

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

**PROGRAMA DE DIAGNÓSTICO AMBULATORIO (DAM)
PROGRAMA DE PREVENCIÓN FOCALIZADA (PPF)
PROGRAMA DE INTERVENCIÓN ESPECIALIZADA (PIE)**

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

SERVICIO NACIONAL DE MENORES (SENAME)

**PANELISTAS: LORENA RIVERA (COORDINADORA)
DECIO METTIFOGO
RODRIGO SALAS**

La evaluación presentada en este informe fue elaborada por un Panel de evaluadores externos e independientes, seleccionados vía concurso público, y DIPRES no necesariamente comparte la visión y/o totalidad de las recomendaciones entregadas.

NOVIEMBRE 2020 - JUNIO 2021

**NOMBRE PROGRAMAS:
DIAGNÓSTICO AMBULATORIO - DAM
AÑO DE INICIO: 2007**

**PROGRAMA DE PREVENCIÓN FOCALIZADA – PPF
AÑO DE INICIO: 2013**

**PROGRAMA DE PREVENCIÓN DE INTERVENCIÓN INTEGRAL ESPECIALIZADA – PIE
AÑO DE INICIO: 2006**

**MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS
SERVICIO RESPONSABLE: SERVICIO NACIONAL DE MENORES (SENAME)**

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2017-2020

PRESUPUESTO PROGRAMA DAM AÑO 2021: \$ 12.257 millones¹

PRESUPUESTO PROGRAMA PPF AÑO 2021: \$ 27.096 millones²

PRESUPUESTO PROGRAMA PIE AÑO 2021: \$12.591 millones³

1. Descripción general de los programas

La presente evaluación comprende los siguientes programas ambulatorios del Servicio Nacional de Menores (en adelante SENAME): Diagnóstico Ambulatorio (en adelante DAM), Programa de Prevención Focalizada (en adelante PPF) y el Programa de Intervención Integral Especializada (en adelante PIE).

El SENAME es un organismo gubernamental centralizado, colaborador del sistema judicial y dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Se encarga de la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA), y de los adolescentes entre 14 y 17 años que han infringido la ley. Además, se ocupa de regular y controlar la adopción en Chile. Fue creado por el Decreto Ley N° 2.465 del 10 de enero de 1979 y entró en funciones el 1 de enero de 1980.

La Oferta Programática del SENAME puede entenderse como el conjunto de proyectos ejecutados por los distintos Organismos Colaboradores Acreditados (en adelante OCAs) de SENAME, que han sido reconocidos como tales a través de un acto administrativo del mismo Servicio y que cuentan con financiamiento para el desarrollo de sus labores dirigidas a la atención de NNA, además de los centros que son administrados directamente. Cada programa cuenta con las orientaciones técnicas y administrativas que entregan los lineamientos o estándares mínimos que cada proyecto debe cumplir.

El SENAME cuenta con tres ámbitos de acción, que a su vez tienen diferentes líneas programáticas: i) Protección; ii) Adopción y; iii) Justicia Juvenil. La presente evaluación considera tres programas que pertenecen al ámbito de Protección. Este último comprende, por un lado, los programas de cuidado alternativo, ejecutados tanto vía administración directa como por OCAs, y, por otro lado, de programas ambulatorios. Dentro de los programas ambulatorios se encuentran: a. Línea de Diagnóstico; b. Oficina de Protección de Derechos (OPD); c. Línea de Programas Ambulatorios y de Cuidado Alternativo.

En este contexto, el Diagnóstico Ambulatorio (DAM) corresponde a la Línea de Diagnóstico, siendo el único programa de esta línea; mientras que el Programa de Prevención Focalizada (PPF) y el Programa de Intervención Integral Especializada (PIE) pertenecen a la Línea de los Programas Ambulatorios del ámbito de Protección.

Es importante señalar, que el 22 de diciembre de 2020 se promulga la Ley N° 21.302⁴, que crea el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia y modifica

¹ Ley de Presupuestos Partida 10, Capítulo 07, Programa 01: Subtítulo 24, Ítem 01, Asignación 001

² Ídem nota al pie N°1.

³ Ídem nota al pie N°1.

⁴ Se considera un año de vacancia, entrando en vigencia el 1 de octubre de 2021.

normas legales que indica, que éste será el encargado de proveer la oferta de protección especializada para los NNA gravemente amenazados o vulnerados en sus derechos, siempre con el foco en el bienestar e interés superior del niño y un enfoque familiar, que permita intervenciones integrales y eficaces. Lo anterior no sólo implica cambios organizacionales sino también de la oferta programática del SENAME, de tal forma que algunos programas podrían no tener continuidad o ser objeto de rediseño. En específico, los tres programas incluidos en la presente evaluación no tendrían continuidad⁵. Los programas en ejecución serán traspasados, y continuarán por un período de transición. Es más, el programa PPF cuenta con un programa de reemplazo denominado Programa Multimodal Territorial⁶.

▪ **Objetivos de Fin y Propósito y Componentes**

Los tres programas tienen el siguiente Fin en común:

Contribuir a la prevención, promoción, protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes vulnerados.

Diagnóstico Ambulatorio – DAM

El DAM comenzó el año 2007 y es definido como una “instancia especializada en evaluación jurídico forense⁷, a la que le compete realizar pericias psicosociales en el ámbito proteccional, por orden de los Tribunales de Familia y Tribunales con competencia común en materias de familia o ante sospecha o evidencia de vulneración de derechos de niñez y adolescencia, como también en el ámbito penal, por solicitud de Fiscalía, ante sospecha o evidencia de delitos en contra de NNA”⁸; Excepcionalmente, pueden recibirse derivaciones no judicializadas cuando una autoridad extranjera lo solicite⁹.

Propósito:

Apoyar la toma de decisiones de los solicitantes¹⁰, aportando información mediante la realización de evaluaciones y diagnósticos en el ámbito proteccional¹¹, respecto de las situaciones de niños, niñas y adolescentes presuntas víctimas de vulneración de derechos, constitutivas o no de delito.

⁵ Entrevistas con Subsecretaria de Subsecretaría de la Niñez del Ministerio de Desarrollo Social y Familia y equipos técnicos de Sename.

⁶ Disponible en https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas_nr/74964/2019/12

⁷ La Psicología Jurídico Forense ha sido definida como la “Subespecialidad abocada a dar respuesta a las preguntas psicolegales provenientes del sistema de justicia. En esta línea, es entendida como la ciencia que enseña la aplicación de todas las ramas y saberes de la Psicología frente a las interrogantes de la Justicia, cooperando continuamente con la administración de Justicia, mostrándose en el foro (tribunal), mejorando el ejercicio del Derecho.” Maffioletti, F., Contreras, L., y Coliñir, N. (colab.). (2019). La Psicología Jurídica y el Sistema de Justicia. Valencia: Tirant lo Blanch. p. 36.

⁸ SENAME, Orientaciones Técnicas Línea de Acción Diagnóstico. Modalidad diagnóstico ambulatorio DAM. Departamento de protección y restitución de derechos. Septiembre 2015. p. 4 y SENAME, Orientaciones Técnicas Línea de Acción Diagnóstico. Modalidad diagnóstico ambulatorio DAM. Departamento de protección y restitución de derechos. Septiembre 2019. p. 3.

⁹ SENAME, Orientaciones Técnicas Línea de Acción Diagnóstico. Modalidad diagnóstico ambulatorio DAM. Departamento de protección y restitución de derechos. Septiembre 2015, p. 11 y SENAME, Orientaciones Técnicas Línea de Acción Diagnóstico. Modalidad diagnóstico ambulatorio DAM. Departamento de protección y restitución de derechos. Septiembre 2019, p. 11

¹⁰ Solicitantes pueden ser Tribunales de Familia, Tribunales con competencia común en materias proteccionales, intervinientes en el proceso penal (Fiscalía, Defensoría y Jueces de Garantía u Oral en lo Penal) y entidades extranjeras (como Agencias de adopción, servicios de protección con los que existen convenios de colaboración, consulados).

¹¹ Diagnósticos en el ámbito proteccional corresponden a: Diagnóstico Social, Diagnóstico Psicológico, Diagnóstico Integrado, Diagnóstico de habilidades parentales.

Componente: Pericias forenses proteccionales o para la acción legal realizadas¹²¹³

El componente consiste en la realización de pericias forenses proteccionales y pericias forenses para la acción penal que son elaborados principalmente por psicólogos y trabajadores sociales.

Las pericias forense proteccional corresponden a “la evaluación de las condiciones de protección en que se encuentra el niño(a) o adolescente, para recomendar la adopción de medidas cautelares y/o de protección atingentes a las características del niño(a) o adolescente, de su familia y de las condiciones para el ejercicio de la parentalidad ofrecidas por las políticas de protección universal existentes en el entorno comunitario”¹⁴.

Desde el Tribunal, se realiza una pregunta jurídica que debe ser respondida por los DAM. De este modo se pueden realizar Pericias sobre las condiciones de protección del NNA para emitir un Informe de las condiciones de protección del NNA, la que se realiza a partir de las siguientes actividades: i) revisión documental de todos los antecedentes del NNA en la Red SENAME y los antecedentes judiciales; ii) entrevistas al o los/as adulto/s de la familia a cargo del cuidado del NNA, a terceros (profesionales del intersector, profesionales tratantes, vecinos, otros, y al NNA; iii) aplicación de pruebas psicológicas al NNA en caso de tener que profundizar la evaluación en una determinada área; iv) evaluación del sistema representacional¹⁵¹⁶de apego del o los adultos a cargo; v) solicitud de diagnóstico psiquiátrico de NNA ante la detección de sintomatología de trastornos de salud mental.

Asimismo, se puede realizar una Pericia sobre el ejercicio de la parentalidad¹⁷, para emitir Informe de ejercicio de la parentalidad, la que implica realizar: i) revisión documental, ii) entrevistas a terceros; iii) entrevistas al o los adulto/s responsables del cuidado del NNA; iv) evaluación de las condiciones de vida familiar en visita domiciliaria; v) completar instrumento de evaluación del ejercicio de la parentalidad.

En el caso de pericias psicológica y/o social a NNA víctimas de vulneraciones constitutivas como delitos, se “evalúan el testimonio de niños, niñas y adolescentes y realizan informes de daño psíquico atribuible a una presunta vulneración de derechos constitutiva de delito. (...) Ello se relaciona directamente con el acceso a la justicia de niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos y con evitar la victimización secundaria de éstos en el proceso de investigación y sanción a los agresores”¹⁸. Lo anterior se realiza a con i) una valoración del testimonio, para la cual se puede realizar entrevista investigativa utilizando la guía desarrollada por el Ministerio Público o utilizar la metodología utilizada por el Centro de Asistencia a Víctimas de Atentados Asexuales (CAVAS) de la Policía de Investigaciones de

¹² SENAME, Orientaciones Técnicas Línea de Acción Diagnóstico. Modalidad diagnóstico ambulatorio DAM. Departamento de protección y restitución de derechos. Septiembre 2019

¹³ La Ley 19.968 que crea los Tribunales de Familia refiere en su artículo 46 que “Será aplicable a los informes periciales dispuestos en el artículo 315 del Código Procesal Penal, que señala los contenidos.”

¹⁴ SENAME, Orientaciones Técnicas Línea de Acción Diagnóstico. Modalidad diagnóstico ambulatorio DAM. Departamento de protección y restitución de derechos. Septiembre 2019, p.16

¹⁵ Se refiere al “concepto que el niño tiene de sí mismo y de la figura de apego, los recuerdos de la relación y las expectativas sobre la propia relación. Los modelos representacionales más importantes y significativos son el modelo de sí mismo, entendido como mapa interno que uno construye sobre uno mismo, y el modelo de los otros” (Moreno, R., 2010, p.20). La teoría del apego se define como la tendencia de las personas a desarrollar lazos afectivos significativos por parte de los bebés y sus cuidadores principales. Esta tendencia natural e inicial en la vida se va traduciendo en las conductas que van desarrollando los niños para conseguir proximidad de las figuras de apego, ya sea en momentos de dificultad, miedo o ansiedad. (...) Estas formas de comportamiento surgen a partir de representaciones mentales internalizadas, denominadas estilos de apego (Bowlby, 1969 en Morales Silva, Susana, & Santelices Alvarez, María Pía. (2007). Los Modelos Operantes Internos y sus Abordajes en Psicoterapia. Terapia psicológica, 25(2), 163-172.

¹⁶ Esta evaluación se realiza a través de la aplicación del cuestionario, “*Parental Bonding Instrument*” (PBI) de Parker, Tupling y Brown (1979), que es un cuestionario de autorreporte para adultos que evalúa las relaciones con los padres durante la infancia. Aunque sigue el modelo representacional, en su construcción utiliza las dimensiones de “cuidado” y “sobrepotección” para evaluar estas relaciones y no utiliza las tradicionales dimensiones del apego. A pesar de ello, es posible colegir claras referencias a la teoría de Bowlby y otorga la posibilidad de convertir sus dimensiones en las clásicas categorías de apego (Albala & Sepúlveda, 1997 en SENAME, Orientaciones Técnicas Línea de Acción Diagnóstico. Modalidad diagnóstico ambulatorio DAM. Departamento de protección y restitución de derechos. Septiembre 2019. p. 21).

¹⁷ La parentalidad es entendida como aquella que considera las capacidades y habilidades que ponen en práctica los padres y madres para asegurar a sus hijos sustento, afecto, educación, socialización y protección.

¹⁸ SENAME, Orientaciones Técnicas Línea de Acción Diagnóstico. Modalidad diagnóstico ambulatorio DAM. Departamento de protección y restitución de derechos. Septiembre 2015. p. 6.

