



INFORME ASESORÍA

Mes de Agosto

Descripción breve:

Evaluación del Servicio Nacional de Menores (SENAME),

Juan de Dios Parra Sepúlveda

Asesor

Contenido

Introducción	2
Características del SENAME (informe de 2015).....	2
Algunas características de los jóvenes:	4
Costos de los programas	7
Investigación del Senado.....	11
Muertes en el Sename desde 2005.....	14
Conclusiones.....	16
Bibliografía	17
Ver esta pagina..	¡Error! Marcador no definido.

Introducción

En 1990 el presidente de la república firmó el decreto que promulga la Convención de Derechos del Niño (CDN). Desde entonces se creó un cuerpo legislativo y una política de estado a favor del derecho de los niños: Ley de Adopción, la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, la Ley de Tribunales de Familia, se acabó con los “hijos ilegítimos”, se creó la Política Universal de Infancia como un eje paralelo a la Política Especial de Infancia, creando programas como el “Chile Crece Contigo”, entre otros.

El Servicio Nacional de Menores (Sename) es un organismo dependiente del ministerio de Justicia y colaborador con el ministerio (es decir, todas las acciones se realizan a partir de un pronunciamiento judicial); exceptuando la prevención focalizada que se realiza en las oficinas de prevención de derechos (OPD).

Hay tres líneas de actuación:

- Residencias (tanto colaboradores como de administración directa)
- Diagnóstico (sólo organismos colaboradores)
- Programas de intervención y reparación ambulatoria (sólo organismos colaboradores)

A excepción de algunas de las residencias de administración directa, todos los programas son licitadas bajo la ley de subvenciones n° 20.032.

Características del SENAME (informe de 2015)

El Sename consta de 1623 programas y 62 centros de administración directa que se dividen en diversas áreas:



Se realizaron 234.292 atenciones en el servicio, 33.792 de las cuales fueron atenciones a jóvenes que cumplen medidas bajo la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente (cada niño puede recibir más de una atención).

Del anuario del año 2015 encontramos el siguiente documento referente a los ingresos al Sename:

Ingresos										
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Adopción	760	604	569	520	558	562	658	815	715	685
DJJ	19.726	18.408	20.946	21.686	21.871	20.788	20.126	20.270	19.667	19.430
DEPRODE	94.675	96.423	102.999	88.476	91.513	96.431	97.494	104.032	111.440	116.652
Total nacional	115.161	115.435	124.514	110.682	113.942	117.781	118.278	125.117	131.822	136.767

Como podemos observar las cifras son bastante regulares a lo largo de los años. Eso significa que año tras año se repite el porcentaje de atenciones según los criterios adoptados: el área de adopciones tiene una tasa de ingreso inferior al 1% de todos los casos ingresados en el sistema. El área de Justicia ingresaría un número alrededor del 15% y el área de protección de derechos ingresaría al aproximadamente al 85% de los casos.

En cuanto a los casos atendidos vemos la siguiente tabla:

Atendidos										
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Adopción	1.076	1.163	816	736	884	1.046	1.311	1.260	1.295	1.303
DJJ	15.346	14.838	16.594	18.945	19.545	19.899	19.757	19.598	19.264	18.698
DEPRODE	129.554	142.341	140.246	122.007	120.758	125.459	125.025	131.284	140.359	146.683
Total nacional	145.976	158.342	157.656	141.688	141.187	146.404	146.093	152.142	160.918	166.684

Las cifras se asemejan a las anteriores: los atendidos por el área de adopción serían cercanos al 1%, el área de Justicia Juvenil atendería entre el 10 y el 15 % de los jóvenes y el Área de protección de derechos atendería entre el 85 y 89% de los jóvenes. Observamos también que el número de niños atendidos han ido aumentando discontinuadamente a lo largo de los años.

