordinación y entrega de información de forma pertinente y potencia la calidad de los informes así como de los compromisos que de ellos emanen.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,



**IGNACIO SUÁREZ EYTEL**  
Subsecretario de Justicia

CCP/CGI/DOB  
**Distribución:**

- Gabinete Ministra de Justicia y Derechos Humanos
- Gabinete Subsecretario de Justicia.
- Directora Servicio Nacional de Menores.
- Oficina de Planificación y Presupuesto. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- División de Reinserción Social. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- Departamento de Planificación. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- Sección Partes, Archivo y Transcripciones. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

FD-398145