Chile. li) Evaluación Psicológica de Daño Psíquico, la cual consiste en valorar las consecuencias sociales y psicológicas (secuelas o lesión psíquica) del delito, establecer y demostrar el nexo causal entre la situación investigada y el daño social, lesiones psíquicas y secuelas emocionales presentes en el sujeto.

De este modo, es posible tener 4 tipos de informes a partir de las pericias penales o proteccionales y según quiénes lo requieran: 1) Tribunales de Familia y 2) Fiscalía. En el caso de solicitudes de entidades extranjeras, se entrega el tipo de informe que se solicite, en el marco del rango de acción de un DAM.

1. Tribunales de familia: Informe de condiciones de protección del niño/a o adolescente e Informe del Ejercicio de la Parentalidad.
2. Fiscalía: Informe de Valoración del Testimonio e Informe de Evaluación Psicológica del Daño.

El proceso de producción de este servicio comienza con el NNA que ingresa a un proceso diagnóstico tras la orden emitida por un Tribunal de Familia o Fiscalía. Este proceso de diagnóstico finaliza con el envío del resultado de la evaluación diagnóstica proteccional al Tribunal correspondiente. La evaluación aporta antecedentes para que la Jueza o Juez tome la medida más adecuada para la situación proteccional del NNA, que puede incluir la derivación a oferta de protección pertinente especializada y/o a otras prestaciones sociales, si la situación de vulneración lo amerita, así como puede evitar la internación innecesaria, cuando es posible la protección en el medio familiar y comunitario.

Los proyectos se ejecutan durante todo el año y, tienen una duración máxima de 3 años, la que está establecida en los Convenios. Son implementados en todas las regiones del país, teniendo un alcance de 79 proyectos al año 2020. En noviembre de 2020 se publicó el Séptimo concurso público de proyectos para la Línea de acción: diagnóstico, modalidad diagnóstico ambulatorio (DAM), desconociéndose el proceso y programación de traspaso a la nueva oferta asociada al nuevo Servicio.

Programa de Prevención Focalizada – PPF

El PPF comenzó el año 2013. Es una intervención que busca atender “situaciones de mediana complejidad que afectan a NNA de un territorio determinado, entendiendo por mediana complejidad la presencia de situaciones y/o conductas que se constituyen en evidentes señales de alerta de cronificación de vulneraciones de derechos ya presentes, que provocan daño y/o amenazan los derechos de niños/as y adolescentes, y que se manifiestan a nivel familiar”.

Las vías de ingreso al programa son las siguientes:

- Derivación de la Red SENAME, como Oficinas de Protección de Derechos, entre otros.
- Derivación de las redes locales, como establecimientos educacionales, centros de salud, Municipio, otros programas u organizaciones del territorio.
- Demanda espontánea
- Detección directa del equipo interventor
- Derivaciones de Tribunales de Familia o con competencia común de aquellos niños, niñas y adolescentes que cumplan con la definición del sujeto de atención.

Propósito: Niños, niñas y adolescentes menores de 18 años víctimas de vulneraciones de derechos asociadas a una mediana complejidad¹⁹, interrumpen las vulneraciones de derechos de las que han sido víctimas, favoreciendo la reparación²⁰ del daño.

Los bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa son 3. Se desprenden del Plan de Intervención Individual (PII) que elabora una dupla psicosocial (psicólogo/a y de

¹⁹ Se entenderá por vulneraciones de mediana complejidad aquellas como negligencia moderada, testigo de violencia intrafamiliar no constitutiva de delito, maltrato físico y/o psicológico moderado.

²⁰ La reparación se entiende como un abordaje que busca que los sujetos “puedan disponer de nuevo de su existencia sin terror, sin arbitrariedades sin impunidad, puedan transformar esas afectaciones y trascender de una condición de víctima a sujeto de derechos. (Rebolledo; Rondón, 2010, p. 49)

trabajador/a social), a partir del diagnóstico inicial de la situación completa (individual, familiar, comunitaria) de cada NNA. El PII corresponde a un instrumento de planificación y seguimiento de cada NNA atendido/a en tanto comprende el diagnóstico, los objetivos de intervención para cada componente y las actividades que se utilizarán para lograrlos, indicando su frecuencia y simultaneidad, resultados intermedios esperados y plazo estimado para lograr dichos objetivos.

Componente 1: Niñas, niños y adolescentes reciben atención psicosocial integral en consideración de sus recursos, necesidades y etapas del desarrollo

A nivel personal o individual se busca “fortalecer los recursos personales de los niños, niñas y adolescentes en consideración a la etapa del desarrollo en la que se encuentran. Para ello, se requiere identificar los factores protectores y o recursos que ha utilizado para hacer frente a la vulneración y que requerirían ser potenciados para superar dicha vulneración. Como también, los factores de riesgo presentes en el niño, niña o adolescente que han contribuido a la mantención de la o las vulneraciones de derecho”.

El componente es ejecutado por una dupla de psicólogo/a y de trabajador/a social. El tiempo de ejecución para cada una de las actividades se estipula en cada PII, debiendo ejecutar al menos 1 sesión semanal con el NNA. El tiempo de duración de la intervención individual puede durar entre 6 a 10 meses.

Componente 2: Adultos responsables de NNA reciben atención psicosocial con foco en la superación de la vulneración de derechos, fortaleciendo sus competencias parentales o marentales.

Se considera que la intervención con la familia “centrada en el fortalecimiento de competencias parentales y marentales²¹ es crucial e ineludible para lograr la reparación del daño y la restitución de los derechos vulnerados de los niños/as y adolescentes²².”

El componente es ejecutado por una dupla de psicólogo/a y de trabajador/a social.

El tiempo de ejecución para cada una de las actividades se estipula en cada PII, debiendo ejecutar al menos una sesión semanal con la familia y/o adulto responsable. El tiempo de duración de este componente es de 6 a 10 meses.

Componente 3: Profesionales del programa realizan gestiones de redes intersectoriales como parte del plan de intervención de los NNA

Este componente, se desarrolla en el nivel sociocomunitario. Contempla gestiones que los profesionales de los programas efectúan en la red intersectorial (pública y privada) para generar mejores condiciones de vida a los NNA y/o sus familias. Los ámbitos que comprende incluyen el educacional, de salud, de asesoría legal y jurídica, protección social, etc.²³. Al igual que en los demás componentes, las actividades de éste se enmarcan en el plan de intervención individual (PII) de cada NNA.

Asimismo, también se busca incorporar a personas del entorno familiar y/o socio-comunitario que puedan, por un lado, apoyar el ejercicio de la parentalidad/marentalidad, y por otro, constituirse en co-garantes de derechos del niño/a o adolescente. A estas personas se les invita a participar de espacios de formación y/o información individual y/o grupal²⁴, por ejemplo, en los cuales se aborde los derechos de la niñez y adolescencia, características de la etapa del desarrollo en la cual se encuentre el niño/a o adolescente, u otros temas acordes al plan de intervención. Es importante que estos co-garantes sean

²¹ Es el conjunto de capacidades que permiten a los padres (o adultos a cargo) afrontar de modo flexible y adaptativo la tarea vital de ser padres (o madres), de acuerdo con las necesidades evolutivas y educativas de los hijos e hijas y con los estándares considerados como aceptables por la sociedad, y aprovechando todas las oportunidades y apoyos que les brindan los sistemas de influencia de la familia para desplegar dichas capacidades

²² Op. cit.p. 20

²³ Por ejemplo, establecimientos educacionales, CESFAM, OPD, Programas municipales

²⁴ Mayor detalle disponible en planes de trabajo e informes de actividades en carpetas individuales, a las cuales el panel de evaluación no tuvo acceso. Dicha información no se encuentra registrada en SENAINFO.

identificados por el niño/a o adolescente como un adulto protector y por las familias como un apoyo en el ejercicio de su parentalidad/marentalidad.

En el nivel sociocomunitario “el aporte que realiza este Programa es identificar y potenciar recursos o posibles recursos²⁵ que, por un lado, apoyen en el ejercicio de la parentalidad/marentalidad a los adultos a cargo de la crianza y, por otro, que los niños/as puedan contar con otros adultos significativos que puedan protegerlos y a quienes puedan recurrir. Los cuales, además, puedan apoyar la sustentabilidad de los cambios producidos, una vez que los usuarios/as egresen del programa”²⁶.

Se espera que las familias queden conectadas con redes que cuenten con estrategias a implementar una vez egresados y los NNA cuenten con nuevos co-garantes de derechos.

Este componente tiene una duración de 6 a 10 meses.

El egreso exitoso se produce cuando el equipo interventor evalúa que se cumplieron los objetivos principales del PII y, en consecuencia, se han logrado superar las vulneraciones de derechos vivenciadas que originaron el ingreso al programa. En el caso que el juez haya hecho la derivación, es quien debe decretar su egreso, una vez solicitado por los equipos interventores de las OCAS. El equipo interventor debe realizar un informe de egreso que derivará al ente derivador. La instancia del egreso, contempla, una revisión del equipo interventor con el niño/a o adolescente, su familia y los co-garante la ejecución general del PII: los logros percibidos, dificultades y aprendizajes, y nuevamente se evalúa si se requiere la inserción de los NNA o sus familias en instancias comunitarias u otros programas institucionales.

El proyecto y sus componentes se ejecutan durante todo el año y son implementados en todas las regiones del país y tienen una duración máxima de 5 años, la que está establecida en los Convenios. El año 2020 hubo 295 proyectos PPF.

Programa de Intervención Integral Especializada – PIE

El PIE comenzó su ejecución el año 2006. El programa está dirigido a niños, niñas y adolescentes menores de 18 años quienes producto de las vulneraciones de derechos crónicas presentan sintomatología y problemas de integración social como transgresión de derechos de otras personas, consumo de drogas, deserción escolar y /o prácticas abusivas de carácter sexual.

El PIE busca “otorgar intervención reparatoria²⁷ frente a circunstancias de graves vulneraciones de derechos, que atentan gravemente contra el normal desarrollo del niño, niña o adolescente”²⁸. Se centra en las interrupciones de las vulneraciones, el desarrollo de competencias de los adultos a cargo para el ejercicio de la protección, y la intervención psicosocial y terapéutica reparatoria con los niños, niñas y adolescentes. Todo lo anterior se realiza en coordinación con sectores complementarios (salud, educación, Protección Social, entre otros), con los que se busca desarrollar trabajo en red, que se concreta en un Plan de Intervención Individual con responsabilidades compartidas”^{29 30}.

Propósito: Niños, niñas y adolescentes menores de 18 años víctimas de vulneraciones de derechos de alta complejidad interrumpen trayectorias de vulneración de derechos favoreciendo la reparación del daño.

²⁵ Recursos emocionales, personales, intelectuales, redes familiares, entre otros.

²⁶ SENAME, Orientaciones Técnicas Programa de Prevención Focalizada para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos (PPF). Marzo 2019. p. 30.

²⁷ SENAME refiere que el concepto de reparación “alude a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, marco en el que es entendida como un proceso de restitución de la dignidad” (SENAME, Orientaciones Técnicas Línea Programas. Programas de Intervención Integral Especializada (PIE). Julio 2019. p. 2).

²⁸ SENAME, Orientaciones Técnicas Línea Programas. Programas de Intervención Integral Especializada (PIE). Julio 2019, p.2.

²⁹ Las responsabilidades compartidas dicen relación con que no puede atribuirse a un sector en particular la solución de la problemática de la situación abordada.

³⁰ SENAME, Orientaciones Técnicas Línea Programas. Programas de Intervención Integral Especializada (PIE). Julio 2019, p.11.

Las vías de ingreso al programa son las siguientes:

- Derivación de la Red SENAME, como Oficinas de Protección de Derechos, entre otros.
- Derivación de las redes locales, como establecimientos educacionales, centros de salud, Municipio, otros programas u organizaciones del territorio.
- Demanda espontánea
- Detección directa del equipo interventor.
- Derivaciones de Tribunales de Familia o con competencia común de aquellos niños, niñas y adolescentes que cumplan con la definición del sujeto de atención.

Los bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa se desprenden de un Plan de Intervención Individual (PII) que elabora la dupla psicosocial en conjunto con el niño, niña o adolescente, a partir del diagnóstico inicial de la situación completa (individual, familiar, comunitaria) de cada NNA. El PII corresponde a un instrumento de planificación y seguimiento de cada NNA atendido/a, en tanto comprende el diagnóstico, los objetivos de intervención para cada componente y las actividades que se utilizarán para lograrlos, indicando su frecuencia y simultaneidad, resultados intermedios esperados y plazo estimado para lograr dichos objetivos.

Componente 1: Niñas, niños y adolescentes reciben atención psicosocial integral en consideración de sus recursos, necesidades y etapas del desarrollo.

El objetivo de este componente es que “el niño, niña o adolescente resignifique³¹ su experiencia de grave vulneración de derechos, y este logro se exprese en la superación de sintomatología y de las dificultades en la integración social”³². Busca “fortalecer los recursos personales de los niños, niñas y adolescentes en consideración a la etapa del desarrollo en la que se encuentran. Para ello, se requiere identificar los factores protectores y o recursos que ha utilizado para hacer frente a la vulneración y que requerirían ser potenciados para superar dicha vulneración. Como también, los factores de riesgo presentes en el niño, niña o adolescente que han contribuido a la mantención de la o las vulneraciones de derecho”³³.

Las actividades señaladas son realizadas por una dupla de psicólogo/a y de trabajador/a social que debe determinar si las vulneraciones implican solicitar medida de protección (ingreso a cuidado alternativo) y/o iniciar procesos penales asociados (hacia los adultos de vulneraciones constitutivas de delito).

El tiempo de ejecución para cada una de las actividades se estipula en cada PII, debiendo ejecutar al menos 1 sesión semanal con el NNA. Se estima que la intervención individual debiese durar 12 meses³⁴.