Algunas características de los jóvenes:

Las edades de los Niños niñas y adolescentes (NNA) que viven en instalaciones pertenecientes al Sename y varían según el área a la que corresponden. En el anuario del 2015 figuraban los siguientes datos:

Edad	área de adopción	Protección de derechos	Justicia Juvenil	TOTALES
En gestación	16	138		154
0 o menor a 1	237	2.982		3219
1-3 años	178	13.123		13301
4-5 años	139	13.023		13162
6-7 años		14.710		14710
8-9 años	30	14.005		14035
10-11 años		12.886		12886
12-13 años		14.252		14252
14-15 años		16.469	2.764	19233
16-17 años		13.707	9.761	23468
18 años o más		1.145	6.905	8050
Sin Info.		212		212
Total	600	116.652	19.430	136.682

En el área de justicia juvenil los jóvenes empiezan a llegar a partir de los 14 años. La ley no permite utilizar ese recurso con anterioridad. Los porcentajes de los ingresos quedarían del siguiente modo:

Edad	área de adopción	Protección de derechos	Justicia Juvenil	TOTALES
En gestación	0,01	0,10		0,11
0 o menor a 1	0,17	2,18		2,36
1-3 años	0,10	9,60		9,73
4-5 años	0,13	9,53		9,63
6-7 años		10,76		10,76
8-9 años	0,02	10,25		10,27
10-11 años		9,43		9,43
12-13 años		10,43		10,43
14-15 años		12,05	2,02	14,07
16-17 años		10,03	7,14	17,17
18 años o más		0,84	5,05	5,89
Sin Info.		0,16	0,00	0,16
Total	0,44	85,35	14,22	100,00

Algunos datos significativos:

Adopción

- Tan sólo el 0,44 por ciento de niños que ingresan al Sename son del área de adopción.
- De 0 a 1 año es el pic de niños que entran en el área de adopción superando en más del triple al resto de años.

Protección

- El 85,35% de los niños ingresaron por el área de protección
- El ingreso al área de protección es estable , su pic de ingreso es entre 14-15 años con un 12%.

Justicia

- De 13.667 ingresos que presentaron consumo de drogas, 10.069 eran del área de justicia juvenil.
- Empieza a los 14 años y tiene su pic en 16-17 años con un 7%

Otros datos

- La mayoría de niños que ingresan al sename tienen entre 16 y 17 años (el 17,17%).
- Entre el total de niños atendidos, Este servicio atendió en 2015 había 1995 niños con alguna discapacidad ingresados en el Sename.

