

NOMBRE DEL PROGRAMA: PLAN NACIONAL DE CAPACITACIONES A INSTITUCIONES EXTERNAS

 PROGRAMA NUEVO - VERSIÓN: 4
 SERVICIO NACIONAL DE MIGRACIONES
 MINISTERIO DE INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

CALIFICACIÓN

Objetado técnicamente

I. ANTECEDENTES

PROPÓSITO

La capacitación dentro de las instituciones del sector público en materia de migración incidiría positivamente en la atención a la población migrante.

DIAGNÓSTICO

La falta de capacitación dentro de las instituciones del sector público en materia de migración incide negativamente en la atención que recibe la población migrante.

Chile se ha transformado en un importante destino de las migraciones en la región, en contraste con décadas anteriores, lo que se ve reflejado en: (1) percepción negativa de los chilenos hacia la migración; (2) crecimiento de demanda de esta población por servicios por parte del Estado; (3) contexto normativo de cambio que ha debido adoptarse luego de 47 años.

Se advierte una percepción negativa de los chilenos hacia la migración, entre los que se encuentran los funcionarios de las organizaciones a las que está orientado este programa, que se ve reflejada en las encuestas ENDH, Bicentenario y Voces Migrantes. La primera muestra que un 84% de los encuestados señaló estar de acuerdo en controlar la cantidad de personas extranjeras que ingresan a Chile desde algunos países (ENDH, 2020). La segunda da cuenta de que el 42% de los encuestados señala que "hay un gran conflicto entre chilenos y migrantes", y el 60% de ellos está de acuerdo con que en Chile "hay un número excesivo de inmigrantes" (Bicentenario, 2020). En la última, un 16,2% de los encuestados señalan a la migración como el principal problema del país, cifra que aumentó un 5,9% desde 2019, y un 49,1% de los encuestados señalan que existe mucho o bastante conflicto entre personas extranjeras y nacionales, a lo que se suma la percepción de discriminación de las personas migrantes, donde el 41% de los encuestados señala haberlo sufrido discriminación por alguno de los motivos preguntados (Voces, 2021).

La encuesta CASEN 2017 señala que las personas migrantes en el país ascendían a 746.465 personas, correspondiente al 4,3% de la población nacional y la estimación de la población migrante INE-DEM al año 2020 era de 1.462.103 personas, que corresponden al 7,8% de la población nacional (INE-DEM, 2021). Los migrantes que ha llegado a Chile en estos últimos años proviene principalmente de Latinoamérica y el Caribe, habitualmente de un contexto de pobreza y mayor vulnerabilidad, gatillantes para migrar en períodos acotados de tiempo (CEPAL, 2018). Esto se refleja en las cifras entregadas por el INE-DEM, donde los primeros cinco lugares de población extranjera llegada al país corresponden a: Venezuela (30,5%), Perú (15,8%), Haití (12,5%), Colombia (10,8%) y Bolivia (8%).

Este aumento se traduce en mayores requerimientos de atención en los servicios públicos y de acceso a beneficios otorgados por el Estado, por ejemplo, en el acceso al sistema público de salud donde los extranjeros beneficiarios de FONASA, a junio de 2022, eran 1.195.967 personas (7,85% de la población total beneficiaria), y en la incorporación por parte del Ministerio de Salud (MINSAL) de la condición migratoria como un determinante social de salud. En educación aumentó la matrícula extranjera en los distintos niveles, en jardines infantiles de administración directa pasó de 455 en 2016 a 3.404 en 2019 (JUNJI, 2019) y en los establecimientos educacionales aumentó de 76.813 estudiantes extranjeros el año 2017 a 192.040 el año 2021 (MINEDUC, 2019, 2021). En vivienda, el catastro sobre campamentos 2019 del Ministerio de Vivienda dio cuenta del aumento de los hogares que tienen un/a jefe/a de hogar migrante, de un 1,2% el 2011 a un 27,4% el 2019, y CASEN 2017 muestra que el 20,6% de los migrantes viven en situación de hacinamiento.

