

**CHILE**  
**MINISTERIO DE HACIENDA**  
**DIRECCION DE PRESUPUESTOS**

**EVALUACIONES 1999**

9.- MINISTERIO DE JUSTICIA	PROGRAMA DE APOYO A MENORES EN SITUACION IRREGULAR
9-1.-MINISTERIO DE JUSTICIA	PROGRAMA DE APOYO A MENORES EN SITUACION IRREGULAR - ATENCION AL MALTRATO INFANTIL
10.- MINISTERIO DE DEFENSA	DEPORTE COMPETICION COMUNAL, REGIONAL, Y NACIONAL
11.-MINISTERIO AGRICULTURA	PROYECTO DE DESARROLLO RURAL PRODECOP IV REGION
12.-MINISTERIO AGRICULTURA	PROGRAMA MANEJO Y DIVERSIFICACION FORESTAL
13.-MINISTERIO:TRABAJO-SALUD	SUBSIDIOS DE ENFERMEDAD Y MEDICINA CURATIVA
14.- MINISTERIO SALUD	PROGRAMA DE CONTROL DE EMISION DE FUENTES FIJAS
15.- MINISTERIO DE SALUD	PROGRAMA AMPLIADO INMUNIZACIONES



REPUBLICA DE CHILE  
MINISTERIO DE HACIENDA  
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

9-1

# **INFORME FINAL DE EVALUACIÓN**

**PROGRAMA DE APOYO A MENORES EN  
SITUACIÓN IRREGULAR  
(PAMSI)  
ATENCIÓN AL MALTRATO INFANTIL (AMI)**

AGOSTO 1999

**MINISTERIO DE HACIENDA  
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS  
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

## **Informe Final de Evaluación**

**Programa de Apoyo a menores en situación irregular:  
"Programa de Atención al maltrato infantil"**

**SENAME - MINISTERIO DE JUSTICIA**

Panel de evaluación:

Andrea Alvarez D. (Coordinadora)  
Matilde Castillo V.  
Juan Carlos Munizaga

- Julio 1999 -

## FORMATO DE INFORME FINAL

**NOMBRE PROGRAMA:** Programa de Apoyo a menores en situación irregular  
Programa de Atención al maltrato Infantil  
**AÑO DE INICIO:** 1995  
**MINISTERIO RESPONSABLE:** Ministerio de Justicia  
**SERVICIO RESPONSABLE:** Servicio Nacional de Menores (SENAME)

### I. Resumen Ejecutivo (Máximo 3 planas)

#### 1. Descripción del Programa

El Programa de Atención al maltrato Infantil, como parte del Programa de Apoyo a Menores en Situación irregular de Sename, se origina el año 1995, ante la cantidad de niños maltratados que ingresaban a los distintos sistemas de la red Sename. Además, se fundamenta en la ausencia de un programa ambulatorio especializado en esta temática por parte de Sename, ya que su respuesta estuvo históricamente ligada al aspecto residencial: para que un niño maltratado recibiera atención, debía ser separado de su familia de origen e ingresar a un establecimiento de protección.

El programa se articula a nivel de políticas públicas e instrumentos legales en torno a la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas, ya que pasa desde un modelo sustentado en la Doctrina de la Irregularidad Social, hacia un nuevo paradigma, sustentado en la Protección Integral de los Derechos del Niño.

Desde 1995, el Programa ha tenido una duración estable, aunque con importantes desarrollos: inició su ejecución con una oferta inicial de proyectos de apoyo a sistemas residenciales de Sename que atienden maltrato infantil, orientada a mejorar la atención brindada; y de proyectos de atención ambulatorios en maltrato infantil en diferentes niveles de gravedad, atendiendo demanda espontánea y de la propia red Sename, incrementándose paulatinamente la cantidad de proyectos hasta la fecha. A fines de 1997, comenzó la ejecución de una segunda oferta, que consta de proyectos especializados de atención integral de niños con problemas de maltrato grave (abuso sexual y maltrato físico), en centros ambulatorios; oferta que no existía desde Sename, con anterioridad a su creación.

Al año 1998, el Programa cuenta con 13 proyectos - de los cuales 9 son en la modalidad de atención a "maltrato en diferentes niveles de gravedad", y 4 centros están dirigidos a "maltrato grave"- sin alcanzar cobertura nacional. Su ámbito de acción territorial es el espacio comunal, estableciendo contactos y coordinación con la red de servicios locales con objetivos de derivación de casos.

Los Componentes producidos por el Programa son cuatro: Integridad física y emocional del niño, resguardada; Consecuencias psicosociales del maltrato en el niño y su familia, reparadas; Vínculos protectores (familiares, comunitarios e institucionales), fortalecidos; Instituciones colaboradoras capacitadas para lograr los objetivos deseados por Sename.

El programa define como beneficiarios efectivos de los servicios brindados a través de la acción diagnóstica y de la intervención breve, a niños maltratados de entre 0 y 17 años 11 meses, y sus familias. Alcanza una cobertura nacional de 1740 niños y jóvenes en ambas modalidades de atención, durante el año 1998. El presupuesto total del Programa, para el año 1998, fue de un monto de \$ 788.114.000.-

**2. Resultados de la Evaluación**  
**2.1 A Nivel de Diseño**

El diseño del Programa presenta diferencias de acuerdo a la modalidad de atención.

La modalidad de atención a "maltrato infantil grave", presenta una consistencia de diseño significativa, observada en una relación causal lógica entre el nivel de Actividades, Componentes y Propósito del marco lógico propuesto, una descripción adecuada de la medición del logro de los resultados esperados a cada nivel de objetivo y un desarrollo de indicadores cuantitativos y cualitativos para medir el logro de los objetivos del programa de maltrato infantil en la modalidad "maltrato grave".

Por otra parte, la modalidad de atención a "maltrato en diferentes niveles de gravedad" incluye algunos proyectos de apoyo a sistemas residenciales de la red Sename que atienden maltrato infantil, orientada a mejorar la atención brindada, e incluye otros proyectos de atención ambulatorios en maltrato infantil en diferentes niveles de gravedad, orientados a atender demanda espontánea y de la propia red Sename. En esta modalidad de atención no se observa una unicidad de diseño y su continuidad se encontraría en proceso de evaluación por parte de Sename, cuyo contenido el Panel desconoce. Además el Panel deduce que la Matriz de marco lógico presentada se ajusta más a la modalidad de atención en "maltrato grave" que a la modalidad "diferentes niveles de gravedad".

**2.2. A Nivel de Organización y Gestión**

El Sename cuenta con una Unidad de Asistencia Técnica y otra de Planificación, en las que se centra la ejecución y control del Programa de Maltrato Infantil, siendo la primera la Unidad responsable (a nivel de Dirección Nacional) de la cual dependa el programa. A nivel regional existen las Direcciones Regionales, las que tienen, en general, mucha diversidad en el modo de realizar las diferentes actividades que permiten entregar y supervisar el servicio para el cual los centros fueron creados.

La gestión del Programa se concentra en verificar el cumplimiento de actividades y aspectos financieros de las instituciones colaboradoras, sin tener definidas metas y objetivos específicos a nivel nacional, ni tener una orientación a los resultados como se esperaría en este tipo de programas por constituirse bajo la modalidad de proyectos. El monitoreo y seguimiento se realiza a nivel regional, existiendo una diversidad en las Direcciones Regionales.

**2.3. Conclusiones sobre Eficacia**

Es necesario distinguir la producción de componentes por modalidad de atención. Para el caso de la modalidad de atención en "maltrato menos grave y leve", la producción de componentes está parcialmente lograda. Se carece de una política sistemática de seguimiento y sistematización que permita el desarrollo de una adecuada gestión. En el caso de la modalidad de atención en "maltrato grave" la producción de componentes es satisfactoria en la medida que las instituciones colaboradoras – que los producen- tienen un diseño de intervención coherente, integral y pertinente para el sujeto de atención. En ambas modalidades, la institución responsable es directamente responsable del cuarto componente (instituciones colaboradoras capacitadas), pero por la información disponible, sólo se puede estimar que esta relación se cumple en la modalidad de atención en "maltrato grave".

Se carece de datos estadísticos que permitan fundamentar una relación directa entre la generación de los cuatro Componentes del Programa y el logro del Propósito, aunque esta se deduce teóricamente, con mayor claridad en el caso de la modalidad de atención en "maltrato grave" por su carácter ambulatorio y su metodología específica, que en el caso de los proyectos de atención de

"maltrato menos grave y leve". Las metas de los tres primeros componentes se han logrado, e incluso, superado. La meta del cuarto componente está en proceso aún.

La focalización del programa es relativa, en la medida que la cobertura regional de centros no siempre se correlaciona con los índices de vulnerabilidad social de la población infantil. En cuanto a los efectos sobre los beneficiarios, sólo se puede afirmar que para la modalidad de atención en "maltrato grave", el niño puede restablecer un proceso reparatorio y el vínculo con su familia de un modo más potente que de hacerlo en un sistema residencial.

#### 2.4. Conclusiones sobre Eficiencia

Considerando integrar resultados con recursos utilizados para obtenerlos para hablar de eficiencia, se considera que las actividades requeridas para la obtención de los resultados son las adecuadas, dividiéndose para su realización entre las instituciones colaboradoras y las Direcciones Regionales y Nacional de Sename, faltando buscar formas que permitan lograr cobertura nacional y retroalimentación (control) de la gestión.

Aún cuando la información de atenciones disponible no es completamente confiable, en términos relativos permite hacer comparaciones a nivel regional. Los costos unitarios de casos atendidos y de egresos, calculados a partir de la información disponible, presentan grandes diferencias a lo largo del país. Sin embargo, no se dispone de antecedentes como para asegurar que en aquellos casos en que se tienen costos unitarios mayores, se esté entregando un servicio de mayor calidad o si se estén cumpliendo la entrega de atención de acuerdo a la cobertura estipulada en los contratos. En el análisis por región se observa que tanto el Costo Directo Unitario por caso atendido como por egreso, presenta una gran variedad. Si se consideran solo las regiones con centros por un mayor período (2 años) se observa un costo por caso atendido y de egreso de \$ 116.443 en la VIII Región, de \$ 238.402 y de \$345.149, respectivamente, en la V Región, de \$523.738 y de \$858.612, respectivamente, en la Región Metropolitana y por último, en el promedio nacional de \$523.381 y de \$737.461, respectivamente. Es decir, el valor máximo del costo por egreso es mas de 6 veces el valor mínimo.

#### 2.5. Análisis sobre el logro del Fin

El Programa se orienta al logro del Fin definido como: "Promover el desarrollo integral de niños y jóvenes gravemente vulnerados en sus derechos, o en riesgo de estarlo, e infractores de ley penal menores de 18 años, en cumplimiento a los postulados de la convención de los derechos del Niño": objetivo que se enmarca dentro de los lineamientos trazados por el Plan Nacional de Infancia.

El Programa, coherente con el funcionamiento del fin, se inserta en una red intersectorial planificada hacia el logro de éste. Se observa que su contribución al logro del fin es cualitativamente significativa en términos de impulsar estrategias de intervención integrales hacia los niños maltratados, con una orientación hacia el trabajo en red y hacia una integración del niño a su familia.

#### 2.6. Continuidad de la Justificación.

La ejecución del Programa sigue siendo compatible con las prioridades del desarrollo del país, por lo que se recomienda la continuidad del Programa, especialmente de la modalidad de atención en maltrato grave, dada la demanda creciente de una población infanto-juvenil que se encuentra vulnerada en sus derechos.

Sin embargo, se desconoce la evolución que ha tenido el ingreso de niños maltratados a los sistemas de Sename, después de la creación del Programa. La continuidad de los proyectos del Sename para maltrato infantil en "diferentes niveles de gravedad" está actualmente en evaluación, lo que permite suponer que sus resultados impliquen cambios sustanciales en el diseño del Programa. Sin embargo, el Panel desconoce los términos y características de esa evaluación, por lo que no puede pronunciarse de manera evaluativa al respecto.

## 2.7 Principales Aprendizajes

Una de las principales lecciones de la ejecución del Programa es la continuidad del mismo, bajo el diseño y las metodologías de la modalidad de maltrato en atención grave, justificado por la demanda creciente de una población infanto-juvenil que se encuentra vulnerada en sus derechos. Asimismo, fomentar nuevas estrategias a nivel local, desde una perspectiva de integralidad de las acciones hacia el sector infanto-juvenil y la replicabilidad de las metodologías. Finalmente, generar una retroalimentación de la información con instituciones colaboradoras, académicas y organismos socio-jurídicos con el fin sistematizar conocimientos a partir de una experiencia relativamente única en el país, sino que también la de recibir los aportes de otros expertos que están inmersos en este tema.

## 2.8. Principales Recomendaciones.

Sobre la base del proceso de evaluación del programa de atención al Maltrato Infantil, programa prioritario del Programa de Apoyo de Sename, el Panel priorizó recomendaciones relativas a las siguientes dimensiones:

### • Diseño

1. Se recomienda la continuidad del Programa, especialmente de la modalidad de atención en maltrato grave, dada la demanda creciente de una población infanto-juvenil que se encuentra vulnerada en sus derechos.
2. Capacitar a los proyectos de atención de maltrato menos grave y leve en metodologías específicas en la atención de los niños y diseñar una estrategia en el que los niños puedan estar acompañados de sus padres en las residencias en los momentos que sea necesario.
3. Generar una política de difusión de los centros de maltrato grave en orden a poder ampliar la recepción de niños y jóvenes con abuso sexual, en la medida que según las denuncias presentadas en la policía éstas tienen una proporción que no se condice con la que alcanzan en el Programa.
4. Con respecto a las modificaciones a las orientaciones técnicas del Programa, relativas a la vía de ingreso, el Panel asume que actualmente la vía de ingreso al programa no es exclusivamente de los CTD (ambulatorio y residencial), y estima que ello debiera fomentarse aún más, a fin de no duplicar la atención, o bien disminuir la intervención cuando ingrese al CTDA.

### • Organización y gestión

1. Fortalecer las Direcciones Regionales y tender a aumentar el número de las regiones desconcentradas, dotándolas de los recursos humanos necesarios que permita una coordinación efectiva con la Dirección Nacional. Aun cuando los recursos económicos resultan casi siempre escasos, ello no determina que los que existan no puedan asignarse en forma óptima, homogénea y equitativa a nivel nacional, generándose planes de mediano y corto plazo.

2. Establecer para la Unidad central del programa de maltrato Infantil, un rol de intermediario entre las instituciones colaboradoras a fin de poder socializar los resultados de estrategias de intervención y metodologías en cada una de sus áreas de intervención. Del mismo modo, contar con metas para la capacitación de instituciones colaboradoras a fin de promover un mayor aprendizaje mutuo, lo que puede establecerse a través de etapas de desarrollo.
3. Mejorar la oferta de las instituciones colaboradoras, a través de dos medidas:
  - Ampliar el registro de instituciones colaboradoras eliminando el criterio de ser instituciones sin fines de lucro, abriendo la posibilidad de ingreso a éste de otras instituciones, como Universidades, hospitales, Corporaciones Municipales;
  - Introducir criterios de selección de éstas instituciones colaboradoras mediante evaluación de su desempeño.

- **Evaluación y monitoreo**

1. Definir como Programa a nivel nacional la necesidad de contar con un buen sistema de información, no sólo vinculado con los programa de maltrato sino que cubra las necesidades de información de gestión de todo Sename. Ello involucra la recopilación, procesamiento y apoyo a la gestión de información asociada a las personas atendidas, a los costos involucrados y al seguimiento y evaluación de desempeño de las instituciones colaboradoras.
2. Evaluar la calidad de la atención para niños maltratados recibida en los sistemas residenciales, para conocer la evolución de la situación-problema inicial que origina el programa. La iniciativa se puede llevar a cabo junto a otros sectores del Estado interesados en la misma población objetivo, como p.e. INJUV que destina recursos a estudios con jóvenes, o Mideplan volcado al tema Infancia; también es posible incluir un tercer actor del sector público como auspiciador o co-financista de la iniciativa.

La oferta inicial del programa, incluía algunos proyectos de apoyo a sistemas residenciales de la red Sename que atendían maltrato infantil, orientada a mejorar la atención brindada, así como algunos proyectos de atención ambulatorios en maltrato infantil en diferentes niveles de gravedad, orientados a atender demanda espontánea y de la propia red Sename. Con respecto al logro de los objetivos de estos proyectos, se desconoce los indicadores utilizados por el Programa, así como las metas de logro allí propuestas (además de metas de cobertura).

Aunque no existe una medición inicial que permita comparar la medición de indicadores con una línea base, la relevancia de los esfuerzos emprendidos hacia la disminución de la internación de niños maltratados, y los efectos negativos que las medidas de internación ocasionan en el desarrollo de niños y jóvenes, amerita el desarrollo de indicadores, de corte cualitativo que permitan dar cuenta de los logros en los beneficiarios al implementar un modelo integral de atención especializada, de tipo ambulatorio (v/s institucionalizado).

3. Aplicar instrumento de evaluación de satisfacción de usuarios en modalidad de atención menos grave y leve, para tener una retroalimentación a nivel central de los efectos de la atención de esta modalidad. Se recomienda modificar el instrumento construido para evaluar satisfacción de usuarios, adecuando la pertinencia de la formulación de las preguntas y la codificación de las respuestas.
4. Elaborar indicadores cuantitativos relativos al seguimiento de los casos derivados a través de la red, e indicadores cualitativos que permitan valorar la calidad de la red establecida, para ir

ajustando las estrategias diseñadas en esa dirección, considerando que el trabajo en redes puede potenciar la capacidad de atención del Programa, en la medida en que no alcanza por sí solo a atender la demanda de atención que recibe.

- **Intersectorialidad y trabajo en red**

1. Incorporar estrategias intersectoriales para alcanzar cobertura nacional entre los distintos programas y servicios brindados por los sectores pertinentes, integrando compromisos y metas de planificación, al menos a nivel regional y local, en el plano del tratamiento, prevención del maltrato infantil y de promoción de relaciones no violentas.

Sin bien, a juicio del Panel, el Programa de Maltrato infantil, de acuerdo a su desarrollo y experticia en el tema puede asumir un rol de liderazgo en términos de diseño de estrategias integrales, no queda claro si está en condiciones de asumir una coordinación formal con facultades y recursos, lo que implica negociaciones y decisiones entre diversos actores implicados.

2. Impulsar una retroalimentación de la información que posee el Programa con instituciones afines (colaboradoras, académicas, gubernamentales, ONG, etc.) a fin de poder sistematizar conocimientos a partir de una experiencia relativamente única en el país, y recibir los aportes de otros expertos que están inmersos en este tema. Iniciativa que permitiría difundir y replicar las metodologías desarrolladas para la atención del niño y joven en la modalidad de atención a maltrato grave, que han dado fruto en la restauración de los derechos vulnerados de niños y jóvenes.

- **Aspectos presupuestarios**

1. Generar las condiciones necesarias que permitan desglosar el presupuesto del programa por ítem.
2. Generar las condiciones para obtener una información desagregada de los costos administrativos
3. Indagar en fuentes de financiamiento provenientes del sector privado, bajo el alero de la política de protección integral de la infancia. Determinadas instituciones y empresas pueden participar de las políticas públicas hacia la infancia aportando recursos a iniciativas conjuntas y sus perspectivas respecto al tema, como parte de la sociedad civil. La motivación para esta finalidad radicaría en que las instituciones y empresas pueden ver beneficiada su imagen corporativa al tender un puente de apoyo a los sectores más vulnerados de la sociedad, como aliadas en el proceso de protección de los derechos de la infancia, más que participando en el diseño de los programas.

7

## • Cambios en la normativa legal

Las siguientes recomendaciones se realizan considerando al Ministerio de Justicia como institución responsable de su ejecución.

1. Promover la adecuación de la actual Ley de Menores en sus aspectos tutelares, a los postulados y principios de la Convención de los Derechos del Niño, como aparece en los metas del Plan Nacional de Infancia de 1992.
2. Incluir en el anteproyecto de ley de Subvenciones, mecanismos de traspaso de recursos sobre la base de resultados.

Intensificar en una estrategia sectorial integral, esfuerzos orientados hacia los programas tradicionales de Sename, el poder judicial (Jueces de Menores) y el sector policial, tras los objetivos de desinstitucionalización de niños y jóvenes y desjudicialización de problemas sociales, en el marco del ejercicio pleno de los Derechos del Niño.

## II. Identificación General del Programa

### • Justificación del Programa

El programa de Atención de Maltrato Infantil se fundamenta en la incidencia de niños maltratados que ingresan a los distintos sistemas de la red Sename. Aunque se desconoce la magnitud de esta demanda al instalar el Programa, para el año 1998, esta cifra ascendió a un 19,7% en los programas D.F.L. 1.385 y de administración directa de Sename, mientras que alcanzó un 28,9% en los proyectos del Programa de Apoyo.

El grueso de la respuesta que el Sename ha dado a los niños maltratados ha estado vinculada, históricamente, al aspecto residencial: en general, para que un niño maltratado recibiera algún tipo de atención desde la red de Sename, debía ser separado de su familia de origen e ingresar a un establecimiento de protección, concentrándose la mayoría de los casos en los hogares de protección simple y en los centros de prevención. La propia naturaleza de estos establecimientos dificulta que los niños reciban una atención especializada e integral que desarrolle una intervención en todos los aspectos que involucra esta problemática, ya que en general no cuentan con un diseño técnico al respecto, ni con los recursos humanos y materiales adecuados. Además la falta de una adecuada estrategia de intervención con las familias dificulta el logro de la reinserción familiar de los niños, lo que puede prolongar innecesariamente la separación de sus familias de origen. (*Orientaciones generales para el funcionamiento de proyectos de reparación del maltrato infantil grave, Sename, 1998*).

El Programa cuenta con un estudio de demanda nacional en maltrato infantil, de aquellos casos constitutivos de delito, realizado el año 1996 sobre la base de denuncias por abuso sexual, y maltrato infantil ante Carabineros y Policía de Investigaciones. De los resultados sobre abuso deshonesto y violación, un 74,28% corresponden a víctimas menores de 18 años, mientras que un 10,4% de las denuncias por agresión física, corresponden a niños y jóvenes menores de 18 años. En ambos tipos de maltrato, el agresor se concentra mayoritariamente en la propia familia de la víctima o en su ámbito familiar-comunitario más próximo. (*Informe del estudio para la determinación de la demanda esperada por atención para el nuevo sistema Sename, 1997*.)

Sobre la base de estos antecedentes, el programa encuentra importante justificación a su ejecución, tanto en términos de una importante demanda existente al interior de la red Sename como fuera de ella, así como en términos de una ausencia de modelo integral especializado que resguarde la vulneración severa a los derechos del niño.

• Política Global y/o Sectorial a que pertenece el Programa

A partir de 1990 el maltrato infantil, al igual que otros problemas de la Infancia, ha comenzado a ser abordado desde Sename en el marco establecido por la Convención Internacional de los Derechos del Niño, iniciándose un proceso de adecuación de las leyes nacionales a esta normativa. Además, la Convención constituye no sólo una norma jurídica sino un instrumento efectivo para el diseño de políticas públicas de infancia. (Orientaciones generales para el funcionamiento de proyectos de reparación del maltrato infantil grave, Sename, 1998).

En ese marco, el Programa de Apoyo a Menores en situación irregular se origina en la necesidad de ir adecuando la Red de Atención de Sename a la Convención de los Derechos del Niño, en el sentido de respetar los vínculos del niño con su familia y de entregar una atención especializada a los niños gravemente vulnerados en sus derechos. (Ficha de Antecedentes del Programa, Sename, marzo 1999).

En el marco de la Política sectorial de atención a menores en situación irregular, que establece entre sus prioridades la de contar con "alternativas innovadoras" para la atención de problemas emergentes en la población infantil, Sename se propuso realizar profundos cambios al sistema asistencialista que se aplicaba en la atención de niños y jóvenes sujetos de atención. Hasta entonces, contaba con un régimen tradicional de Subvenciones (D.F.L. 1385) que limitaba la ejecución de intervenciones con niños con problemas emergentes, diferentes a los establecidos en los Sistemas Asistenciales de Sename, y que registraba un importante deterioro en sus montos. Como una manera de revertir el problema señalado, sin esperar la tramitación de un nuevo cuerpo legal sobre la materia, Sename - a través del Ministerio de Justicia- creó el mismo año 1990 una nueva forma de traspaso de recursos, denominada "Programa de Apoyo a Menores", el cual nació como un Fondo para financiar proyectos externalizados. (Documento de trabajo: "Orígenes y fundamentos del Programa de Apoyo", Sename, 1999).

En este sentido, el marco técnico para la intervención en maltrato infantil grave representa un cambio fundamental, pues se pasa desde un modelo sustentado en la Doctrina de la Irregularidad Social, hacia un nuevo paradigma, sustentado en la Protección Integral de los Derechos del Niño, que asegure el desarrollo integral del niño y del joven, sujetos activos de derechos. (Orientaciones generales para el funcionamiento de proyectos de reparación del maltrato infantil grave, Sename, 1998).