Componente 2: Adultos responsables de NNA reciben atención psicosocial con foco en la superación de la vulneración de derechos, fortaleciendo sus competencias parentales o marentales.

El objetivo de este componente es evitar la reiteración de acciones u omisiones que afectan el desarrollo del niño(a) o adolescente y ampliar y/o fortalecer habilidades del adulto para garantizar la protección. Esto se justifica bajo el supuesto de que fortaleciendo las competencias parentales y marentales de los adultos responsables de los NNA se estaría promoviendo el ejercicio de los derechos que fueron vulnerados y que motivaron el ingreso y la intervención del programa³⁵.

Parte esencial de este trabajo con los adultos es que asuman la responsabilidad en el maltrato pasivo o activo del NNA, abordando primero la responsabilización y luego su

³¹ La resignificación es entendida como aquella que implica un cambio en torno al significado que el sujeto da a la experiencia vivida, incorporando nuevos contenidos que contribuyan a una comprensión del acontecimiento que sea más adaptativa y favorezca la coherencia interna, en la medida que no se constituya en el núcleo central de la vivencia del sí mismo, pero sí sea integrada dentro de la historia vital

³² SENAME, Orientaciones Técnicas Línea Programas. Programas de Intervención Integral Especializada (PIE). Julio 2019. p.34

³³ SENAME, Orientaciones Técnicas Línea Programas. Programas de Intervención Integral Especializada (PIE). Julio 2019. p. 20

³⁴ No se cuenta con información de duración efectiva.

³⁵ SENAME, Orientaciones Técnicas Línea Programas. Programas de Intervención Integral Especializada (PIE). Julio 2019. p.28

disposición a colaborar con la intervención. La intervención con la familia de origen u otro adulto que ejerza rol de cuidado permanente se realiza desde el ingreso hasta el egreso de la modalidad. La fase de egreso implica revisar con los usuarios los logros alcanzados, los avances y cambios observados por los adultos y NNA. La evaluación de los logros se realiza a partir de una nueva aplicación del instrumento utilizado para el diagnóstico.

El componente es ejecutado por una dupla de psicólogo/a y de trabajador/a social y el tiempo de ejecución para cada una de las actividades se estipula en cada PII, debiendo ejecutar al menos 1 sesión semanal con la familia y/o adulto responsable. Si se ven cumplidos los objetivos se solicita el egreso a los Tribunales de Familia y en caso de requerirse apoyo, es posible coordinarse con el PPF para pedir un seguimiento e incorporar esta sugerencia en el informe de egreso. La intervención debiese durar 12 meses.

Componente 3: Profesionales del programa realizan gestiones de redes intersectoriales como parte del plan de intervención de los NNA

La gestión intersectorial y el trabajo en redes son transversales durante toda la intervención. Las Orientaciones Técnicas del programa señalan que “durante la etapa de instalación del proyecto se debe construir un catastro de organizaciones presentes en el territorio y establecer protocolos de colaboración con programas de protección universal y especial de derechos³⁶, relacionados con ámbitos complementarios para la intervención con el niño(a) o adolescente y con el adulto a cargo³⁷.”

El componente es realizado por una dupla de psicólogo/a y de trabajador/a social. El tiempo de ejecución para cada una de las actividades se estipula en cada PII, debiendo ejecutar al menos 1 sesión mensual de habilitación de redes con la familia y/o adulto responsable y el NNA. El plazo de ejecución del componente es de 12 meses.

El marco Legal que sustenta los tres programas es la Ley de Tribunales de Familia (Ley 19.968 de 2004) y la Ley de Subvenciones (Ley 20.032 de 2005)

Aspectos transversales a los tres programas

Los tres programas cuentan con orientaciones técnicas y administrativas, que establecen los estándares mínimos que deben cumplir las OCAS en la intervención de los NNA. Esto contempla enfoques transversales (género, interculturalidad, inclusión e intersectorialidad), características del modelo de intervención con sus respectivos objetivos, descripción de los componentes, perfiles de los equipos de trabajo, sistema de supervisión y monitoreo, sustento teórico, se sugieren instrumentos de evaluación, entre otras cosas.

Los tres programas son supervisados técnicamente y financieramente. La supervisión técnica es realizada por la Unidad de Protección de Derechos (UPRODE) de cada Dirección Regional de SENAME, la que realiza visitas a terreno, aplicando informes de proceso incluidos en el Módulo de Supervisión de SENAINFO; por su parte, la supervisión financiera es realizada por la Unidad de Supervisión Financiera de cada Dirección Regional, que controla los gastos del proyecto, y por el Departamento de Protección de Derechos, que realiza una asesoría y retroalimentación a los UPRODE.. En los programas ambulatorios la supervisión se realiza de manera bimensual (línea de diagnóstico - DAM) o trimestral (PIE y PPF).

▪ **Población objetivo y beneficiarios efectivos**

Diagnóstico Ambulatorio- DAM

Población Objetivo: NNA menores de 18 años, que, por su situación de grave vulneración de derechos o sospecha fundada de grave vulneración, asociada a algún nivel de daño y/o victimización, requieran ser evaluados por solicitud de Tribunales de Familia y/o Fiscalías.

³⁶ Por ejemplo, programa universal de consumo de drogas (SENDA), apoyo escolar, Cefam, etc.

³⁷ SENAME, Orientaciones Técnicas Línea Programas. Programas de Intervención Integral Especializada (PIE). Julio 2019. p.35

Beneficiarios efectivos: NNA, menores de 18 años a quienes se les está realizando o realizó la evaluación solicitada en el año correspondiente³⁸.

Cuadro 1: Población Objetivo y Beneficiarios Efectivos Período 2017-2020
DAM

Año	Población Objetivo ⁽²⁾	Beneficiarios Efectivos
2017	s,i. ³⁹	28.443
2018	37.198	31.205
2019	49.067	34.698
2020	50.070	28.873
Total 2017-2020		123.219

Fuente: SENAINFO.

Población Objetivo: Atendidos más listas de espera. ⁽²⁾ Información no disponible para 2017.

En el caso de DAM la distribución de beneficiarios efectivos por sexo es del orden de un 45% hombres y un 55% de mujeres durante todo el periodo. Siendo el único programa evaluado que tiene una mayor proporción de mujeres dentro de sus atendidos. De acuerdo a la distribución de los atendidos según tramo etario, se observa que para los DAM dos tercios de estos tienen entre 4 y 13 años, mientras que un 13% tiene entre 0 y 3 años, y 21% entre 14 y 17. En términos de distribución por causal de ingreso, en el caso de los DAM más del 80% de los NNA ingresa al proceso de diagnóstico por “Vulneración de derechos en estudio”, lo que se ajusta al diseño del programa. La concentración de casos es consistente con la población que tiene cada región donde la Región Metropolitana, la Región de Valparaíso y Biobío concentran la mayor proporción de NNA atendidos.

Programa de Prevención Focalizada – PPF

Población objetivo: NNA menores de 18 años, víctimas de vulneraciones de mediana complejidad en el contexto familiar no constitutiva de delito (testigo de violencia intrafamiliar, maltrato psicológico y/o físico leve a moderado, negligencia moderada), que acuden personalmente con sus familias o sean derivados por las Oficinas de Protección de Derechos-OPD, establecimientos u otras instancias locales.

Beneficiarios efectivos: NNA menores de 18 años que están siendo atendidos por el programa o fueron atendidos en el año correspondiente.

Cuadro 2: Población objetivo y beneficiarios efectivos PPF

Año	Población Objetivo	Beneficiarios Efectivos	% Beneficiarios respecto a Población Objetivo
2017	47.754	50.542	106%
2018	52.708	54.579	104%
2019	54.579	54.855	101%
2020	51.438	51.438	100%
Total 2017-2020	206.479	211.414	
% Variación 2017-2020	7,7%	1,8%	

Fuente: SENAINFO

Población Objetivo: NNA atendidos más listas de espera.

En el caso del PPF la distribución de beneficiarios efectivos según sexo es de 52% de hombres y 48% de mujeres. Según tramos etarios 36% se concentra en el tramo de 9 a 13 años, 34% en el tramo de 4 a 8 años, 18% en el tramo de 14 a 17 años y 11,3% en el tramo de 0 a 3 años. La concentración de casos es consistente con la población que tiene cada región donde la Región Metropolitana, la Región de Valparaíso y Biobío concentran la mayor proporción de NNA atendidos. En el caso del PPF las causales de ingreso de los NNA al programa son diversas, existiendo la categoría “Por orden del Tribunal”, lo que

³⁸ Cuantificación provista por SENAME a partir de datos SENAINFO

³⁹ La institución no explicó por qué no se cuenta con esta cifra.

significa que no especifica la causal (13,21% de los casos). La causal más frecuente es la de negligencia (negligencia leve un 19,49% y negligencia moderada un 29,37%). Las causales identificadas corresponden a lo establecido en el diseño del programa, sin poder conocer el detalle de lo incluido en la causal “Por Orden del Tribunal”.

Programa de Intervención Integral Especializada – PIE

Población objetivo: NNA menores de 18 años víctimas de graves vulneraciones de derecho como negligencia grave, abandono, explotación en peores formas de trabajo infantil, explotación sexual y transgresión de derechos de otras personas y cumplen criterios de priorización (NNA mayores de 10 años, NNA que se encuentran en residencias y presentan prácticas abusivas de carácter sexual son prioridad de ingreso a la intervención especializada realizada por PIE en los territorios que no cuentan con oferta específica en el tema; completados los cupos que dispone el programa, se generan listas de espera que serán atendidas por liberación de cupos en el orden de solicitud de ingreso).

Beneficiarios efectivos: NNA menores de 18 años que están siendo atendidos por el programa o fueron atendidos en el año correspondiente.

Cuadro 3: Población objetivo y beneficiarios efectivos PIE

Año	Población Objetivo	Beneficiarios Efectivos	% Beneficiarios respecto a Población Objetivo
2017	45.666	11.620	25%
2018	49.252	12.030	24%
2019	51.149	11.559	23%
2020	12.500	10.602	85%
Total 2017-2020	158.567	45.811	
% Variación 2017-2020	72,6%	8,7%	

Fuente: SENAINFO

Población objetivo: Considera atendidos más listas de espera.

En el caso de PIE la participación de los hombres en el total de los NNA atendidos es mayor que la de las mujeres; en el caso de PIE y alcanza el 60%. Respecto a la distribución por tramo etario, en el caso del PIE, la mayor parte de los casos atendidos se concentra en el tramo de 14 a 17 años (62,4%), 18,9% en el tramo de 9 a 13 años, 12% en el tramo de 18 años y más. 5,2% en el tramo de 4 a 8 años. La concentración de casos es consistente a la población que tiene cada región donde la Región Metropolitana, la Región de Valparaíso y Biobío concentran la mayor proporción de NNA atendidos. Al evaluar las causales de ingreso, un 63,5% de las causales de ingreso de los NNA como “Víctimas de negligencia grave” y un 24,6% como “Protección por orden del Tribunal” (sin detallar la causal), sin que el panel haya podido acceder a una muestra de carpetas para poder identificar empíricamente cuáles son los tipos de negligencia o las razones de la orden de protección del Tribunal, por lo que no se cuenta con información más detallada. Las causales identificadas corresponden a lo establecido en el diseño del programa

▪ **Identificación de las fuentes de financiamiento**

El presupuesto que permite financiar el desarrollo de los programas proviene de dos programas presupuestarios distintos, ambos pertenecientes a la partida 10, capítulo 07: el programa 01 “Servicio Nacional de Menores” y el programa 02 de “Administración Directa y Proyectos Nacionales”. En el caso del primer programa, los recursos que financian los tres programas corresponden específicamente a transferencias del subtítulo 24, ítem 01 asignación 001 “Subvención de proyectos del área de protección a menores”, mientras que, en el caso del segundo, se trata de montos de los subtítulos 21, 22, 29 y 31 mediante los cuales se financian acciones necesarias para dar soporte institucional a la ejecución de los tres programas evaluados.

En el caso del DAM la asignación específica al programa corresponde a 85,5% del total del presupuesto del 2021. Los aportes de la institución responsable son de 13,6% y los aportes en presupuesto de otras instituciones corresponde al 0,87%.

En el caso del PPF la asignación específica al programa corresponde a 84,3% del total del presupuesto del 2021. Los aportes de la institución responsable son de 13,4% y los aportes en presupuesto de otras instituciones corresponde al 2,3%.

En el caso del PIE la asignación específica al programa corresponde a 84,1% del total del presupuesto del 2021. Los aportes de la institución responsable son de 13,4% y los aportes en presupuesto de otras instituciones corresponde al 2,6%.