La distribución territorial de la población migrante en nuestro país no es homogénea, por lo que los requerimientos en las regiones podrían variar en razón de la mayor concentración de población extranjera. Las regiones según la cantidad de migrantes son: Metropolitana (61,9%), Antofagasta (7%), Valparaíso (6,6%), Tarapacá (4,7%), O'Higgins (2,9%), Maule (2,8%), Biobío (2,4%), Coquimbo (2,3%), Arica y Parinacota (2,1%), Los Lagos (1,8%), La Araucanía (1,5%), Atacama (1,3%), Ñuble (0,8%), Magallanes (0,7%), Los Ríos (0,6%) y Aysén (0,3%). (INE-DEM, 2021).

A lo dicho se suma la modificación de la legislación migratoria que implicó, junto con la creación del SERMIG, un cambio sustantivo en los permisos de residencia a partir del reconocimiento de derechos de las personas migrantes, tales como el derecho a la igualdad, a la reunificación familiar, de acceso a salud, educación, vivienda y protección social, entre otros. Esta modificación (Ley 21.325) se produce después de 47 años de vigencia de la ley anterior.

El no hacerse cargo de esta necesidad de la formación por parte de las instituciones públicas, puede traducirse en un incremento en las brechas, barreras y/o inequidades en el acceso a prestaciones y servicios otorgados por instituciones públicas y/o respecto a la información sobre a la oferta programática a la que pudieran acceder, en donde el trato que reciben que puede ser diferente y/o discriminatorio, agravando la situación antes descrita.

ESTRUCTURA Y GASTO POR COMPONENTES			
Componente	Gasto estimado 2023 (Miles de \$ 2022)	Producción estimada 2023 (Unidad)	Gasto unitario estimado 2023 (Miles de \$ 2022)
Programa de formación "Hablemos de Migración"	297.031	111 (Organizaciones efectivamente capacitadas y/o formadas.)	2.675,95
Posibilitar el acceso a servicios públicos por parte de la población migrante.	60.000	33.000 (Material de difusión impreso para 3 temáticas: (i) derechos de las personas migrantes. (ii) pequeña guía práctica de las prestaciones del estado a la que pueden acceder la población migrante. (iii) Cartilla sobre derechos y regularidad migratoria de grupos de especial vulnerabilidad: NNA y mujeres m)	1,82
Gasto Administrativo	6.000		
Total	363.031		
Porcentaje gasto administrativo	2%		

POBLACIÓN Y GASTO		
Tipo de Población	Descripción	2023 (cuantificación)
Población Potencial	La población potencial está compuesta por las instituciones públicas que no cuentan con capacitación en materia migratoria y afines, afectando la atención que recibe la población migrante y, de esta manera, su inclusión.	712 Organizaciones
Población Objetivo	El programa está destinado a instituciones de la administración del Estado que entreguen atención y/o prestaciones a los que la población migrante puede acceder. Se considerarán aquellas organizaciones/ instituciones públicas que entreguen o presten atención a personas migrantes, asociadas con los principios y derechos consagrados en la Ley 21.325, como son la igualdad y no discriminación, derechos laborales, de acceso a la salud, educación, seguridad social y beneficios de cargo fiscal, acceso a la vivienda propia, reunificación familiar o envío y recepción de remesas. Otras organizaciones consideradas serán aquellas que se vinculan con personas migrantes en distintos momentos de su tránsito, entre las que se pueden señalar a policía de Investigaciones de Chile, Carabineros de Chile, Servicio Agrícola Ganadero, Dirección del Trabajo, entre otras.	560 Organizaciones
Población Beneficiaria	Se atenderá a las organizaciones: 1) Vinculadas con población especialmente vulnerable, de acuerdo a lo señalado en la Ley 21.325, como son, niños, niñas y adolescentes (NNA) y mujeres migrantes. 2) Con base en aquellas organizaciones que hayan quedado en lista de espera del programa del año t-1. 3) Considerando la concentración de población migrante en las regiones, de acuerdo a la última estimación de INE-DEM. 4) Hasta agotar el presupuesto disponible.	111 Organizaciones

Gasto por beneficiario 2023 (Miles de \$2022)	Cuantificación de Beneficiarios			
	2023 (Meta)	2024	2025	2026
3.271 por cada beneficiario (Organizaciones)	111	118	125	132

Concepto	2023
Cobertura (Objetivo/Potencial)	79%
Cobertura (Beneficiarios/Objetivo)	20%