El Programa surge, además de las justificaciones ya expuestas, en un escenario de creciente conciencia societal ante la problemática emergente de la violencia doméstica, hacia mujeres, niños y ancianos, como expresión de relaciones de poder desiguales (en términos de género y de edad).

• Programas complementarios o sustitutos que pertenecen a la misma u otra política global o sectorial

Con anterioridad a la aprobación de la Ley de Violencia Intrafamiliar, ya se constatan importantes esfuerzos gubernamentales y no-gubernamentales para enfrentar problemáticas de maltrato sexual, físico y psicológico hacia diferentes grupo-objetivo, notoriamente la población femenina, pero también los niños y ancianos.

Actualmente, existen numerosos organismos implicados en la protección de la integridad de niños y niñas maltratados(as).

Desde el sector público, Salud implementa acciones a nivel local de prevención primaria y secundaria de la violencia intrafamiliar, y la promoción de conductas no violentas a través de los Centros Comunitarios de Salud Mental Familiar (COSAM), el Programa de reparación y atención integral

(PRAIS), y el Programa de Violencia Intrafamiliar. Algunas municipalidades han desarrollado interesantes experiencias, como los Centros de Atención en Violencia Intrafamiliar, como es el caso de la Municipalidad de Santiago y la Municipalidad de San Joaquín en la Región Metropolitana.

Orientados hacia el grupo-objetivo de sexo femenino, SERNAM desarrolla acciones de prevención y promoción a través del Programa de Violencia Intrafamiliar hacia la Mujer.

En Educación se han introducido, en el marco de la Reforma educacional, programas de prevención inespecíficos de maltrato Infantil, a través de Programas transversales, como el Programa de la Mujer y de Educación Democrática.

Con respecto a la relación con la Policía de Investigaciones, por una parte, Sename financia y supervisa el proyecto Centro de Protección Infantojuvenil ejecutado por CAVAS, y por otra parte, adicionalmente CAVAS se constituye en un organismo que es utilizado como complemento en el ámbito pericial, a petición de los Tribunales.

Sename participa activamente en el Comité Interministerial de Maltrato Infantil, donde intervienen el conjunto de instituciones del Estado relacionadas con el tema (Policía de Investigaciones, Carabineros de Chile, JUNJI, Integra, Servicio Médico Legal, Ministerio de Educación, Ministerio de Planificación, Ministerio de Justicia, Ministerio de Salud y la Agrupación de Alcaldes por la Infancia), a través del cual se coordinan y ejecutan acciones: Campaña del Buen Trato, capacitaciones, elaboración de documentos con orientaciones generales para la intervención en maltrato, etc. Además, Sename participa en el Programa de Violencia Intrafamiliar hacia la Mujer del SERNAM. (Documento de Observaciones al primer Informe del Panel, 1999).

La participación del sector privado se destaca principalmente a nivel de la implementación de los proyectos, ejecutados con fondos traspasados por Sename, por Corporaciones y Fundaciones, denominadas "instituciones colaboradoras". Con la excepción de éstas, eslabón esencial en la producción de los componentes del Programa, no se hace mención de la participación de otros privados (empresas, Universidades, Consultoras), ni de las proyecciones que podría tener eventuales alianzas de cooperación con este sector.

#### • Instituciones relacionadas con la ejecución del Programa

El Programa de Atención del maltrato infantil establece un trabajo en red implicando a diferentes sectores institucionales relacionados con el tema. Busca a través del desarrollo de conexiones con las redes institucionales, organizar una red social de apoyo para el niño y su familia, generando un sistema de coordinación intersectorial que, entre otros, reduzca la victimización secundaria del niño.

En términos operativos, el trabajo en red se orienta a diseñar sistemas de derivación y flujo, seguimiento de los casos derivados, desarrollar estrategias y lenguajes compartidos sobre la intervención, y a legitimar el aporte y la cooperación de cada uno de los miembros de la familia del niño. Sin embargo, de acuerdo a la institución responsable, la situación de esta red local institucional no es homogénea en todas las regiones y en cada localidad.

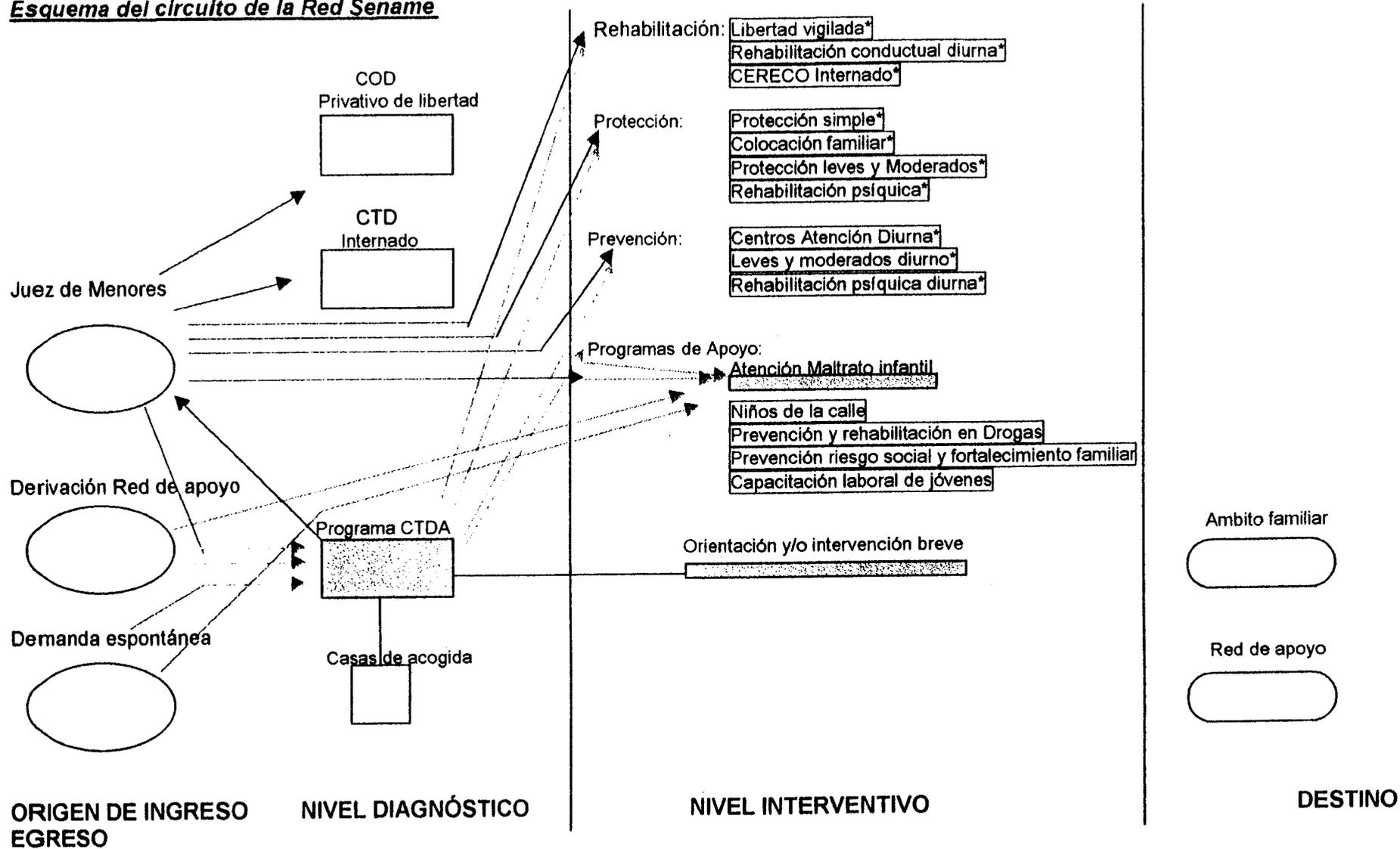
Por otra parte, el Programa de Maltrato infantil se relaciona con la oferta de programas tradicionales y no tradicionales de Sename. Con el objetivo de comprender el marco de acción del Programa al interior de la Red de atención de Sename, el Panel construyó un Esquema del circuito integrado de los bienes y servicios que pueden recibir los beneficiarios de los programas CTDA y Maltrato Infantil (ambos programas incluidos como parte del Programa de Apoyo en la evaluación en curso).

La leyenda del esquema presentado considera flujos (ideales) de distribución desde y hacia los programas señalados, distinguidos por diferentes colores. Por lo tanto, el esquema no pretende dar cuenta a cabalidad de la complejidad de la red de derivación de Sename, ni de los flujos reales de derivación entre cada programa. El ejercicio busca contextualizar, de manera básica, los programas evaluados con respecto a los demás programas del "Programa de Apoyo a menores en situación irregular", con programas de la línea de subvención tradicional, en cuatro momentos de intervención: origen del ingreso, nivel diagnóstico, nivel interventivo y destino del egreso.

A continuación, se expone la leyenda del esquema del **Circuito de la Red Sename** propuesto, con la simbología utilizada distinguida por colores.

	Programas evaluados por el Panel
*	Programas tradicionales (DFL 1.385)
—	Ingreso a CTDA
—	Distribución desde CTDA (Vía Tribunales)
—	Distribución desde CTDA (Demanda espontánea)
—	Ingreso a Programa Atención Maltrato infantil
	Egreso de la Red Sename

**Esquema del circuito de la Red Sename**



(Fuente: Entrevista a Claudio Muñoz, Dpto. Planificación y Evaluación, SENAME; Entrevista a Alejandro Tsukame, División de Menores, Ministerio de Justicia y Documento "Información básica de Sename para ponerla a disposición del público", SENAME, Febrero 1998 y Documento de comentarios al Informe Avance I, Sename, mayo 1998).

#### • Período de Ejecución del Programa

Desde 1995, el Programa ha tenido una duración estable en el tiempo, aunque con importantes desarrollos: inició su ejecución en el año 1995 con proyectos ambulatorios y de apoyo a sistemas residenciales, incrementándose paulatinamente la cantidad de ellos hasta la fecha.

En noviembre de 1997, comenzó la ejecución de proyectos especializados en la atención de niños con problemas de maltrato grave (abuso sexual y maltrato físico). Estos últimos proyectos tienen una duración de 2 años, cuyos convenios son pactados directamente con cada institución ejecutora, de acuerdo a los fondos solicitados y a las características del proyecto, en términos de metodología y de cobertura deseada.

#### • Ambito de acción territorial del Programa

Al año 1998, el Programa cuenta con 13 centros de atención al maltrato Infantil, por lo que no cuenta aún con cobertura nacional:

- Maltrato infantil grave (sexual y físico): 4 centros, instalados en las regiones 2ª, 11ª y Metropolitana.
- Maltrato infantil en distintos niveles de gravedad: 9 centros, ejecutados en las regiones 5ª, 8ª, 10ª y Metropolitana.

El ámbito de acción territorial de cada proyecto es el espacio comunal, estableciendo contactos y coordinación con la red de servicios locales; sin embargo, por el reducido número de centros se exigió a las instituciones colaboradoras, al presentar proyectos a Sename, incluir un máximo de tres comunas donde intervenir.

#### • Identificación de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa.

Los Componentes producidos por el Programa de Atención a Maltrato Infantil, en su modalidad de maltrato grave, son cuatro:

1. Integridad física y emocional del niño, resguardada.
2. Consecuencias psicosociales del maltrato en el niño y su familia, reparadas.
3. Vínculos protectores (familiares, comunitarios e institucionales), fortalecidos.
4. Instituciones colaboradoras capacitadas para lograr los objetivos deseados por Sename.

• **Caracterización y número de beneficiarios potenciales.**

El Programa se distingue entre proyectos de atención dirigidos a niños que presentan Maltrato grave (desde 1997) y niños que presentan Maltrato leve y menos grave (desde 1995).

• **Maltrato grave:**

En el primer caso, el sujeto de atención está especificado, de acuerdo a orientaciones técnicas, como aquellos niños de 0 a 17 años 11 meses que han sufrido maltrato grave, y sus familias.

Para definir un criterio uniforme de ingreso según la gravedad del maltrato, se utiliza, como primer elemento, la calificación legal del hecho, al que se agrega un criterio psicosocial, dado por la situación de riesgo del niño y de urgencia de la atención, además de la autopercepción del niño sobre la situación que enfrenta.

• **Maltrato leve y menos grave:**

Estos proyectos han atendido históricamente a diversos sujetos con objetivos de intervención que tienen distinto nivel de profundidad, siendo en términos generales el criterio de ingreso, niños y jóvenes menores de 18 años víctimas de maltrato infantil, aunque éste último no está mayormente operacionalizado.

Las características de la problemática del maltrato infantil dificultan el manejo de información exacta sobre los beneficiarios potenciales, ya que la mayoría de los casos no se denuncian y no se llegan a conocer. Sin embargo a modo de estimación, los datos cuantitativos del estudio de demanda potencial de atención en maltrato infantil, indican que, a nivel nacional para el año 1996, existía un total de 1.715 de denuncias de niños y niñas víctimas de abuso sexual y 839 denuncias de niños y niñas golpeadas. (Informe del estudio para la determinación de la demanda esperada por atención para el nuevo sistema Sename, 1997.)

• **Programación de los beneficiarios objetivo.**

De acuerdo a la institución responsable, las dos modalidades de atención del Programa se distinguen en función del sujeto de atención (gravedad de la situación de maltrato) y el nivel de profundidad en el tratamiento. Sin embargo, para las dos modalidades de atención, es decir, la atención de "niños con problemas de maltrato grave (sexual y físico)" y, la atención a "niños víctimas de maltrato infantil, en diferentes niveles de gravedad", se utilizan los mismos indicadores de logro: interrupción del maltrato, logros de reparación y fortalecimiento de vínculos protectores.

El Panel no cuenta con la programación del total de beneficiarios a alcanzar durante los años 95, 96 y 97. Para el año 1998 se estima lograr 300 niños atendidos, solamente en la modalidad de atención a "maltrato grave". No se cuenta con la información correspondiente a "maltrato en diferentes niveles de gravedad"

Sename cuenta en su base de datos con información por año y por región relativa a plazas pactadas en cada centro, pero dicho indicador no se ajusta a la cobertura en programas ambulatorios, ya que proviene de programas residenciales.

• Caracterización y número de beneficiarios efectivos.

El programa define como beneficiarios efectivos de los servicios brindados a través de la acción diagnóstica y de la intervención breve a niños de entre 0 y 17 años 11 meses, y sus familias. Sin embargo, la Base de datos de Sename sólo registra como beneficiarios a los primeros.

Aunque el Programa reporta la población atendida (niños y jóvenes menores de 18 años) solamente para el año 1998, es posible calcular los beneficiarios efectivos del Programa para los años 1997 y 1998, combinando diferentes indicadores de cobertura registrados en la Base de Datos computacional.

A continuación se presenta la Tabla de Casos Atendidos para los años 1997 y 1998, por Región considerando los ingresos durante el año, los casos vigentes al inicio del año, y los egresos del mismo. En la última columna se presenta además la cantidad de centros por regiones durante ese año. Este último valor presenta algunas inconsistencias respecto a otros datos entregados por SENAME anteriormente. El panel no conoce con exactitud en número de centros administrados por las Instituciones Colaboradoras y/o la cantidad de meses que dichos centros operaron en un año. Lo anterior se debe a: (1) la información de funcionamiento se registra el año en que comienzan a funcionar el centro, aunque sea en los últimos meses del año, (2) hay datos que registran los centros vigentes al 31 de Diciembre de un año, por lo que si un centro operó 11 meses, pero su contrato terminó antes del 30 de Diciembre no figura en las estadísticas de funcionamiento de ese año, y (3) finalmente, cuando un centro termina su contrato y continúa por un nuevo período, se le asigna un nuevo código, por lo que ese año se registran "ambos" centros, cuando es realidad es el mismo, y si hay casos vigentes, éstos se consideran "egreso" para el "primer" centro e "ingreso" para el "segundo".

Además debe agregarse que puede ocurrir que los egresos estén sobrevalorados al considerar como egresos a niños que estaban siendo atendidos en un centro que termina su contrato y aparece ingresado en otro centro y contabilizado allí el ingreso.

La cobertura Para el año 1997 corresponde a la modalidad de atención para "maltrato en diferentes niveles de gravedad", ya que recién en noviembre de ese años se instalaron centros para "maltrato grave".

MALTRATO Ingresos (incluye reingreso), Egresos, Vigentes y Centros Año 1997					
Región	Vigentes al 31-12-1996	Ingresos 1997	Casos atendidos	Egresos 1997	Centros 1997
1			0	0	
2			0	0	
3			0	0	
4			0	0	
5	10	125	135	81	1
6			0	0	
7			0	0	
8	191	288	479	188	1
9			0	0	
10			0	0	
11			0	0	
12			0	0	
13	231	351	582	206	3
Nacional	432	764	1196	475	5

Para el año 1998, la cobertura lograda incluye la modalidad de atención para maltrato infantil grave, cuyos centros en las regiones II, XI y Metropolitana se distinguen (\*).

MALTRATO Ingresos (incluye reingreso), Egresos, Vigentes y Centros Año 1998					
Región	Vigentes al 31-12-1997	Ingresos 1998	Casos atendidos	Egresos 1998	Centros 1998
1			0	0	
2		60	60	0	1*
3			0	0	
4			0	0	
5	54	156	210	120	2
6			0	0	
7			0	0	
8	291	228	519	519	1
9			0	0	
10		16	16	-2	1
11		59	59	6	1*
12			0	0	
13	376	500	876	454	7**
Nacional	721	1019	1740	1097	13

Con respecto a la caracterización de los beneficiarios efectivos del Programa, los registros de cada proyecto ejecutado cuentan con información proveniente de la Ficha de Ingreso y Egreso (común a todos los programas del Servicio), con respecto al perfil socioeconómico de los niños y jóvenes que han requerido los servicios de los centros. Sin embargo el Programa, no cuenta con esta información procesada para su análisis.

Con datos de niños y jóvenes egresados entre Enero y Diciembre de 1998, de los Centros de Maltrato Infantil, se realiza un cruce de la información relacionada con los datos de Ingreso y Egreso que se registra en los centros de atención.

A continuación se indica una lista tanto de los ingresos como egresos que se registran en los proyectos de Maltrato infantil. A la vez se realiza una agrupación en categorías de ingreso (Delitos, Desajustes Conductuales, Materias Proteccionales y Otros) y otra de egresos (Exitosos, No Exitosos, No Calificables, y Ninguna de las Anteriores y Sin Dato).

<b>Códigos</b>	<b>Tipos de Ingresos</b>
1	Delitos contra las personas
2	Delitos contra la propiedad
3	Tráfico de drogas
4	Delitos sexuales
5	Con problemas de consumo de drogas
6	Maltrato
7	Abuso sexual
8	Abandono
9	Problema con adulto a cargo
10	Sin lugar físico para vivir
11	Faltas, desadaptación del joven
12	Problemas familiares o del entorno, otros
13	Familia que vive de allegados
14	Sólo problemas socioeconómicos
15	Con problemas de vivienda
16	No sujeto de atención de Sename

**Agrupación en Categorías de los códigos de Ingreso:**

Delitos:	Códigos 1,2,3,4.
Desajustes conductuales:	Códigos 5,11.
Materia Proteccionales:	Códigos 6,7,8,9,10,12.
Otros:	Códigos 13,14,15,16.

Códigos	Tipos de Egresos
1	Familiar o adulto responsable asume su rol
2	Término de proceso de rehabilitación
3	Supera situación de riesgo social
4	Cumple edad máxima convenida o mayor de edad
5	Se deriva a otro centro
6	Deja de asistir al centro, interrumpe el programa
7	Fallecimiento
8	Fuga
9	Traslado de familia
10	Comisión traslado de reos
11	Llamado al servicio
12	Subvencionado por institución
13	Término del establecimiento o proyecto
14	Tribunal decreta libertad, falta de méritos
15	Retirado por la familia
16	No corresponde a sujeto atención
17	Detenido por la policía
18	Programa no acorde a características del niño
19	Inserción laboral
20	Contrae matrimonio
21	Por traslado de tribunal
22	En proceso de adopción
23	Tribunal decreta libertad provisional
24	Concluye diagnóstico, se aplica medida
25	Tribunal decreta libertad
26	Traslado de establecimiento para cumplir condena
27	Medida de protección asignada por Tribunal
28	Medida de rehabilitación asignada por Tribunal
29	Ninguna de las anteriores
30	Sin dato

**Agrupación en Categorías de los Códigos de Egresos:**

Exitoso: Códigos: 1,2,3,14,19,22,23, 24,25.

No exitoso: Códigos: 4,6,8,15,17.

No calificable: Códigos: 5,7,9,10,11,12,13,16,18,20,21,26,27,28.

Ninguna anteriores, sin dato: Códigos 29 y 30.

A continuación, se presenta el Cuadro resumen de casos atendidos por el Programa Maltrato Infantil, durante el año 1998, por causales de ingreso (delitos, desajustes conductuales y materias proteccionales) y tipo de egreso (exitoso y no exitoso).

Egresos					
Ingresos	Exitoso	No Exitoso	No Calificable	Ninguno de los anteriores o sin Datos	Total
Delitos	1	3	0	0	4
Desajustes Conductuales	6	1	4	0	11
Materias Proteccionales	464	317	202	20	1.003
Otros	42	22	11	6	81
Total	513	343	217	26	1.099

De acuerdo a los datos anteriores, puede observarse que el 91% de los ingresos se relacionan con materias proteccionales, el 4% a delitos, un 11% a ingresos de niños y jóvenes con desajustes conductuales y un 7% a otros. En lo que respecta al egreso, un 47% de los casos es considerado exitoso, un 31% no exitoso, un 20% no calificable y un 2% no se registra la información.

Si se realiza un análisis por categoría de ingreso, la situación del egreso se indica en la siguiente tabla, en porcentajes:

Egresos					
Ingresos	Exitoso	No Exitoso	No Calificable	Ninguno de los anteriores o sin Datos	Total
Delitos	25	75	0	0	100
Desajustes Conductuales	55	9	36	0	100
Materias Proteccionales	46	32	20	2	100
Otros	52	27	14	7	100
Total	47	31	20	2	100

Debe hacerse mención que esta información se obtuvo del análisis de los antecedentes que registra el SENAME, en un sistema de información centralizado. Dicho sistema se sustenta en una clasificación realizada, tanto para los ingresos como los egresos, pensada en los sistemas de internado y otros programas que se rigen por la Ley N° 1.385. En SENAME hay una conciencia de que dicha clasificación no se ajusta a la realidad de los proyectos de Maltrato infantil, pero sigue usándose y llevándose estadística que en la práctica no les reporta utilidad en términos de gestión centralizada. A nivel descentralizada o por región, hay un mejor manejo de la información, en especial en aquellas regiones que se las ha definido como desconcentradas. En Noviembre de 1997 se realizó un Glosario Técnico e Instructivo para llenar la Nómina de Egreso. A la luz de los antecedentes disponibles por el Panel, las instituciones colaboradoras no llevan la información en base a esa nueva clasificación, o de hacerse, al momento de registrarse se sigue usando el sistema antiguo.

### III. Análisis, Conclusiones y Recomendaciones

#### 1. Continuidad de la Justificación

• Validez de la justificación original y pertinencia de los objetivos del Programa
--

El Programa de atención en maltrato infantil identifica dos problemas que lo fundamentan: uno, ligado a su misión institucional, que es relativo al número de niños maltratados que ingresan a Sename en sus sistemas residenciales y ambulatorios; el otro, un problema nacional, relativo a la incidencia de maltrato físico y sexual en niños de 0 a 17 años en el país.

Con respecto a la magnitud de niños que presentan maltrato infantil, ingresados a los distintos sistemas de Sename, se desconoce la forma en que ha evolucionado la situación, y las modificaciones que al respecto se plantea el Programa.

La oferta inicial, de algunos proyectos de apoyo a sistemas residenciales que atendían maltrato infantil, se orientaba a mejorar la atención brindada. Aunque se indica que Sename está evaluando la continuidad de estos programas, acorde a sus lineamientos técnicos, el Panel desconoce los avances de ese proceso. Esta oferta inicial incluía también proyectos de atención ambulatorios en maltrato infantil en diferentes niveles de gravedad, con actividades de prevención, los que se orientan a atender demanda espontánea y de la propia red Sename.

En cuanto a la segunda oferta, la modalidad hacia maltrato grave, se orienta a entregar un servicio especializado de atención integral, que no existía desde Sename, con anterioridad a su creación.

El Programa realiza actualmente un seguimiento a los proyectos en ejecución, con respecto logros de cobertura, adecuaciones a la metodología, logros de resultados de intervención. Sin embargo, es necesario ir monitoreando la situación inicial que originó el Programa; esto es, la calidad de la atención recibida en los sistemas residenciales para niños maltratados. De esa forma se conocerá la pertinencia de los objetivos del Programa que pueden atender parcialmente una demanda inagotable de atención en maltrato infantil, pero no necesariamente modificar, aún parcialmente, el problema inicial al interior de la institución responsable.