Se puede destacar que hubo durante el periodo una disminución del presupuesto de un 5,8% (DAM), 10,2% (PPF), 19,4% (PIE) en el total de sus fuentes presupuestarias de financiamiento. Principalmente de los aportes de otras instituciones públicas. Ninguno de los programas recibe aportes extrapresupuestarios. Sobre esta disminución, es importante señalar que a partir del año 2020 se observa una reducción importante en el presupuesto inicial de los programas, que alcanza una magnitud del 23%. Esta importante reducción no es el fruto de una reducción efectiva del presupuesto, sino que más bien de un cambio en la metodología de reporte financiero acordada entre la DIPRES, el MDSF y el Servicio. Este cambio se relaciona con la gestión presupuestaria del 80 bis, mediante la cual a partir de 2020 SENAME no incluye en su presupuesto inicial los montos asociados al pago de sobrecupos, sino que los va sumando paulatinamente durante el año

Cuadro N° 1 Fuentes de Financiamiento DAM de los Programas DAM/PPF/PIE 2017-2021 (miles de \$2021)

	Fuentes de Financiamiento	2017	2018	2019	2020	2021	Variación
							2017-2021
DAM	1.1. Asignación específica al Programa (24.01.001)	10.671.807	12.270.665	13.285.055	10.980.946	10.482.585	-1,8%
	1.2. Aportes <i>institución responsable</i> (subtítulos 21, 22, 23, 29 y 31)	2.010.063	2.210.649	2.513.049	1.738.513	1.667.584	-17,0%
	1.3. Aportes en presupuesto de <i>otras instituciones públicas (Tesoro público)</i>	335.242	258.602	301.128	136.303	106.525	-68,2%
	Total	13.017.112	14.739.916	16.099.232	12.855.763	12.256.694	-5,8%
PPF	1.1. Asignación específica al Programa (24.01.001)	24.223.691	26.140.387	27.775.472	24.757.528	22.846.969	-5,7%
	1.2. Aportes <i>institución responsable</i> (subtítulos 21, 22, 23, 29 y 31)	4.648.165	5.046.674	5.332.605	4.349.681	3.634.716	-21,8%
	1.3. Aportes en presupuesto de <i>otras instituciones públicas (Tesoro público)</i>	1.293.743	1.043.797	1.167.045	552.192	614.652	-52,5%
	Total	30.165.599	32.230.858	34.275.122	29.659.400	27.096.337	-10,2%
PIE	1.1. Asignación específica al Programa (24.01.001)	12.388.438	13.052.253	13.530.098	10.392.005	10.584.913	-14,6%
	1.2. Aportes <i>institución responsable</i> (subtítulos 21, 22, 23, 29 y 31)	2.499.933	2.439.755	2.590.100	2.294.837	1.683.950	-32,6%
	1.3. Aportes en presupuesto de <i>otras instituciones públicas (Tesoro público)</i>	729.492	590.189	69.632	303.920	321.647	-55,9%
	Total	15.617.863	16.082.197	16.189.830	12.990.762	12.590.510	-19,4%
	Total	58.800.574	63.052.971	66.564.185	55.505.925	51.943.541	-12%

Fuente: Anexo 5

2. Resultados de la Evaluación

▪ Justificación del programa

Respecto del diseño de los tres programas evaluados, es posible señalar que éstos abordan una necesidad concreta: la vulneración de derechos que sufren NNA. Esto se traduce en que son víctimas de distintos tipos de violencias, maltratos, negligencia, lo que trae graves consecuencias en sus vidas (afectar su desarrollo y crecimiento, deteriorar las relaciones con sus padres y con sus pares, impactar negativamente en el rendimiento escolar, generar problemas de salud mental y salud física y terminar teniendo mayor consumo de alcohol y drogas) y para la sociedad en general (costos sociales y económicos). Lo anterior justifica la intervención del Estado por el impacto de la violencia a nivel individual y social.

En el caso específico del DAM, a la anterior necesidad, se suma la de que los jueces y juezas, requieren de una pericia o diagnóstico especializado que les entregue información oportuna y de calidad sobre el estado de NNA supuestamente vulnerados para poder tomar decisiones informadas respecto de qué decisiones tomar frente a dichos NNA. No obstante, no es posible medir la necesidad que tienen los jueces de información especializada para tomar sus decisiones respecto de las medidas a aplicar para cada niño/a que ingresa al sistema judicial, ni tampoco la magnitud de casos que revisan. Esto, porque se desconoce el número de NNA que ingresan al sistema judicial, y que requieren alguna medida de protección.

Para efectos de esta evaluación se reformuló la población potencial del PPF y PIE, a partir de la Primera Encuesta Nacional de Polivictimización en Niños, Niñas y Adolescentes (2017) de la Subsecretaría de Prevención de Delitos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Esto porque en el caso del PIE y PPF, pese a que es medible la necesidad y se cuenta con diagnósticos para ambos programas, la información de éstos está desactualizada, lo que no entrega un diagnóstico claro de la problemática que buscan solucionar. Existen diferentes encuestas realizadas por Unicef, MDSyF, la Subsecretaría de Prevención del Delito realizadas durante la última década, y también datos administrativos que entregan información valiosa, pero el Estado no cuenta con un instrumento concreto que mida en el tiempo la variación de esta problemática ni sus consecuencias.

En relación a la estrategia del DAM, ésta es una iniciativa programática acotada que no tiene intervención. El panel la considera pertinente ya que da respuesta a la necesidad de apoyar a quienes toman las decisiones en los Tribunales de Familias sobre aquellos casos que supuestamente han sido gravemente vulnerados en sus derechos. No obstante, a partir del análisis horizontal de su diseño, es posible señalar que los indicadores generados para evaluar el desempeño del propósito y del componente no permiten dar cuenta del logro ni de la calidad de los productos que se generan. Por lo que son importantes aspectos de mejora para un seguimiento y monitoreo.

Por su parte, en cuanto a la estrategia del PPF y del PIE, el panel considera que su pertinencia es parcial. Si bien cada uno de sus componentes cuentan con el sustento teórico sobre los ámbitos de acción que se abordan (nivel individual NNA, adulto responsable y nivel sociocomunitario asociado al modelo ecológico de Bronfenbrenner) y son pertinentes para contribuir al logro del propósito, no es posible dar cuenta de cómo abordan las causas del problema identificado y cómo se articulan entre ellos para cumplir el objetivo. En otras palabras, no se entrega evidencia empírica que respalde la elección de éstos de manera aislada y como un modelo articulado, y de cómo se adapta a la realidad de Chile y las particularidades de su territorio. En relación al componente de gestión de redes, como está planteado en su diseño refiere más a actividades a desarrollar y ni PPF ni PIE compromete algún producto asociado a las gestiones realizadas, por lo que el panel considera que tal cual está formulado no es posible considerarlo un componente. Adicionalmente, resulta complejo de operacionalizar los conceptos que se abordan en la estrategia tanto de PPF y PIE, por ejemplo, la interrupción de las vulneraciones, la evitación de la cronificación, los recursos resilientes o la capacidad de resignificar el maltrato. Por último, no queda claro cómo se incluyen los enfoques transversales en la estrategia de los dos programas, si bien se entregan lineamientos teóricos, no se explicita cómo se trabaja en cada uno de los componentes y la estrategia no entrega en sus orientaciones información adicional sobre la cuantificación de la población que atienden según género, discapacidad, pertenencia a alguna etnia y/o población migrante, lo cual se considera relevante para que posteriormente las OCAS puedan elaborar sus propuestas de intervención.

Asimismo, los indicadores de PPF y PIE construidos para su monitoreo, en algunos casos, no son pertinentes en su diseño y por lo tanto no permiten medir el logro del propósito y de sus componentes, por ejemplo, se presenta un indicador relativo al cumplimiento de los objetivos del PII, sin embargo, se desconoce cuántos y cuáles son los objetivos que se están evaluando, o en el caso de los componentes, el indicador referido a las atenciones que se entrega dice relación solamente con el cumplimiento de una atención psicosocial individual, cuando en las orientaciones técnicas se estipula una atención semanal durante el proceso de intervención. A esto se suma que, en algunos casos, no es posible cuantificar

los indicadores propuestos, por ejemplo, determinar los cambios o mejoras entre las evaluaciones pre y post para NNA y sus adultos responsables; de este modo, no fue posible dar cuenta del cumplimiento de sus propósito ni del logro de sus componentes.

Por otra parte, el diseño de la estrategia del PIE y PPF considera que todos los hitos de la intervención los implemente la misma OCA, lo que a juicio del Panel no es lo más pertinente, en tanto son los mismos equipos quienes realizan el diagnóstico, aplicando diferentes instrumentos de evaluación, y los que ejecutan los programas y, después, vuelven a evaluar a los beneficiarios. Si bien, es necesario que los equipos interventores realicen su diagnóstico para poder evaluar, el panel considera que lo anterior abre espacios para falta de imparcialidad, en tanto estarían siendo juez y parte de su propia intervención.

▪ *Implementación del programa*

En relación a la gestión y organización de los tres programas evaluados, la estructura organizacional que tiene SENAME, de contar con responsabilidades y funciones de carácter más bien transversal, es decir, que dentro de los equipos regionales y los departamentos a nivel central los diferentes miembros realizan labores asociadas a todos los programas que tiene la institución, a juicio del panel dificulta la comprensión global e identificación de responsabilidades respecto de la gestión de cada programa. Por lo tanto, de la planta total de funcionarios que tiene el SENAME, no es posible determinar cuántos de estos trabajan en el diseño, gestión financiera, técnica y supervisión de cada programa, tanto a nivel regional como a nivel central. Si bien cada modelo de gestión y distribución de funciones y responsabilidades tiene sus ventajas y desventajas, a juicio del panel, la oferta programática del SENAME es tan amplia, y al mismo tiempo, especializada que esta transversalidad de funciones es considerada más como una desventaja que una ventaja. Asimismo, se observa que la responsabilidad de la gestión e implementación recae principalmente sobre cada Dirección Regional y los supervisores técnicos deben responder a las necesidades técnicas de todos los programas, lo que a juicio del panel no responde a la especialidad requerida y mencionada.

Hallazgos que se levantaron en el marco de esta evaluación, dan cuenta de la existencia de diversos problemas respecto de los equipos de las OCAS y que, a juicio del panel, pueden estar afectando la calidad de las intervenciones. A partir de entrevistas a actores clave surgieron temas como que existe alta rotación de profesionales, sobrecarga laboral, poco tiempo para el autocuidado, entre otros, información que coincide con lo presentado en un estudio de Unicef (2019)⁴⁰. Por otra parte, el principal hallazgo del estudio de Unicef es que los equipos tienen poca experiencia profesional. Al respecto, la encuesta realizada en el marco de dicho estudio, da cuenta que 1 de 3 profesionales encuestados reportó contar con 2 años o menos de experiencia laboral en temáticas de infancia. El PPF es el programa que tiene alrededor de la mitad de sus profesionales con 2 años o menos de experiencia, mientras el DAM es el que cuenta con equipos de mayor experiencia laboral. En términos de formación el PPF es el programa que tiene menor especialización, siendo el DAM el que tiene mayor formación y especialización. En cuanto al PIE, éste se encuentra en un rango intermedio.

Dentro de las funciones de SENAME se encuentra la de diseñar y supervisar los proyectos que ejecuta cada OCA. Las orientaciones técnicas de cada programa, que se actualizan cada ciertos años, explicitan el diseño y estrategia que deben ejecutar cada OCA y que se plasman finalmente en los convenios que firman. Sobre el diseño, los tres programas evaluados cuentan con sus propias Orientaciones Técnicas, donde se especifican los lineamientos técnicos mínimos que deben contener los diferentes programas. El Panel considera que no es posible dar cuenta de si la estrategia opera en concordancia con su diseño, porque no se cuenta con información sistematizada que permita conocer qué se realiza y cómo se realizan los diagnósticos en el caso del DAM y los procesos de intervención en el caso del PPF y PIE. Para los tres programas se cuenta con información de ingreso y de egreso de los NNA a las intervenciones, sin embargo, en el caso del DAM, la información respecto de los tipos de diagnósticos que se realizaron y sus resultados, no se encuentran en la plataforma SENAINFO. En el caso del PIE y PPF, el Panel desconoce

⁴⁰ UNICEF (2019) "Estudio para el fortalecimiento de los programas ambulatorios del Servicio Nacional de Menores". Centro de Estudios Justicia y Sociedad, Pontificia Universidad Católica de Chile.

si se realizaron las diferentes actividades y los resultados de éstas, por ejemplo, los instrumentos que se aplicaron para el diagnóstico, los resultados de éstos, los objetivos del Plan de Intervención Individual, las sesiones que se realizaron por NNA, familia y número de gestiones en el caso del componente de redes. Se desconoce el tipo de intervención que se realiza en el caso del PIE y PPF. Esto porque la mayoría de la información se encuentra en las carpetas individuales de NNA las que están en las respectivas OCAS y no se encuentran digitalizadas. Las OCAS no tienen la obligación de ingresar la información a SENAINFO, en caso de tener la posibilidad de hacerlo, y en otras situaciones, no existen campos para completar en esta plataforma cierta información, por ejemplo, cuáles son los objetivos de cada PII. Por otro lado, las tres orientaciones técnicas revisadas entregan enfoques transversales que deben estar a la base de los proyectos de intervención, y no se cuenta con evidencia para señalar si éstas se consideran o no en las intervenciones.

Existen lineamientos técnicos de supervisión y cada Dirección Regional es la responsable de ejecutarla. Si bien existen reportes e informes que reflejan que esta supervisión se realiza, no se cuenta con información sistematizada a nivel agregado que permita conocer qué se realiza en la intervención de los diferentes programas, cómo se realiza, y si se cumplen los mínimos requeridos en las orientaciones técnicas pertinentes. Toda la información de las intervenciones se encuentra en las carpetas individuales de cada NNA y éstas se encuentran en las oficinas de cada OCA que ejecuta proyecto (están disponibles al NNA y su familia, Tribunales y SENAME). Esta falta de sistematización a nivel agregado de las supervisiones técnicas refleja escaso análisis de la información que se levanta respecto a lo que realizan las OCAS, y, por lo tanto, de cómo se encuentran los NNA y qué están recibiendo como atención; y lo más relevante, información clave para retroalimentar el diseño de las políticas a seguir en este ámbito, conocer los resultados de los diferentes programas a nivel global, por cada OCA, región y por cada proyecto, rescatar experiencias exitosas, compartirlas y establecer plazos de mejora para aquellas que no cumplen los resultados esperados.