INDICADORES A NIVEL DE PROPÓSITO			
Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Dimensión	2023 (Estimado)
Informe a Instituciones capacitadas	$(\text{Número de instituciones capacitadas anualmente que cuentan con informe en el año } t / \text{Total de instituciones capacitadas anualmente en el año } t) * 100$	Eficacia	79%
Proporción de capacitaciones que incluyen temas de legislación migratoria e interculturalidad	$(\text{Nº de capacitaciones que incluyen temas de legislación migratoria e interculturalidad en el año } t / \text{total de capacitaciones realizadas en el año } t) * 100$	Eficacia	79%

INDICADORES A NIVEL DE COMPONENTES			
Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Dimensión	2023 (Estimado)
Respuesta a solicitudes de capacitaciones	$(\text{Número de capacitaciones realizadas anualmente en el año } t / \text{total de capacitaciones solicitadas anualmente en el año } t) * 100$	Eficacia	80%
Porcentaje de material distribuido	$(\text{Número de copias impresas del material de difusión entregado en el año } t / \text{Numero de material preparado en el año } t) * 100$	Eficiencia	80%

II. EVALUACIÓN

EVALUACIÓN GENERAL

El programa no cumple en términos de atingencia (pertinencia del diseño del programa para resolver el problema o la necesidad, en relación con la población que se ve afectada por dicho problema), consistencia (relación entre el diseño planteado y su posterior ejecución, analizada a partir de la definición de indicadores, del sistema de información y los gastos planificados) ni de coherencia (relación o vínculo entre sus objetivos, población a atender y su estrategia de intervención). Se requiere que la institución proponente profundice en la especificación de ciertos elementos que se indican en adelante.

Atingencia:

Se evidencia una limitada pertinencia del diseño del programa para resolver el problema o la necesidad identificada en relación con la población que se ve afectada. Se debe mejorar la definición del problema. No es posible identificar con claridad la población que se ve afectada directa o indirectamente por la problemática identificada ni la magnitud del problema. Además, no se presentan antecedentes suficientes que permitan avalar la pertinencia del diseño o la factibilidad de implementar la intervención en Chile.

Coherencia:

Se observa una limitada relación entre los objetivos (fin, propósito y componentes), la población a atender y la estrategia de intervención propuesta. El propósito del programa no permite conocer cuál es el resultado que se espera alcanzar ni permite conocer cuál es la población que se espera atender. Respecto de la población objetivo, las variables o criterios utilizados para caracterizarla no son pertinentes para dimensionar la población afectada. Por otra parte, las variables o criterios utilizados para priorizar la población beneficiaria no están definidos con claridad ni son verificables por un tercero. Respecto de los componentes del programa, estos no se definen correctamente y la estrategia de intervención propuesta no permite determinar cómo se articulan los componentes para alcanzar el propósito planteado.

Consistencia:

Se observa una limitada relación entre el diseño del programa y su posterior ejecución, analizada a partir de los indicadores, el sistema de información propuesto y los gastos planificados. Los indicadores del programa no miden efectivamente el resultado esperado ni los productos provistos por el programa. Se debe mejorar la presentación de los gastos asociados al programa.

EVALUACIÓN POR ÁMBITO

Antecedentes del Programa:

Debe ser preciso en la definición de la población objetivo así como en las complementariedades que este programa no considera en la población objetivo ni beneficiaria a los municipios, ya que este segmento es atendido por el programa Sello Migrante. Esto debido a que hay una clara duplicación con este programa, ya que ambos capacitan a funcionarios en temas vinculados a migraciones.

El programa si se vincula a la misión del servicio, pero en relación a la política, debe revisar lo presentado ya que una política es el conjunto de leyes, reglamentos y cuerpos normativos vigentes, independiente si tienen un documento que se denomine la política ministerial.

En los productos estratégicos debe dar respuesta a la pregunta y no ponerlo como si el lector estuviese cuestionando lo escrito. Sino hay productos en la subsecretaría de la que depende, se sugiere indicar la propuesta de productos estratégicos para el periodo 2023-2026, señalando que aún están en validación por las autoridades.

Debe mejorar la respuesta, especificando los aspectos del programa que son regulados por la normativa. No se trata de decir la normativa sobre migración, sino explicar aquellos aspectos de este diseño que están regulados por alguna normativa legal.