Los objetivos actuales del Programa, en su modalidad de atención a "maltrato infantil grave" son pertinentes para la situación que se quiere enfrentar, relativa a la creciente demanda de atención especializada hacia una población infanto-juvenil que se encuentra vulnerada en sus derechos.

Sin embargo, el Programa no se plantea explícitamente la forma en que enfrenta la segunda situación que lo origina, que es el alto número de niños maltratados que siguen ingresando a Sename en sus sistemas residenciales y ambulatorios.

#### • Evolución del perfil de los beneficiarios

Desde su creación en 1995, el perfil de los beneficiarios se ha ido precisando. Durante el primer período de ejecución del Programa, el sujeto de atención de los proyectos estaba definido en forma amplia, tratándose de niños maltratados en general, que llegaban por demanda espontánea o institucional. En otras palabras, a juicio de la institución responsable, no hubo en esa etapa, una especificación del tipo de beneficiario de atención por tratarse de proyectos que se gestaron en diversas Direcciones Regionales, por iniciativa incluso de las propias instituciones colaboradoras que implementaron su ejecución. Esos proyectos tendieron, en general, a realizar intervenciones de menor complejidad y menor duración y a ingresar mayoritariamente casos de menor gravedad.

Hasta 1996, los proyectos se diferenciaban a grandes rasgos por el sujeto de atención y la profundidad de la intervención, pero con el surgimiento de orientaciones técnicas para la reparación del maltrato infantil grave en 1997, se precisan tanto el sujeto de atención (gravedad de la situación de maltrato) como el nivel de profundidad en el tratamiento, ya que los proyectos surgidos a partir de estas orientaciones atienden a los niños(as) víctimas de maltrato grave (abuso sexual y físico).

#### • Influencia y evolución del entorno del Programa

La situación de la reformas legales que buscan ajustar la normativa hacia los principios de la Convención, ha avanzado: existen dos anteproyectos, el de la Ley de responsabilidad penal juvenil y la Ley de Subvenciones, que pueden significar avances en este sentido. El desafío es iniciar el proceso que permita la adecuación de la actual Ley de Menores en sus aspectos tutelares, a los postulados y principios de la Convención de los Derechos del Niño.

Se han implementado importantes políticas de protección hacia la Infancia, en el marco del Plan Nacional de la Infancia: mejora la cobertura de la educación pre-básica; mejora de la calidad de la educación básica; mejora de la atención de salud en todos los niveles; dotación de saneamiento y agua potable; prevención y atención a "problemas emergentes", como el consumo de drogas, el abandono, el maltrato y el abuso sexual, la discapacidad; los niños y adolescentes con problemas con la justicia; o los problemas derivados del deterioro del medio ambiente, entre otros. Así mismo, se encuentra actualmente en elaboración las Bases para una Política pública de la Infancia. Junto al trabajo intersectorial desarrollado en tratamiento y prevención de maltrato infantil, como en la promoción de relaciones no violentas, se va constituyendo un entorno favorable a los objetivos deseados por el Programa.

#### • Reformulaciones realizadas del Programa

Durante 1994-1995, se concretaron los primeros intentos destinados a responder a la creciente demanda de atención en maltrato infantil de un modo especializado, la modalidad de proyectos de apoyo contribuyó a diversificar y mejorar la atención a los niños, constituyéndose como acción específica para los caso de maltrato infantil en un contexto que asume como parte de su intervención componentes familiares y comunitarios.

Debido al carácter ambulatorio, y comunitario y de trabajo con las familias, los proyectos de apoyo en maltrato infantil se transformaron en una alternativa de atención novedosa y creativa a la respuesta histórica de Sename frente a este u otro tipo de problemas de grave transgresión a los derechos de la infancia. Se trataba de propuestas de intervención que se gestaron en diversas Direcciones Regionales, por iniciativa incluso de las propias instituciones colaboradoras que implementaron su ejecución, por lo que se trata de proyectos que dependían financiera y técnicamente de las Direcciones regionales respectivas.

Existía, de acuerdo a la institución responsable, una heterogeneidad significativa respecto al diseño de intervención, lo cual se manifestaba en los objetivos de intervención, las coberturas territoriales y de casos comprometidas, los recursos financieros y humanos asignados, las fases de intervención, etc. Estos proyectos se habían fijado objetivos de reparación y modificación de patrones abusivos al interior de las familias, diseñando acciones de tratamiento no especializados, sin un marco técnico de intervención consistente con las metas propuestas y con un monto de recursos que hacían imposible o difícil el cumplimiento de los objetivos, por lo cual existía una incoherencia sustancial en el diseño.

En virtud de ello, dichos proyectos presentaron dificultades, especialmente en su financiamiento, debido a que los recursos humanos y financieros eran insuficientes para alcanzar las coberturas comprometidas y llevar a cabo una atención de calidad dentro del marco técnico que éstos mismos se habían propuesto. Es decir, los proyectos fueron subvalorados financieramente y sobrevalorados en su capacidad de oferta a la exigente demanda, por lo cual no fueron capaces de cumplir con sus objetivos iniciales, sino que tendieron más bien a realizar intervenciones de menor complejidad y menor duración y a ingresar mayoritariamente casos de menor gravedad.

Los proyectos que existían previamente al surgimiento de las orientaciones técnicas, han comenzado a ser evaluados para determinar su continuidad dentro del lineamiento técnico establecido por Sename, los que han atendido históricamente a diversos sujetos con objetivos de intervención que tienen distinto nivel de profundidad.

A juicio de la Unidad ejecutora del Programa, los cambios en la metodología de los actuales proyectos se expresan en que:

- Se ha pasado desde una propuesta de intervención pasiva, residencial, no especializada y sin localización territorial a una propuesta que promueve el cambio, es decir, una nueva perspectiva para explorar y proponer nuevos enfoques, precisar definiciones actualizadas, modos de intervención metodologías innovadoras y activas para abordar el problema.
- Se ha pasado desde una mirada predominantemente jurídica a un enfoque psicosocial y legal. La multiplicidad de factores que caracterizan y explican el maltrato infantil, ha impulsado la búsqueda de una respuesta amplia que supere la comprensión fragmentada del fenómeno y la sobre especialización del problema.
- Se pone énfasis en el logro de la calidad de la intervención. Se busca responder a la demanda de atención, focalizando los recursos en quienes más lo necesitan de modo eficiente y eficaz.

- Se introduce una nueva visión respecto al diseño de una política de intersectorialidad y coordinación. En este ámbito se trata de optimizar la toma de decisiones respecto a la atención oportuna y ágil del niño en situación de maltrato, específicamente de las instituciones que directamente les compete, o sea los Tribunales de Menores, Sename e instituciones colaboradoras, así como la coordinación y encuentro sectorial con Salud, Educación y todas aquellas instituciones que tienen algún papel en el abordaje del problema.
- Se promueve y adopta la decisión de pasar de una respuesta institucional, como es el internamiento, a una centrada en la atención abierta, inserta en el espacio comunitario del niño, o a lo menos próximo a éste. Se trata de garantizar el derecho del niño a crecer y desarrollarse en su familia. Se prioriza la mantención del vínculo familiar, evitando acciones institucionalizantes de resolución y el desarraigo del medio familiar y social.
- Por último, la evaluación del proceso de intervención, la sistematización de la experiencia y el papel de la supervisión adquieren una importancia vital. Así todo, el tema del registro, evaluación, los criterios de calidad y de éxito de la intervención adquieren gran relevancia y procuran, por una parte, ser realistas al momento de establecer los resultados esperados y , por otra, orientar la intervención hacia la obtención de resultados concretos, a través del establecimiento de diversos mecanismos en el proceso.

(Documento Sistematización Proyectos especializados en la atención del maltrato infantil grave 1997-1998, Sename, enero 1999).

## 2. Diseño del Programa

### • Lógica Horizontal y Vertical de la Matriz de Marco Lógico

#### Lógica horizontal del Marco Lógico

La lógica horizontal del Marco Lógico se entiende como la descripción de la medición del logro de los resultados esperados a cada nivel de objetivo.

- Objetivos a nivel de Propósito:

Los indicadores propuestos fueron utilizados durante la evaluación, ya que son los que registra la institución responsable: N° de niños atendidos, % de pertinencia del sujeto de atención y N° de niños egresados. Sin embargo, estos indicadores solamente dan cuenta de logros de cobertura del Programa.

De la información entregada en la Ficha de Antecedentes, se observa, por parte del Programa, la utilización de diferentes indicadores ligados a la cobertura: plazas convenidas, casos a atender (incluye reingresos) y niños y jóvenes a atender (egresos), lo que es fuente de confusión a la hora de determinar la cobertura programa y la real.

Los medios de verificación con los que cuenta el programa para tener información acerca de los indicadores, se adecuan formalmente a éstos. Sin embargo, los medios de verificación propuestos presentan importantes dificultades de accesibilidad y pertinencia.

Los centros utilizan Fichas de Ingreso y Egreso, comunes a la red de Sename, para registrar antecedentes de los niños y jóvenes atendidos por cada proyecto. Sin embargo, la construcción de estos instrumentos se adapta a las necesidades de programas tradicionales del Servicio (D.F.L. 1.385), pero no dan cuenta plenamente de las particularidades de los Programas de Apoyo, entre los cuales se encuentra el Programa Maltrato Infantil (Entrevista con supervisoras técnicas de la V y VI Región, mayo 1999). Además, el Servicio construyó una nueva nomenclatura para los egresos desde noviembre de 1997, pero se sigue utilizando la nomenclatura anterior, por lo que la validez de los datos y de las fichas como fuente de información es altamente cuestionable.

Esto se traduce en una seria dificultad para conocer con precisión datos mínimos del Programa, como la cobertura anual, ya que las estadísticas que se manejan en la Dirección Nacional, en la Base de Datos del Servicio, no parecen confiables para el total de los proyectos de maltrato (ambas modalidades).

Una fuente importante de información pertinente se encuentra en los Informes de las instituciones colaboradoras. Sin embargo, la heterogeneidad de los formatos y la densidad de información que contiene cada documento, no se adecua a las posibilidades de procesamiento y análisis de la información por parte de instancias superiores (regionales y nacional). Los informes solicitados requieren de un instrumento que facilite la lectura y comprensión de éstos de manera ágil y con categorías comunes, lo que se ha instalado recientemente desde el Programa, a través de una "Guía para la realización del primer Informe de implementación técnica" para ambas modalidades de atención en maltrato.

- **Objetivos a nivel de Componentes:**

Para los tres primeros Componentes, el Programa utiliza indicadores de logro cuantitativos relativos a cobertura. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la cobertura pactada y registrada incluye solamente niños y jóvenes menores de 18 años, (en coherencia con el objetivo propuesto), sin registrar las familias de los niños atendidos explícitamente por los proyectos.

Luego, los indicadores de cobertura de niños atendidos se complementan con indicadores cualitativos que operacionalizan logros relativos a la interrupción del maltrato, la reparación y el fortalecimiento de vínculos. Actualmente el Programa se encuentra construyendo estos indicadores, considerando la complejidad y particularidad de los procesos de rehabilitación o de reparación que, en términos globales, son los siguientes:

OBJETIVOS	INDICADORES NIVEL I	INDICADORES NIVEL II
INTERRUPCION	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niño deja de ser maltratado</li> <li>Se adoptan medidas judiciales de protección</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se mantiene detenida la situación de maltrato</li> <li>Se establecen medidas judiciales y familiares para asegurar protección del niño</li> </ul>
REPARACION	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niño se reconoce víctima</li> <li>Niño supera la culpa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niño cuenta con nuevo proyecto de vida</li> <li>Niño cuenta con habilidades para pedir ayuda y evitar ser maltratado</li> </ul>
VINCULOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se detecta figuras protectoras</li> <li>Se establece alianza de trabajo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se refuerzan los factores protectores</li> <li>Se establece convenio para asegurar protección del niño</li> </ul>

(Documento "Observaciones Primer Informe de Avance Programa de Apoyo a menores en situación irregular", Sename, mayo 1999).

Los medios de verificación propuestos presentan escasa accesibilidad para obtener información expedita acerca de los indicadores por parte del propio equipo ejecutor, por la cantidad de usuarios atendidos (p. ej. informes diagnósticos, carpetas, registros individuales) y por la densidad de información que significa.

Con respecto al Cuarto Componente, el programa no presenta una planificación sistemática relativa a la cantidad de instituciones que el Programa capacita anualmente, ni del nivel y tipo de aprendizaje que busca promover en los asistentes a los encuentros de capacitación. Sobre la base del registro de instituciones colaboradoras del Programa, es factible que éste desarrolle una planificación con metas anuales y objetivos de aprendizaje.

- Objetivos a nivel de Actividades:

Como se profundizará en el análisis de Eficiencia (pps. 47-48) no fue posible por parte del Panel cuadrar las cifras relativas a los costos administrativos que presentó la institución responsable. El panel constató que si aplica el mecanismo de prorrateo descrito por Sename, las cantidades estimadas para cada uno de los ítems y del total de los costos administrativos no coinciden con los estimados por la Institución e indicados en la Tabla N° 2 (p.45).

Las diferencias con respecto a los valores obtenidos por el panel al aplicar el mismo mecanismo de prorrateo (Tabla N°4 p. 47) limitan las posibilidades de profundizar el análisis; por lo que el Panel asume para el análisis del marco Lógico, los datos totales entregados por la institución responsable y supone que la ejecución del presupuesto real es suficiente para llevar a cabo las actividades identificadas.

### Lógica vertical del Marco Lógico

Por otra parte, la lógica vertical del Marco Lógico se basa en relaciones causa-efecto entre los distintos niveles de objetivo de la Matriz de Marco Lógico. Al respecto, se observa, en general, una relación causal entre el nivel de Actividades, Componentes y

Propósito del marco lógico del Programa de maltrato infantil. Aunque el Panel supone que la Matriz de marco lógico presentada se ajusta más a la modalidad de atención en "maltrato grave" que a la modalidad "diferentes niveles de gravedad".

- Identificación de otros indicadores para medir el logro de los objetivos del programa.

Se observa un desarrollo de indicadores cuantitativos y cualitativos para medir el logro de los objetivos del programa de maltrato infantil en la modalidad "maltrato grave".

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la oferta inicial del programa, incluía algunos proyectos de apoyo a sistemas residenciales de la red Sename que atendían maltrato infantil, orientada a mejorar la atención brindada, así como algunos proyectos de atención ambulatorios en maltrato infantil en diferentes niveles de gravedad, orientados a atender demanda espontánea y de la propia red Sename. Con respecto al logro de los objetivos de estos proyectos, se desconoce los indicadores utilizados por el Programa, así como las metas de logro allí propuestas (además de metas de cobertura).

Aunque no existe una medición inicial que permita comparar la medición de indicadores con una línea base, la relevancia de los esfuerzos emprendidos hacia la disminución de la internación de niños maltratados, y los efectos negativos que las medidas de internación ocasionan en el desarrollo de niños y jóvenes, amerita el desarrollo de indicadores, de corte cualitativo que permitan dar cuenta de los logros en los beneficiarios al implementar un modelo integral de atención especializada, de tipo ambulatorio (v/s institucionalizado).

Por otra parte, el trabajo en redes puede potenciar la capacidad de atención del Programa, en la medida en que no alcanza por sí solo a atender la demanda de atención que recibe. Al respecto, es posible elaborar indicadores cuantitativos relativos al seguimiento de los casos derivados a través de la red, e indicadores cualitativos que permitan valorar la calidad de la red establecida, para ir ajustando las estrategias diseñadas en esa dirección.

- Cambios en el entorno del programa y examen de los supuestos

Un cambio interesante en el entorno del Programa lo constituye la creación experimental de los Centros de Protección Integral (CPI), por parte del sector Justicia, bajo la idea de redes locales, prontos a implementarse. Estos Centros se proponen desarrollar un conjunto de acciones para la protección integral de los derechos del niño, mediante el aprovechamiento de la red de servicios y programas disponibles en el ámbito comunitario, así como a través del fortalecimiento de las funciones protectoras de la propia familia y del conocimiento y ejercicio por parte del propio niño de sus derechos. (Documento de trabajo: "Propuesta Centros de Protección Integral", Corporación OPCION, 1998).

Conjuntamente, desde el Ministerio de Planificación, el FOSIS está instalando el Programa de Fortalecimiento de la Acción Local por la Infancia, actualmente operando en 8 comunas del país. Este programa propone generar capacidades de gestión para la Infancia en las comunas, operando simultáneamente con municipios, organismos privados, familias y comunidades, tras el objetivo que se conviertan en actores sociales

fundamentales de procesos que entreguen respuestas integrales a las necesidades de niños y niñas. (Bases concursables de la Segunda Licitación del Programa Fortalecimiento de la Acción Local por la Infancia, FOSIS, 1999).

Estas iniciativas se suman a las ya existentes RIAS, por parte del sector Justicia, que buscan desarrollar un modelo de gestión de los gobiernos locales en el tema de la Infancia que articule los diversos organismos de la comunidad para la promoción y defensa de los derechos de los niños

De lograrse una adecuada coordinación, desde las instancias regionales, de estos recursos sectoriales de promoción de acciones en red a nivel local, el escenario en el que se implementan los proyectos de Maltrato infantil debiera ser favorable, en términos de una paulatina constitución de una institucionalidad para la infancia a nivel local, liderada por los gobiernos locales.

En un escenario futuro, a nivel local, concertado intersectorialmente en función de prioridades comunales hacia la Infancia, el trabajo en torno al maltrato puede ir adquiriendo mayor relevancia, como se demuestra en algunas comunas que han priorizado el Maltrato infantil, a través del programa de acción local del Fosis.

Por otra parte, los supuestos del Marco Lógico siguen siendo válidos, aunque se puede señalar otro supuesto riesgoso a nivel de los componentes: "la estabilidad financiera de las instituciones colaboradoras", en la medida que ésta puede comprometer su funcionamiento.

#### • Dimensionamiento del Programa

El dimensionamiento se refiere a la producción de los componentes en relación al grupo de beneficiarios objetivo definidos inicialmente.

Es posible pensar que, dada las restricciones presupuestarias con que partió el Programa, no pueda tener en sus inicios una cobertura nacional. Ante esta situación, el Programa, teniendo como referencia el estudio de demanda, proyecta alcanzar una cobertura de un proyecto por región (al año 2000), para luego incrementar las respuestas de atención en cada región incorporando como antecedente en la toma de decisión los aportes que los proyectos en ejecución pueden hacer sobre la demanda de atención.

En la opinión del Panel, cualquier problema social de impacto nacional requiere una política que, de acuerdo a los estudios realizados, lo abarque en forma nacional. Desde una perspectiva sectorial, se percibe con claridad que la demanda potencial supera ampliamente las posibilidades de un Programa de atención especializada como el de Maltrato Infantil, aún con una planificación que incremente su oferta en cada región.

Se sugiere más bien profundizar el abordaje intersectorial del problema, integrando compromisos y metas de planificación, al menos a nivel regional y local, con otras instituciones dedicadas al problema del maltrato infantil y violencia intrafamiliar, en el plano del tratamiento, prevención y promoción de relaciones no violentas.

Por otra parte, el trabajo en redes puede ser de gran ayuda para el Programa en la medida que no satisface toda la demanda de atención, y constituye un hecho de importancia el que otros programas complementarios cubran una amplia gama de servicios relacionados con las necesidades de derivación a partir del diagnóstico y/o tratamiento especializado, ya sea en el ámbito público como privado.

Al respecto, no se observa una retroalimentación sistemática, desde los proyectos en ejecución, que permitan ir precisando elementos de la estrategia de implementación del trabajo en redes, para la resolución de obstáculos y dificultades que se presentan.

• Razones que justifican cambios en el Diseño del programa

Actualmente el Programa de maltrato Infantil se encuentra desde hace 1 año y medio implementando una modalidad de atención especializada para "maltrato infantil grave", con cuatro centros en el país.

La continuidad de los proyectos del Sename para maltrato infantil en "diferentes niveles de gravedad" se está evaluando por parte del Servicio. Aunque el Panel desconoce los términos y características de esa evaluación, es de suponer que sus resultados impliquen cambios sustanciales en el diseño del Programa. Sin embargo, por falta de información el Panel no puede pronunciarse de manera evaluativa al respecto.

### 3. Organización y Gestión del Programa

• Descripción y cuantificación de los componentes (bienes y servicios) que produce el Programa.

Los componentes identificados en este programa son

1. Integridad física y emocional del niño, resguardada.
2. Consecuencias psicosociales del maltrato en el niño y su familia, reparadas.
3. Vínculos protectores (familiares, comunitarios e institucionales) fortalecidos.
4. Instituciones colaboradoras capacitadas para lograr los objetivos deseados por Sename.

En el caso de atención y reparación del maltrato infantil grave, los centros que entregan una atención ambulatoria están equipados en términos de espacio y equipo técnico para la atención de los niños y sus familiares. Cuentan con un equipo administrativo, secretaria y auxiliar.

Para medir los 3 componentes se definió en el Marco Lógico, los siguientes indicadores:

- % de casos atendidos con interrupción del maltrato.
- % de casos atendidos con reparación parcial.
- % de casos atendidos con fortalecimiento parcial de vínculos.
- N° de equipos capacitados en modelo de atención en maltrato infantil.

El sistema de información centralizado que actualmente se lleva en SENAME no permite calcular estos indicadores en la forma en que están definidos y mucho menos poder utilizarlos en la gestión del programa mismo. Se conoce información sobre ingresos y egresos que se asocian a estos indicadores y su cuantificación se presentó en el Capítulo II Identificación General del Programa, en el punto en que se detalla la Caracterización y Número de Beneficiarios efectivos.

A nivel Central se han definido metas a alcanzar, para las cuales se verifica sus resultados, en solo 4 de los 13 centros con que cuenta este programa, que corresponden a programas asociados a maltrato grave. Dichas metas o resultados esperados, para un período de dos años y una atención de 300 casos, son:

- 90% de casos con interrupción de maltrato.
- 50% de casos con reparación de daño.
- 50% de casos con vínculos protectores fortalecidos.

Sin embargo no existen metas vinculadas con la oferta de capacitación a instituciones colaboradoras (Componente 4).

Los resultados obtenidos en un año de operación indican:

- 92% de casos con logro de interrupción inmediata de maltrato
- 58% de casos con logro parcial en reparación.
- 55% de casos con fortalecimiento de vínculos protectores,

incluyéndose como resultado el tener un 98% de pertinencia del sujeto de atención.

Por lo tanto se puede mencionar, que al menos para los 4 centros con atención de maltrato grave, se ha logrado e incluso superado las metas proyectadas por el Programa. Se requiere contar con metas para la capacitación de instituciones colaboradoras a fin de promover un mayor aprendizaje mutuo, lo que puede establecerse a través de etapas de desarrollo.

A pesar de los resultados antes expuestos, debe tenerse en mente que el programa no tiene cobertura nacional y que la selección de los lugares donde se implementa se basa en evaluaciones de proyectos que presentan las instituciones colaboradoras, con apoyo de las Direcciones Regionales, no existiendo escasez de proyectos sino de recursos asignables a los proyectos que se presentan

Como un hecho que resalta en el programa evaluado es el trabajo en redes que se plantea para cada centro. En principio, esta ligazón institucional parece estar vinculada al ámbito comunal, pero de acuerdo al número de centros existentes, ello parece imposible, porque no alcanzan a cubrir las comunas que necesitan atender con este tipo de atención. Sin embargo, el trabajo en redes puede ser de gran ayuda para estos programas en la medida que no satisfacen toda la demanda de atención, y aparece como un hecho de importancia el que los centros complementarios de este programa cubran una amplia gama de servicios relacionados con las necesidades de derivación a partir del diagnóstico, ya sea en el ámbito público como privado.

- Organización que sustenta la función de producción de los componentes  
Función de producción de los componentes

Las actividades que se realizan en diferentes etapas de la producción de los Componentes, identificadas son:

A cargo de Sename:

- Diseño de modelo de atención en maltrato infantil.
- Difusión y llamado a concurso.
- Selección y evaluación de proyectos.
- Asignación y traspaso de recursos.
- Seguimiento y asistencia técnica a la ejecución de los proyectos.

A cargo de las Instituciones Colaboradoras:

- Ejecución de los proyectos.
- Difusión
- Calificación
- Ingreso
- Diagnóstico
- Plan de tratamiento
- Derivaciones y egresos
- Seguimiento

Participan en la ejecución de estas actividades la Dirección Nacional, las Direcciones Regionales y de las Instituciones Colaboradoras.

Como lo señala la institución responsable, a diferencia de las administraciones directas, en los casos del régimen de subvenciones (D.L.F. 1.385) y del Programa de Apoyo, el rol de Sename se limita a especificar las características del producto que se quiere obtener, encargándose a las instituciones privadas la obtención del producto del mismo y la decisión sobre la metodología y recursos que empleará para obtenerlo. Hay variaciones

respecto al grado de especificación de los requisitos y del control sobre la producción de los componentes por parte del Sename en los diferentes programas.