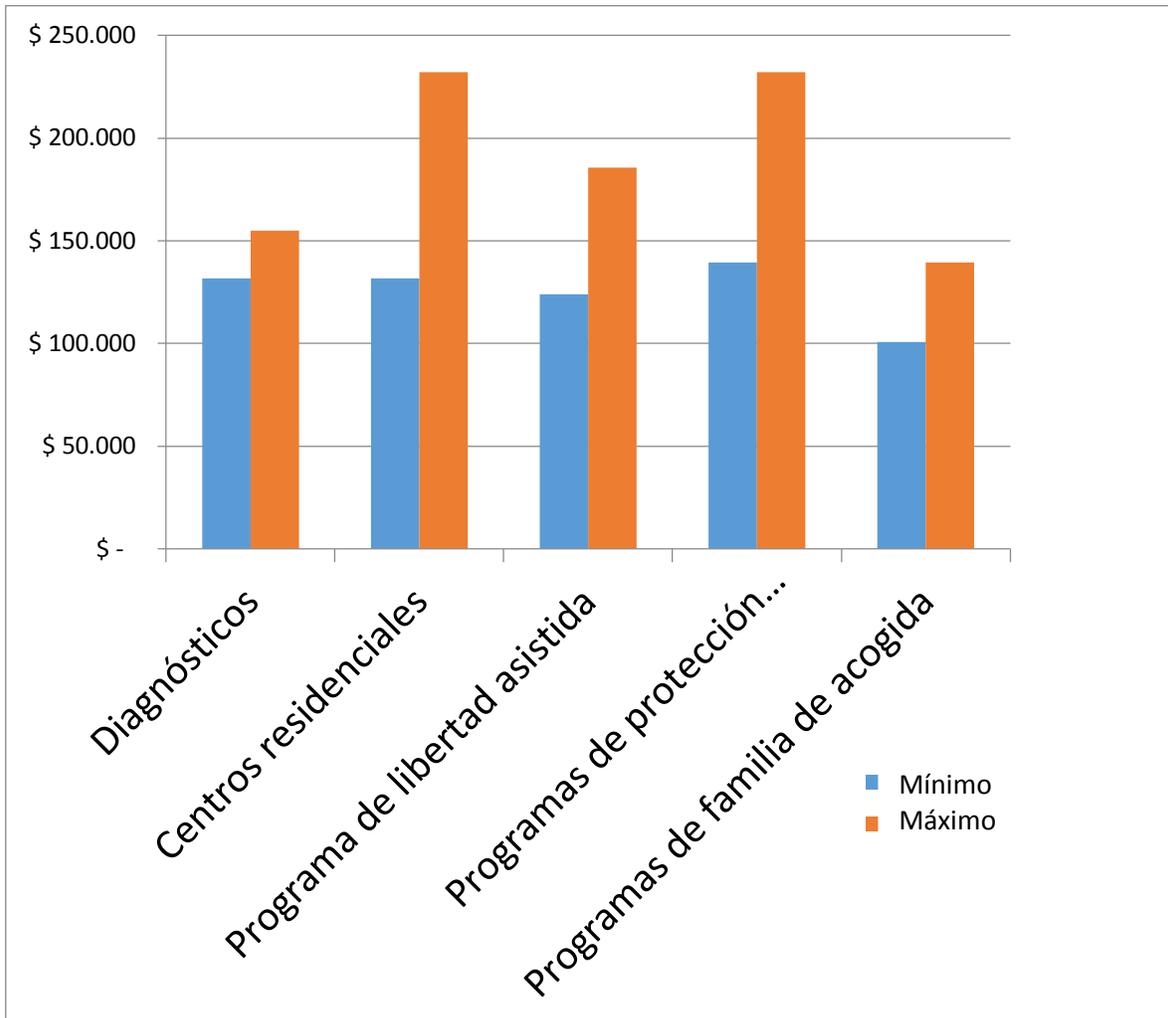
En el área de adopción hubo 945 personas registradas para adopción según el informe. De ellos, fueron declaradas idóneas 536, de los cuales 459 eran chilenos (49 italianos). Finalmente, se realizó un enlace entre 408 padres e hijos.

En cada área se realiza diferentes programas que ayudan a los NNA a mejorar sus posibilidades de reinserción. Estos programas tienen diferentes propósitos y costos.

Costos de los programas

Linea de accion		Forma de Pago	Pesos		Valor Base	
			de	hasta	de	hasta
1	Oficina de Proteccion de derechos	Por población convenida por valor unitario por mes	\$ 1.285	\$ 1.858	0,08	0,12
2	Diagnósticos	Por servicio prestado	\$ 131.580	\$ 154.800	8,5	10
3	Centros residenciales	Sistema combinado: Por plaza convenida, a evento en la parte fija de los costos, la que no podrá exceder el 30% del valor unitario y por niño atendido en la parte variable de los mismos	\$ 131.580	\$ 232.200	8,5	15
4	Programas	a) Programa de prevención	\$ 46.440	\$ 77.400	3	5
		b) Programa de fortalecimiento familiar	\$ 46.440	\$ 154.800	3	10
		c) Programa de promoción	\$ 3.096.000	\$ 309.600.000	200	20000
		d) Programa de medidas de reinserción para infractores de ley penal en general	\$ 7.740	\$ 123.685	0,5	7,99
		e) Programa de libertad asistida	\$ 123.840	\$ 185.760	8	12
		f) Programa de protección en general	\$ 7.740	\$ 139.165	0,5	8,99
		g) Programas de protección especializada	\$ 139.320	\$ 232.200	9	15
		h) Programas de familia de acogida	\$ 100.620	\$ 139.320	6,5	9
		i) Programa de emergencia	\$ -	\$ 30.960.000	0	2000
Año 2017 valor USS : 15480 pesos						

Este gráfico muestra los montos percibidos para la realización de diferentes servicios que son de cantidades similares.