Señala que la Ley en su Art. 157, en relación a las funciones "...elaborar y desarrollar programas orientados a difundir y promover los derechos y obligaciones de las personas extranjeras, los trámites necesarios para permanecer legalmente en el país...", sin embargo a continuación agrega que el Servicio tiene la obligación de "difusión, el respeto, la promoción y garantía de los derechos y obligaciones de las personas migrantes", incluyendo la garantía de derechos que la normativa no indica., aspecto que se repite en la parte final de la respuesta, cuando especifica que el Plan Nacional de Capacitación, que es un aporte para "difusión, promoción y garantía de los derechos y obligaciones de las personas migrantes". Corregir para ajustarse a lo que señala la Ley.

Diagnóstico de la Necesidad del Programa:

El problema debe plantearse como una situación concreta que afecta a una población, no desde la falta de solución. En su enunciado debe dar cuenta del problema en la mala/inadecuada calidad en la atención que determinados funcionarios de instituciones públicas brindan a migrantes. Debe revisar el enunciado y dar cuenta del problema y de la población que se ve afectada por este problema.

En el análisis del problema, lo presentado no da cuenta de la mala /inadecuada calidad de atención que brindan funcionarios de instituciones públicas a migrantes, lo que es necesario si el problema se plantea en estos términos. Se hace referencia al aumento de la población migrante y que esta hace uso de servicios públicos. Toda frase debe estar debidamente respaldada, por ejemplo, cuando señala: Se advierte una percepción negativa de los chilenos hacia la migración, entre los que se encuentran los funcionarios de las organizaciones a las que está orientado este programa, que se ve reflejada en las encuestas ENDH, Bicentenario y Voces Migrantes, debe precisar exactamente qué señala cada uno de estos instrumentos sobre la percepción de funcionarios públicos que atienden migrantes. Y además, debe presentar evidencia que de cuenta que la percepción negativa incide en la calidad de atención brindada por estos funcionarios.

Además, debe entregar elementos que permitan cuantificar las instituciones que presenta el problema, debe entregar elementos que permitan caracterizar la población que presenta el problema, que son los funcionarios públicos que entregan una atención mala/inadecuada a los migrantes.

En el apartado de grupos específicos debe describir, si corresponde, como afecta el problema identificado a algún subgrupo particular de la población que presenta el problema identificado, basándose en evidencia. Lo presentado no corresponde al problema que presentan los funcionarios públicos que atienden migrantes. Debe revisar lo presentado de modo dar cuenta si el problema afecta de manera particular a algún grupo específico de la población

Cuando se precise el problema, debe abordar las causas, las que deben estar en la base del problema de la mala/insuficiente atención brindada por los funcionarios público que atienden migrantes y que el programa aborda a través de los componentes. No corresponde presentar en el análisis de las causas, lo que el programa ha realizado en temas de capacitación a funcionarios públicos.

Cuando se precise el problema, debe revisar los efectos, de modo de dar cuenta de los efectos que este programa espera evitar. Debe presentar los efectos negativos de corto y largo plazo que busca evitar con la intervención.

Los programas presentados como evidencia internacional dan cuenta de intervenciones similares a la propuesta, pero no se entrega evidencia de sus resultados que permita sustentar la pertinencia del diseño propuesto ni especifican que elementos de esos programas serán recogidos por esta intervención.

En relación a la experiencia de Fortalecimiento y adecuación del sistema público de servicios sociales, debe presentar su objetivo, una reseña de qué se trata y sus resultados. Además, explicar que aspectos de la temática intercultural, atención de beneficiarios serán replicado en este programa. Por otro lado la experiencia de BID, se trata de una capacitación interna a funcionarios de OIM, que no explica qué aspectos del marco regulatorio abordarán, en que consiste, sus objetivos y resultados, de modo que avalen algún aspecto de esta intervención.

Respecto de la capacitación virtual de Mercosur, debe presentar resultados y qué de esta experiencia aplica en este programa.

Objetivo del Programa y Población:

El fin debe dar cuenta de una mejora en la situación de una población, no de la mejora de procesos de gestión de las instituciones. Adicionalmente, debe plantearse como una contribución, ya que el programa no da cumplimiento al fin por sí solo.