En el caso del Programa de atención al Maltrato Infantil, sin perder el carácter regionalizado de los proyectos, existe una Unidad en el Departamento de Asistencia Técnica de la Dirección nacional que tienen a su cargo la responsabilidad global de los proyectos de maltrato, en virtud del carácter piloto que éstos tienen. En cuanto a la elaboración de los convenios de ejecución con las instituciones colaboradoras, dependiendo de su carácter de región desconcentrada, las regiones V, VIII y Metropolitana, proceden a la elaboración del convenio respectivo. En cambio, aquellas que no tienen esa facultad, remiten los antecedentes al Departamento Jurídico de la Dirección Nacional, para que sea ella quien elabore el convenio.

Asimismo, son las Direcciones Regionales las que supervisan y opinan sobre la continuidad de los proyectos de Maltrato Infantil, una vez finalizadas las etapas pactadas, aunque, de acuerdo a las supervisoras regionales entrevistadas, la decisión última se toma en el nivel nacional. Se preocupan de velar por la correcta producción de los componentes, y son estas instancias las que estimulan la generación de proyectos, informan a las instituciones de las necesidades en la materia, asesoran en su formulación cuando es necesario, reciben los proyectos, los cuales son evaluados desde una perspectiva nacional y global, y supervisan la ejecución a través de los informes de término de etapa e informes finales.

Al respecto, el Panel cuenta con el organigrama diseñado por la Dirección Regional de la V Región, para procesar el flujo de proyectos y modificaciones de convenios durante la evaluación y aprobación de éstos, así como las pautas de evaluación que se aplican, aunque por supuesto estos antecedentes no reflejan la diversidad del proceso en las Direcciones Regionales.

Con respecto a las instituciones colaboradoras, se observa en la documentación revisada y en los encuentros sostenidos con la Unidad Ejecutora, una importante producción de normas que busca regular el servicio que éstas entregan. Actualmente, éstas se incorporan al registro de Sename de dos maneras: si son de derecho público, por derecho propio (p.ej. las Corporaciones municipales); si son de derecho privado por reconocimiento como institución colaboradora mediante resolución del Servicio. Mientras que el mecanismo de eliminación de una Colaboradora consiste en poner término al Convenio que rige el proyecto de funcionamiento, básicamente por incumplimiento de lo convenido.

Siendo la calidad del desempeño de las colaboradoras de particular importancia para el funcionamiento del sistema y entrega de una atención de calidad, la institución responsable ha previsto en el proyecto de Ley de Subvenciones la implementación de un registro de colaboradores, cuyas funciones se especifican en el documento. El proyecto incorpora especialmente un mecanismo de adjudicación de proyectos supeditado a la evaluación de desempeño de las colaboradoras.

• **Función de producción de los componentes**

El organigrama presentado brinda una visión de los distintos niveles jerárquicos y dependencias dentro de Sename, lo que arroja una visión de contexto institucional en el que se inserta el Programa. El Departamento de Asistencia Técnica cuenta con un equipo de regionalistas que hacen el nexo entre las Direcciones regionales y la Dirección Nacional, cubriendo cada uno de ellos las necesidades de 2 o 3 regiones para los proyectos del Programa de Apoyo, los D.L.F. 1385 y funciones administrativas. En reunión con representantes de dos Direcciones Regionales, se percibe que los regionalistas de la Dirección Nacional son, en términos generales, más un apoyo para la Dirección Nacional que debe mantenerse informada, coordinar y tomar decisiones a nivel nacional. Lo anterior se explica también por el hecho que las Direcciones Regionales tienen una comunicación considerada como fluida, directa y buena con la Dirección Nacional.

En ese organigrama el Programa de Maltrato Infantil, así como el de consumo de drogas, depende del Departamento de Asistencia Técnica de la Dirección Nacional de Sename. El Departamento de Planificación debiera cumplir funciones de una unidad integradora de los diferentes programas de la Red Sename, Es decir, debe existir una planificación entre los distintos programas de la red.

• **Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la Unidad Ejecutora**

Las actividades de monitoreo descritas por la SENAME incluye las supervisiones técnicas y financieras; y los informes parciales y finales que son entregados por las instituciones colaboradoras que ejecutan los proyectos. En monitoreo y evaluación de los proyectos participan las Direcciones Regionales, las que lo incorporan a la función normal de supervisión de la red de programas subvencionados y del Programa de Apoyo, junto a las demás actividades que les corresponde realizar a los profesionales supervisores regionales. A modo de ejemplo, la VI Región (no desconcentrada por parte del Servicio) cuenta para funciones de asistencia técnica y con 2 supervisores técnicos y 2 supervisores financieros para una totalidad de 30 programas D.L.F. 1385, 14 proyectos del Programa de Apoyo, además de otras unidades administrativas. De esta manera, se realizan visitas esporádicas a los centros. En la V Región, con mayor dotación de supervisores, se realizan óptimamente 4 visitas técnicas al año y 2 visitas financieras (además de la rendición de cuentas mensuales) a cada centro ambulatorio.

Como lo indica la institución responsable, no existe correlación entre el aumento de proyectos a nivel de las regiones con la dotación de supervisores de las Direcciones Regionales ya que existen limitaciones presupuestarias y legales para el aumento de dotación de profesionales, lo que impide un standard al respecto, que permita un seguimiento y monitoreo más riguroso de cada proyecto implementado.

Ante la dificultad de la heterogeneidad de criterios de supervisión, las supervisoras regionales entrevistadas, informan que el Servicio constituyó una Comisión que está desarrollando instrumentos de supervisión, incorporando la experiencia y conocimiento de las regiones con su participación. Sin embargo, este tipo de iniciativas, valoradas positivamente por las supervisoras, se suman al total de tareas previamente asignadas, por lo que redundan en una acumulación de trabajo para los equipos regionales.

Por otra parte, en la V Región, se observa una preocupación por la relación entre instituciones colaboradoras/ supervisores técnicos de Sename. Al respecto cuentan con un estudio de la Universidad de Chile del año 1995, y una Encuesta de percepción de las instituciones colaboradoras hacia los supervisores del año 1996.

Las supervisoras informan además sobre la realización de un estudio de cultura organizacional, realizado por la Universidad de Chile, con el que cuenta la institución responsable.

Por otra parte, existe un instrumento estandarizado para el conjunto de los programas de la red asistencial de Sename, que se traducen en las Fichas de Ingreso y Fichas de Egreso para cada beneficiario, y son incorporadas a un sistema computacional de la institución responsable. Sin embargo, de acuerdo a la opinión de las supervisoras de la V y VI Región, los proyectos del Programa de Apoyo han debido adaptarse a este sistema de la base de datos, más orientado a las necesidades de los proyectos 1.385, por lo que es insuficiente en lo específico de los proyectos alternativos.

La institución responsable indica que, además de las supervisiones regulares de las direcciones regionales, se realizan 4 visitas técnicas directamente desde el Programa basadas en la utilización de un instrumento estandarizado (guías de informe).

Con respecto a los logros mencionados por el Programa de Maltrato Infantil, éstos en general nos parecen de alto impacto debido a que el objetivo principal se logra, como es la interrupción inmediata del maltrato. Esta valoración no se ve disminuida por el hecho de contar sólo con un año del inicio del Programa.

Por otra parte, el programa de Maltrato Infantil, si bien es cierto que se preocupa que se cumplan los presupuestos, los costos que implica la ejecución de un proyecto no son usados como información en la gestión del programa.

Se sabe del alto costo que implica la atención de cada caso, el cual se explica como resultado de la necesidad de ser coherente con el compromiso de brindar atención en el marco de los objetivos y niveles de calidad comprometidos. Se trata de una propuesta especializada en la reparación de maltrato infantil grave que requiere de un equipamiento inicial en infraestructura acorde al tipo de tratamiento (Nº de oficinas, sala de espejo, computador, baterías de pruebas), de recursos permanentes para el transporte (visitas domiciliarias, apoyo a los beneficiarios en su asistencia al centro) y de recurso profesional especializado. Este último recurso requiere de profesionales capacitados o formados en la temática (post-títulos, post-gradados, etc), procurando garantizar la no rotación del personal. Además, se estima la oferta y costo de los profesionales por región, y una cobertura de casos consistente al cumplimiento del objetivo reparatorio, (la institución responsable indica que los costos de experiencias internacionales con iguales objetivos de intervención, distan mucho de la realidad chilena).

#### 4. Eficacia del Programa

- Desempeño del Programa en cuanto a la producción de componentes esperados

El programa de Maltrato Infantil presenta la producción de cuatro componentes:

- Integridad física y emocional del niño, resguardada
- Consecuencias psicosociales del maltrato en el niño y su familia, reparadas
- Vínculos protectores (familiares, comunitarios e institucionales) fortalecidos
- Instituciones colaboradoras capacitadas para lograr los objetivos deseados por SENAME

La creciente demanda de atención en maltrato infantil se atiende en forma especializada en los Centros asociados a este programa de manera ambulatoria y de apoyo a sistemas residenciales, en un contexto comunitario y de trabajo con las familias como parte de la intervención realizada. El énfasis es en niños con maltrato grave (maltrato físico grave y abuso sexual) y sus familias. Se propone la interrupción del maltrato, diferentes alcances en la reparación del daño y fortalecimiento de vínculos protectores. En el caso de interrupción del maltrato, se plantea como meta en el 100% de los casos atendidos, en tanto la reparación y fortalecimiento de vínculos se plantea como meta el 50% de los casos atendidos.

La institución responsable y las Instituciones colaboradoras presenta una serie de actividades para producir cada uno de los componentes. Estas actividades son coherentes entre sí y, existe una relación causal entre esas actividades y los componentes.

De acuerdo a lo que señala la institución responsable, las actividades que esta desarrolla son las siguientes:

1. Llamado a Concurso de los proyectos
2. Evaluación de Proyectos
3. Asignación presupuestaria
4. Elaboración de convenios con institución colaboradora
5. Supervisión a Proyectos

Estas actividades cumplen el propósito de producir sólo el cuarto componente, porque se dirigen a generar los objetivos por los cuales deben regirse las instituciones colaboradoras.

En términos específicos, la producción de los tres primeros componentes compete directamente a las instituciones colaboradoras. En el caso del Maltrato infantil grave, primera prioridad en este programa, las instituciones colaboradoras presentan las siguientes actividades para la producción de los componentes (Sistematización. Proyectos especializados en la atención del maltrato infantil grave. 1997-1998):

### 1. Calificación de la situación de Maltrato

Se determina la gravedad y la urgencia del caso

### 2. Ingreso

Se verifica el cumplimiento de los criterios de derivación de los casos y se contiene la demanda de atención hasta el momento en que el proyecto tenga disponibilidad de atención

### 3. Diagnóstico integral psicosocial y legal

En esta fase se evalúan con más detalle las características familiares, del niño, del contexto y de la situación de maltrato

### 4. Plan de tratamiento individualizado

Se delinea el curso a seguir de acuerdo a las necesidades específicas de cada caso y a las características de las figuras protectoras presentes en la familia

### 5. Tratamiento

Una vez diseñado el plan de tratamiento, se ejecutan las acciones destinadas al logro de cambios en el niño, su familia y la comunidad.

### 6. Evaluación y seguimiento

En esta fase se recoge información de los casos, principalmente, para desarrollar un proceso decisional que facilite ajustar el diseño de intervención

Junto a estas actividades, cada uno de los tres primeros componentes está asociado a un área de intervención particular por parte de la institución colaboradora:

Para el primer componente se tiene el ámbito sociojídico, que está orientado a la interrupción inmediata y sostenida del maltrato, utilizando las herramientas legales y sociales disponibles

El segundo componente se asocia al ámbito psicosocial, en donde se actúa para contener y el apoyo en situación de crisis del niño y de la familia, facilitando el reconocimiento de la situación de maltrato y para fortalecer los vínculos protectores del niño y de la familia, incluyendo la potenciación de una red operativa.

Finalmente, el tercer componente se asocia al ámbito psicoterapéutico, que se dirige a la modificación de vínculos, autopercepciones y a la reparación de las secuelas emocionales del maltrato

Como conclusión general, se puede extraer de la documentación sobre el programa, que éste cumple el propósito de generar los componentes que se propone realizar, aunque, a juicio del Panel, este programa carece de una instancia que medie entre las instituciones colaboradoras para generar un intercambio cualitativo entre ellas, a propósito de las distintas metodologías que se pueden realizar en el ámbito de las áreas de intervención.

• Relación entre la generación de componentes y el logro del propósito

El logro del Propósito es: "Niños y jóvenes, reparados en el daño ocasionado por maltrato (abuso sexual, maltrato físico y maltrato en diferentes niveles de gravedad)".

A juicio del Panel existe una relación directa, en términos teóricos, entre la generación de los cuatro Componentes del Programa y el logro del Propósito, pero se carece de datos estadísticos que permitan fundamentarla.

En todo caso, y como ya se ha señalado anteriormente, esta relación es más nítida en el caso de los proyectos de atención a maltrato grave, en la medida que se trata de instancias ambulatorias de atención y con una metodología propia de intervención, sumados a un equipo técnico especializado, lo que permite una atención más integral del niño y su familia. En cambio, la atención a niños maltratados de carácter menos grave y leve se otorga en instancias residenciales, lo que implica la separación del niño y su familia y debido a que estos centros cumplen otras tareas en la atención de niños y jóvenes (centros de protección y prevención) la oferta técnica que se les puede dar en estos casos es de menor peso y consecuencia que en la atención ambulatoria especializada, además de carecer de una estrategia de intervención con la familia dificulta el logro de la reinserción familiar de los niños.

Por lo tanto, a juicio del Panel, la generación de componentes y el logro se establece de manera más a fin en el caso de los proyectos de atención de maltrato grave que en el caso de los proyectos de atención de maltrato menos grave y leve.

Por otra parte, aunque la oferta ha ido en aumento constante desde el inicio del Programa, el logro del Propósito se lograría en términos parciales con respecto a la demanda nacional porque los centros instalados no logran cobertura nacional, como se ha señalado anteriormente.

• Nivel de logro planificado y real del propósito del Programa

Con respecto a los logros mencionados por el Programa de Maltrato Infantil, específicamente del maltrato infantil grave, éstos en general le parecen al Panel de alto impacto debido a que el objetivo principal de la reparación del maltrato grave es la interrupción del mismo.

En este sentido, el Programa logra acercarse a la meta de 100% de interrupción de maltrato, con un indicador del 92%. Esta valoración no se ve disminuida por el hecho de contar sólo con un año del inicio del Programa.

A lo anterior se añade que frente a las metas de reparación parcial y fortalecimiento de los vínculos protectores (50%), estas alcanzan un 58% y 55% respectivamente (Ficha de antecedentes del Programa). El plazo de cumplimiento de los indicadores identificados varía de acuerdo a cada proyecto; sin embargo el margen se establece en torno a los 18 meses, que es la duración de los proyectos de maltrato infantil grave.

En cuanto a los indicadores para evaluar y comparar el nivel de logro planificado con el nivel de logro real, sólo se manejan cifras relativas a los indicadores de logro alcanzados, debido a que este programa –maltrato infantil grave- tiene un período de ejecución relativamente corto, y a que carece de cobertura nacional, sus metas están siendo definidas precisamente en relación a los logros que se están alcanzando.

En relación al programa de maltrato infantil grave la institución responsable señala que la cobertura deseada para los dos primeros años es de 300 casos en total (noviembre de 1997 a noviembre de 1999). El número de niños atendidos en los cuatro proyectos del programa de maltrato infantil grave durante estos dos años alcanza a la cifra de 290 casos. El desglose de esta información por regiones es el siguiente:

Regiones	N° de centros	Capacidad de atención simultánea (plazas)	Cobertura programada	N° de niños atendidos
R. Metropolitana	2	150 casos	170 casos	169
II Región	1	60 casos	80 casos	62
XI Región	1	45 casos	50 casos	59
Total	4	255 casos	300 casos	290

Para tener una estimación de la relativa importancia de estos datos, ha de tenerse en cuenta que para el año 1996 existía un total de 2.554 denuncias de niños y niñas víctimas de golpes y abuso sexual.

En relación al total del programa de maltrato infantil (maltrato infantil grave, menos grave y leve), no es posible realizar un análisis de la cobertura porque los datos proporcionados por la institución no son coincidentes entre sí (Ficha de Antecedentes, Sename, marzo 1999 y Base de datos de programas de Apoyo, Sename, junio 1999).

En cuanto a la pertinencia del sujeto de atención, el siguiente cuadro indica el porcentaje en que la atención del programa es pertinente, según el año 1998 y para los 13 proyectos del programa de Maltrato, que incluye ambas modalidades de atención (Ficha de antecedentes. Sename, marzo 1999).

Problemática	Total
Delito contra las personas	2
Delito contra la propiedad	-
Tráfico de droga	-
Delito sexual	3
Consumo droga	3
Maltrato	1.162
Abuso sexual	405
Abandono	23
Prob. adulto a cargo	6
Sin lugar donde vivir	
Faltas desadaptación	8
Problemas familiares	38
Familia allegada	7
Sólo prob. socioeconómicos	-
Problema de vivienda	4
Otros	83
Total	1.744

De acuerdo a los resultados anteriores se obtiene que el 89,8% de los niños y jóvenes que ingresan a los diversos centros del Programa son pertinentes a éste (Maltrato: 1.162; 66,6% y Abuso sexual: 405; 23,2%).

A juicio del Panel esta cifra es relativamente alta, pero aún sigue siendo llamativo que un 3,5% de los casos ingrese al Programa por materias proteccionales.

Por otra parte, en el desglose de las denuncias por maltrato y abuso sexual, se hace evidente que estas últimas tienen preeminencia por sobre las primeras, al menos a nivel de denuncia. Esta situación es inversamente proporcional a lo que sucede con las características del sujeto de atención del Programa: por cada niño o joven que ingresa por abuso sexual, tres lo hacen por maltrato, por lo que se torna necesario que el Programa tenga la capacidad de poder impactar en la comunidad a fin de poder generar las condiciones de que las víctimas de este maltrato específico –que por definición tiene más dificultad de asumir su agresión- puedan acceder a él.

En cuanto a los egresos, para el año 1998 estos alcanzaron una cifra de 1079 casos (considerando 13 centros)

En conclusión se puede señalar que el Programa, especialmente en la modalidad de maltrato infantil grave, tiene indicadores de logro reales muy cercanos a los logros planificados, en particular en relación a cobertura en plazas y oferta en región y en pertinencia del sujeto de atención.

### • Efectos directos en los beneficiarios efectivos del Programa

Para describir y evaluar los efectos directos en los beneficiarios efectivos del Programa se requiere tener en cuenta que existen dos modalidades de atención: una para niños con "maltrato grave" y otra para niños con "maltrato menos grave y leve".

La información entregada por la institución responsable respecto de los nueve (9) proyectos de la modalidad de "maltrato menos grave y leve" es insuficiente para conocer en profundidad cómo se está interviniendo en los beneficiarios y, por ende, alcanzar un saber acerca de la intervención en ellos.

Esta información cobraría relevancia toda vez que es en estos programas donde ya se han producido egresos dado el período de ejecución (4 años a la fecha) y se puede tener una información precisa de cómo afecta la intervención durante y después de ella.

En relación a esto lo más que se puede señalar es que en este programa se estaría en proceso de interrumpir la situación de maltrato, y en términos parciales reparado el daño ocasionado al niño o joven, y fortalecidos los vínculos familiares. Aunque el Panel no tiene suficiente información acerca de cuantos de estos centros son residenciales y cuantos ambulatorios.

Aunque para el programa de maltrato grave se tiene un mayor detalle de los métodos de intervención con los beneficiarios, ello da pie sólo a una inferencia acerca de lo que serían los efectos en éste, porque se desconoce información empírica acerca de este tema, a lo que se agrega que aún no ha habido egreso de este sistema de atención.

Pero los principales efectos que se pueden inferir es que los procesos de interrupción del maltrato, la reparación del daño y el fortalecimiento de los vínculos familiares al producirse en un contexto de atención ambulatoria implica que el joven no es desarraigado de su contexto familiar y, por ende, puede reestablecer su vínculo consigo mismo y su familia de un modo más potente que de hacerlo en un sistema residencial.

Otro factor que incide en los beneficiarios es que en estos cuatro proyectos de maltrato grave existe una tendencia a utilizar metodologías alternativas a las tradicionales, ello implica que el niño o joven ya no es atendido como objeto de un tratamiento para pasar a ser sujeto activo en el proceso de su recuperación.

### • Grado de Focalización del Programa

En relación a la focalización, entendida como la adecuación del Programa a la población objetivo, se puede señalar que esta presenta ciertas deficiencias, si se correlaciona la oferta de atención, medida en cantidad de centros por región y los diversos indicadores que describen las características sociales de la población objetivo y con el indicador de vulnerabilidad de derechos.

A diciembre de 1998 la institución responsable contaba con centros en 9 regiones, y considerando el estudio de demanda y los escasos recursos disponibles, estableció un procedimiento de intervención que tuviese las siguientes fases:

- Implementar un proyecto de reparación del maltrato infantil en cada región del país antes del año 2000.
- Incrementar las respuestas de atención en cada región después del 2000, incorporando como antecedente en la toma de decisión los aportes que los proyectos en ejecución pueden hacer sobre la demanda de atención.

Es necesario señalar que el análisis de la focalización se refiere a la situación de hecho en que se encuentra la atención de este programa, que se dedica, en concreto, preferentemente a una población objetivo definida en términos de pobreza y extrema pobreza, pero que no se encuentra en la definición de principios de dicho Programa. Es preciso señalar que a nivel de Mideplan y bajo la visión del proyecto PNI (Plan Nacional de la Infancia), se considera que la primera obligación del cuidado y atención de los niños y jóvenes recae en la familia o familia extendida, luego en la comunidad y en último término al Estado. Es a este último nivel donde debe actuar SENAME y es donde, en la práctica, se relaciona con familias de bajos recursos.

En otras palabras, la población objetivo se define como aquella infancia que se encuentra vulnerada en sus derechos, y que no necesariamente se relaciona con los índices de vulnerabilidad social. Sin embargo, en la práctica, los diversos proyectos de este programa reciben como sujeto de atención a niños y jóvenes provenientes de sectores sociales de escasos recursos, que se encuentran vulnerados en estos derechos.

Por la razón anterior el presente acápite se refiere particularmente a la focalización que el programa alcanza en la práctica.

Región	N° de Centros		N° de Centros		CASEN 1996	Población por línea de pobreza		Distribución Población Total	Censo 1992	Distribución Vulnerabilidad Niñez
	1997	%	1998	%	0-14 años Pobres e Indigen.	% dentro región	% dentro del país	1996 %	Pobl. Total %	1993 %
1					36.229	32,3	2,7	3,0	2,6	2,39
2			1	7,6	34.890	27,1	2,6	3,0	3,1	2,73
3					28.451	35,3	2,1	2,0	1,7	1,60
4					61.724	41,1	4,6	4,0	3,8	4,25
5	1	20	2	15,4	130.287	33,5	9,8	10,0	10,3	9,48
6					77.221	37,9	5,8	5,0	5,2	4,86
7					106.280	42,8	8,0	6,0	6,2	7,93
8	1	20	1	7,6	237.352	45,8	17,8	13,0	13,0	14,24
9					121.530	48,9	9,1	6,0	5,9	8,51
10			1	7,6	125.926	44,0	9,5	7,0	7,1	8,92
11			1	7,6	7.657	29,4	0,6	1,0	0,6	0,78
12					8.760	22,4	0,7	1,0	1,1	0,80
13	3	60	7	54	355.715	22,7	26,7	39,0	39,4	33,49
Total	5	100	13	99,8	1332.022	--	100,0	100,0	100,0	99,99

De acuerdo al cuadro anterior, se puede observar que la distribución de centros por región (oferta de atención del Programa de Maltrato Infantil) mantiene el mismo patrón de lo que se pudiese considerar demanda relativa de atención. Esto implica que no siempre la focalización es adecuada, porque hay regiones, como la 7ª y 9ª, que tienen altos índices de pobreza relativa en menores de 14 años e índices de vulnerabilidad social, sin que posean centros del Programa. Por el contrario, hay regiones, como la 2ª y la 11ª, que tienen bajos valores en indicadores de pobreza y vulnerabilidad y poseen al menos un centro del Programa de Maltrato. En este sentido, se observa hay una relativa correspondencia entre los diferentes criterios de vulnerabilidad presentados y la estrategia de focalización.

A su vez el panel no cuenta con información confiable respecto a las plazas disponibles o número total de casos pactados por año por región para la modalidad de atención de maltrato menos grave y leve, que podría representar mejor la oferta institucional, que el número de centros mismos.

Para la modalidad de atención en maltrato menos grave se obtiene una relación entre la oferta institucional pactada y la realmente alcanzada bastante alta en la medida que las atenciones pactadas para los años 1997-98 es de 300, mientras que las atenciones logradas alcanzan los 290 casos. (ver punto c) de este capítulo).

#### • Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

La institución responsable indica que cuenta con un proceso de evaluación del nivel de satisfacción de usuarios y de un instrumento para ello que todavía no se ha aplicado. El Panel no conoce el diseño de evaluación elaborado, pero si el instrumento para ser aplicado en la modalidad de atención en maltrato menos grave.

A continuación, se abordan algunos aspectos referidos a este instrumento. Antes que nada, ha de decirse que se trata de un instrumento exploratorio, por ende está abierto a ser modificado.

El instrumento es un cuestionario de escala, con cuatro alternativas. Los temas que en general se aboca el instrumento son la relación de los beneficiarios con la infraestructura del lugar; los horarios, la cercanía del centro a su residencia; la compatibilidad de la vida cotidiana con asistir al centro, una evaluación específica de la atención brindada por los profesionales; y el grado de apoyo de la familia al miembro maltratado. Se pregunta también por la interrupción del maltrato que afecta al niño o joven. Asimismo, hay opción a que el beneficiario estime en sus propias palabras un juicio general acerca del Programa y su intervención

No obstante, a juicio del Panel, este instrumento requiere ser complementado con otras áreas a indagar, como una evaluación de las consecuencias del daño psicosocial, así como una evaluación de las metodologías de intervención.

Sin embargo, el principal problema que se percibe en el cuestionario es que las respuestas de la escala se refieren a grados de acuerdo, y éstas en general no tienen pertinencia con las preguntas que se formulan, sino que es más pertinente al tipo de afirmación que se realiza. A modo de ejemplo, la aseveración "El personal que me atendió por primera vez mostró una buena disposición para escucharme", se presenta a través de una escala (tipo Lickert) las siguientes alternativas de resepueta: siempre, casi siempre, algunas veces, nunca.

Por otra parte, el instrumento carece de un marco introductorio que encuadre al niño o joven acerca del sentido y la necesidad de responder este cuestionario.

Finalmente, el cuestionario está pensado de manera indistinta para los beneficiarios directos como para sus familias, y a juicio del Panel esto es incorrecto porque el lenguaje utilizado en la formulación de las preguntas resulta demasiado abstracto y formal para la comprensión de los niños y jóvenes, perdiendo el grado de directividad que se pretende alcanzar. Se sugiere además incluir como grupo objetivo del estudio de satisfacción usuaria, beneficiarios que hayan desertado del sistema, y que hayan sido atendidos y egresados exitosamente.

### 5. Eficiencia del Programa

- Consecución de los componentes del Programa planificado y real

Los antecedentes que la institución maneja, con respecto al logro de las metas asociadas a los componentes del programa, están relacionados con los 4 programas de la modalidad de atención a maltrato grave, y son lo que se muestran en las siguiente tablas:

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES/METAS	
COMPONENTES:	PROGRAMADO	EJECUTADO
1. Integridad física y emocional del niño resguardada.	90% de casos con interrupción de maltrato.	92% de casos con logro de interrupción inmediata de maltrato
2. Consecuencias sicosociales del maltrato en el niño y su familia, reparadas.	50% de casos con reparación de daño.	58% de casos con logro parcial en reparación.
3. Vínculos protectores (familiares, comunitarios, institucionales) fortalecidos.	50% de casos con vínculos protectores fortalecidos.	55% de casos con fortalecimiento de vínculos protectores
4. Instituciones colaboradoras capacitadas para lograr los objetivos deseados por Sename.	No existen metas para la oferta de capacitación a instituciones colaboradoras.	-----

Debido al éxito en lograr y superar las metas proyectadas por el Programa, es posible que la institución rediseñe las metas, resguardando los costos financieros y administrativos, con la finalidad de intensificar la optimización de los recursos.

Se requiere contar con metas para la capacitación de instituciones colaboradoras a fin de promover un mayor aprendizaje mutuo, lo que puede establecerse a través de etapas de desarrollo.

Hay que tener presente en que en el caso de maltrato grave se tiene como meta el tener un 100% de pertinencia del sujeto de atención y en los dos años iniciales 300 niños egresados. En el año 1998 se obtuvo un 98% de la pertinencia y se atendió un 90% de los casos planificados. El nivel de logro de la meta es alto, si se considera la menor pertinencia del sujeto de atención a otros programas de la Red (CTDA, p.e.), y el hecho que recibe derivación tanto de Tribunales, como de demanda espontánea y red de apoyo institucional.

Para los otros 9 centros del programa de modalidad de atención a "maltrato menos grave y leve" no se cuenta con información. Se reconoce por parte de Sename que no existe una planificación en los términos en que se definieron los componentes del programa. Lo mas cercano a un control de lo planificado dice relación con la parte presupuestaria, ya que al igual que cualquier otra institución pública, Sename debe limitar su gasto al presupuesto asignado.

En el caso del programa de Maltrato grave, cada intervención dura en promedio 18 meses.

- Costos unitarios y calidad de los componentes, comparación con costos referenciales de otros programas del sector público o privado

Los costos asociados a cada componente no pueden estimarse dada la alta interdependencia entre ellos, y a la forma en que se registra la información de las atenciones realizadas. Además, no se tiene un indicador de referencia, en relación a los costos, para evaluar la administración de éstos. Sin embargo, de acuerdo a las estimaciones entregadas por Sename, a pesar que el crecimiento de los costos administrativos es muy superior a los costos directos, los costos administrativos representan entre un 5% y un 6% del gasto efectivo total.

El monitoreo realizado en las direcciones regionales permite conocer el cumplimiento de la cobertura convenida y el cumplimiento de los plazos de las actividades de cada uno de los proyectos, que son ejecutados por las instituciones colaboradoras. El principal documento de monitoreo lo constituye el proyecto que presentan las instituciones colaboradoras, al momento de postular por recursos para nuevos proyectos, o para la continuación de uno existente. Sin embargo se reconoce la falta de un sistema computarizado que permita conocer la situación a nivel nacional en forma confiable y expedita. El actual sistema de informática que se usa está diseñado para proyectos vinculados con la ley de subvenciones 1.385 y no corresponde a una modalidad de tipo ambulatorio.

Los montos del Programa indican que los 4 proyectos de atención y reparación del maltrato infantil grave, tienen una capacidad de atención de 255 casos en forma simultánea (plazas), y tienen como meta a dos años, un total de 300 casos (con un costo, para esos dos años de \$ 676.308.072.-). lo que indica un costo de \$2.254.360 por niño que termina su tratamiento.

Ahora bien, si se considera la información entregada por Sename, que el tiempo promedio de intervención es de 18 meses, se podría entonces concluir que el costo anual por niño atendido es de \$1.127.180.-, y por niño egresado de \$1.690.770.-, el que se obtiene al multiplicar el costo anual por niño atendido y el tiempo promedio de intervención.

- Organización de actividades e identificación de actividades que no se llevan a cabo en la actualidad y que podrían mejorar la eficiencia del programa.

La producción de los componentes podría verse mejorada, en la medida en que el Programa potencie su capacidad de trabajo en red, estableciendo alianzas y favoreciendo estrategias de intervención integral a nivel local hacia la Infancia, de modo de lograr mayor sinergia a través de acciones intersectoriales. En ese sentido, el propio trabajo en red o establecimiento de alianzas a nivel local, podría constituirse en un Componente más de los proyectos para el logro del Propósito, y no constituir solamente actividades de rutina a realizar.

Es posible identificar como una nueva actividad para mejorar la eficiencia del programas, que las direcciones regionales realicen un seguimiento de las entidades ejecutoras, a fin de realizar una evaluación de desempeño con el objetivo de seleccionar aquellas que mejor puntaje alcancen en la evaluación.

Además, los cambios programados en las orientaciones técnicas para los proyectos de maltrato infantil grave, deben plantearse para la totalidad del Programa de Maltrato, incluyendo proyectos de maltrato infantil en diferentes niveles de gravedad; cambios relativos básicamente al mejoramiento de los sistemas de registro y la definición de una evaluación de impacto en los beneficiarios.

El trabajo de coordinación con los tribunales debe mejorarse, para potenciar las medidas de urgencia de condiciones de bienestar del niño(a). La utilización expedita de residencias transitorias se ve dificultada por la no coincidencia entre las propuestas de los equipos y la decisión de los Tribunales y, el ritmo habitual de los procedimientos del sistema judicial.

Si bien es cierto que mientras no exista una Política de Infancia Integral, y dada la heterogeneidad de las redes a nivel local en términos de calidad y suficiencia, no es posible atribuir la eficiencia en este campo exclusivamente al programa en análisis. Sin embargo, el tema de fomentar y, en el mejor de los casos, liderar un proceso de redes con instituciones afines y/o de la sociedad civil no es incompatible con el proceso de elaboración, en curso, de una política estatal de la infancia. Ya que lo que se requiere es articular a actores que no necesariamente responden a directrices públicas estatales, sino que responden a una demanda común de atención a la infancia vulnerada en sus derechos. Por lo tanto, no es conveniente que el Programa sea sólo dependiente de las políticas estatales para su funcionamiento eficiente, sino que debe ser capaz de generar un espacio de atención a la infancia gravemente vulnerada junto a todos aquellos actores que sean pertinentes.

- Duplicación de funciones con programas que tienen el mismo grupo de beneficiarios objetivo y nivel de coordinación en los casos de intervenciones complementarias.

Como se señala en el punto II. Descripción del programa, existe una gama de instituciones públicas orientadas hacia la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil desde diferentes perspectivas: tratamiento, prevención y promoción de estilos de vida saludables.

El Programa establece coordinaciones periódicas a nivel central, sin embargo no se tiene mayor información acerca de las instancias de trabajo intersectorial desarrolladas en los niveles regionales y locales. El trabajo en red es una orientación central de las estrategias del Programa, pero de hecho opera de manera no homogénea en las diferentes localidades. El programa no desarrolla una línea de seguimiento significativa al respecto.

En general, no se hace mención de la participación del sector privado en el modelo de intervención del Programa de Maltrato Infantil, ni de las proyecciones que podría tener eventuales alianzas de cooperación con este sector.

Es posible considerar las modificaciones a las orientaciones técnicas del Programa, relativas a la vía de ingreso. El Panel asume que actualmente la vía de ingreso al programa no es exclusivamente de los CTD (ambulatorio y residencial), y estima que ello debiera fomentarse aún más, a fin de no duplicar la atención, o bien disminuir la intervención cuando ingrese al CTDA.

- Análisis de eficiencia en temas como costos administrativos, ejecución presupuestaria, costo por beneficiario y comparación con otros programas del sector público o privado, entre otros.

**ANTECEDENTES DISPONIBLES Programa de Atención de Maltrato Infantil**

Las Tablas N° 1, 2 y 3, que se presentan a continuación, se construyen a partir de los antecedentes presupuestarios y de costos entregados por Sename y el Ministerio de Justicia.

La Tabla N°1 indica el Gasto Efectivo Total. Se utiliza esta información en vez de Presupuesto Asignado debido que éste último no es conocido por el panel, a nivel del programa a evaluar.

**TABLA N° 1: GASTO EFECTIVO TOTAL (en miles de pesos reales)**

	AÑO 1995	AÑO 1996	AÑO 1997	AÑO 1998	AÑO 1999 (*)	%(**) 98/95
<b>SENAME (1)</b>	36.106.680	39.135.996	42.749.485	46.791.589	48.732.340	30
<b>Programa 01 (2)</b>	30.562.929	32.688.585	35.374.713	37.694.371	39.017.608	23
% de Sename	85	84	83	81	80	
<b>Progr. de Apoyo (3)</b>	1.963.611	3.079.443	4.333.062	4.951.334		152
% de Sename	5	8	10	11		
% de Programa 01	6	9	12	13		
<b>Maltrato Infantil (4)</b>	109.582	109.243	445.574	788.114	795.218	619
% de Programa 01	0	0	1	2	2	
% de Prog. Apoyo	6	4	10	16		

- (1) Incluye el gasto operacional del Programa 01 y del Programa 02 (administraciones directas de Sename y proyectos nacionales como Adopciones, Capacitación e Inserción Social )
- (2) Programa 01 incluye el gasto operacional para el desempeño de las funciones en las Direcciones Regionales y la Dirección Nacional, además de las transferencias a Subvenciones según DFL 1.385 y el Programa de Apoyo a Menores
- (3) Programa de Apoyo a Menores ejecutados por Instituciones Colaboradoras del Sename para ampliar la atención de los programas según DFL 1.385, con modalidades de atención alternativas
- (4) Centros de Atención al Maltrato Infantil
- (\*) Corresponde al presupuesto asignado
- (\*\*) Se refiere al porcentaje de aumento del año 1998 en relación al año 1995

La Tabla N° 2 entrega datos de los Costos Administrativos, representan una estimación de los ítems de: Personal, Bienes y Servicios e Inversión.

Sename los estimó usando la siguiente forma de cálculo:

- (1) Identificar a que porcentaje del presupuesto asignado al Programa 01, corresponden las transferencias hechas por el Programa en evaluación a las Instituciones Colaboradoras
- (2) El porcentaje obtenido se aplica a los ítems de Personal, Bienes y Servicios e Inversión del presupuesto asignado al Programa 01
- (3) Los montos obtenidos en (2) se traspasan al cuadro de presupuesto y gastos generales del Programa en evaluación
- (4) El ejercicio se repite año a año

**TABLA N° 2: COSTOS ADMINISTRATIVOS (en miles de pesos reales)**

	AÑO 1995	AÑO 1996	AÑO 1997	AÑO 1998	AÑO 1999 (*)	%(**) 98/95
SENAME (1)	7.698.406	8.518.266	9.358.830	11.454.752	11.858.017	49
Programa 01 (2)	2.169.910	2.093.286	2.134.885	2.400.012	2.492.041	11
Personal	1.341.185	1.512.054	1.537.134	1.702.763	1.808.214	27
Bienes y Servicios de Consumo	378.783	388.089	405.547	499.124	540.419	32
Inversión	98.983	70.264	180.844	195.807	140.408	98
Otros	350.959	122.879	11.360	2.318	3.000	- 99
Maltrato Infantil (4)	5.607	6.151	27.459	46.940	47.282	737
Personal	4.126	4.586	19.611	33.025	34.356	700
Bienes y Servicios de Consumo	1.137	1.169	4.868	9.484	10.268	734
Inversión	344	396	2.980	4.431	2.668	1.188

- (1) Incluye el gasto administrativo del Programa 01 y del Programa 02 (administraciones directas de Sename y proyectos nacionales como Adopciones, Capacitación e Inserción Social)
- (2) Programa 01 incluye el gasto administrativo para el desempeño de las funciones en las Direcciones Regionales y la Dirección Nacional
- (3) Centros de Atención al Maltrato Infantil
- (\*) Corresponde al presupuesto asignado refiere al porcentaje
- (\*\*) Se refiere al porcentaje de aumento del año 1998 en relación al año 1995

Tabla N° 3, Costos Directos, indica las transferencias efectuadas por Sename (Servicio Responsable) a los diversos Programas existentes

**TABLA N° 3: COSTOS DIRECTOS (en miles de pesos reales)**

	AÑO 1995	AÑO 1996	AÑO 1997	AÑO 1998	AÑO 1999(*)	%(**) 98/95
SENAME (1)	28.408.274	30.617.730	33.390.655	35.336.837	36.874.323	24
Programa 01 (2)	28.393.018	30.595.299	33.239.828	35.294.359	36.525.567	24
Maltrato Infantil (3)	103.975	103.243	418.115	741.174	747.926	613

- (1) Incluye el gasto administrativo del Programa 01 y del Programa 02 (administraciones directas de Sename y proyectos nacionales como Adopciones, Capacitación e Inserción Social)
- (2) Programa 01 incluye el gasto administrativo para el desempeño de las funciones en las Direcciones Regionales y la Dirección Nacional
- (3) Centros de Tratamiento y Diagnóstico Ambulatorios
- (\*) Corresponde al presupuesto asignado refiere al porcentaje
- (\*\*) Se refiere al porcentaje de aumento del año 1998 en relación al año 1995

**COMENTARIOS**

- Porcentaje que el presupuesto del programa representa del total del presupuesto del Ministerio o Servicio responsable del programa.

Se puede observar en la Tabla N°1 que, el aumento del Gasto Efectivo del Programa de Apoyo y del Programa de Maltrato Infantil, en los años 1995 y 1998, fue 5 y 20 veces, respectivamente, superior al crecimiento del Gasto Efectivo del Sename.

El programa evaluado representa un porcentaje muy bajo del total del monto asignado a Sename. un 1,5% del total en 1999 y un 2% del total del Programa 01 de Sename

Dentro de los Programas de Apoyo, el Programa de Atención de Maltrato Infantil presenta un crecimiento importante en los últimos 5 años. En 1995 el Programa de Maltrato Infantil representaba un 6% del Programa de Apoyo, llegando en 1998 a representar un 16%.

Estos últimos antecedentes son consecuentes con la información de que este programa de apoyo, al igual que aquellos relacionados con el tema de la droga, han tenido un fuerte impulso en los últimos años, aún cuando no se ha logrado cobertura nacional, teniendo en 1999 una presencia en 8 regiones del país.

- Desglose del presupuesto y gasto general del programa en Personal, Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros. Evolución anual de cada ítem y porcentaje que representa del presupuesto y gasto del programa.

En la Tabla N° 2 de la página anterior se indica el desglose de los gastos administrativos e incluye la estimación hecha por la Institución responsable para los ítems de Personal, Bienes y Servicios, y de Inversión. Los gastos administrativos representan un 6% del gasto total del programa Maltrato Infantil y los gastos en Personal, en Bienes y Servicios, y en Inversión se mantienen en el 4%, 1% y menos del 1%, respectivamente, en estos últimos años. A su vez, los gastos en Personal, en Bienes y Servicios, y en Inversión corresponden a un promedio de 73%, 21% y 6%, respectivamente, de los gastos administrativos del programa de Maltrato Infantil.

Estos ítems administrativos presentan valores bastantes bajos, sin embargo hay que tener presente que ellos son una estimación de los montos reales. A nivel de Sename los gastos administrativos presentan un porcentaje bastante más alto (del orden del 24%), debido al mayor número relativo de personal que trabaja en el Programa 02 de Administraciones Directas y Proyectos Nacionales. En el Programa 01, los costos administrativos representan alrededor del 6% del gasto total del programa, muy similar a lo que ocurren en el programa CTDA.

Debe señalarse aquí que tanto en Sename, como en el Programa 01 aparece un ítem Otros que no figura en el programa. También el panel constató que si aplica el mecanismo de prorrateo descrito antes de la Tabla N° 2, las cantidades estimadas para cada uno de los ítems y del total de los costos administrativos no coinciden con los estimados por la Institución e indicados en la Tabla N° 2. Los valores obtenidos por el panel se indican en la siguiente tabla:

**TABLA N° 4: ESTIMACION DE COSTOS ADMINISTRATIVOS (en miles de pesos reales) realizada por el panel evaluador**

	AÑO 1995	AÑO 1996	AÑO 1997	AÑO 1998	AÑO 1999 (*)	%(**) 98/95
Progr. Maltrato Infantil	7.383	6.612	25.115	47.191	47.769	539
Personal	4.563	4.776	18.050	33.481	34.662	634
Bienes y Servicios de Consumo	1.289	1.226	4.793	9.814	10.359	661
Inversión	337	222	2.138	3.850	2.691	1.042
Otros	1.194	388	134	46	57	-96

(\*) Corresponde al presupuesto asignado

(\*\*) Se refiere al porcentaje de aumento del año 1998 en relación al Año 1995.

El panel considera que un mejor mecanismo de prorrateo es el siguiente para estimar los gastos administrativos y los ítems de Personal, Bienes y Servicios, Inversión y Otros

- (1) Identificar a que porcentaje del presupuesto asignado a las transferencias del Programa 01, corresponden las transferencias hechas por el Programa en evaluación a las Instituciones Colaboradoras.
- (1) El porcentaje obtenido se aplica a los ítems de Personal, Bienes y Servicios, Inversión y otros del presupuesto asignado al Programa 01,
- (2) Los montos obtenidos en (2) se traspasan al cuadro de presupuesto y gastos generales del Programa en evaluación,
- (3) El ejercicio se repite año a año

Aplicando este mecanismo de prorrateo se asegura que todos los gastos del Programa 01 se imputan en los programas CTDA, Maltrato Infantil y Otros

- Porcentaje de gasto efectivo en relación al presupuesto asignado y razones que fundamentan esta relación.

El panel no dispone del presupuesto asignado al programa a evaluar. A nivel de Sename los Gastos efectivos representan un 98% del Presupuesto Asignado de cada año. Este alto porcentaje de cumplimiento del presupuesto se puede explicar por el hecho que el 80% del presupuesto de Sename se destina para transferencias a las instituciones colaboradoras de Sename (señalado en la Tabla N°3 como Costos Directos). Situación muy similar se obtiene si se observa el comportamiento del gasto efectivo del Programa 01.

- Evolución anual y por región de los costos de cada componente del programa. Según corresponda, hacer un análisis del costo unitario por componente y/o costo por beneficiario de cada componente.

Esta estimación no es posible de realizar debido a que el panel no dispone de la información de los costos de cada componente del programa.

- Porcentaje de costos administrativos en relación al total de gasto efectivo del programa

Los costos administrativos representan un 6% del total de gasto efectivo. Este valor se mantiene bastante bajo dado que, de acuerdo a la reglamentación vigente, y tal como fue expresado por personal de Sename, éste no puede aumentar su planta de personal, aún cuando hay requerimientos de supervisores, entre otros, para poder atender a un creciente número de proyectos que se aprueban.

- Fuentes de Financiamiento.

Las únicas fuentes de financiamiento de los Centros de Maltrato que se indican son las transferencias que cada programa recibe de Sename. De acuerdo a la reglamentación, se les solicita a las Instituciones Colaboradoras del programa en cuestión que cuenten con una contrapartida. Sin embargo se desconocen los montos involucrados, que representan una fuente de financiamiento de las Instituciones Colaboradoras, a considerar en el análisis.

De acuerdo a la reglamentación vigente el monto debiera ser, como mínimo, del 5% .

- Comparación de costos (por beneficiario y/o por componente) con los de otros programas similares del sector público o privado.

El panel no dispone de información de los costos de otros programas similares, ya que no hay referentes de estos centros, sólo experiencias aisladas y no sistematizadas.

Sin embargo, si se considera que en promedio se requiere de 18 meses para atender, con una dupla de 2 profesionales (sicólogo y asistente social), cada caso, se puede estimar el costo de una atención en consulta privada del siguiente modo:

$18 \text{ (meses /caso)} \times 4 \text{ (semanas/mes)} \times 1 \text{ (día de atención/semana)} \times 2 \text{ (horas profesionales/día)} = 144 \text{ (horas profesionales/caso)}$ , a un costo de UF 1,5 / hora.

Considerando la UF a \$15.000, se obtiene un total de costos directos de \$ 3.240.000, al que habría que agregarle un 30% por costos indirectos, lo que sumaría un total de \$4.212.000, lo que representa 6 veces el costo promedio mensual por atención que se realiza en los centros del Programa de Maltrato. Si en vez de UF 1,5/ hora profesional se considera UF 1/hora se tendría un total de \$2.808.000 (mientras los costos directos serían de \$2.160.000).

- Costo directo del programa por beneficiario efectivo y costo total del programa por beneficiario efectivo.

El panel tuvo dificultades para cuantificar la cantidad de beneficiarios efectivos, y no puede asegurar que las cantidades que se presentan a continuación sean las efectivamente consideradas como beneficiarios efectivos. Esto se debe a una inadecuada manera de registrar la información de las personas atendidas, que a pesar que se lleva automatizado computacionalmente, no se realiza un trabajo de validación de la información que se ingresa en las bases de datos y/o el análisis que de ella se hace no está orientado a generar información que apoye la gestión del programa mismo.

La siguiente tabla entrega información de los casos atendidos (y no de personas atendidas ya que incluye reingreso) durante los años 1997 y 1998

TABLA Nº 5: INGRESO Y EGRESO años 1997 y 1998

Región	Vigentes al 31/12/96	Ingresos 1997-1998	Casos Atendidos	Vigentes al	Egresos 1998
				31/12/98	
1		0	0		0
2		60	60	60	0
3		0	0		0
4		0	0		0
5	10	281	291	90	201
6		0	0		0
7		0	0		0
8	191	516	707		707
9		0	0		0
10		16	16	18	-2
11		59	59	53	6
12		0	0		0
13	231	851	1082	422	660
Nacional	432	1783	2215	643	1572

TABLA Nº 6: COSTOS DIRECTOS años 1997 y 1998

Región	Costos Directos 2 años	%	Costo por caso	Costo por egreso
1	-	-		
2	106.222.000	25	1.770.367	Error
3	18.012.000	4	Error	Error
4	-	-		
5	69.375.000	17	238.402	345.149
6	138.337.000	33	Error	Error
7	-	-		
8	82.325.000	20	116.443	116.443
9	40.832.000	10	Error	Error
10	35.770.000	9	2.235.625	Error
11	101.732.000	24	1.724.271	16.955.333
12	-	-		
13	566.684.000	136	523.738	858.612
Nacional	1.159.289.000	277	523.381	737.461

En la Tabla Nº 6 se considera como Costos Directos las transferencias realizadas por Sename a las Instituciones Colaboradoras que administran los Centros de Maltrato Infantil. Al observar los datos se constata que hay errores en los cálculos, debido a que se presentan situaciones donde hay asignado recursos y no hay casos egresados, o que el número de egresos resulte negativo y por lo tanto un costo de atención negativo.