El DAM y PIE cuentan con criterios de priorización. En el caso del DAM responden a la decisión de un juez de requerir un diagnóstico, y, dada la existencia de listas de espera, se entregan cuatro criterios de priorización, los que son los más significativos ítems asociados a probabilidad de revictimización o daño psicosocial. En el caso del PIE, también existen cuatro ámbitos donde se explicitan ítems, y dentro de éstos algunos son considerados 'ítems críticos' los que, independiente del resultado de otros ítems, implican el ingreso inmediato al programa. Si bien al panel le hacen sentido estos criterios de priorización, no se entrega sustento teórico de éstos en las orientaciones técnicas, lo que es algo deseable y pertinente. Adicionalmente, el panel no contó con información sistematizada para emitir un juicio evaluativo sobre la aplicación de los criterios mencionados y del uso de las rúbricas que se entregan en las orientaciones técnicas; contar con ello es muy relevante para analizar la magnitud de las listas de espera y los movimientos de estas. Dado lo anterior, no es posible analizar los tiempos de espera de los NNA que son identificados con estos criterios de vulneraciones, y de cómo funcionan los criterios de priorización establecidos.

Respecto de la plataforma de información SENAINFO, ésta ha experimentado diversas mejoras desde su inicio, sin embargo, todavía tiene falencias en la generación de información sobre los NNA y los proyectos a los que asisten. Por ejemplo, las categorías de respuestas para variables de ingreso y egreso no son excluyentes, o la forma en que están categorizadas dificultan su comprensión; por otra parte, las OCAs no están obligadas a completar todos los campos de información, por lo que existe un subreporte en la mayoría de las categorías. No existe una producción de información agregada por parte de SENAME que permita retroalimentar a las Direcciones Regionales sobre los resultados de las intervenciones y a partir de estos, realizar cambios en la oferta programática o en el diseño de la oferta, e incluso realizar análisis de trayectoria para hacer seguimiento de los casos.

Por último, se considera un aspecto deficitario del programa la baja articulación con otros programas o servicios externos a SENAME, pese a que PIE y PPF tienen un componente de gestión de redes. Si bien existen convenios entre SENAME y diferentes instituciones como MINSAL, SENDA, JUNJI, éstos, a juicio del panel, son bastante generales, y no estipulan las particularidades que podrían requerir los diferentes programas (DAM, PIE, PPF) y cómo se priorizan los cupos en los programas de estas instituciones para los beneficiarios de SENAME. La información que se reporta y sistematiza refleja que se han

realizado gestiones de redes intersectoriales, sin embargo, no es posible saber si éstas son pertinentes a las necesidades de los NNA y sus familias, y si éstas se mantienen en el tiempo. Lo anterior, porque no existe una sistematización que dé cuenta de si efectivamente los proyectos cuentan con un catastro de los servicios y programas públicos y privados que se encuentran a nivel sociocomunitario de cada NNA.

▪ *Desempeño del programa*

✓ *Eficacia*

El objetivo definido a nivel de propósito de DAM “Apoyar la toma de decisiones de los solicitantes⁴¹, aportando información mediante la realización de evaluaciones y diagnósticos en el ámbito proteccional⁴², respecto de las situaciones de niños, niñas y adolescentes presuntas víctimas de vulneración de derechos, constitutivas o no de delito”. A continuación se presenta el indicador de eficacia.

Cuadro N° 2 Indicador de Propósito - DAM

Enunciado	Fórmula de cálculo	2017	2018	2019	2020
Eficacia/Producto Porcentaje de diagnósticos realizados por los proyectos de Diagnóstico Ambulatorio (DAM) en un tiempo menor de 38 días corridos desde la orden de tribunal respecto al total de diagnósticos realizados por los DAM cada año ⁴³	(N° de diagnósticos realizados por el DAM en año t en un tiempo menor a 38 días corridos desde la orden de tribunal/N° total de diagnósticos realizados por el DAM en año t)*100	47% (18365 / 39043)	38,4% (14034 / 36537)	32,4% (5890.0 / 18166.0)	30,4% ⁴⁴ .
	Metas ⁴⁵	M: 47.0 (9693.0/206 44.0)*100	M: 61.2 (11987.0/19 573.0)*100	M: 32.3 (3134.0/971 2.0)*100	M: 38.4 (8651.0/225 26.0)*100

Fuente: SENAINFO y Formulario Indicadores de Desempeño año 2020, DIPRES.

Respecto de este primer indicador, no se cuenta con antecedentes que permitan fundamentar el por qué se estableció ese plazo específico de 38 días corridos desde la orden de tribunal. Por otra parte, la institución indica que éste es posible de ser calculado sobre la base de los registros SENAINFO; no obstante, también señala que la información registrada en SENAINFO corresponde a la fecha que la OCA ingresa el caso a la lista de espera, no desde la emisión de la solicitud desde el Poder Judicial (PJUD), por lo que el número de días efectivos podría ser mayor al calculado. Se observa que este indicador ha empeorado su desempeño, es decir, son menos los diagnósticos que se cumplen en el tiempo estipulado. Considerando el 30,4% del año 2020, se puede señalar que un 70% de los diagnósticos realizados se entrega en un plazo mayor al establecido.

Respecto de las metas establecidas, el 2018 sólo se alcanzó un 38,4% respecto del 61,2% comprometido. Al año siguiente (2019), la meta disminuye a un 32,3% bajando significativamente la exigencia. El año 2020 no se alcanza la meta establecida (logro de un 30,4% respecto de un 38,4% planteado, probablemente producto de la pandemia.

Es fundamental que este diagnóstico sea oportuno, es decir, en el menor tiempo posible, y la evolución del indicador da cuenta que cada año son menos los equipos que logran cumplirlo. La disminución de la oferta, el aumento de las derivaciones, así como, la prioridad

⁴¹ Solicitantes pueden ser Tribunales de Familia, Tribunales con competencia común en materias proteccionales, intervinientes en el proceso penal (Fiscalía, Defensoría y Jueces de Garantía u Oral en lo Penal) y entidades extranjeras (como Agencias de adopción, servicios de protección con los que existen convenios de colaboración, consulados).

⁴² Diagnósticos en el ámbito proteccional corresponden a: Diagnóstico Social, Diagnóstico Psicológico, Diagnóstico Integrado, Diagnóstico de habilidades parentales.

⁴³ Indicador PMG Año 2017, 2018, 2019 y 2020

⁴⁴ SENAME no remitió numerador y denominador de este indicador

⁴⁵ Formulario Indicadores de Desempeño año 2020, DIPRES.

que tiene el 80bis por sobre otros casos, en opinión del panel retrasan los tiempos establecidos como oportunos. Además, el panel considera que las metas establecidas son poco exigentes.

Dentro de los indicadores que no pudieron ser cuantificados se encuentran: i) Porcentaje de Magistrados que califican favorablemente los diagnósticos recibidos y, ii) Tiempo promedio que permanecen los casos en lista de espera.

La información disponible permite afirmar que no se ha alcanzado el logro del propósito en el periodo evaluado en un estándar adecuado.

Programa de Prevención Focalizada (PPF) y Programa de Intervención Integral Especializada – PIE

El objetivo definido a nivel de propósito para PPF es *“Niños, niñas y adolescentes menores de 18 años víctimas de vulneraciones de derechos asociadas a una mediana complejidad⁴⁶, interrumpen las vulneraciones de derechos de las que han sido víctimas, favoreciendo la reparación del daño^{47 48}”*.

A su vez, el objetivo a nivel de propósito para PIE es *“Niños, niñas y adolescentes menores de 18 años víctimas de vulneraciones de alta complejidad⁴⁹ interrumpen trayectorias⁵⁰ de vulneración favoreciendo la reparación⁵¹”*.

Cuadro N° 3: Indicadores de Propósito - PPF y PIE

Enunciado	Fórmula de cálculo	2017	2018	2019	2020
PPF					
Eficacia/ Resultado final Porcentaje de niños, niñas y adolescentes, egresados del proyecto que cumplen más del 50% de los objetivos del PII	(N° de niños, niñas y adolescentes egresados del proyecto que cumplen con más del 50% de los objetivos del PII en el año t/ N° de niños, niñas y adolescentes egresados en el periodo t)*100	68% ⁵²	74% ⁵³	90%	91% (19.652/21.565)
PIE					

⁴⁶ Se entenderá por vulneraciones de mediana complejidad aquellas como negligencia moderada, testigo de violencia intrafamiliar no constitutiva de delito, maltrato físico y/o psicológico moderado

⁴⁷ Lo que implica evitar la cronificación.

⁴⁸ Las orientaciones técnicas del Programa establecen, por tanto, que se debe fortalecer las competencias de cuidado y crianza de familias y/o adultos significativos de los niños, niñas, adolescentes, de manera de restituirle a estos últimos, los derechos vulnerados, asociados a mediana complejidad, tales como negligencia moderada, testigo de violencia intrafamiliar no constitutiva de delito, maltrato físico y/o psicológico moderado, evitando su cronificación, buscando la reparación de del daño.

⁴⁹ Se entenderá por graves vulneraciones de derechos, lo siguiente: situación de calle, consumo abusivo de drogas, maltrato infantil grave, explotación sexual comercial infantil, u otras problemáticas que atentan gravemente contra el normal desarrollo del niño, niña o adolescente, según Ley 20.032. Sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del SENAME y su régimen de subvención. 2005.

⁵⁰ Interrumpe trayectoria; hace referencia al itinerario de vida de los sujetos; el proceso que marca el comienzo y fin de un ciclo de vida entendido como un todo unitario

⁵¹ La reparación se entiende como un abordaje que busca que los sujetos “puedan disponer de nuevo de su existencia sin terror, sin arbitrariedades sin impunidad, puedan transformar esas afectaciones y trascender de una condición de víctima a sujeto de derechos. (Rebolledo; Rondón, 2010, p. 49)

⁵² No comparable con indicador 2019, y 2020 ya que se calcula en base a cumplimiento del PII y no aquellos que cumplen más del 50% del PII) No se entregó información sobre la metodología de calculo de este indicador.

⁵³ No comparable con indicador 2019, ya que se calcula en base a cumplimiento del PII (no aquellos que cumplen más del 50% del PII)

Enunciado	Fórmula de cálculo	2017	2018	2019	2020
Eficacia/Resultado final Porcentaje de niños, niñas y adolescentes, egresados del proyecto que cumplen más del 50% de los objetivos del PII.	(Nº de niños, niñas y adolescentes egresados del proyecto que cumplen con más del 50% de los objetivos del PII en el año t/ Nº de niños, niñas y adolescentes egresados en el periodo t)*100	57% ⁵⁴	91% ⁵⁵	88%	90,4% (3.790/4.191)

Fuente: SENAINFO

Los resultados 2017 y 2018 no son comparables con los años 2019 y 2020 por un cambio en la metodología de cálculo (el año 2019 se introducen tramos, considerando como cumplimiento el logro de más de un 50% de los objetivos). Aun cuando su evolución es positiva en el periodo de evaluación, el panel considera que la medición de este indicador no entrega información sobre el cumplimiento o no del propósito del programa, debido a que su operacionalización es por tramos⁵⁶, y no por cuantificación real de porcentaje de cumplimiento de los objetivos, lo que permitiría analizar resultados aumentando el porcentaje de exigencia (esto es, analizar cuántos han cumplido por ejemplo un 75% de los objetivos, un 80% y así sucesivamente)⁵⁷.

Por otra parte, este indicador no permite evaluar el logro del propósito debido a no contarse con argumentos que justifiquen que más de un 50% de logro sea un éxito, sin que la institución haya justificado o planteado los fundamentos para definir dichos tramos.

En cuanto al indicador “Porcentaje de niño(a)s y adolescentes egresados de PPF con plan de intervención completo que no reingresan en un periodo de 24 meses siguientes al Sistema de Protección o Justicia Juvenil”, solo se cuenta con su cuantificación para el año 2020, en que alcanza a 68,8%. En el caso del PIE, para el mismo año el indicador alcanza a un 65,1%. Al contarse solo con la cuantificación para el 2020, el panel no puede emitir juicio acerca de la evolución del indicador.

No se cuenta con la cuantificación de indicadores de calidad para ninguno de los tres programas evaluados. Las razones planteadas por SENAME son que, aunque en las Orientaciones Técnicas de los programas se incorporan instrumentos de satisfacción de los NNA, y en el caso de DAM también de la satisfacción de jueces o fiscales, esta información no se registra en SENAINFO puesto que se les exige a las instituciones sólo el registro de una actividad en cada ámbito a efectos del pago de subvenciones. Aunque la realización de estas encuestas es exigida en las Orientaciones Técnicas, la institución señala que la información asociada a ellas se encuentra en las OCAS y que SENAME no tiene una sistematización de sus resultados ni controla que se efectúen. De este modo, si bien en algunas regiones pudieran estarse aplicando esos instrumentos, no existe evidencia de ello. El panel considera que lo planteado es una deficiencia muy importante, en la medida que no controla que se ejecute lo que la misma institución establece en sus Orientaciones Técnicas, y desaprovecha la posibilidad de contar con información valiosa para el monitoreo y evaluación de los programas.

Dados los antecedentes anteriores, el panel no puede emitir un juicio fundado respecto del logro a nivel de propósito ni para PPF ni para PIE.

⁵⁴ No comparable con indicador 2019, ya que se calcula en base a cumplimiento del PII (no aquellos que cumplen más del 50% del PII).

⁵⁵ No comparable con indicador 2019, ya que se calcula en base a cumplimiento del PII (no aquellos que cumplen más del 50% del PII)

⁵⁶ Cumple 100% de los objetivos, cumple 50% o más, cumple menos del 50%, Interrumpe el proceso.

⁵⁷ Ello requiere la revisión de carpetas individuales, lo que había sido considerado en el marco de un estudio complementario contemplado en el marco de la presente evaluación, pero que no pudo efectuarse debido a la situación de pandemia.