Un informe del Senado indica los montos percibidos por los Centros Residenciales:

La subvención está compuesta por un monto fijo a todo evento, conforme al número de plazas convenidas, y por un monto variable, que no podrá ser superior al número de plazas convenidas, Así los Centros Residenciales, para el año 2016, el valor fijo de la subvención es de \$54.740 (3,63 Unidades de Subvención Sename [USS]) más un componente variable de \$127.727 (8,47 USS) por niño atendido (sin considerar factores de complejidad). Con ese monto, el niño debe ser alimentado, cobijado y atendido por personal de trato directo competente.

(Fuente: web Senado)

Actualmente (2017), las líneas bases del costo de un centro residencial o en un programa de protección es de 131.580 pesos por niño. Por esa cantidad de dinero el niño deber ser atendido durante un mes por aproximadamente (con casa, comida y atención continuada en todo momento).

- En un **centro de diagnóstico** se realizan tres entrevistas psicológicas y un informe por el mismo monto: 131.580 pesos.
- En el **programa de libertad asistida** se pide como resultado un informe (PII) enfocado al trabajo (realizado junto con el menor), no presentar más del 20% de reingreso al sistema y realizar un refuerzo dentro de los 12 meses por 123.840 pesos.

El costo de mantención de los programas es muy diferente. Sin embargo, reciben una cantidad similar de dinero. Es por ello que las fundaciones no licitan para administrar los centros residenciales. Estos son lugares en donde hay unas condiciones de vida lamentables a las nadie desea derivar a niños.

En cambio, los programas liderados por los colaboradores del Sename, que están concesionados, son muy bien pagados y se recibe gran cantidad de postulantes para su administración.

Otro nuevo producto que ofrece el Sename a las diferentes municipalidades son las OPD. Estas representan un total de 233 que atendieron un total de 800.000 niños (ya que han ido creciendo en los últimos años), lo que representaría una subvención total de entre mil y mil quinientos millones de pesos. En término promedio, cada OPD estaría siendo subvencionados por 52 millones anuales. Muchos de estos organismos están en manos de corporaciones municipales que realizan planes de promoción de los derechos de los niños.

Región	2014		2015		2016	
	N° OPD	Usuarios	N° OPD	Usuarios	N° OPD	Usuarios
I	3	9.900	5	14.900	5	14.900
II	1	3.700	3	8.000	5	16.000
III	4	14.300	9	26.300	9	26.300
IV	6	21.500	13	41.900	15	47.744
V	17	61.790	25	83.004	28	92.504
VI	6	24.305	11	34.560	13	40.060
VII	8	33.600	14	49.900	16	54.600
VIII	18	60.700	30	98.400	32	103.400
IX	12	45.000	19	63.600	22	72.600
X	7	24.900	13	40.900	16	48.400
XI	3	6.300	6	12.300	6	12.300
XII	2	5.100	4	9.100	6	14.600
XIII	37	177.812	48	211.312	51	232.812
XIV	1	4.000	5	15.000	7	20.900
XV	1	3.700	2	9.000	2	7.500
Total	126	496.607	207	718.176	233	804.620

Podemos ver el aumento exponencial de las oficinas OPD. Sin embargo, las el sename debe más de 4.500 millones de pesos a diferentes residencias de menores, las que no quieren ya aceptar más residentes (Fuente: el Mercurio).

Informe del poder judicial de las residencias de menores (2016):

Un informe del poder judicial indica la precariedad de las residencias de menores tanto en su mobiliario, a nivel de personal y otros elementos que dificultan la reinserción de los NNA.