En el análisis por región se observa que tanto el Costo Directo Unitario por caso atendido como por egreso, presenta una gran variedad. Si se consideran solo las regiones con centros por un mayor período (2 años) se observa un costo por caso atendido y de egreso de \$ 116.443 en la VIII Región, de \$ 238.402 y de \$345.149, respectivamente, en la V Región, de \$523.738 y de \$858.612, respectivamente, en la Región Metropolitana y por último, en el promedio nacional de \$523.381 y de \$737.461, respectivamente. Es decir, el valor máximo del costo por egreso es más de 6 veces el valor mínimo. Esta gran disparidad no puede explicarse a la luz de los antecedentes disponibles, pero deben motivar una investigación para determinar las causas que la generan. No se dispone de información sistematizada sobre lo que ocurre en los centros con relación a la permanencia de los niños y jóvenes que son atendidos, ni de la forma en que fijan los montos involucrados en cada uno de los convenios que autoriza el funcionamiento de un centro, con su respectiva cobertura pactada. La Unidad de Control Central del Programa de Maltrato Infantil estima que la permanencia promedio de un niño en los Centros de Maltrato Infantil es de 18 meses.

- Condiciones para una eventual recuperación de costos

A juicio del Panel, aparentemente no existirían condiciones para que sea posible recuperar en forma directa costos por los servicios del Programa.

Por una parte, considerando la situación de carencia socioeconómica de la población beneficiaria, no tiene sentido ninguno que se cobre por la atención prestada. Se trata, por lo demás, de un programa que se implementa en el marco de la Política oficial del Estado de protección integral de la infancia.

Por otra parte, si bien las instituciones colaboradoras podrían ampliar sus aportes a los proyectos, superando el 5% obligatorio, esto no necesariamente implica una disminución de los costos de Sename, ya que se trataría de un aporte extra a la atención brindada a los beneficiarios, y no un aporte que supla recursos de Sename. Además la situación de precariedad económica en la que están la mayoría de las instituciones colaboradoras, según lo expresan los encargados nacionales, no permitiría que generen nuevos aportes.

Indirectamente, es posible reconocer un retorno social que se obtiene de la inversión que realiza el Estado en los servicios brindados. Al respecto, la literatura sobre la agenda social emergente apunta a la alta rentabilidad de la detección y resolución temprana de problemáticas psicosociales en niños y jóvenes.

## 6. Análisis y Recomendaciones sobre el nivel de logro del fin del Programa

- Contribución del programa al logro del fin

El Fin del Programa se entiende como una definición de cómo el Programa contribuye a la solución del problema del sector.

En este caso, el Programa definió como objetivo, a nivel de fin, en la matriz de Marco Lógico: "Promover el desarrollo integral de niños y jóvenes gravemente vulnerados en sus derechos, o en riesgo de estarlo, e infractores de ley penal menores de 18 años, en cumplimiento a los postulados de la convención de los derechos del Niño". Objetivo que se enmarca dentro de los lineamientos trazados por el Plan Nacional de Infancia, aunque hacia una población-objetivo más acotada, esto es

hacia niños vulnerados en sus derechos e infractores de ley; mientras que el Plan Nacional de Infancia, elaborado intersectorialmente, se propone: "ayudar al pleno desarrollo e incremento de la calidad de vida de todas las niñas y niños y jóvenes menores de 18 años de nuestro país".

En este sentido, el Programa, coherente con el funcionamiento del fin, se inserta en una red intersectorial planificada hacia el logro de éste. En efecto, el Plan Nacional mencionado destaca entre los problemas emergentes prioritarios, el maltrato infantil y el abuso sexual, con metas que se plantean "mejorar la atención de los niños y adolescentes que sufren este tipo de situaciones", y "prevenir su ocurrencia", aunque para el logro de éstas no se construyen indicadores de logro.

Es posible deducir que la contribución del Programa al logro del fin es cualitativamente significativa en términos de impulsar estrategias de intervención integrales hacia los niños maltratados, con una orientación hacia el trabajo en red y hacia una integración del niño a su familia.

#### • Tipo de Evaluación para medir el logro del Fin

Para medir el logro del fin, el Panel estima que deben generarse algunas acciones complementarias que permitan realizar esta evaluación.

En primer término, es necesario reflexionar sobre la relación Programa-Fin, con respecto a las posibilidades y dificultades que se presentan para determinar el aporte significativo del Programa al "desarrollo integral" de niños vulnerados en sus derechos y en infracción con la ley, en un mediano y largo plazo, después del egreso del Programa de la población beneficiaria.

Para un Fin como el establecido, se hace necesario definir con precisión los ámbitos en que se pueden lograr resultados a partir de iniciativas llevadas a cabo, tratando de aislar logros en el Fin que provengan de esfuerzos ajenos al Programa. Por lo tanto, la construcción de indicadores (a nivel de Fin) debiera ser discutida con otras organizaciones coparticipes en el desarrollo de niños vulnerados en sus derechos y en infracción con la ley; esto es junto a otros sistemas de atención de Sename y de otros sectores del Estado ligados a esta población de los niños y jóvenes, posiblemente en el seno del grupo de trabajo Intersectorial para la Infancia (GTI). Una evaluación a nivel del Fin debiera ser concebida en forma intersectorial, ya que el logro de éste responde a objetivos macro, a nivel de la Política de Infancia, a los que el Programa, y el Sename en su conjunto, contribuye.

La construcción de tales indicadores puede fundamentarse en investigaciones cualitativas: que den cuenta del grado de satisfacción del usuario (perspectiva etic), y estudios etnográficos que permitan dar cuenta de la perspectiva etic del beneficiario en relación a sus derechos.

#### • Cambios producidos en grupos no identificados inicialmente

No existen datos objetivos que permitan sostener una afirmación acerca de cambios en grupos no identificados por el Programa. Pero en la medida que los resultados del programa apuntan a un desarrollo de los derechos del niño atendido o, al menos, mejorar integralmente su situación, así como una mejor integración de la infancia, estos pueden tener un impacto positivo en otros sectores de la comunidad (vecinos, grupos juveniles, etc.) así como en los servicios que mantienen contacto con ambos. Este impacto puede verificarse en una mayor sensibilización hacia el resguardo de los derechos del niño, en términos informativos y/o actitudinales, así como una convivencia más rica desde el punto de vista de las interacciones afectivas y funcionales.

- Impacto no planeado del Programa en áreas como institucional, ambiental, tecnológico, entre otros

No se tienen antecedentes acerca de efectos no planeados del programa

## 7. Sustentabilidad del Programa

- Condiciones para la sustentabilidad del Programa.

A continuación se revisarán algunas condiciones necesarias, a juicio del Panel, para que el Programa siga operando en el tiempo y que sus beneficios se prolonguen después de terminado el mismo.

Desde la perspectiva de las políticas públicas y el arraigo del Programa en la política del Estado, es necesario que el compromiso establecido por el Gobierno pueda transformarse en un compromiso de Estado, que brinde continuidad a las orientaciones en las que se sostiene el Programa en condiciones prioritarias al interior del Sename. En este sentido, mejorar la calidad de vida de los niños y adolescentes es una de las prioridades más relevantes desde el punto de vista de las políticas sociales. Además, el compromiso para salvaguardar el desarrollo y crecimiento de las niñas y niños del país es una poderosa fuente de consenso y cohesión social, y cuenta desde un comienzo con un amplio y seguro respaldo de las diferentes fuerzas políticas y con un apoyo técnico y político fácil de consensuar en todos los niveles. (Plan Nacional de la Infancia, Mideplan, 1992).

Por lo que la sostenibilidad del Programa en este sentido, dependerá en parte, de su capacidad de integrarse en forma armónica y estable a las estrategias intersectoriales diseñadas en el Plan nacional de la Infancia y luego en la Política pública de la infancia, cuyas bases están en elaboración.

Desde una óptica inter-institucional, la sustentabilidad también depende del grado de complementariedad que el Programa logre alcanzar en cada comuna donde existan proyectos de este tipo, con la oferta de servicios de la red de apoyo y recursos de la comunidad. Un desafío para el Programa será su adaptación a un escenario futuro de crecientes inversiones sectoriales en el ámbito local en el tema infancia, desde una perspectiva de gestión de redes de acción para la infancia.

En términos operativos, el trabajo en red se orienta a diseñar sistemas de derivación y flujo, seguimiento de los casos derivados, desarrollar estrategias y lenguajes compartidos sobre la intervención, y a legitimar el aporte y la cooperación de cada uno de los miembros de la familia del niño. Sin embargo, de acuerdo a la institución responsable, la situación de esta red local institucional no es homogénea en todas las regiones y en cada localidad.

La perspectiva a mediano y largo plazo de los resultados del Programa es diferente, si se aborda no sólo con acciones curativas, sino también preventivas y educativas hacia la población en general, o hacia grupos de mayor riesgo, como parte de una política de Estado. En ese sentido, si bien el Programa de Maltrato enfrenta una problemática que desborda el ámbito intrafamiliar, existe un espacio donde maltrato infantil y Violencia Intrafamiliar se intersectan. Una acción concertada intersectorialmente en Violencia Intrafamiliar, puede definir ámbitos de acción y estrategias complementarias entre Programas globales, que abordan la Violencia Intrafamiliar como problemática social y cultural, y Programas específicos, como son los de tratamiento para un grupo étnico determinado.

Desde una perspectiva legal, para que los beneficios del Programa se prolonguen en el tiempo es necesario continuar con la adecuación de la normativa legal a la Convención de los Derechos del Niño. En este sentido, a juicio del Panel esta adecuación se logra en la modalidad de atención en maltrato menos grave, en la medida que a través de metodologías innovadoras y, principalmente, a través de la intervención ambulatoria se cautela el derecho de los niños de recibir una atención integral. El Panel no cuenta con datos suficientes para referirse a la modalidad de atención de Maltrato menos grave y leve.

Desde una dimensión financiera, la sustentabilidad del Programa depende de cierta estabilidad presupuestaria, que le permita planificar estrategias a largo plazo. Además, este último punto se relaciona con la capacidad del Programa de hacer visible hacia las diferentes instancias implicadas en toma de decisiones del financiamiento, el retorno social y la alta rentabilidad que significa la inversión del Estado en la detección y resolución temprana de problemáticas psicosociales en niños y jóvenes.

#### • Replicabilidad del Programa.

Para analizar las posibilidades de réplica que tiene el Programa al interior del circuito del Estado, es necesario considerar los bienes y servicios que brinda en forma diferencial de acuerdo a la fuente de derivación de sus beneficiarios.

En la medida que el programa sólo tiene una relativa presencia a nivel nacional, es posible asumir que se puede replicar íntegramente en aquellos territorios donde no existe una atención de maltrato especializado. Esto se dice especialmente de la modalidad de atención en maltrato grave que sólo tiene cuatro centros a nivel nacional.

En todo caso, es de interés señalar que no es práctico ni pertinente a los intereses de los niños que estos componentes pueden replicarse separadamente entre algunos de los distintos centros que están vinculados al tema del maltrato, porque ello implicaría un proceso de merma en el resguardar la integridad del niño o joven.

Por otra parte, tampoco es viable que estos componentes se repliquen autónomamente en los distintos centros, porque existe entre ellos una continuidad emocional para el niño agredido que es necesario cautelar. De esta manera, aunque existiría en los centros de la red un mayor equipamiento para implementar la interrupción del maltrato (asistente social y abogado) ello no tendría validez alguna si no se continúa con el resto de las etapas (reparar consecuencias psico sociales y fortalecer vínculos protectores).

En este sentido, es importante precisar que para pensar la posibilidad de una réplica global del Programa se cuenta con un marco legal apropiado para ello en la medida que está vigente la ley de Violencia Intrafamiliar, junto a numerosos esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales para enfrentar los problemas de maltrato sexual, físico y psicológico a diversos grupos objetivos, en los que también se incluye a niños y jóvenes.

En la red de centros que de manera específica pudiera tender en el mediano plazo a replicar los componentes de este Programa, pueden señalarse a Salud, que implementa a nivel local los Centros Comunitarios de Salud Mental Familiar (COSAM), el Programa de reparación y atención integral (PRAIS), y el Programa de Violencia Intrafamiliar. También existen experiencias municipales que se dedican a atender violencia intrafamiliar. Por otra parte, los servicios de diagnóstico e intervención breve a niños y jóvenes, a solicitud de otras instituciones locales o por demanda espontánea podrían

ser replicables en otros circuitos del Estado, principalmente en el área salud, desde las estrategias comunitarias en salud mental (COSAM, Tercer Turno, Psicosociales, etc).

Asimismo, la Policía de Investigaciones puede convertirse en un referente para replicar el Programa en la medida que Sename financia y supervisa el proyecto Centro de Protección Infantojuvenil ejecutado por CAVAS.

En consecuencia, debido al diseño coherente de su estrategia de intervención, a los resultados concretos y eficaces a que ha llegado y a la existencia de una red que se encuentra de forma sistemática abocada al tema general de Violencia intrafamiliar y , en algunos casos, de manera especial al maltrato infanto-juvenil, es que este Programa cuenta con las posibilidades ciertas de ser replicado.

## 8. Experiencia Adquirida en la Ejecución del Programa

- Lecciones que deja el Programa para la Unidad Ejecutora y otras Instituciones involucradas.

Por el corto período de ejecución, este programa aún no alcanza a tener una perspectiva global sobre su quehacer que le permita sacar conclusiones.

Sin embargo, a juicio del Panel, una de las principales lecciones de la ejecución de los Programas para el Sename es la continuidad de los mismos, justificado por la demanda creciente de una población infanto-juvenil que se encuentra vulnerada en sus derechos.

En cuanto a la relación con otras instituciones, a Juicio del Panel un aprendizaje importante radica en la necesidad de fomentar nuevas estrategias a nivel local, desde una perspectiva de integralidad de las acciones hacia el sector infanto-juvenil, que implique municipios, privados, organizaciones sociales y diversos sectores del Estado. Especialmente, se toma necesaria la replicabilidad de las metodologías de intervención que han dado fruto en la restauración de los derechos vulnerados del niños o joven.

En todo caso, parece relevante que exista una transferencia parcial de conocimientos a instituciones colaboradoras, a ámbitos académicos, a organismos socio jurídicos, entre otros, ya que implica no sólo la capacidad de sistematizar conocimientos a partir de una experiencia única en el país, sino que también la de recibir los aportes de otros expertos que están inmersos en este tema. Se produce así una circularidad en el conocimiento que en cada vuelta aumenta su nivel de reflexividad.

En otros aspectos más concretos, nos parece relevante que se trabaje para conocer en profundidad los datos más precisos acerca de las características de los agresores y tipificación del maltrato, porque ello permite crecer cualitativamente en torno a qué es lo que se está haciendo para reparar el daño al niño.

Hasta el momento el Programa indica que no cuenta con dicha información aunque trabaja la sistematización de las experiencias que permitiría tener información relevante al respecto. De manera preliminar, del documento de sistematización de enero de 1999, referido a los 4 proyectos en ejecución para maltrato infantil grave, se puede apreciar que, de un total de 243 niños y niñas atendidos(as), en relación a la tipología de maltrato, la mayoría de casos ingresa por abuso sexual (58.4%), correspondiendo el resto (41%) a maltrato físico. Con respecto al perfil de los agresores, se

observa que la mayor parte de los agresores en los casos de maltrato atendidos en estos proyectos (maltrato infantil grave), se encuentran implicados en situaciones de maltrato intrafamiliar, predominando los padres biológicos (25.8%) y los padrastros o convivientes de la madre (17.8%).

En otro orden de cosas, una lección que el Panel estima ha de tener la institución responsable es que se debe contar con un seguimiento más exhaustivo de los proyectos de la modalidad de atención en maltrato menos grave y leve, porque de acuerdo a lo informado no se encuentra una sistematización tan detallada como la hay con la modalidad de atención en maltrato grave.

Asimismo, debido al relativo éxito de la modalidad de atención en maltrato grave, se puede señalar que un aprendizaje para la institución es que se fomenten los centros de acuerdo a la modalidad de intervención de esta modalidad y se repliquen las metodologías innovadoras, de ese modo, los nuevos centros que se necesitan para cumplir con la meta de tener uno en cada región, pueden estar homogeneizados en un diseño que resguarda los derechos del niño.

• Aspectos innovadores en el diseño o ejecución del Programa.

Este Programa, especialmente la modalidad de atención en maltrato grave, corresponde a una propuesta innovadora de intervención a la problemática del maltrato infantil en la medida que evita el desarraigo de los niños y jóvenes del entorno sociofamiliar, al centrarse en una atención ambulatoria y priorizar la relación del niño con su familia.

Asimismo, su carácter innovador dice relación con la capacidad de adecuarse efectivamente a las directrices de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, del cual Chile es suscriptor, en la medida que ello implica cambiar la perspectiva de atención de los niños, desde una óptica centrada en el niño con problemáticas sociales asociadas a la pobreza, hacia la de un niño que cuenta con derechos que lo acreditan para ejercer demandas hacia el estado en tanto ciudadano.

En ese sentido, a juicio del Panel, debiera reforzarse la adecuación de los programas a estas directrices, superando resabios de asistencialista, y proveer un conjunto de instrumentos que permitan la elaboración de una estrategia integral de desarrollo del joven en su entorno familiar, social y educacional.

De manera más específica, los principales aspectos innovadores se presentan en la modalidad de atención en maltrato grave, en la medida que allí se implementa un diseño alternativo que promueve los derechos de niños y jóvenes. Por ejemplo, el problema ya no es abordado desde una perspectiva jurídica, sino que desde una mirada psicosocial y legal. Asimismo, existe una política, al menos como propuesta teórica, de generar una red intersectorial que permita la atención oportuna del niño maltratado. Finalmente, se presenta un desarrollo por generar una sistematización del proceso del Programa que permite dar cuenta de una supervisión que está atenta a cada uno de los pasos que se dan en la ejecución de esta modalidad de atención (para más detalle, ver punto III.1 de este informe).

En conclusión resalta como un gran aspecto innovador el hecho que la atención al niño o joven maltratado tenga un carácter integral, esto es, sea atendido desde diversas disciplinas afines al problema y, al mismo tiempo, que no se lo victimice con prácticas que lo sitúen sólo como resultado de una atención profesional, sino que puede ser abordado como un sujeto activo en el proceso de su recuperación, junto a su familia y comunidad.

#### IV. Priorización de las Recomendaciones

57

Presentar las principales recomendaciones priorizadas e indicar cuales son los requerimientos básicos y cuál sería la (s) institución (es) responsable (s) para la implementación de cada recomendación. Ejemplos de requerimientos básicos para la implementación: recursos financieros<sup>1</sup>, un estudio previo, cambios legales o cambios de normas o reglamentos vigentes, etc.

##### • **Diseño**

5. Se recomienda la continuidad del Programa, especialmente de la modalidad de atención en maltrato grave, dada la demanda creciente de una población infanto-juvenil que se encuentra vulnerada en sus derechos.
6. Capacitar a los proyectos de atención de maltrato menos grave y leve en metodologías específicas en la atención de los niños y diseñar una estrategia en el que los niños puedan estar acompañados de sus padres en las residencias en los momentos que sea necesario.
7. Generar una política de difusión de los centros de maltrato grave en orden a poder ampliar la recepción de niños y jóvenes con abuso sexual, en la medida que según las denuncias presentadas en la policía éstas tienen una proporción que no se condice con la que alcanzan en el Programa.
8. Con respecto a las modificaciones a las orientaciones técnicas del Programa, relativas a la vía de ingreso, el Panel asume que actualmente la vía de ingreso al programa no es exclusivamente de los CTD (ambulatorio y residencial), y estima que ello debiera fomentarse aún más, a fin de no duplicar la atención, o bien disminuir la intervención cuando ingrese al CTDA.

##### • **Organización y gestión**

4. Fortalecer las Direcciones Regionales y tender a aumentar el número de las regiones desconcentradas, dotándolas de los recursos humanos necesarios que permita una coordinación efectiva con la Dirección Nacional. Aun cuando los recursos económicos resultan casi siempre escasos, ello no determina que los que existan no puedan asignarse en forma óptima, homogénea y equitativa a nivel nacional, generándose planes de mediano y corto plazo.
5. Establecer para la Unidad central del programa de maltrato Infantil, un rol de intermediario entre las instituciones colaboradoras a fin de poder socializar los resultados de estrategias de intervención y metodologías en cada una de sus áreas de intervención. Del mismo modo, contar con metas para la capacitación de instituciones colaboradoras a fin de promover un mayor aprendizaje mutuo, lo que puede establecerse a través de etapas de desarrollo.
6. Mejorar la oferta de las instituciones colaboradoras, a través de dos medidas:
  - Ampliar el registro de instituciones colaboradoras eliminando el criterio de ser instituciones sin fines de lucro, abriendo la posibilidad de ingreso a éste de otras instituciones, como Universidades, hospitales, Corporaciones Municipales;
  - Introducir criterios de selección de éstas instituciones colaboradoras mediante evaluación de su desempeño.

<sup>1</sup> Las recomendaciones que requieren recursos financieros deben incluir una cuantificación estimativa que entregue un orden de magnitud en función de los recursos que actualmente manea el programa.

- **Evaluación y monitoreo**

58

5. Definir como Programa a nivel nacional la necesidad de contar con un buen sistema de información, no sólo vinculado con los programa de maltrato sino que cubra las necesidades de información de gestión de todo Sename. Ello involucra la recopilación, procesamiento y apoyo a la gestión de información asociada a las personas atendidas, a los costos involucrados y al seguimiento y evaluación de desempeño de las instituciones colaboradoras.
6. Evaluar la calidad de la atención para niños maltratados recibida en los sistemas residenciales, para conocer la evolución de la situación-problema inicial que origina el programa. La iniciativa se puede llevar a cabo junto a otros sectores del Estado interesados en la misma población objetivo, como p.e. INJUV que destina recursos a estudios con jóvenes, o Mideplan volcado al tema Infancia; también es posible incluir un tercer actor del sector público como auspiciador o co-financista de la iniciativa.

La oferta inicial del programa, incluía algunos proyectos de apoyo a sistemas residenciales de la red Sename que atendían maltrato infantil, orientada a mejorar la atención brindada, así como algunos proyectos de atención ambulatorios en maltrato infantil en diferentes niveles de gravedad, orientados a atender demanda espontánea y de la propia red Sename. Con respecto al logro de los objetivos de estos proyectos, se desconoce los indicadores utilizados por el Programa, así como las metas de logro allí propuestas (además de metas de cobertura).

Aunque no existe una medición inicial que permita comparar la medición de indicadores con una línea base, la relevancia de los esfuerzos emprendidos hacia la disminución de la internación de niños maltratados, y los efectos negativos que las medidas de internación ocasionan en el desarrollo de niños y jóvenes, amerita el desarrollo de indicadores, de corte cualitativo que permitan dar cuenta de los logros en los beneficiarios al implementar un modelo integral de atención especializada, de tipo ambulatorio (v/s institucionalizado).

7. Aplicar instrumento de evaluación de satisfacción de usuarios en modalidad de atención menos grave y leve, para tener una retroalimentación a nivel central de los efectos de la atención de esta modalidad. Se recomienda modificar el instrumento construido para evaluar satisfacción de usuarios, adecuando la pertinencia de la formulación de las preguntas y la codificación de las respuestas.
8. Elaborar indicadores cuantitativos relativos al seguimiento de los casos derivados a través de la red, e indicadores cualitativos que permitan valorar la calidad de la red establecida, para ir ajustando las estrategias diseñadas en esa dirección, considerando que el trabajo en redes puede potenciar la capacidad de atención del Programa, en la medida en que no alcanza por sí solo a atender la demanda de atención que recibe.

- **Intersectorialidad y trabajo en red**

3. Incorporar estrategias intersectoriales para alcanzar cobertura nacional entre los distintos programas y servicios brindados por los sectores pertinentes, integrando compromisos y metas de planificación, al menos a nivel regional y local, en el plano del tratamiento, prevención del maltrato infantil y de promoción de relaciones no violentas.

Sin bien, a juicio del Panel, el Programa de Maltrato infantil, de acuerdo a su desarrollo y experticia en el tema puede asumir un rol de liderazgo en términos de diseño de estrategias integrales, no queda claro si está en condiciones de asumir una coordinación formal con facultades y recursos, lo que implica negociaciones y decisiones entre diversos actores implicados.