✓ *Economía*

Los tres programas evaluados suman en total presupuestos iniciales que oscilan entre \$65.026.381 en 2019 y \$54.513.509 en 2020, siendo PPF el que por regla general ha tenido mayor presupuesto (máximo de \$33.108.078 en 2019 y mínimo de \$29.107.208 en 2020) contando DAM y PIE con presupuestos muy similares en cada año. En efecto, DAM alcanza un máximo \$15.798.104 (2019) y mínimo de \$12.681.870 (2017), mientras que PIE alcanza un máximo de \$16.120.199 (2019) y mínimo de \$12.686.842 (2020). Es importante señalar que los tres programas presentan una dinámica de presupuesto muy similar en la ventana de análisis, caracterizada por dos períodos. El primero de ellos comprendido entre los años 2017 y 2019 en que se constatan aumentos del orden de 6% por año, consistentes con el aumento anual del presupuesto de la institución. Sin embargo, a partir del año 2020 se observa una reducción importante en el presupuesto inicial de los programas, que alcanza una magnitud del 23%. Esta importante reducción no es el fruto de una reducción efectiva del presupuesto, sino que más bien de un cambio en la metodología de reporte financiero acordada entre la DIPRES, el MDSF y el Servicio. Este cambio se relaciona con la gestión presupuestaria del 80bis, mediante la cual a partir de 2020 SENAME no incluye en su presupuesto inicial los montos asociados al pago de sobrecupos, sino que los va sumando paulatinamente durante el año, lo que, tal como se verá más adelante en el informe, implica, a partir de 2020, ajustes relevantes entre el presupuesto inicial, el presupuesto vigente y el devengado de los programas.

Por otro lado, al analizar la capacidad de la institución de planificar el flujo de sus recursos se constata diferencias importantes entre presupuesto inicial y gasto devengado en los años 2017 y 2020: DAM presenta aumentos de 15,4% y 7,6%, PPF, de 14,5% y 28,8% y PIE de 19,5% y 2,8% para esos años. Estos aumentos se deben principalmente a cambios metodológicos en los años respectivos. En el primer caso se trató de un aumento en el presupuesto para el pago de transferencias, con el fin de financiar el pago de deuda histórica 80bis, mientras que, en el año 2020, la diferencia se produce por el cambio en metodología, ya mencionado, para la ejecución de los recursos del 80bis, esto es, la no inclusión de dichos recursos en el presupuesto inicial, sino su adición paulatina al presupuesto vigente conforme el año transcurre. Salvo estos cambios, en los años 2018 y 2019 se observan diferencias menores entre presupuesto inicial y gasto devengado: DAM presenta aumentos de 2,8% y 3,6%; PPF, aumentos de 8,9% y 4,9% y PIE de 6,2% y 4,7% respectivamente, lo que da cuenta de que, aislando el efecto de las modificaciones metodológicas mencionadas, se constata una adecuada capacidad de planificar flujos de la institución

Finalmente, es necesario destacar que los tres programas reciben recursos adicionales de Tesorería General de la República para efectos del pago de aguinaldos a los funcionarios de las OCAS. Dependiendo del programa y del año que se trate, estos recursos ascienden a una proporción del orden del 1% al 5% del presupuesto inicial de los programas, siendo DAM el programa en que estos montos alcanzan menor importancia relativa (1% en 2020) y PIE en donde tienen mayor importancia relativa (5% en 2017). Dado el procedimiento de prorata utilizado por la institución tanto para este gasto como para el gasto administrativo de los programas evaluados, esta proporción es el reflejo de dicho procedimiento más que del gasto efectivo que ha involucrado el financiamiento de este gasto en cada programa.

✓ *Eficiencia*

Es importante mencionar que durante el desarrollo de la evaluación se constató que la institución no lleva un sistema de presupuesto y gasto que le permita individualizar en todo momento y para todos sus programas la información financiera por subtítulo presupuestario, limitándose la estimación de presupuesto y gasto generada en cada uno de los subtítulos 21, 22, 29 y 31, a una prorrata de la información de presupuesto y gasto global institucional. En este procedimiento la importancia relativa (ponderador para la prorrata del presupuesto y gasto de los subtítulos 21, 22, 29 y 31) de cada programa se estima a partir de la fracción del presupuesto en transferencias (subtítulo 24) de cada programa respecto al total. Considerando este procedimiento, estimaciones como el gasto en administración resultan en esencia iguales para todos los programas, sin que pueda contarse con ningún nivel de detalle adicional. Es importante señalar que la Dirección de Presupuestos y la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social han establecido

instrucciones respecto a cómo proceder para la estimación de gasto administrativo de los programas⁵⁸, siendo el principal insumo del procedimiento indicado la dedicación de la jornada laboral de funcionarios y funcionarias de la institución destinadas a la realización de tareas administrativas requeridas por los programas. Dado que la Institución no cuenta con este tipo de información no es posible implementar la modalidad de estimación indicada por la Dirección de Presupuesto y la Subsecretaría de Evaluación Social. En definitiva, a juicio del panel, esta modalidad de estimación, a pesar de ser la única factible considerando la información con que cuenta la institución, adolece de limitaciones sustantivas que debilitan la calidad de los análisis de eficiencia efectuados tanto periódicamente por la institución como de los indicadores de eficiencia estimados en el contexto de la presente evaluación.

Considerando lo anterior, el gasto en administración estimado en cada año alcanza para los tres programas un monto muy similar. Es así como se constata que el año de menos gasto en administración es 2020, con una proporción que oscila entre 14,4% para DAM y 14,3% para PPF y PIE. Por el contrario, el año con mayor gasto en administración observado es el 2019 con 17,7 para DAM, 17,4% para PIE y 14,3% para PPF. Estos gastos sitúan a los programas entre aquellos de mayor gasto en administración, comparándolos con aquellos evaluados por DIPRES en el marco de las Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG) del año 2020. Sin embargo, no todos son directamente comparables, ya que muchos de dichos programas tienen un porcentaje considerable de inversión y/o subsidios directos a sus beneficiarios. Sin embargo, si con el objeto de aumentar la comparabilidad se considera el gasto en administración de DAM, PPF y PIE Y respecto del gasto constatado para otros programas de SENAME que hayan sido evaluados en modalidad EPG, se puede hallar referencias para el 2016, año en que se evaluó los programas de Justicia Juvenil - Libertad Asistida Especial, observándose que el gasto en administración ascendió a un porcentaje cercano al 4%. Sin embargo, el 2019 se evaluó el Programa de Centros Residenciales el año, ocasión en la que se estimó un 36% de gasto en administración⁵⁹. Dada la naturaleza de los servicios contemplados en DAM, PPF y PIE, resulta más adecuado compararlo con los programas de Justicia Juvenil - Libertad Asistida Especial, resultando el gasto en administración de los programas objeto de la presente evaluación significativamente más altos que el de los programas evaluados el 2016. En definitiva, la evidencia comparativa da cuenta de un gasto en administración alto para DAM-PPF y PIE. Sin perjuicio de lo anterior y tal como señaló la institución reitera que, dadas las diferentes metodologías de cálculo utilizadas los indicadores de eficiencia obtenidos no serían comparables.

Cuadro N° 4 Gasto por beneficiario DAM, PPF, y PIE 2017-2021 (miles de \$2021)

Programa	2017	2018	2019	2020
DAM	\$515	\$485	\$481	\$479
PPF	\$680	\$642	\$655	\$677
PIE	\$1.593	\$1.416	\$1.466	\$1.733

Fuente: Elaboración propia del panel sobre la base de Información Anexo 5 de Información de Presupuesto y Gasto del Programa e información beneficiarios SENAINFO

Para efectos de la formulación de juicios respecto a la magnitud de estos costos unitarios se revisó literatura respecto a los costos de implementación de estrategias de intervención ambulatoria en materia de protección de menores, búsqueda que no encontró con benchmarks comparables/relevantes.

Por último, es importante señalar que la debilidad metodológica de la gestión financiera de los recursos asignados a la institución dificulta significativamente la profundidad y calidad de los análisis efectuados, puesto que, sumado a los problemas señalados, los sistemas de registro no permiten siquiera individualizar presupuesto y gasto por componente en cada

⁵⁸ Instrucciones para el llenado de Formulario Web Proceso de Monitoreo o Seguimiento de Programas e Iniciativas Públicas 2020, Ejecución de programas e iniciativas sociales y no sociales entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2020, Dirección de Presupuesto y Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social, Diciembre 2020.

⁵⁹ En la EPG de 2019 se evaluaron administraciones directas (CREAD de Lactantes), donde se efectuó una separación de los roles del equipo del programa en administrativos e intervención, imputando así una mayor proporción de gasto al gasto en administración. En consecuencia, el porcentaje de gasto en administración constatado en dicha evaluación debe considerarse sólo a manera de referencia en la presente evaluación.

programa. Esta debilidad es a juicio del Panel un aspecto clave en la modernización de estos programas a la luz de la creación de la nueva institucionalidad en materia de Protección.

- *Desempeño Global*

Respecto del Diseño

Los tres programas evaluados abordan una necesidad concreta que refiere a la vulneración de derechos que sufren NNA, lo que trae graves consecuencias a nivel individual como para la sociedad, ya que supone importantes costos sociales y económicos justificando la intervención del Estado.

Respecto de la estrategia de los tres programas, se considera que la estrategia del DAM es pertinente, aunque presenta falencias en los indicadores de seguimiento de su propósito y componentes. En el caso del PIE y PPF, la pertinencia a juicio del panel es más bien parcial. Esto porque no se logra ver en su diseño las diferencias sustanciales que hay entre ambos programas, la cual es por tipo de vulneración, sin embargo, dicha clasificación carece de sustento teórico que la respalde. Además PIE y PPF tienen los mismos componentes, los que se diferencian por la intensidad y duración de la intervención, y donde el foco en el PPF está puesto en las capacidades resilientes y en el PIE en la resignificación de las vulneraciones. Sin embargo, no queda claro cómo se operacionalizan estos conceptos así como se desarrollan en la intervención. Asimismo, los indicadores construidos para su monitoreo son inadecuados, por lo que es una estrategia que no puede dar cuenta del cumplimiento de su propósito ni del logro de sus componentes. En el caso de los PIE y PPF, no existe una operacionalización de los conceptos que se encuentran en sus objetivos, como la interrupción de las vulneraciones, el cumplimiento de los objetivos de los planes individuales, y de los cambios que producen las diferentes intervenciones que realizan con NNA y sus adultos cuidadores.

Respecto de la implementación

La estructura organizacional que tiene el SENAME, de contar con responsabilidades y funciones de carácter más bien transversales, donde las funciones están especificadas, pero no se identifica quiénes trabajan para determinados programas o líneas, a juicio del Panel dificulta la comprensión global y la identificación de responsabilidades respecto de la gestión de cada programa. De la planta total de funcionarios que tiene el Servicio, no es posible determinar cuántos de estos trabajan en cada programa, tanto a nivel regional como a nivel central. El panel considera que esto, si bien tiene sus ventajas y desventajas, la oferta de SENAME es tan amplia y, al mismo tiempo, especializada que no queda clara esta especialización.

Todo el proceso interventivo de NNA en los tres programas queda plasmado en las carpetas individuales que guardan las OCAS. Esta información no se encuentra sistematizada porque no es posible conocer qué y cómo se realiza la intervención. Por lo que si bien, los tres programas cuentan con sus propias Orientaciones Técnicas, las que plantean el marco teórico, y principales hitos de los programas, con sus actividades mínimas y productos en el caso del DAM, no es posible verificar que cada proyecto estén cumpliendo todas las actividades mínimas que se estipulan y sus resultados. Tampoco existe evidencia que se estén aplicando los enfoques transversales en las intervenciones, cuyos lineamientos se encuentran en las orientaciones técnicas de cada programa, sin embargo, no se entrega una bajada práctica de cómo aplicarlo en los diferentes programas.

Los programas cuentan con criterios de elegibilidad, en el caso del DAM responden a la decisión de un juez de requerir un diagnóstico y esto se aplica; PPF y PIE: están determinados por los tipos de violencia que sufren los NNA (baja, mediana y alta complejidad). En el caso del PPF no es excluyente, ya que el PIE, si bien está en todas las regiones del país, su oferta no es suficiente, por lo que el PPF tiene que absorber esta demanda, lo que refleja que no necesariamente se aplican estos criterios. Por su parte, el Tribunal de Familia tiene la potestad de priorizar los/as NNA que ingresan a los programas de protección (80 bis). Todos los programas cuentan con criterios para priorizar la entrada de casos nuevos debido a la existencia de listas de espera, las cuales han ido en aumento

en el período de evaluación. Se desconoce si efectivamente se utilizan dichos criterios y cuáles son los más recurrentes dado que no se encuentra sistematizada esta información.

La plataforma de información Senainfo tiene falencias relevantes en la generación de información, las OCAs no están obligadas a completar todas sus variables, por lo que existe un subreporte en los campos para seguir la trayectoria de los NNA.

Los programas cuentan con un sistema de supervisión, con lineamientos que se han ido modificando los últimos años, y donde se ven importantes mejoras a partir del 2019, no obstante, no existen reportes sistematizados a la fecha con información donde rindan cuenta de cómo están funcionando los diferentes programas por región, por OCAS, por Líneas de programa, etc. No existe una gestión de la información que permita ir entregando esto de manera pertinente para la mejora de los programas, así como tampoco una rendición de “cuentas” técnicas y de procesos a nivel más global, y que, en definitiva, corrobore que las actividades mínimas que se solicitan en las orientaciones técnicas se realicen y que cumplen su propósito.