OBSERVACIONES TÉCNICAS

- Ausencia de programas del tiempo libre y ocio
- Se observa como recurrente la autogestión a fin de conseguir recursos para la mantención del hogar. Se consigna en las fichas que resulta insuficientes el dinero entregado por SENAME.
- Ausencia de conocimiento general, por parte de los profesionales encargados de los casos, en relación a los NNA.
- Permanente baja dotación de personal profesional y técnico, y escasez de personal calificado.
- La discontinuidad del personal impide la generación de vínculo
- Falta de prestaciones médicas en el área de salud mental

- Falta o ausencia sistemática de capacitación.
- Ausencia de profesionales en los hogares es suplida con el reclutamiento de alumnos en práctica.

INFRAESTRUCTRA Y MANTENCIÓN

- Deterioro en la infraestructura en las que permanecen los niños, niñas o adolescentes (NNA), incluso dependencias no resultan aptas para el albergue de NNA.
- Deterioro en baños y lugares comunes y ausencia de áreas verdes y recreacionales.
- Falta de protocolos en torno a seguridad, atención, visitas, atención en crisis, alimentación y traslados entre otros.
- Ausencia de seguridad controlada, falta de áreas de evacuación señalizadas adecuadamente, extintores vencidos, vidrios rotos.
- Porcentaje importantes de fichas que consignan que se advierte la presencia de basura, desechos y desperdicios en las dependencias comunes como patio, biblioteca, lavandería. Lo que resulta a juicio de los visitantes insalubre y pernicioso para los residentes.

A raíz de informes como el anterior y a las 1.313 muertes que sucedieron en dependencias del senado, se realizaron dos investigaciones:

Investigación del Senado

En el año 2014 se creó una comisión investigadora del Servicio Nacional de Menores (Sename) que presentó el: “INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DEL FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES”

Más tarde, el año 2016 convocó otra comisión para investigar las irregularidades del SENAME y analizar la situación actual y ver si las autoridades atendieron las propuestas del informe anterior. Ello se realizó mediante un informe llamado:” INFORME COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE LA FORMA EN QUE LAS AUTORIDADES HAN ATENDIDO LAS PROPUESTAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, POR LA APROBACIÓN DEL INFORME DE LA COMISIÓN INVESTIGADORA DEL SENAME

En el informe de 2016 el ministro de hacienda informa que en 2016 la presidenta anunció un plan para la protección de la infancia vulnerada con un presupuesto de 2.500 millones para la reparación de los centros de menores. También señaló un aumento en los programas de familia de acogida.

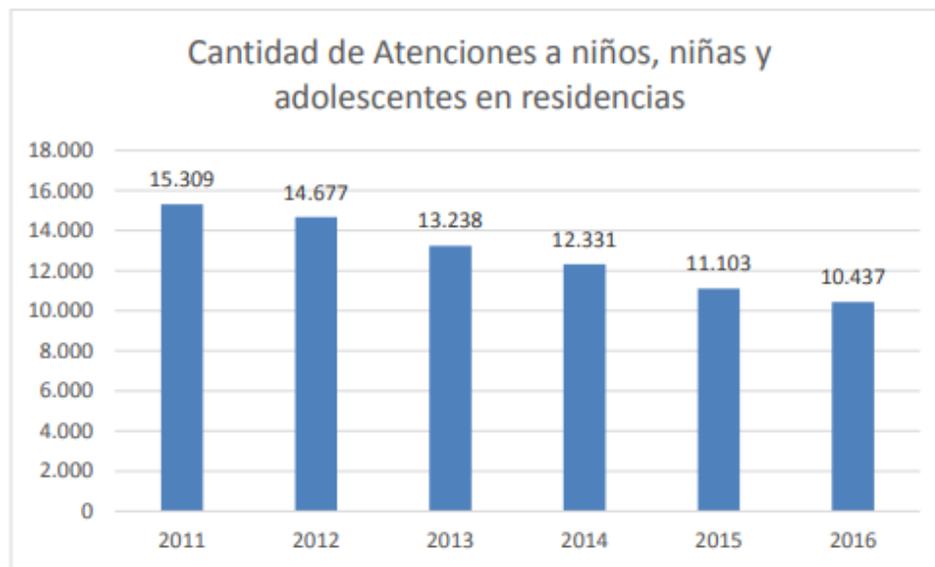
Ese aumento de fondos circunstancial podría ayudar a mejorar las condiciones habitacionales de los menores, sin embargo, el presupuesto de las residencias para el pago de los insumos para el funcionamiento no varía.