El propósito presentado no cumple con ser un objetivo concreto y medible. Debe presentar un objetivo que permita dar cuenta del cambio a lograr en la población que atiende. Como está presentado da cuenta de lo que entrega (capacitación) y no del cambio a lograr en relación a la atención que se entrega a la población migrante.

La población potencial debe ser ajustada cuando precise el problema, en el entendido que corresponde a la población que presenta el

problema. Esta debe definirse y cuantificarse de acuerdo a lo planteado en el propósito y el diagnóstico, lo cual actualmente no se presenta, debe corregir para poder evaluar la pertinencia de la población propuesta.

La unidad de medida debe corresponder a la población que presenta el problema y que en el diagnóstico haya caracterizado y dimensionado.

La formulación presentada de la población objetivo no deja claro cuál es el criterio de acuerdo al cual se focaliza ¿Cuáles son las instituciones que entregan beneficios sociales a los que las personas migrantes pueden acceder? Deben clarificarse dichos criterios para determinar si la cuantificación es apropiada.

Debe mejorar la presentación de los criterios de priorización, de modo que sea claro cuáles son las instituciones que presentan el problema y que el programa espera atender en el mediano plazo, teniendo presente que esta población es un subgrupo de la población potencial. Debe ser claro si cuando se refiere a un servicio determinado, ¿se considera todo el servicio o solo las unidades que atienden público? ¿cómo identifica a los funcionarios que atienden a migrantes? ¿cómo determina que institución es la que atiende a mayor número de migrantes? Si el número de instituciones que cumplen los requisitos de priorización que establezca, es mayor que el número de cupos disponibles, debe definir mecanismo de prelación.

Estrategia del Programa:

En los componentes debe revisarse cuando se formule adecuadamente el problema y sus causas para evaluar la pertinencia del diseño propuesto.

Componente 1: debe precisar el objetivo, de modo de poder cumplirlo con los servicios que se entrega en este componente. Debe establecer con mayor claridad los criterios para hacer la capacitación de manera virtual o presencial, especialmente dada la diferencia en los costos que esto puede significar, así como clarificar cómo se define los talleres que se entregan en cada organización. En la modalidad de producción debe explicar las dos modalidades de talleres que reciben los beneficiarios, y cómo se estructura cada uno de ellos (duración, frecuencia y temas a abordar, alumnos por curso, evaluaciones realizadas y encuestas aplicadas). En relación al relator, debe especificar el perfil que cumplen las 14 personas seleccionadas. La unidad de producción debe estar expresada considerando las organizaciones que logran el objetivo del componente.

Componente 2: Debe precisar el objetivo del componente y el servicio entregado, a quién se entrega. En la descripción del modo de entrega del servicio corresponde especificar los diferentes tipos de material (infografía, dípticos y trípticos impresos) junto a quién lo entrega, cómo se entrega, donde, frecuencia, etc. La unidad de producción debe referirse al logro del objetivo en los beneficiarios del componente y la meta de producción debe establecerse en relación a la unidad de producción del componente.

Cuando se precise el propósito, se evaluará si los componentes que presenta son necesarios y suficientes para su logro.

En relación a la descripción de la estrategia de intervención, hace referencia a al programa Hablemos de Migración, que no corresponde al programa Plan Nacional de Capacitaciones a Instituciones Externas que corresponde este programa. La descripción del flujo de intervención debe realizarlo considerando desde que el beneficiario ingresa al programa hasta su egreso. Especificaciones de los cursos deben ir en el componente. Lo referido a actividades previas al ingreso, deben estar descritas, lo mismo que las articulaciones que sean necesarias para el desarrollo de los componentes. Las complementariedades deben estar incorporadas en la descripción del flujo, lo mismo que los mecanismos de participación ciudadana. Evite incorporar nuevos objetivos o justificar para que se realiza una u otra actividad. Los objetivos de los componentes deben ir sólo en su descripción.

Además, debe complementar la descripción con aquellas funciones desarrolladas como supervisiones, evaluaciones que se realice. Debe ampliarse la descripción del segundo componente en el flujo de intervención. Finalmente debe especificar cómo se articulan los componentes para el logro del propósito.