Respecto de la Eficiencia

La gestión financiera de los programas es precaria, hecho que se constata en: la inexistencia de centros de costos separados por programa, lo que impide a la institución gestionar por separado en cada programa, tanto el presupuesto vigente como el gasto devengado; La inexistencia de centros de costos por programa también redundante en que la institución no cuenta con insumos que permitan gestionar/monitorear y cuantificar eficazmente los recursos necesarios para la producción de los productos contemplados en cada componente; La institución no lleva control efectivo del gasto administrativo devengado de cada programa, limitándose su estimación a un prorrateo del presupuesto institucional de los subtítulos 21, 22 y 29, en función de la importancia relativa de cada programa en el presupuesto de transferencias; En relación con la eficiencia de los programas en el uso de sus recursos, más allá de las limitaciones de la metodología utilizada para estimar el gasto en administración, se observa que el gasto administrativo estimado para los programas oscila entre 14,5% y 18,1%, lo que resulta significativamente alto si se compara con el gasto administrativo de los programas SENAME que fueron objeto de EPG el año 2016, esto es los programas de Justicia Juvenil - Libertad Asistida Especial, instancia en la que se constató un porcentaje de gasto en administración cercano al 4%; No es posible calcular el costo de cada componente por niño/a para el caso de PIE y PPF.

Respecto de los Resultados Eficacia y Calidad

La mayoría de los indicadores de eficacia y calidad no han podido ser medidos y la información entregada por SENAME es parcial, y generalmente no comparable.

En el caso del DAM, el año 2020 66% de los diagnósticos solicitados fue realizado en un plazo mayor a los 38 días corridos. No se obtuvo información para los otros años en el indicador sobre tiempo promedio que permanecen los casos en lista de espera. La institución señala que el dato registrado en SENAINFO corresponde a la fecha que la OCA ingresa el caso a la lista de espera, y no a la fecha de emisión de la solicitud desde el Poder Judicial, por lo que el número de días efectivos podría ser mayor al calculado.

En relación a los resultados del PPF y PIE, respecto de su indicador sobre el porcentaje de casos que cumplen el 50% de los objetivos de su PII, no existen antecedentes que fundamenten la definición de un 50% de cumplimiento. A juicio del panel este indicador no permite evaluar el logro del propósito debido a no contar con argumentos que justifiquen que un más de un 50% de logro es considerado un éxito. Asimismo, se desconoce el tipo de objetivos y el número de objetivos que tienen los planes de intervención individual, por lo que se considera que este indicador no entrega información relevante.

El panel considera que no es posible dar cuenta del logro del propósito ni de los componentes de los tres programas considerados en esta evaluación. Los indicadores que pudieron ser cuantificados, como ya se mencionó, no son pertinentes y los indicadores para medir calidad no pudieron ser medidos.

3. Principales Recomendaciones

Las recomendaciones que se presentan a continuación fueron elaboradas para la nueva institucionalidad considerando que son quienes van a tener que diseñar nuevos programas para responder a las necesidades aquí planteadas.

Respecto del diseño

Diseñar programas constituidos a partir de un diagnóstico que entregue información actualizada sobre la cuantificación y caracterización de la población potencial y objetivo, que los programas se diseñen a partir de modelos de intervención que cuenten con evidencia empírica y adaptarlos al contexto nacional y territorial y las diferentes poblaciones que lo habitan. Que en su diseño queden establecidas las causas del problema que se aborda y los cambios y/o productos que se busca producir.

Realizar pilotajes de los modelos de intervención considerados y así tener evidencia a nivel local de los que tienen resultados positivos para escalar su implementación. Esto aplica para los tres programas evaluados.

Diseñar indicadores que midan el logro del propósito y de los componentes de los nuevos programas, operacionalizando los conceptos que se aborda, e incluyendo medios de verificación que se puedan digitalizar. Incluir indicadores de producto y proceso para los componentes, y de satisfacción de beneficiarios.

Mejorar la articulación intersectorial de los tres programas y su bajada a nivel local. Por ejemplo, la priorización de cupos para NNA y sus adultos responsables en la atención de salud, principalmente salud mental y que ésta se haga efectiva en todo el territorio, de manera de no depender de la voluntad de los profesionales que se encuentran a cargo. Incluir presupuestos asociados a la articulación y que quede establecido en los convenios de colaboración.

Incluir un equipo encargado del diagnóstico y ejecución del PII y otro externo, que no sean las mismas OCAs, encargado de la evaluación (inicial y ex post) de los NNA y de los adultos responsables.

Utilizar instrumentos de evaluación de NNA, adultos responsables, y situación social, que sean estandarizados y validados para la población chilena para todos los proyectos de cada programa, y así establecer una medida estandarizada y comparable entre éstos.

Respecto de la implementación

Crear un sistema de información y seguimiento de los casos, que permita monitorear los procesos y productos de cada componente, con campos y categorías excluyentes, con medios de verificación digitalizados y cuyo reporte sea obligatorio para quien ejecute el programa. Asimismo que permita cruzar información con otros sectores del Estado.

Desarrollar, aplicar y sistematizar una supervisión técnica que no solo retroalimente sobre el proceso de supervisión, sino que también informe sobre la efectividad y calidad de los proyectos, generando reportes a nivel regional, por programa, y por proyecto. El fortalecimiento de las modalidades de supervisión y por sobre todo el tránsito desde una modalidad muestral y espaciada temporalmente a una modalidad poblacional y permanente, que posibiliten la implementación de sistemas de información como los propuestos, permitiría aplicar una política efectiva de incentivos al desempeño, lo que, actualmente no es posible debido a las debilidades de los sistemas de información institucionales descritos en extenso en el presente informe.

Evaluar en profundidad la implementación de los programas, considerando experiencia de las OCAs y satisfacción usuaria, de modo de comenzar nuevo ciclo con información actual de los programas.

Generar un sistema de apoyo y orientación técnica hacia OCAs, que incluya la realización de capacitaciones a OCAs a partir de los hallazgos de evaluación de implementación y los aspectos deficitarios que se observan en las intervenciones, en la aplicación de los diferentes enfoques transversales, en la profundización de las diferentes herramientas

(enfoques terapéuticos, trabajo con familias, habilidades parentales, medidas de autocuidado, reporte de la información, etc.) con las que deben contar los diferentes equipos, en el uso y aplicación de instrumentos de evaluación, y en las necesidades que tienen, las que debieran ser levantadas por los equipos regionales. Generar instancias de socialización de experiencias exitosas de intervención de PIE y PPF y retroalimentación de las prácticas entre los diferentes equipos.

Levantar información de satisfacción respecto de estas capacitaciones e incluir mejoras al respecto.

Respecto de la Eficiencia

Implementar un sistema contable por centro de costos en cada programa, que permita individualizar de manera precisa los costos específicos que implica la producción de los bienes y servicios que integran los componentes de los programas.

Dicho sistema de información debería contemplar, además, algún mecanismo que permita individualizar la dedicación horaria de los funcionarios de la institución, de manera tal de poder contar con insumos de mayor calidad para el cálculo de indicadores de eficiencia en el uso de los recursos.

Evaluar la eficiencia en el uso de los recursos de cada programa, a partir del nuevo sistema de información. Ello facilitaría substancialmente, por ejemplo, la estimación de presupuesto inicial, vigente y devengado, así como el gasto administrativo no sólo por programa sino que de cada uno de sus componentes.

Desarrollar un estudio de costos de los programas. En efecto, dado que en la actualidad no se cuenta con referencias nacionales e internacionales que puedan ser utilizadas como benchmarks que permitan juzgar el costo unitario de las prestaciones, resulta imprescindible la realización de un estudio tal como el mencionado, y así, determinar el costo real de entregar servicios de protección ambulatoria de calidad.

**RESPUESTA DE INSTITUCIÓN RESPONSABLE
A INFORME FINAL DE EVALUACIÓN**

ORD. N° 4245 /



ANT.: Oficio Ord. N° 1829, de 24 de junio de 2021, de la Dirección de Presupuestos.



MAT.: Informa respuesta institucional frente a resultados de la evaluación de programas gubernamentales, Proceso 2021 gestionado por DIPRES.

SANTIAGO, 30 JUL 2021

DE : **HERNÁN LARRAÍN FERNÁNDEZ**
Ministro de Justicia y Derechos Humanos

A : **SRA. CRISTINA TORRES DELGADO**
Directora de Presupuestos

En atención al oficio referenciado en el antecedente, agradezco a usted 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. Estas al encontrarse respaldadas mediante antecedentes concretos y certeros, facilita el análisis que corresponde hacer para instalar las conversaciones que se deben realizar con todos los actores participantes de la ejecución de los Programas de "Prevención Focalizada para Niños, Niñas y Adolescentes vulnerados en sus Derechos (PPF)", "Intervención Integral Especializada (PIE)" y de la Iniciativa "Proyecto de Diagnóstico Ambulatorio (DAM)" todos del Servicio Nacional de Menores.

Asimismo, relevar la existencia de las observaciones de carácter técnico, las que nos permitirán visualizar nuevos cursos de acción o modificar los ya existentes, que nos lleve a propender al fortalecimiento de la gestión, y poder así realizar un traspaso impecable a la nueva institucionalidad, lo que sin duda será de gran importancia para asegurar el logro de los objetivos de este Ministerio, así como del Servicio Nacional de Menores, en lo que resta de tiempo hasta su término en octubre de este año.

Conforme a esto último es dable destacar que, respecto del resultado de la evaluación de los programas e iniciativa previamente individualizados, se ratifica que el cambio en esta política pública referida a la protección de la infancia y en particular al modelo de atención diseñado para la atención de niños, niñas y adolescentes vulnerados, es el camino adecuado que debemos seguir. En ese tenor, el paso siguiente es la puesta en marcha del nuevo Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, por lo que es importante que el resultado de esta evaluación sea compartido con ese Ministerio, ya que le corresponderá asumir los desafíos y compromisos que emanan de esta evaluación.

Finalmente, aprovecho 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 Públicos de su Institución. Es necesario, por lo pronto, manifestar la necesidad de fortalecer la ejecución del proceso de evaluación de programas, permitiendo asegurar la calidad del mismo. Sin perjuicio de esto, los informes robustos que se recibieron en la presente oportunidad, fueron de gran utilidad para la presente labor,

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.

Se adjunta respuesta que el Servicio Nacional de Menores emitió en el contexto del resultado de la Evaluación de Programas Gubernamentales del presente año.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,



Hernán Larráin Fernández
HERNÁN LARRAÍN FERNÁNDEZ
MINISTRO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS



Distribución:

- Gabinete Ministro.
- Gabinete Subsecretario de Justicia.
- Servicio Nacional de Menores.
- Oficina de Planificación y Presupuesto.
- División de Reinserción Social.
- Unidad de Planificación y Control de Gestión.
- Sección Partes, Archivo y Transcripciones.

803980





Respuesta SENAME a Informe Final del Panel Evaluador

Evaluación Programas Gubernamentales

Programas Diagnóstico Ambulatorio (DAM), Programa de Prevención Focalizada (PPF) y Programa de Intervención Integral Especializada (PIE), período 2017 – 2020

Antecedentes de la evaluación

La evaluación consignada en este informe corresponde a la evaluación de tres de los 12 programas ambulatorios de la red SENAME. Estos programas representan tres instancias de intervención previa a la separación familiar, constituyendo tres puntas de un circuito de atención de cuatro niveles: Diagnóstico y derivación (DAM), intervención de prevención focalizada (PPF), intervención de reparación especializada (PIE) e intervención de reparación de alta complejidad (no evaluados en esta instancia). El primer nivel considera dos modalidades (DAM y el componente Protección de las Oficinas de Protección de Derechos), el segundo nivel cuenta con un solo programa, mientras que el tercero y el cuarto comprenden 6 y 3 respectivamente.

Este proceso de evaluación se da en el marco de un proceso extenso de evaluación, rediseño e implementación de una nueva oferta programática de protección, de acuerdo a los compromisos de Gobierno asumidos para el período 2018-2022, impulsado por el Acuerdo Nacional por la Infancia y el dar un nuevo trato a la niñez vulnerada del país.

La actual administración de SENAME ha enfocado sus esfuerzos en preparar el proceso de separación del Servicio Nacional de Menores en dos nuevos servicios especializados: el Servicio Nacional de Protección Especializada de la Niñez y Adolescencia, y el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil. Estas dos instituciones, en conjunto con el Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez, se sumarán a la Defensoría de la Niñez y el programa de Representación Jurídica Mi Abogado en la conformación de un sistema de protección y restitución de derechos de entidades especializadas, reemplazando el conjunto a los roles que actualmente se concentran en el Servicio Nacional de Menores, en su misión de *“Contribuir a la prevención, promoción, protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes vulnerados en sus derechos, así como a la responsabilización e inclusión social de jóvenes que infringieron la ley”*.

A fin de definir el ámbito de acción del Servicio de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, la ley 21.302 establece nuevas líneas programáticas, las cuales excluyen las acciones de promoción y prevención, que se traspasan a la Subsecretaría de la Niñez de manera gradual en la medida en que entre en vigencia la ley que Crea el Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez.