A los largo de los últimos años las atenciones en residencias de menores han ido disminuyendo:

Atenciones a Niños, Niñas y Adolescentes en residencias 2011-2016

LINEA	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Residencia	15.309	14.677	13.238	12.331	11.103	10.437

FUENTE: Departamento de Planificación y Control de Gestión, 2016



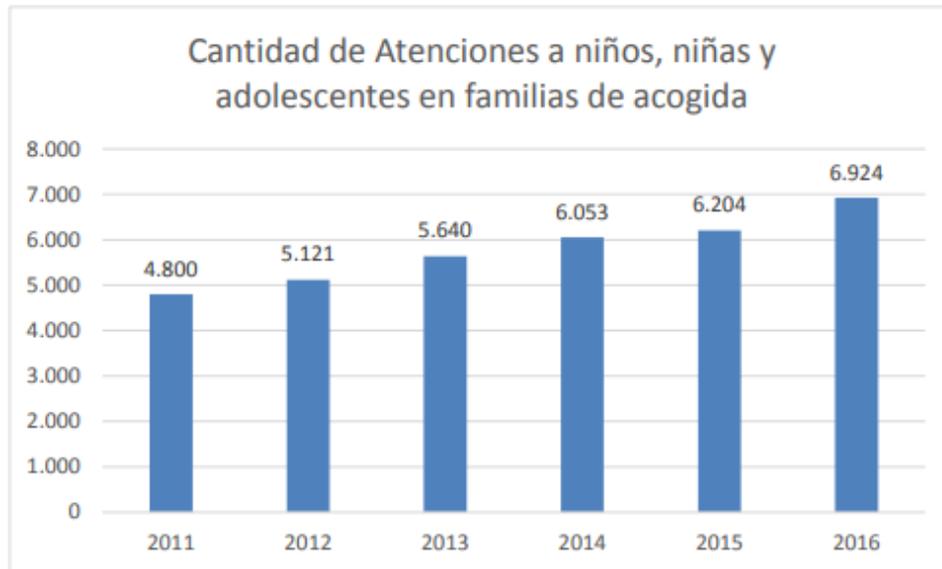
FUENTE: Departamento de Planificación y Control de Gestión, 2016

En cambio el modelo los programas de Familias de Acogida han ido aumentando. Esta tendencia se refleja en el siguiente gráfico:

Atenciones a Niños, Niñas y Adolescentes en Programas Familia Acogida 2011-2016

LINEA	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Familia Acogida	4.800	5.121	5.640	6.053	6.204	6.924

FUENTE: Departamento de Planificación y Control de Gestión, 2016



FUENTE: Departamento de Planificación y Control de Gestión, 2016

Muertes en el Sename desde 2005

Solange Huertas, Directora del Sename, envió un informe a la ministra de justicia con los siguientes datos respecto a los NNA merto desde el año 2005 al 2016:

	Organismos colaboradores	ADMIN. DIRECTA SENAME	TOTAL
Residencias Menores 218	170	40	210
Residencias MAYORES 18	214	1	215
Programas Menores 18	406		406
Programas Mayores 18	21		21
Centros justicia juvenil Menores 18	1	32	33
Centros justicia juvenil Mayores 18	21	1	22
Medio libre Menores 18	216		216
Medio libre Mayores 18	190		190
	1239	74	1.313

Estos datos nos indican que 1.313 niños murieron en el Sename. Si analizamos los datos, vemos que el 94,4% de los menores murieron bajo la tutela de organismos colaboradores mientras que el 5,6% de los niños murieron bajo la administración del Sename.