4. Impulsar una retroalimentación de la información que posee el Programa con instituciones afines (colaboradoras, académicas, gubernamentales, ONG, etc.) a fin de poder sistematizar conocimientos a partir de una experiencia relativamente única en el país, y recibir los aportes de otros expertos que están inmersos en este tema. Iniciativa que permitiría difundir y replicar las metodologías desarrolladas para la atención del niño y joven en la modalidad de atención a maltrato grave, que han dado fruto en la restauración de los derechos vulnerados de niños y jóvenes.

- **Aspectos presupuestarios**

4. Generar las condiciones necesarias que permitan desglosar el presupuesto del programa por ítem.
5. Generar las condiciones para obtener una información desagregada de los costos administrativos
6. Indagar en fuentes de financiamiento provenientes del sector privado, bajo el alero de la política de protección integral de la infancia. Determinadas instituciones y empresas pueden participar de las políticas públicas hacia la infancia aportando recursos a iniciativas conjuntas y sus perspectivas respecto al tema, como parte de la sociedad civil. La motivación para esta finalidad radicaría en que las instituciones y empresas pueden ver beneficiada su imagen corporativa al tender un puente de apoyo a los sectores más vulnerados de la sociedad, como aliadas en el proceso de protección de los derechos de la infancia, más que participando en el diseño de los programas.

- **Cambios en la normativa legal**

Las siguientes recomendaciones se realizan considerando al Ministerio de Justicia como institución responsable de su ejecución.

3. Promover la adecuación de la actual Ley de Menores en sus aspectos tutelares, a los postulados y principios de la Convención de los Derechos del Niño, como aparece en los metas del Plan Nacional de Infancia de 1992.
4. Incluir en el anteproyecto de ley de Subvenciones, mecanismos de traspaso de recursos sobre la base de resultados.
5. Intensificar en una estrategia sectorial integral, esfuerzos orientados hacia los programas tradicionales de Sename, el poder judicial (Jueces de Menores) y el sector policial, tras los objetivos de desinstitucionalización de niños y jóvenes y desjudicialización de problemas sociales, en el marco del ejercicio pleno de los Derechos del Niño.

## V. Referencias

- Documentos en base a los cuales se llevó a cabo el análisis

### Documentos relativos al Programa Maltrato Infantil:

1. Marco Lógico del Programa, elaborado por la institución responsable, Sename, 1999.
2. Ficha de Antecedentes del Programa maltrato Infantil, Sename, marzo, 1999.
3. Presupuesto del Programa de Apoyo, Sename, 1999.
4. Antecedentes presupuestarios y de costos, Sename, 1999.
5. Decretos supremos que regulan el Programa de Apoyo.
6. Base de datos con proyectos financiados a través del programa de Apoyo 1991-1998. Listado de proyectos relacionados con Maltrato Infantil, vigentes al 31 de diciembre de 1998, Sename, 1999.
7. Convenio con Institución colaboradora que regula el traspaso de fondos del Programa de Apoyo: "Centro de Protección Infanto juvenil Lo Espejo y Pedro Aguirre Cerda". Resolución N° 324.
8. Fichas vigentes de ingreso y egreso, de niños atendidos a través del Programa de Apoyo, Sename.
9. Documento "Antecedentes y características del Programa de Apoyo del Servicio Nacional de Menores", Sename, 1999.
10. Documento de trabajo "Manual de técnicas para la formulación de proyectos", Sename, marzo 1996.
11. Guía para la presentación de proyectos de apoyo en Maltrato Infantil", Sename, 1997.
12. Instrumento de evaluación de proyectos de apoyo para la reparación de maltrato infantil, Sename, 1997.
13. Información básica de Sename para ponerla a disposición del público, Departamento de Planificación y Evaluación, Sename, febrero, 1998.
14. "Guía para la realización del primer informe de implementación técnica de los proyectos de reparación del maltrato grave 1998", Sename, octubre 1998.
15. "Guía para la realización del primer informe de implementación técnica de los proyectos de apoyo en maltrato infantil 1998", Sename, marzo 1999.
16. "Sistematización: proyectos especializados en la atención del maltrato infantil grave 1997-1998", Sename, enero, 1999.
17. "Guía para la realización de primer informe técnico de proyectos de reparación del maltrato infantil de los supervisores de las direcciones regionales", Sename, noviembre 1998.
18. "Guía para la realización de primer informe técnico de proyectos de apoyo en maltrato infantil de los supervisores técnicos", Sename, marzo 1999.
19. "Orientaciones generales para el funcionamiento de proyectos de reparación del maltrato infantil grave", Sename, 1998.
20. Informe del estudio para la determinación de la demanda esperada por atención para el nuevo sistema Sename, 1997.
21. Documento de trabajo: "Observaciones Primer Informe de Avance Programa de Apoyo a menores en situación irregular", Sename, mayo, 1999.
22. Base de datos "Niños y jóvenes egresados Enero. Diciembre 1998. Resumen programas de Apoyo. Maltrato", Sename, mayo 1999.
23. Documento de trabajo: "Comentarios Programa Apoyo menores Informe de Avance N° 1", Unidad de Evaluación de Programas Gubernamentales Dipres, mayo, 1999.
24. "Anteproyecto de Ley sobre responsabilidad por infracciones juveniles a la ley penal", División de Menores, Ministerio de Justicia, diciembre, 1998.
25. "Anteproyecto de Ley de Subvenciones. Propuesta de articulado sustitutivo", División de Menores, Ministerio de Justicia, agosto, 1998.

- 26. Base de datos "niños y jóvenes atendidos (casos incluye reingresos) Programas de Apoyo. Maltrato infantil, junio, 1999.
- 27. Documento de trabajo: "Flujo de proyectos y modificaciones de Convenios", Dirección Regional Sename V Región.
- 28. Informe del estudio: "Vulnerabilidad que presentan las regiones en el ámbito de la niñez en riesgo social", Jorge Alvarez Chuart, Sename, agosto, 1993.
- 29. Documento de trabajo: "Respuesta a Informe de Avance N° 2 del Panel de evaluación", Sename, junio, 1999.
- 30. Documento de trabajo: "Comentarios Informe de Avance 2 Programa de Apoyo a menores en situación irregular", Equipo de seguimiento de la Unidad de Evaluación de programas gubernamentales, Dipres, junio, 1999.
- 31. Pautas de entrevistas para el estudio de satisfacción usuaria del Programa maltrato Infantil, 1999.

**Documentación complementaria:**

- 32. Cuadernillo de difusión: "Plan Nacional de la Infancia: una oportunidad para las niñas, niños y adolescentes de todo Chile.", Mideplan.
- 33. Bases concursables de la Segunda Licitación del Programa Fortalecimiento de la Acción Local por la Infancia, FOSIS, 1999.
- 34. Documento de trabajo: "Propuesta Centros de Protección Integral", Corporación OPCION, 1998.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de las personas entrevistadas, instituciones, y fecha de las entrevistas realizadas durante el proceso de evaluación.</li> </ul>
--

- 5, 12 y 19 de abril 99: Reunión de constitución del Panel de evaluación y discusión de modificaciones al Marco Lógico inicial con representantes de la Unidad ejecutora a nivel central de Sename, de la División de Menores y de la Sub-Secretaría del Ministerio de Justicia.
- 26 de abril 99: Entrevista con José Riffo, de la Unidad de Programación y representantes de la Unidad ejecutora a nivel central, sobre antecedentes presupuestarios y mecanismos de asignación de recursos.
- 3 de mayo 99: Entrevista con Antonio Ramírez, de Administración y Finanzas del Ministerio de Justicia.
- 17 de mayo 99: Reunión de discusión de Comentarios al Informe de Avance I, con representantes de la Unidad ejecutora a nivel central.
- 24 de mayo 99: Entrevista con Bernarda Bolvarán, supervisora técnica de la VI Región, María Isabel Martínez, supervisora técnica de la V región y Carmen Guillén supervisora técnica, miembro de la Unidad de planificación y evaluación y de la Unidad de proyectos de la V región.
- 7 de junio 99: Entrevista con la Jueza de Menores de Pedro Aguirre Cerda, la Magistrado Angela Arap.

- 14 de junio 99: Entrevista con Verónica Silva, Programa Infancia, Mideplan.
- 14 de junio 99: Entrevista con Patricia Aguayo, Directora CODA Cerro Navia, ejecutado por la Corporación OPCION.
- 14 de junio 99: Reunión de discusión de Comentarios al Informe de Avance II, con representantes de la Unidad ejecutora a nivel central.
- 25 de junio 99: Entrevista a Jorge Ramírez, Coordinador nacional de Infancia, FOSIS.

ANEXO 1: Matriz de Evaluación del Programa

63

<b>NOMBRE DEL PROGRAMA:</b> Programa de atención e intervención en Maltrato Infantil <b>AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA:</b> 1995 <b>MINISTERIO RESPONSABLE:</b> Ministerio de Justicia <b>SERVICIO RESPONSABLE:</b> SENAME				
Enunciado del objetivo	Indicadores		Medios de Verificación	Supuestos
	Actuales	Posibles		
<b>FIN:</b> Promover el desarrollo integral de niños y jóvenes gravemente vulnerados en sus derechos, o en riesgo de estarlo, e infractores de ley penal menores de 18 años, en cumplimiento a los postulados de la Convención de los Derechos del Niño.				
<b>PROPÓSITO:</b> Niños y jóvenes, reparados en el daño ocasionado por maltrato (abuso sexual, maltrato físico y maltrato en diferentes niveles de gravedad).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nº de niños atendidos.</li> <li>- % de pertinencia del sujeto de atención.</li> <li>- Nº de niños egresados.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Base de datos</li> <li>- Informes de Instituciones colaboradoras.</li> <li>- Fichas de ingreso/egreso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos y alianzas en relación a la demanda.</li> <li>- Estabilidad presupuestaria dentro del Programa Apoyo.</li> <li>-Existencia de organizaciones dedicadas a la prevención del maltrato.</li> </ul>
<b>COMPONENTES:</b> 1. Integridad física y emocional del niño, resguardada. 2. Consecuencias psicosociales del maltrato en el niño y su familia, reparadas. 3. Vínculos protectores (familiares, comunitarios e institucionales) fortalecidos. 4. Instituciones colaboradoras capacitadas para lograr los objetivos deseados por Sename.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- % de casos atendidos con interrupción del maltrato.</li> <li>- % de casos atendidos con reparación parcial.</li> <li>- % de casos atendidos con fortalecimiento parcial de vínculos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nº de equipos capacitados en modelo de atención en maltrato infantil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fichas, carpetas o registros individuales.</li> <li>- Pautas de seguimiento</li> <li>- Informes profesionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Idoneidad e interés de las instituciones colaboradoras.</li> <li>- Estabilidad de las redes de apoyo local.</li> </ul>

<p>ACTIVIDADES:</p> <p>A cargo de Sename:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseño de modelo de atención en maltrato infantil.</li> <li>- Difusión y llamado a concurso.</li> <li>- Selección y evaluación de proyectos.</li> <li>- Asignación y traspaso de recursos.</li> </ul> <p>A cargo de las Instituciones Colaboradoras:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ejecución de los proyectos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Difusión</li> <li>- Calificación</li> <li>- Ingreso</li> <li>- Diagnóstico</li> <li>- Plan de tratamiento</li> <li>- Derivaciones y egresos</li> <li>- Seguimiento</li> </ul> </li> <li>- Seguimiento y asistencia técnica a la ejecución de los proyectos. (Sename)</li> </ul>	<p>Los costos administrativos estimados en el presupuesto de 1999, asciende a \$47.282.000, los costos directos a \$747.926.000 y el costo total a \$ 795.218.000</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Orientaciones técnicas</li> <li>- Pautas de formulación de presentación proyectos</li> <li>- Proyectos aprobados</li> <li>- CDP y Convenios</li> <li>- Informes instituciones colaboradoras</li> <li>- Informes de supervisión.</li> </ul>	
---	---	--	---	--

## ANEXO 2: Antecedentes Presupuestarios y de Costos

65

### I. Información del Ministerio o Servicio Responsable del Programa Período 1995-99

#### 1.1

#### SERVICIO NACIONAL DE MENORES (en miles de pesos reales)

AÑO 1995	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	5.412.530	5.278.379	97,52%
Bienes y Servicios de Consumo	1.678.894	1.669.751	99,46%
Inversión	439.831	343.356	78,07%
Transferencias	28.792.560	28.408.274	98,67%
Otros	430.537	406.919	94,51%
<b>TOTAL</b>	<b>36.754.352</b>	<b>36.106.680</b>	<b>98,24%</b>

AÑO 1996	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	6.173.392	6.133.892	99,36%
Bienes y Servicios de Consumo	1.882.275	1.839.268	97,72%
Inversión	614.117	371.148	60,44%
Transferencias	30.957.510	30.617.730	98,90%
Otros	178.806	173.957	97,29%
<b>TOTAL</b>	<b>39.806.100</b>	<b>39.135.996</b>	<b>98,32%</b>

AÑO 1997	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	6.682.692	6.576.743	98,41%
Bienes y Servicios de Consumo	2.248.368	2.248.204	99,99%
Inversión	768.423	412.547	53,69%
Transferencias	33.730.826	33.390.655	98,99%
Otros	134.487	121.334	90,22%
<b>TOTAL</b>	<b>43.564.796</b>	<b>42.749.485</b>	<b>98,13%</b>

AÑO 1998	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	8.065.990	8.028.850	99,54%
Bienes y Servicios de Consumo	2.421.939	2.421.923	100,00%
Inversión	1.160.951	996.453	85,83%
Transferencias	35.807.901	35.336.837	98,68%
Otros	16.720	7.525	45,01%
<b>TOTAL</b>	<b>47.473.501</b>	<b>46.791.588</b>	<b>98,56%</b>

AÑO 1999	Presupuesto Asignado
Personal	8.580.218
Bienes y Servicios de Consumo	2.570.972
Inversión	700.827
Transferencias	36.874.323
Otros	6.000
<b>TOTAL</b>	<b>48.732.340</b>

**PROGRAMA 01**  
**SERVICIO NACIONAL DE MENORES**  
(en miles de pesos reales)

AÑO 1995	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	1.375.411	1.341.186	97,51%
Bienes y Servicios de Consumo	378.950	378.783	99,96%
Inversión	114.626	98.983	86,35%
Transferencias	28.762.569	28.393.018	98,72%
Otros	357.640	350.959	98,13%
<b>TOTAL</b>	<b>30.989.196</b>	<b>30.562.929</b>	<b>98,62%</b>

AÑO 1996	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	1.528.634	1.512.054	98,92%
Bienes y Servicios de Consumo	389.488	388.089	99,64%
Inversión	131.834	70.264	53,30%
Transferencias	30.927.764	30.595.299	98,93%
Otros	126.329	122.879	97,27%
<b>TOTAL</b>	<b>33.104.049</b>	<b>32.688.585</b>	<b>98,74%</b>

AÑO 1997	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	1.634.262	1.537.134	94,06%
Bienes y Servicios de Consumo	405.662	405.547	99,97%
Inversión	248.369	180.844	72,81%
Transferencias	33.573.554	33.239.828	99,01%
Otros	15.010	11.360	75,68%
<b>TOTAL</b>	<b>35.876.857</b>	<b>35.374.713</b>	<b>98,60%</b>

AÑO 1998	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	1.738.139	1.702.763	97,96%
Bienes y Servicios de Consumo	499.129	499.124	100,00%
Inversión	233.226	195.807	83,96%
Transferencias	35.763.052	35.294.359	98,69%
Otros	9.928	2.318	23,35%
<b>TOTAL</b>	<b>38.243.474</b>	<b>37.694.371</b>	<b>98,56%</b>

AÑO 1999	Presupuesto Asignado
Personal	1.808.214
Bienes y Servicios de Consumo	540.419
Inversión	140.408
Transferencias	36.525.567
Otros	3.000
<b>TOTAL</b>	<b>39.017.608</b>

67

**II. Información Específica del Programa de Intervención en Maltrato Infantil**  
**Período 1995-99 (en miles de pesos reales)**

**2.1. Presupuesto y Gastos Generales del Programa de Intervención en Maltrato Infantil**

ANO 1995	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo
Personal	4.126	4.126
Bienes y Servicios de Consumo	1.137	1.137
Inversión	344	344
Otros	103.975	103.975
<b>TOTAL</b>	<b>109.582</b>	<b>109.582</b>

ANO 1996	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo
Personal	4.586	4.586
Bienes y Servicios de Consumo	1.169	1.169
Inversión	396	396
Otros	103.243	103.243
<b>TOTAL</b>	<b>109.394</b>	<b>109.394</b>

ANO 1997	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo
Personal	19.611	19.611
Bienes y Servicios de Consumo	4.868	4.868
Inversión	2.980	2.980
Otros	418.115	418.115
<b>TOTAL</b>	<b>445.574</b>	<b>445.574</b>

ANO 1998	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo
Personal	33.025	33.025
Bienes y Servicios de Consumo	9.484	9.484
Inversión	4.431	4.431
Otros	741.174	741.174
<b>TOTAL</b>	<b>788.114</b>	<b>788.114</b>

ANO 1999	Presupuesto Asignado	
Personal	34.356	
Bienes y Servicios de Consumo	1.268	
Inversión	2.668	
Transferencias	747.926	
<b>TOTAL</b>	<b>786.218</b>	

Observaciones

- 1) No es posible señalar con exactitud el presupuesto asignado y el gasto imputable al programa en evaluación, en los ítems de: Personal, Bienes y Servicios e Inversión, por tanto los montos indicados en los ítems corresponde a estimaciones.  
A ellos se llegó mediante el prorrateo de los montos de los ítems respectivos del Presupuesto Asignado al Servicio (Programa 01).
- 2) El ítem "Otros" corresponde a las transferencias realizadas por el "Programa" a las Instituciones Colaboradoras, luego son montos ciertos.
- 3) Se asume un 100% de ejecución en los ítems Personal, Bienes y Servicios e Inversión.

**Cuadro Resumen de Gastos Generales del Programa de Intervención en Maltrato Infantil:**

ANO	A Presupuesto Asignado	B Gasto efectivo		A-B Saldo
		Monto	%	Presupuestario
1995	109.582	109.582	100	-
1996	109.394	109.394	100	-
1997	445.574	445.574	100	-

## 2.2. Costo a Nivel Nacional por Componente del Programa de Intervención en Maltrato Infantil

AÑO 1995	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1														
Componente 2														
<b>Total</b>								50.080					53.895	103.975

AÑO 1996	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1														
Componente 2														
<b>Total</b>					8.733								94.510	103.243

AÑO 1997	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1														
Componente 2														
<b>Total</b>		49.410			24.370	51.011		35.464			39.642		218.218	418.115

AÑO 1998	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1														
Componente 2														
<b>Total</b>		56.812	18.012		45.005	87.326		46.861	40.832	35.770	62.090		348.466	741.174

## 2.3. Costos Administrativos y Directos del Programa de Intervención en Maltrato Infantil

AÑO	Costos Administrativos	Costos Directos	Total Gasto Efectivo
1995	5.607	103.975	109.582
1996	6.151	103.243	109.394
1997	27.459	418.115	445.574
1998	46.940	741.174	788.114

Nota:

1.- Los costos directos corresponden a las transferencias hechas por el programa a las Instituciones Colaboradoras.

III. Fuentes de Financiamiento del Programa de Intervención en Maltrato Infantil  
 Período 1995-1999 (en miles de pesos reales)

69

Fuentes de Financiamiento	1995		1996		1997		1998		1999	
	Monto	%								
1. Aporte Fiscal Directo	109.582	100	109.394	100	445.574	100	788.114	100	795.218	100
2. Transferencias de otras instituciones públicas										
2.1										
2.2										
2.3										
3. Otras fuentes de financiamiento										
3.1										
3.2										
3.3										
<b>Total</b>	<b>109.582</b>	<b>100</b>	<b>109.394</b>	<b>100</b>	<b>445.574</b>	<b>100</b>	<b>788.114</b>	<b>100</b>	<b>795.218</b>	<b>100</b>

COMENTARIOS Y  
OBSERVACIONES AL INFORME FINAL DE  
EVALUACION POR PARTE DE LA INSTITUCION  
RESPONSABLE

AGOSTO 1999



70

ORD : N° 2941 /

ANT : Carta C539 de fecha  
02.08.99, del Ministerio de  
Hacienda.

MAT : Remite respuesta a Informe  
Final del Panel sobre  
Evaluación del Programa de  
Apoyo.

---

SANTIAGO, 24 AGOSTO 1999

**DE: JOSE ANTONIO GOMEZ URRUTIA  
SUBSECRETARIO DE JUSTICIA**

**A : SR. RAMON FIGUEROA GONZALEZ  
SUBDIRECTOR DE RACIONALIZACION Y FUNCION PUBLICA  
DIRECCION DE PRESUPUESTOS  
MINISTERIO DE HACIENDA**

Durante el primer semestre de 1999, Profesionales del Ministerio de Justicia y del Servicio Nacional de Menores participaron en la evaluación de las modalidades "Atención al Maltrato infantil" y "Centros de Tránsito y Distribución Ambulatorios", pertenecientes al "Programa de Apoyo a menores en situación irregular"; evaluación que se realizó en el marco del "Programa de evaluación de proyectos Gubernamentales" del Ministerio de Hacienda.

En este contexto se elaboró el documento "Resumen de los principales contenidos de la evaluación" cuyo propósito es entregar la visión del sector Justicia, respecto de las principales fortalezas y debilidades encontradas por el panel evaluador, así como comentar las recomendaciones emitidas por dicho panel y explicitar los compromisos que está en condiciones de asumir el SENAME. Este documento se adjunta al presente oficio.

Es necesario referirse al contexto histórico en que surgió el Programa de Apoyo, los objetivos que perseguía y las proyecciones que el programa tendrá en el marco de los cambios legales que se avecinan en la regulación del "Sistema de atención a la niñez y adolescencia".

71

Hoy existe conciencia sobre el hecho de que las doctrinas que informaron la política pública dirigida a la infancia vulnerable en Chile, han sido ampliamente superadas por la realidad. Esta política estuvo inspirada por una preocupación por la "infancia abandonada y delincuente", dando paso luego a la denominada "doctrina de la situación irregular". Lo esencial de ambas visiones es considerar a los niños como objetos de compasión y control, centrandose el accionar del Estado en las carencias que presentaban los "menores", o en las "disfuncionalidades" que presentan respecto del sistema. Esta concepción se mantuvo hasta la década de los 80, en la que se consagró un nuevo régimen de atención a la infancia, mediante el establecimiento de un régimen de transferencia de recursos a través de subvenciones a la atención de los menores en "riesgo social" por parte de instituciones privadas, justificando este traspaso por el principio de subsidiariedad del Estado. Este sistema, caracterizado por el traspaso de cierto monto de dinero por niño - día atendido -, desde el Estado a instituciones colaboradoras del Servicio Nacional de Menores no prosperó debido a que los incentivos que se establecieron eran inconsistentes y reforzaron las tendencias históricas a la institucionalización de los niños y a la judicialización de sus problemas sociales.

En 1990 el Estado Chileno ratificó las normas y principios de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, que reconoce a los niños y niñas como sujetos de derecho, e introduce una nueva doctrina de protección integral de la niñez y adolescencia, que entre sus aspectos principales destaca la necesidad de una separación de vías en el tratamiento institucional de la infancia, estableciendo regulaciones legales y medidas para enfrentar en forma diferenciada los problemas de la niñez gravemente vulnerada en sus derechos, y de los niños y adolescentes infractores de ley penal.

En este marco, se constata la existencia de una contradicción entre las normas y principios promovidos por la Convención y la realidad de los niños y adolescentes atendidos por el Servicio Nacional de Menores, principalmente en que:

- Mientras la Convención promueve y postula que la familia es el espacio natural e ideal para alcanzar el desarrollo integral del niño y declara que la separación del niño de su familia de origen debe ser una medida de último recurso, reservada a casos extremos, la oferta de atención brindada por el Servicio Nacional de Menores se centraba en forma mayoritaria en la internación de los niños, es decir, precisamente, en la separación del niño de su familia de origen, internación que incluso se efectuaba en establecimientos penitenciarios, aún tratándose de niños vulnerados en sus derechos, y no de infractores de ley penal.

- Mientras la Convención promueve y postula la responsabilidad de los jóvenes por los delitos que cometen, acorde a un sistema especial de justicia juvenil, que establece sanciones responsabilizadoras, proporcionales y adecuadas a la edad de los adolescentes; el sistema judicial genera un efecto desresponsabilizador a través de la administración de sanciones encubiertas bajo el rótulo de "medidas de protección", a lo que se suma la supervivencia del trámite de discernimiento.
- Mientras la Convención promueve y postula que el Estado centre su accionar en la protección integral de los derechos del niño, generando una institucionalidad de infancia y alternativas de atención no institucionalizantes, el Servicio Nacional de Menores continuaba con una oferta de atención limitada y reducida a dichas respuestas institucionalizantes.