No se entregan elementos que permitan evaluar la pertinencia de la duración establecida.

En relación con los criterios de egreso, deben considerar a la población beneficiaria, por lo que, si se plantea en términos de organizaciones públicas, debe responder cuando la institución egresa. No queda claro porque la posibilidad de acceder más de una vez al programa menciona organizaciones privadas. Debe corregir haciendo referencia a la población beneficiada, si pueden acceder nuevamente al programa.

No se argumenta apropiadamente si el programa atiende un problema existente o potencial, corregir.

Debe revisar la pertinencia de incluir articulaciones con instituciones que ejecuten programas para migrantes.

Las complementariedades internas deben hacer referencia a programas del Servicio, por lo que no corresponde incluir complementariedades con el área de Refugio del SERMIG y con las Direcciones Regionales del Servicio, complementariedad que sí debe ser incluida en la descripción del flujo de la intervención en la estrategia de intervención. Además, es necesario que precise la complementariedad con el programa Sello Migrante, porque no especifica en qué consisten las capacitaciones que entregan ambos programas y con lo escueto de lo presentado da cuenta de una duplicación.

Debe revisar la oferta de programas que atiende a población migrante, de modo de poder analizar la conveniencia de incorporar complementariedades con alguno de estos programas.

Debe señalarse como se integran los enfoques señalados en la intervención, especialmente en el caso de género, NNA y pertinencia territorial. Esto a su vez debe haber quedado apropiadamente justificado en el apartado de grupos específicos.

Los mecanismos de participación ciudadana son parte del programa, no del servicio. En ese sentido debe incorporarlos, o justificar su no

incorporación según las características de la intervención propuesta.

Debe profundizar en los mecanismos de transparencia que se utilizaran, especialmente en términos de la ejecución de los recursos y logros del programa.

Indicadores:

Los indicadores propuestos no son pertinentes para dar cuenta del cumplimiento del propósito, debe reformularlos en tanto corrija el propósito. Los indicadores deben permitir dar cuenta de una mejora en la población beneficiaria del programa. La entrega de los informes constituye un proceso mínimo de gestión, no un indicador del cumplimiento del propósito, mientras que las temáticas de las capacitaciones son decisión del servicio ¿porque el 20% de los talleres no incluirían las materias consideradas relevantes? Adicionalmente, no permite dar cuenta que las instituciones que participan del programa, y en particular el personal capacitado cambia la atención brindada a migrantes.

Debe reformular planteando indicadores pertinentes según los criterios de calidad solicitados.

Debe dar respuesta a lo solicitado, esto es informar si la información requerida para medir los indicadores está disponible en una base de datos centralizada, describiendo los instrumentos que utiliza para su recolección.

La evidencia presentada para la proyección de los indicadores no se corresponde a las variables que estos presentan.

En relación a los indicadores complementarios, ninguno de ellos se considera adecuado para dar cuenta de los componentes. El primer indicador es un indicador de cobertura que no se considera adecuado. En tanto, el segundo indicador complementario es un indicador de gestión que da cuenta del material entregado en relación a lo disponible, que no se considera adecuado como indicador complementario.

Debe presentar para cada componente un indicador que permita medir el cumplimiento del objetivo de cada indicador o en su defecto que mida en el proceso incluyendo un estándar de calidad. La fuente de información no es pertinente, debe especificar como se medirá y registrará la información del indicador.

La evidencia presentada para la proyección de los indicadores no se corresponde a las variables que estos presentan.

Debe mejorar la presentación de los sistemas de información, considerando el registro de toda la información en sistemas informáticos centralizados, y no solo la disposición de un archivo Excel.

Gastos:

Debe detallar en cada componente los gastos que financia y que deben corresponder a las acciones que ha descrito en el componente 1 y en el componente dos, debe complementar recurso humano por cada función, número de personas, jornada, honorario estimado. No se entiende que tiene que ver el programa de formación interculturalidad y gestión migratoria. Debe corregir y especificar los gastos involucrados de modo de dar cuenta por cada ítem de p*q.

Debe detallar los gastos administrativos que contempla, a lo menos los asociados a los sueldos de las personas que dirigen el programa, costo de las encuestas aplicadas, etc. En relación al recurso humano, función, número de personas, jornada, honorario estimado.