Los centros administrados por el Sename son aquellos de mayor complejidad, 62 en todo el país: 10 destinados a la protección de menores y 52 a los infractores de la ley que en total. Estos centros atienden al 3,82% de los niños y adolescentes.

Por otro lado, los organismos colaboradores (que tienen el 94,4% de la mortalidad en el sename) tienen en sus cuentas corrientes cerca de 20 mil millones de excedentes de los diferentes programas llevados a cabo.

La explicación de esto excedentes Fue examinada en un análisis interno en el Sename, hay cuatro razones que explican que los dineros destinados a un programa no sean ocupados:

1) Aumento paulatino del saldo debido a que los costos básicos del proyecto se encuentran por debajo de la subvención entregada;

- 2) Pagos retroactivos (de años anteriores) de atenciones y sobre-atenciones, cuyos costos de atención fueron asumidos en su oportunidad por la institución respectiva;
- 3) Fondos para indemnización que no son rebajados de los saldos registrados en las rendiciones de cuenta como concepto Provisión de Indemnización;
- 4) Saldos o excedentes provenientes de proyectos terminados.

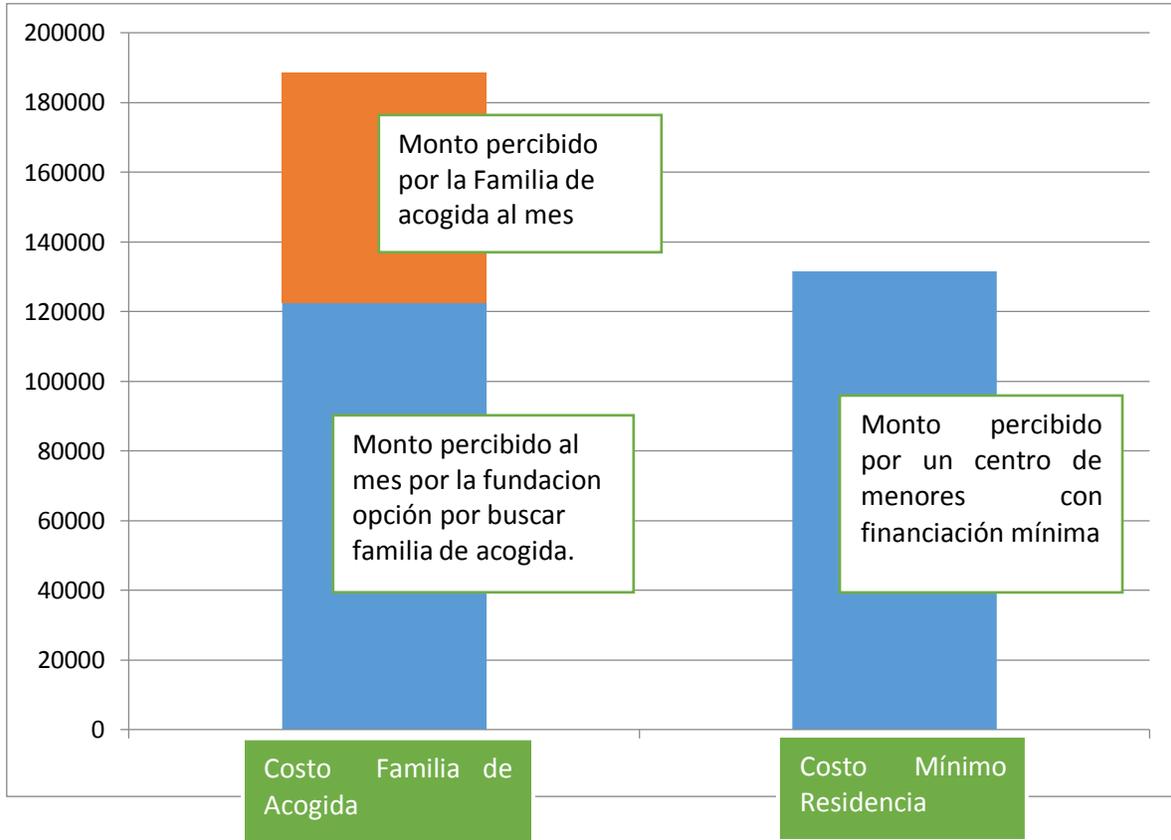
Familias de Acogida

Dada la mala situación del Sename podría ser una buena opción fortalecer los programas de Familias de Acogida, intentando que los beneficiados del proyecto sean los niños o las familias.