Evaluaciones recientes

En preparación a la separación de las funciones de protección, y en atención a la duración de los procesos de creación de nuevos programas (ex ante, formulación presupuestaria, ejecución piloto y escalamiento), se inició en el año 2018, junto al ingreso del proyecto de ley para la creación del nuevo servicio de protección, un proceso de reformulación de la oferta programática de protección. Este proceso, impulsado por la urgente necesidad de reformar el sistema de cuidado

alternativo y fortalecer las respuestas previas, para evitar la cronificación de vulneraciones y llegar a la separación familiar. Este proceso inició con dos estudios financiados por UNICEF para diagnosticar e informar el rediseño de programas; uno respecto al acogimiento familiar, ejecutado por CIDENI, y otro respecto a todos los programas ambulatorios del Servicio, ejecutado por la Pontificia Universidad Católica de Chile. En base a estos estudios concluidos el año 2019, sumados al informe del Comité de Derechos del Niño de la ONU del 2018, se trabajó el diseño de nuevos circuitos programáticos, complementarios entre sí, para el cuidado alternativo y ambulatorio. En virtud de las conclusiones de estos estudios, se priorizó:

1. El desarrollo del sistema de residencias familiares en cuidado alternativo, a fin de poner término a las residencias masivas;
2. El aumento de oferta en familias de acogida, reformulando orientaciones técnicas para trabajo diferenciado en familias extensa y externa, a fin de establecerla como alternativa prioritaria al momento de la separación familiar;
3. El diseño de programas de captación y evaluación de familias de acogida, a fin de contar con un mayor número de familias externas aptas para desinternar niños, niñas y adolescentes en cuidado residencial, con énfasis en primera infancia. Esta prioridad, y la anterior, se reforzó tras la evaluación EPG 2019 de los CREAD Lactantes y Preescolares.
4. La creación de nuevos programas de intervención, en ambos extremos del circuito, a fin de iniciar una estrategia de transformación gradual de la oferta de protección ambulatoria en los territorios a largo del país en los ámbitos más críticamente evaluados;
5. Los programas de diagnóstico, pendiente de las definiciones al respecto de la línea que finalmente se consignaran en la ley 21.302, incorporando la función de seguimiento, y en la ley de Garantías, a fin de ser consistente con el rol de las Oficinas Locales de Niñez
6. Los programas de intervención de reparación y restitución de derechos dirigidos a adolescentes, víctimas de maltrato grave, abuso sexual y otras vulneraciones, a fin de ser consistentes con los lineamientos de la ley 21.302 y su sistema de apoyos intersectoriales.

La priorización del punto 4 se fundamenta en que los programas de prevención focalizada, de acuerdo al estudio UC-UNICEF, son los más débiles del sistema, con una alta cobertura a nivel nacional, pero muchas veces siendo la única oferta en el territorio, recibiendo el menor monto de subvención de los programas de intervención, y presentando los mayores niveles de sobredemanda de la red, lo que da pie a que el 40% de los niños, niñas y adolescentes que egresan de los PPF vuelven a ingresar a la red SENAME al término de 12 meses, dando así cuenta de la baja efectividad del programa para responder a la diversa complejidad de las vulneraciones que atiende. De esta manera, se diseña como respuesta el programa Multimodal Territorial, a fin de ofrecer un programa con respuestas flexibles a la necesidad de los niños, niñas y adolescentes y sus familias, incluso cuando este sea el único programa en un territorio. Este programa implica mayores recursos de subvención y requiere de un significativo aumento de oferta para dar cabida a la actual demanda de primeros ingresos a la red de intervención ambulatoria. Por otra parte, los programas de reparación y restitución de derechos de alta complejidad fueron priorizados dado que su naturaleza de hiperfocalización en función de vulneraciones de derechos graves redundaba en sobreintervención o intervención parcial, pues los niños, niñas y adolescentes que han sufrido estos niveles de daño

suelen presentar más de una de estas circunstancias (situación de calle, explotación sexual o conductas de transgresión sexual, entre otras). Adicionalmente, esta hiperfocalización se refleja en que los programas sólo se instalan en capitales regionales, dificultando el acceso a niños, niñas y adolescentes de otras localidades, quienes suelen ser atendidos en programas diseñados para una menor complejidad de atención. A fin de preparar una alternativa para crecer en esta línea de oferta, se priorizó este rediseño, dando pie al Programa Especializado en Polivictimización que, con un enfoque integral y un mismo nivel de financiamiento para todas las causales de ingreso, busca dar atención a niños, niñas, y principalmente adolescentes que presentan trayectorias de alta vulneración y por tanto evitar el traslape y sobreintervención, y aumentar la cobertura territorial del programa.

Oportunidad de mejora en programas a través de la evaluación

En este contexto, se acoge favorablemente la evaluación de DIPRES, con cuyos resultados se esperaba ratificar la necesidad de transformación de estos programas, y preparar el rediseño de las líneas que se modifican significativamente en el Servicio de Protección Especializada “Mejor Niñez”. Por otra parte, modificaciones estructurales derivadas de la ley 21.302, tales como el establecimiento de una División de Supervisión, Evaluación y Acreditación, o el desarrollo de un nuevo sistema de registro integral de atenciones, también se podrían alimentar de elementos analizados esta evaluación.

Comentarios generales al proceso de evaluación

El proceso de evaluación se inició en diciembre, con la preparación de las fichas de los tres programas y entrega de información en carpeta compartida y reuniones explicativas. La etapa inicial, de definición de las matrices de evaluación de los programas, estuvo fuertemente determinada por la existencia de un estudio complementario que permitiría cuantificar los indicadores propuestos, que no son obtenibles desde fuentes de información centralizadas sino que requieren de la revisión de información de los planes de intervención individuales que se encuentra en las carpetas físicas disponibles en cada programa. En base a estas primeras solicitudes de información, el panel fue solicitando nuevos datos de forma esporádica. No todas las solicitudes pudieron ser satisfechas, pues referían a información no sistematizada.

La suspensión del estudio complementario tras la entrega del preinforme, debido a las condiciones sanitarias que impedían el desarrollo de un estudio presencial, afectó severamente la estructura y alcance de la evaluación, como se describe en detalle en la siguiente sección.

El preinforme entregado fue observado en más de 110 comentarios, sin incluir los realizados a anexos. Las observaciones fueron revisadas y discutidas con el Panel, y DIPRES decidió rechazar la primera versión remitida. La segunda versión, si bien tuvo cambios significativos en estructura y orden, no solucionó la mayoría de las observaciones de fondo planteadas en la primera versión, relativa a la fundamentación de juicios (“el panel no valida los indicadores de los programas”), el



alcance de las observaciones más allá del ámbito de acción de los programas, la aparente poca claridad respecto al rol de la supervisión técnica y la no inclusión de antecedentes ya proporcionados. En opinión del equipo que revisó ambos documentos, el que los preinformes no se trabajen con control de cambios dificulta el seguimiento de las observaciones. Se solicita considerar este formato de trabajo para futuras revisiones.

Debido a la suspensión del estudio complementario, se solicitó a SENAME en la primera quincena de abril proponer cálculos alternativos en base a la información disponible para contar con alguna cuantificación de indicadores. Se remitió una propuesta con algunos ejemplos, se recibieron nuevas preguntas, y finalmente los nuevos cálculos fueron remitidos en su totalidad por correo electrónico a DIPRES el día 5 de mayo, con sus respectivas explicaciones. Lamentablemente, no se encuentran totalmente incorporados en el informe final, como tampoco lo están los datos de supervisión enviados inicialmente el 1 de abril, y luego reenviados a solicitud de DIPRES el 5 de mayo.

Observaciones específicas del Servicio al Informe Final

Alcance del análisis: La principal limitación del estudio es no haber podido hacer el estudio complementario. SENAINFO no es una plataforma integrada para gestión o estudios, sino para gestión de pagos, para lo cual no se requiere el registro de todas las acciones que se realizan en la plataforma. La totalidad de acciones debe ser respaldada en las carpetas de intervención individual físicas, presentes en cada proyecto. Debido a que no se realizó este estudio complementario de carpetas individuales, agendado para los meses de marzo y abril, y a limitaciones efectivas de sistematización, se consideró información que no se encuentra en SENAINFO como inexistente (información en carpetas individuales, informes de supervisión, informes de evaluación anual), lo cual afecta la interpretación y el alcance de los análisis. Como ejemplo, el EPG de 2019 sobre los CREAD de Lactantes, que efectivamente realizó un análisis de carpetas, permitió identificar áreas de mejora en los tiempos de intervención, las intervenciones con familias de origen y las acciones de despeje de circunstancias familiares al ingreso a los centros.

La requerida modernización del sistema está recogida en la Ley 21.302, que indica la creación de un nuevo sistema de registros y gestión de la información centrado en la intervención. Este cambio permitirá un mayor desarrollo de evaluación e investigación, permitiendo el desarrollo de evidencia en base a la ejecución de los programas nacionales. La digitalización de documentos de derivación, seguimiento e intervención es un esfuerzo transversal en el sistema de protección, y requiere de recursos significativos en recursos informáticos y de almacenamiento en nube tanto en el sistema público como en los organismos ejecutores. Además de los recursos financieros y técnicos requeridos para alcanzar esta transformación, es necesario velar por la necesidad de balancear la carga administrativa y de reportabilidad de los ejecutores de programas sociales con el tiempo efectivamente dedicado a la intervención.



Indicadores: Los sistemas de indicadores actuales son deficientes, en buena parte por las limitaciones de la información sistematizada, se ha trabajado con la Subsecretaría de Evaluación Social de MDSF en mejorarlos año a año a través del sistema de monitoreo y seguimiento de programas sociales, y generar nuevas paramétricas. Mejor Niñez, contando con una división especializada para esto, podrá trabajar de mucho mejor manera un sistema integrado de monitoreo y evaluación de programas, generando a través de su reglamento de registro de intervenciones nuevas variables y características de exigibilidad en la compleción de la información.

Respecto al cálculo para los indicadores propuestos, dado que no se realizó el estudio, se solicitó a SENAME un cálculo en base a datos disponibles, el que se adjunta a esta ficha y fue enviado por correo electrónico el día 5 de mayo a la coordinadora de la evaluación por parte de DIPRES. **Lamentablemente esta información no fue incluida en el informe final, lo que implica que no se cuenta con un análisis de dichos resultados.**

Ámbito de acción: Parte significativa del análisis de las limitaciones de los programas, refiere a dificultades generales del sistema de protección, su financiamiento, la coordinación intersectorial y la exigibilidad de derechos, sin mayor distinción entre actores y responsables. Si bien se comparte el diagnóstico respecto a dificultades de coordinación, las demandas de mayor oferta o velocidad de respuesta desde entidades diferentes al Servicio Nacional de Menores no son abordables desde los programas, lo que reduce la aplicabilidad de la evaluación a compromisos que el Servicio pueda abordar. Se espera que la Ley de Garantías a la Niñez y Adolescencia y el consejo intersectorial de Mejor Niñez y su referente local sean capaces de mejorar la priorización y entrega efectiva de servicios a los niños, niñas y adolescentes atendidos por los programas en evaluación.

Cuantificación poblaciones: El panel determinó modelos propios para la estimación de población potencial en PPF y PIE que el Servicio no compartió, en tanto corresponden a estimaciones sobre la población censal en base a un subconjunto de respuestas en la encuesta nacional de polivictimización cuya selección obliga al uso de criterios arbitrarios, prefiriendo en tal caso usar a la población censal sin filtros, aun cuando esto no es consistente con las definiciones de población potencial de MDSF.

Respecto a la población objetiva y beneficiarios atendidos de los años 2017 a 2020, el Panel informó en la primera versión del informe final como fuente las fichas de monitoreo y seguimiento anual del banco de programas sociales de MDSF, sin embargo estas cifras no coinciden con las reportadas en el caso de los PIE, dando pie a una interpretación errónea de las coberturas en el período en análisis. En respuesta a la observación, se modificó la fuente citada a “informado por SENAME”. SENAME mantiene como cifras oficiales las reportadas año a año en las Fichas de Seguimiento y Monitoreo a MDSF y disponibles en <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas> . Estas cifras de población objetivo corregidas se destacan en amarillo y corresponden a:

Cuadro 21: Cobertura Años 2017-2020 PIE

Año	Población Potencial	Población Objetivo	Beneficiarios efectivos	% Beneficiarios respecto a Población Potencial	% Beneficiarios respecto a Población Objetivo
	(a)	(b)	(c)	(c)/(a)	(c)/(b)
2017	2.620.976	11.404	11.620	0,44%	102%
2018	2.615.179	11.748	12.030	0,46%	102%
2019	2.615.580	12.030	11.559	0,44%	96%
2020	2.621.105	10.602	10.602	0,40%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Polivictimización de NNA y Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Gasto: Debido al cambio de metodología en la definición de los presupuestos por programa, que inicialmente consideraba el presupuesto de plazas convenidas y el gasto del año anterior de sobrecupos como proyección de gasto, a la separación de ambos elementos, dejando sólo las plazas convenidas en el presupuesto inicial y agregando los sobrecupos en la medida en que se ejecuta este gasto en el año 2020, no es posible la comparación entre años incompletos.

Conclusión

El Servicio valora el proceso de Evaluación de Programas Gubernamentales, al que se ha sometido en múltiples ocasiones, y comparte muchas de las limitaciones de implementación y recomendaciones para los sistemas de información central planteadas en el informe, sin embargo, al no contar con análisis de indicadores de resultados, es difícil poder asumir compromisos concretos relativos a los programas en análisis.

A pesar de ello, el programa de Prevención Focalizada (PPF) se encuentra en proceso de ser reemplazado por el Programa Multimodal Territorial, que cuenta con evaluación ex ante favorable y recursos para su implementación en el informe financiero del Servicio de Protección Especializada. Por otra parte, el programa de Diagnóstico Ambulatorio (DAM) se encuentra en proceso de reformulación, en virtud de los requerimientos de la nueva línea programática del Servicio de Protección Especializada, para lo cual se cuenta con los plazos de desarrollo de un nuevo reglamento programático considerados en la ley 21.302. Finalmente, respecto al programa PIE, particularmente en su vinculación al sistema 24horas de servicios intersectoriales para adolescentes, se considera su rediseño como una de las tareas a desarrollar para el nuevo Servicio, en virtud de la implementación de sus nuevos mecanismos nacional y regional de trabajo intersectorial.