Actualmente las familias que reciben a los niños reciben únicamente (como mínimo) el 35% del valor recaudado por la entidad colaboradora. De este modo, los beneficios que deberían ser destinados al niño, quedan en 65% en las arcas de la entidad colaboradora.

Cabe remarcar que el costo por cada familia de acogida es superior al de una residencia, aunque la entidad que se hace cargo de la mantención del niño es básicamente la familia de acogida y no la entidad colaboradora (que recibe los pagos).

Ejemplo práctico de la financiación en un programa de familias de acogida de la corporación opción en comparación con el ingreso mínimo de una residencia del Sename.



Conclusiones

La situación actual de las residencias es bien extraña. Aunque todas las personas que analizaron los centros residenciales coinciden en un análisis similar: que los recursos recibidos por estos centros están por debajo de sus necesidades.



Así pues, podría ser necesaria la existencia de un problema en las residencias de menores del Sename para que año tras año pudiera aumentar la financiación al Sename, que finalmente terminaría en manos de fundaciones, las cuales no trabajan en el ámbito de las residencias.

Debemos agregar también que aunque se pone bajo la mira a las residencias del Sename, únicamente 74 de los NNA murieron en ellas, mientras que 1.274 niños murieron cuando eran atendidos por las diferentes corporaciones.

Bibliografía

<https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=35387&prmTIPO=INFORMECOMISION>

INFORME COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE LA FORMA EN QUE LAS AUTORIDADES HAN ATENDIDO LAS PROPUESTAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, POR LA APROBACIÓN DEL INFORME DE LA COMISIÓN INVESTIGADORA DEL SENAME EN EL AÑO 2014, Y LA SITUACIÓN DE MENORES DE EDAD CARENTES DE CUIDADO PARENTAL

Consultado el 17/07/2017

<http://www.ine.cl/estadisticas/sociales/infancia>

Anuario Estadístico Sename 2015

Consultado el 17/07/2017

https://doc-0g-34-apps-viewer.googleusercontent.com/viewer/secure/pdf/n9tgfvu465lu31sf74gpeq0ee0e55om2/jmu8e52vkoqte3s6k6bqe11q093ppkp2/1500389250000/lantern/02141245962335429363/ACFrOgBCu5EL1oZrV2qxQQbbJB6aghUCzcaBCCIZr_NpmBgLGSt5hdSAV6H38mOuhA6ysNwI5Eox4hDdw4yzAw22L7-KvRcyr_2BxjTqDXtX3OrSTNfkQ5kea0xajFs=?print=true&nonce=1263ap8agmu4o&user=02141245962335429363&hash=a1439qdb671e81qe5jptnh2fmm0o98v2

Informe de Solange Huerta Blanco a Javier Blanco Suarez

Consultado el 17/07/2017

www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto...

BCNMinuta. Acerca del Gasto Fiscal del sename

Consultado el 27/07/2017

<http://www.sename.cl/convenios/convenios.html>

Organismos Colaboradores del sename.

Consultado el 25/07/2017

<http://www.theclinic.cl/2016/09/14/los-millonarios-recursos-que-los-organismos-colaboradores-del-sename-acumulan-en-sus-cuentas-corrientes/>

The Clinic online. Recursos que acumulan los organismos colaboradores.

Consultado el 27/07/2017

http://www.duna.cl/media/2016/09/Primer-informe-de-visitas-a-centros-residenciales_nacional_agosto2016_completo.pdf

Informe de Centros residenciales del poder judicial.

Consultado el 25/07/2017