Así, se inició en el Servicio Nacional de Menores un proceso de reflexión interna a partir del cual se diseñó una nueva política de atención, cuyos ejes principales fueron la necesidad de erradicar a los menores de las cárceles de adultos, el desarrollo de una oferta de atención no institucionalizante que permitiera enfrentar los denominados "problemas emergentes" de la niñez, en el medio abierto, mediante metodologías de atención novedosas y que privilegiaran el trabajo con la familia de los niños, entre otras directrices.

La experiencia acumulada, junto a la creciente constatación de que el sistema de subvenciones consagrado en el D.L. 1.385 era insuficiente para dar respuesta satisfactoria a la realidad de la infancia vulnerada en sus derechos, determinan la necesidad de generar nuevas y novedosas alternativas de atención. En este contexto, surge el denominado "Programa de Apoyo a Menores en Situación Irregular". Este programa es un fondo de proyectos que persigue un doble objetivo. Por un lado, reforzar el cumplimiento de objetivos técnicos en los sistemas asistenciales del D.L. 1.385, mediante **proyectos de apoyo**, y, por otro lado, posibilitar el desarrollo de nuevas modalidades de atención con metodologías alternativas a las del D.L. 1385, mediante **proyectos alternativos**.

El Programa de Apoyo no tiene consagración legal. Se basa en la asignación de una partida presupuestaria para su ejecución en la Ley de Presupuestos de la Nación y se regula mediante la dictación anual de un Decreto Supremo a través del Ministerio de Justicia, decreto que define, además, las prioridades o materias financiables a través de este mecanismo.

También se interviene y asume la administración directa de sistemas asistenciales y centros 1385, destinados especialmente a funciones de diagnóstico y rehabilitación conductual de niños y adolescentes infractores.

Se inician el año 1990, ante la dificultad que presentaban algunos sistemas asistenciales para entregar una atención de calidad. Se contó con un fuerte respaldo de los jueces de menores en la concreción de esta medida.

Una de las primeras opciones de atención novedosa que permitió generar el Programa de Apoyo fue la implementación de los Centros de Tránsito y Distribución Ambulatorios (CTDA), que surgen a partir del año 1991. Estos proyectos nacen como un instrumento atractivo y, muchas veces indispensable, para los Tribunales de Menores, que cuentan con una alternativa de diagnóstico que no precisa de la internación de niños. Evita, que niños y adolescentes vulnerados en sus derechos sean diagnosticados y separados de su familia de origen. Adicionalmente, permite que jóvenes infractores de ley esperen el resultado de su examen de discernimiento sin ser privados de su libertad, cumpliéndose así uno de los principios más valiosos de la Convención.

Los CTDA han asumido paulatinamente, y acorde a las necesidades territoriales y disponibilidades presupuestarias, otras labores, como la de efectuar tratamientos breves en diversas áreas y fortalecer y/o generar redes de apoyo locales en el mismo ámbito.

Por otra parte, la generación, a partir de 1997 de los Proyectos de Maltrato Infantil Grave en el contexto del Programa de Apoyo, puede considerarse una etapa superior en la evolución de la generación de las instancias de atención dirigidas a la infancia vulnerable. En efecto, los Proyectos de Maltrato Grave surgen a partir de una experiencia piloto al interior de la Dirección Nacional del SENAME y de efectuar una profunda y fructífera reflexión en torno a la problemática del maltrato infantil y el abuso sexual, pudiéndose acceder, incluso, a connotadas experiencias internacionales en la materia.

Así, los Proyectos de Maltrato Grave nacen con una orientación técnica predefinida, se orientan a garantizar la resolución efectiva del problema que afecta al niño, incorporan componentes de evaluación, y pretenden ser funcionales en su diseño a las tareas permanentes del Servicio Nacional de Menores en el ámbito del maltrato infantil, adaptándose al esquema, previsto hasta entonces, de la nueva ley de subvenciones.

En síntesis, se ha de destacar que el Servicio Nacional de Menores, al implementar un sistema alternativo y novedoso de financiamiento y atención a la infancia como el Programa de Apoyo, no ha esperado la concreción de los necesarios e indispensables cambios en la legislación e institucionalidad de la infancia, cambios que, por su naturaleza y profundidad requieren lapsos prolongados para su instauración.

Paralelamente, desde el Ministerio de Justicia se ha venido impulsando un conjunto de iniciativas que permitan la adecuación de nuestra legislación interna a los principios y normas de la Convención, tanto en materias proteccionales como infraccionales.

Entre las principales iniciativas legales en el ámbito proteccional se pueden citar:

1. **El Proyecto de Ley de Tribunales de Familia**, que tiene como propósito concentrar todos los problemas de familia y su resolución en una instancia jurisdiccional especializada.
2. **La Ley N° 19.324, sobre Maltrato de Menores**, que busca proteger a los menores de edad de cualquier maltrato resultante de una acción u omisión que produzca menoscabo en su salud física o síquica que sufrieren de parte de otras personas, no circunscribiéndolo al ámbito familiar.
3. **La Ley N° 19.325, sobre Violencia Intrafamiliar**, que tipifica como falta las conductas de violencia intrafamiliar y establece un procedimiento adecuado para darle una rápida protección a las víctimas y sancionar a los culpables. Sólo como última instancia dispone penas privativas de libertad.

Por otra parte, en el ámbito infraccional se destacan las siguientes iniciativas:

4. **La Ley 19.343 de "Erradicación de Jóvenes de las Cárceles de Adultos"**, que viene a materializar el principio de segregación y separación de los infractores juveniles a la ley penal respecto de los infractores adultos. Esta ley prohíbe el ingreso de los menores de 16 años a los recintos penitenciarios de adultos y restringe la retención de los menores sometidos a examen de discernimiento, en algún establecimiento que determine el Presidente de la República. Como resultado de la aplicación de la ley, en un plazo de 3 años disminuyó en más de un 50% el número promedio de jóvenes que ingresan a las secciones menores de las cárceles de adultos pasando de 650 a 307 entre 1993 y 1996. Adicionalmente, entre el primer semestre de 1993 y el primer semestre de 1996, los jóvenes ingresados por medida de protección disminuyeron en un 90%, pasando de 104 a 8. Esta situación da cuenta de la eficacia del cuerpo legislativo en esta materia.

Para hacer efectivo el compromiso asumido por el gobierno en orden a erradicar a los jóvenes de las cárceles de adultos, se ha elaborado un **plan quinquenal de infraestructura**, que consiste en la construcción y reparación de centros de administración directa a nivel nacional. Entre 1995 y 1996 se realizó una inversión de 3.600 millones de pesos. En 1997 se realizaron proyectos, por un monto aproximado de 2.600 millones de pesos, obras de continuidad en 8 centros distribuidos en las regiones II, IV, V, VI, VII, VIII y Metropolitana.

45

En el período 1997-2001 se terminará de ejecutar el plan de infraestructura, con un monto estimado de 11.500 millones de pesos. Esta inversión significará la creación de un total de 15 centros y la reparación de otros 9.

5. **Se ha terminado de elaborar el Anteproyecto de Responsabilidad Juvenil por Infracciones a la Ley Penal**, que busca establecer un sistema especial de responsabilidad juvenil para jóvenes que cometen delitos, suprimiendo el obsoleto sistema de declaración de discernimiento. El anteproyecto, excluye de la responsabilidad penal ordinaria a los menores de 18 años y establece un sistema especial de responsabilidad para una franja de edad que va de los 14 a los 18 años. El proyecto:

- \* Despenaliza totalmente los delitos cometidos por menores de 14 años.
- \* Limita la sanción punitiva al pequeño delito juvenil, enfrentándola más bien con un criterio de asistencias o formas de resolución alternativas de los conflictos.
- \* Introduce garantías penales y procesales: taxatividad de los delitos, comprobación de la ofensa y la culpabilidad, proceso acusatorio y oral, carga de la prueba pública y derecho a la defensa.
- \* Minimiza el carácter punitivo de las medidas, aplicando en la mayoría de los casos medidas socio-educativas alternativas a la privación de libertad. Esta última sólo se reserva para los casos extremos en que se incurra en delitos tipificados como graves y está rígidamente limitada en su duración.
- \* Junto con diversificar la aplicación de medidas cautelares del procedimiento consideradas esencialmente provisionales y revocables, se regula y limita la detención provisoria sólo tratándose de imputación de infracciones graves y por una duración máxima de 90 días. Así, la internación provisional debe ser acorde y proporcional a la sentencia probable en caso de condena, con ello se enfrentan los actuales problemas del uso indiscriminado de la privación de libertad.
- \* Se regula la aplicación del principio de oportunidad, pudiendo el Fiscal o el Juez poner término anticipado al procedimiento.
- \* Por otra parte acorde con los principios de la Convención, al juez de infracciones juveniles le corresponde controlar la ejecución de las medidas impuestas.

Junto con las iniciativas anteriores, destaca la elaboración del proyecto de ley que establece un nuevo **Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia a través de la Red de Colaboradores del Sename y su Régimen de Subvención**. El nuevo modelo de atención a la niñez y adolescencia a través de la red SENAME procura establecer una clara separación de vías de reacción estatal frente a:

- \* situaciones de amenaza y violación a los derechos de niños y adolescentes, promoviendo la existencia de recursos especiales articulados a nivel local con los servicios sociales básicos, de manera de superar la fragmentación de los programas de SENAME dentro del conjunto de las políticas sociales y combatir la tendencia a la institucionalización de niños en internados masivos por razones de carácter socio-económico.
- \* las infracciones de ley penal cometidas por éstos, asegurando la existencia de los programas de ejecución de medidas no privativas de libertad, indispensables para dar pleno cumplimiento a una futura legislación sobre responsabilidad de los adolescentes por las infracciones a la ley penal, respetuosa del derecho de éstos a que la privación de libertad sea sólo el último recurso.

Con el fin de enfrentar los desafíos anteriores, el proyecto contempla la creación o reformulación de las líneas de acción implementadas por SENAME.

Se crea una nueva línea de atención: los **Centros de Protección Integral del Niño y sus Derechos (CPI)**, con antecedentes en experiencias internacionales y en los proyectos de CTD Ambulatorios, financiados a través del Programa de Apoyo de SENAME. Se trata de oficinas técnico-operativas, con una o más sedes, que dentro de un territorio determinado, generalmente la comuna, desempeñará la función de facilitar al niño o adolescente que se encuentre en una situación de vulneración o grave amenaza a sus derechos, y a sus familias, el acceso efectivo a los programas, servicios y recursos disponibles en la comunidad para superar dicha situación. También deberá ofrecerle directamente la protección especial que sea necesaria, cuando la derivación a un programa no sea posible, o cuando dicha derivación parezca innecesaria por tratarse de una situación que admita una solución relativamente rápida, con los recursos del propio Centro. Se contempla implementar alrededor de cien centros en una primera etapa de aplicación de la ley.

**Centros Residenciales.** El proyecto establece dos nuevos tipos de centros residenciales, que evitan las características masivas e institucionalizantes de los actuales internados: las Residencias propiamente tales y las Casas de Acogida. Las **Residencias** serán centros de pequeña cobertura y ambiente familiar, destinados a proporcionar, de forma estable, a los niños y adolescentes privados de su medio familiar, los cuidados necesarios y el acceso a los servicios sociales, así como desplegará esfuerzos destinados a que el niño mantenga y fortalezca sus relaciones familiares, o se prepare para una vida independiente. Por su parte, las **Casas de Acogida**, serán establecimientos de albergue transitorio, destinados a cuidar a niños y

77

adolescentes que estén privados de su medio familiar, mientras se intenta su reunión con sus padres o las personas que tienen encomendado su cuidado personal, o los jueces estudian una decisión al respecto.

Se regula también el acceso a las residencias, el cual deberá ser declarado por la autoridad judicial competente, el plazo por el cual el niño estará internado no podrá ser extendido sino por una nueva declaración de la misma autoridad, y el SENAME financiará Programas (ejecutados por un colaborador distinto al de la residencia) cuyo objetivo será desinternar a los niños, encontrando una solución efectiva y estable fuera de la residencia.

**Programas.** De modo general, se destinan más fondos a la atención efectiva del niño, especialmente en protección de sus derechos, reduciendo significativamente, en cambio, la importancia y los recursos destinados a la labor de "diagnóstico". El proyecto amplía la oferta programática subvencionable, incorporando la posibilidad de financiar proyectos de promoción de derechos del niño, destinados a entregar capacitación en estos derechos, difundirlos y prevenir aquellas situaciones que los amenacen. Además, fortalece los programas dirigidos a la protección especial de sus derechos, y fortalece la ejecución de las medidas no privativas de libertad aplicadas por el tribunal a los adolescentes como consecuencia de la comisión de una infracción a la ley penal. En particular, la separación clara entre la vía de sanción o respuesta a las infracciones juveniles a la ley penal, y la vía de protección de derechos del niño, exigida por el enfoque del respeto a los derechos del niño, implica la reorientación o desaparición de ciertos programas de rehabilitación destinados a niños con "problemas conductuales" o "desajustes conductuales", que resultan altamente estigmatizantes.

**Diagnósticos Periciales.** En el Nuevo Modelo de Atención, los diagnósticos que la ley financiará serán realizados sin internación de los niños y tendrán un carácter exclusivamente pericial. El diagnóstico se reduce a una labor de asesoría técnica a la autoridad judicial competente, mediante la elaboración de los informes periciales requeridos por dicha autoridad, en casos de amenazas o violaciones a los derechos de los niños, así como en casos de infracciones juveniles a la ley penal. Con ello se pretende eliminar el actual carácter intrusivo, privativo de libertad y clasificatorio-derivacional del diagnóstico, el cual se realiza muchas veces en abstracto, sin considerar la real oferta de servicios existente.

El proyecto implica una importante **inyección de recursos fiscales** al régimen de subvención actualmente vigente, del orden de los 10 mil 150 millones de pesos adicionales. Estos recursos frescos están dirigidos a mejorar la calidad de la atención que brinda la red de instituciones colaboradoras de Sename, constituida por 230 instituciones, tales como el Hogar de Cristo, Corporación Opción, Fundación Paula Jara Quemada, entre

otras, las cuales atienden 53.557 plazas (96,3% del total) en 760 centros, con un gasto cercano a los 28.000 millones de pesos, para un número cercano a las cien mil atenciones anuales. En contrapartida, el SENAME administra directamente 28 centros, con un total de 1.848 plazas (3,7% del total), en las que se invierte una suma cercana a los 7.500 millones de pesos.

**Ampliación de las coberturas en el Nuevo Modelo de Atención.** La cobertura que el Ministerio de Justicia compromete con el nuevo modelo de atención es más del doble de la cobertura actual, en gran parte debido a la introducción de los Centros de Protección Integral del Niño y sus Derechos (CPI). Se establece nuevos mecanismos de operación del sistema. Entre ellos, un nuevo mecanismo de pago según línea de acción.

El Nuevo Modelo de Atención demandó el **rediseño de los mecanismos de asignación de recursos** a los colaboradores, eliminando los incentivos incorrectos del actual modelo. Se crea un Registro de Colaboradores destinado a establecer un mecanismo de concurso para la asignación de los fondos disponibles en cada línea de acción y un mecanismo de sanciones garantista, con claros procedimientos de reclamación. En cada línea de acción se realizó un estudio de aquellos incentivos que resultan más adecuados, superando la rigidez del mecanismo de pago por niño-día atendido.

**Nuevo Modelo de Evaluación del SENAME.** Para producir una adecuada operación del nuevo Modelo de Atención, el SENAME diseñará un nuevo Sistema de Evaluación orientado a capturar los problemas relevantes que ocurran en la implementación de proyectos en las cuatro Líneas de Acción. El sistema de evaluación será construido de forma tal que se constituya en la herramienta de gestión principal del SENAME hacia las instituciones y no como un mero instrumento burocrático, teniendo como base el Registro de Instituciones Colaboradoras, el que permitirá que los resultados de las evaluaciones alimenten los sistemas de clasificación de los proveedores. Se considerará modelos de evaluación de bajo costo operativo y de fácil implementación.

Atendido el contexto definido por los cambios legales efectuados y los que se avecinan, en particular las modificaciones al Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia a través de la Red de Colaboradores del Sename y su Régimen de Subvención, así como por el anteproyecto de Responsabilidad Juvenil por Infracciones a la Ley Penal; se plantea un conjunto de desafíos para el Servicio Nacional de Menores, en particular para la continuidad de los proyectos implementados a través del Programa de Apoyo.

La proyección de los Proyectos de Maltrato Infantil Grave no presenta mayores problemas a la luz de la futura ley de subvenciones, ya que constituirán uno de los proyectos prioritarios a financiarse a través de la

línea de programas. Por otra parte, la continuidad de los proyectos de Centros de Tránsito y Distribución Ambulatorios no está prevista como tal, ya que los centros existentes deberán optar por una de las siguientes opciones de continuidad: transformarse en un proyecto de centro de protección integral de los derechos del niño (CPI), o bien, en un equipo de diagnóstico pericial.

En este sentido, las observaciones y recomendaciones elaboradas por el Panel de Evaluación respecto de los proyectos de CTDA Ambulatorios y de Maltrato Infantil, deberían enmarcarse en el horizonte de transformaciones que impondrá la previsible aprobación de los proyectos de ley anteriormente referidos. No obstante, algunas de las principales recomendaciones que el panel realiza respecto de la organización y gestión del Programa de Apoyo, como ser la necesidad de establecer un mayor grado de centralización en la administración de los proyectos, establecer sistemas de seguimiento y monitoreo, metas de logro y cobertura de los proyectos, entre otros, constituyen importantes insumos a considerar en la futura organización del SENAME.

Saluda atentamente a Ud.,



JOSE ANTONIO GOMEZ URRUTIA  
Subsecretario de Justicia

LEM/CPCH/ATS/IRD

**DISTRIBUCION:**

- Interesado
- Sr. Director Nacional SENAME
- Sra. María Teresa Hamuy
- Evaluación Programas Gubernamentales
- Ministerio de Hacienda
- Sr. Jefe División Defensa Social
- Sr. Jefe Departamento Menores Defensa Social
- Sra. Jefe de Presupuestos y Finanzas
- Auditoría Ministerial
- Partes y Archivo



## RESUMEN DE LOS PRINCIPALES CONTENIDOS DE LA EVALUACION

*(Comentarios al informe final de Evaluación del Programa de Apoyo a Menores en situación irregular "Programas de Maltrato Infantil" Centros de Tránsito y Distribución Ambulatorios CTDA", realizado por el Panel de Expertos, contratados por el Ministerio de Hacienda")*

## ***1.- PROGRAMA DE MALTRATO:***

A continuación se presentan los comentarios y compromisos en relación a los contenidos del Informe final de Evaluación del Programa de Apoyo a menores en situación irregular “Programa de Atención al maltrato infantil”, realizado por el Panel de expertos de Ministerio de Hacienda.

En cada punto, se presentan los principales aspectos positivos y los aspectos negativos expuestos por los expertos. En este último caso, argumenta acerca de los juicios del Panel y cuando es pertinente, se exponen los compromisos que el Servicio adquiere como producto de esta evaluación. (en negrita)

### ***1.1.- PERTINENCIA DE LA RESPUESTA A LAS DEMANDAS DE LA SOCIEDAD***

#### ***1.1.1. Aspectos positivos:***

***A) Los objetivos actuales del Programa, en su modalidad de atención a “maltrato infantil grave” son pertinentes para la situación que se quiere enfrentar, relativa a la creciente demanda de atención especializada hacia una población infanto-juvenil que se encuentra vulnerada en sus derechos.***

#### ***1.1.2.- Aspectos deficitarios:***

***A) La cobertura regional de los centros no siempre se correlaciona con la vulnerabilidad social de la población infantil.***

\* Se cita a MIDEPLAN y al PNI como referencia para definir la focalización, lo cual es congruente con el tema de las políticas sociales hacia la pobreza, pero no con el maltrato infantil. Además, se establece una relación que resulta incongruente en el análisis global; pues la demanda de maltrato en todas las regiones del país está por sobre la oferta, en una magnitud que resulta irrelevante suponer que un programa con una cobertura de 60 casos en dos años tiene relación con la precisión en la focalización.

\* El Servicio Nacional de Menores dispone de 19 proyectos de atención especializada del maltrato infantil, los cuales se distribuyen en 9 proyectos de **reparación del maltrato infantil grave** en 13 regiones del país (II, III, V, VIII, IX, X, XI, XII y RM); en 9 proyectos de **atención en crisis del maltrato infantil** en 4 regiones (III, V, VI, y RM), con una cobertura de 435 plazas y 1 proyecto de **prevención del maltrato infantil** en la II región con una cobertura de 80 casos.

- \* A fines de 1999 el Servicio Nacional de Menores, habrá implementado 4 nuevas propuestas de reparación en maltrato infantil grave en las regiones I, IV, VI y VII, quedando la III región para el primer semestre del 2000, con lo cual el Ministerio de Justicia y el Servicio Nacional de Menores habrán cumplido la meta propuesta de contar con una propuesta de atención de este tipo en cada región del país a más tardar al inicio del nuevo milenio.
- \* En el largo plazo, el desafío de atender, a lo menos, a la población de niños que ingresa a el Servicio Nacional de Menores por está causal, requiere quintuplicar el monto los recursos que el Servicio invierte en el problema actualmente.
- \* En este plano de ideas, el compromiso de Sename en el corto y largo plazo se puede expresar en que:
- \* **El Servicio ha solicitado al Ministerio de Hacienda 250 millones de pesos para el año 2000, lo que hace posible implementar cuatro nuevas propuestas en maltrato grave con una cobertura de 250 casos. Y,**
- \* **Brindar atención especializada a los niños que ingresan por maltrato infantil al Servicio Nacional de Menores a través de la implementación de proyectos de reparación del maltrato grave y no grave.**

## 1.2.- VALORES Y FILOSOFIA DEL PROGRAMA

### 1.2.1. Aspectos positivos:

*A) El marco técnico para la intervención en maltrato infantil grave representa un cambio fundamental, pues se pasa desde un modelo sustentado en la doctrina de la irregularidad social, hacia un nuevo paradigma, sustentado en la Protección integral de los derechos del Niño.*

*B) La participación del sector privado se destaca principalmente a nivel de la implementación de los proyectos, ejecutados con fondos traspasados por Sename, por Corporaciones y Fundaciones denominadas "Instituciones Colaboradoras".*

*C) Resalta como un gran aspecto innovador el hecho que la atención al niño o joven maltratado tenga un carácter integral, estos es, sea atendido desde diversas disciplinas afines al problema y, al mismo tiempo, que no se lo victimice con prácticas que lo sitúen sólo como resultado de una atención profesional, sino que puede ser abordado como un sujeto activo en el proceso de su recuperación, junto a su familia y comunidad.*

### 1.2.2.- Aspectos deficitarios:

**A) *No se observa unicidad de diseño en la modalidad de atención “maltrato en diferentes niveles de gravedad”.***

- \* Desde 1994 se concretaron los primeros intentos destinados a responder a la creciente demanda de atención en maltrato infantil de un modo especializado. La modalidad de proyectos de apoyo contribuyó a diversificar y mejorar la atención a los niños, constituyéndose como acción específica para los casos de maltrato infantil en un contexto que asume como parte de su intervención componentes familiares y comunitarios.
- \* Debido al carácter ambulatorio, comunitario y de trabajo con las familias, los proyectos de apoyo destinados a la atención de diversos tipos de maltrato infantil se transformaron en una alternativa de atención novedosa y creativa a la respuesta histórica del SENAME.
- \* Sin embargo, por tratarse de experiencias innovadoras tanto por la modalidad de intervención en el tema como por el tipo de tratamiento, dichas propuestas de atención presentaron deficiencias que hoy es posible analizar y considerar para el perfeccionamiento de nuevas propuestas en este ámbito.
  - Se trataba de propuestas de intervención que se gestaron en diversas Direcciones Regionales, por iniciativa incluso de las propias instituciones colaboradoras que implementaron su ejecución, por lo que se trata de proyectos que dependían financiera y técnicamente de las Direcciones Regionales respectivas.
  - El sujeto de atención de los proyectos estaba definido en forma amplia, tratándose de niños maltratados en general, que llegaban por demanda espontánea o institucional. En otras palabras, no hubo una especificación del tipo de beneficiario de atención.
  - Existía además, una heterogeneidad significativa respecto al diseño de intervención, lo cual se manifestaba en los objetivos de intervención, las coberturas territoriales y de casos comprometidas, los recursos financieros y humanos asignados, las fases de intervención, etc.
  - Estos proyectos se habían fijado objetivos de reparación y modificación de patrones abusivos al interior de las familias, diseñando acciones de tratamiento no especializados, sin un marco técnico de intervención consistente con las metas propuestas y con un monto de recursos que hacían

imposible o difícil el cumplimiento de los objetivos, por lo cual existía una incoherencia sustancial en el diseño.

- \* En virtud de ello, dichos proyectos presentaron dificultades, especialmente en su financiamiento, debido a que los recursos humanos y financieros eran insuficientes para alcanzar las coberturas comprometidas y llevar a cabo una atención de calidad dentro del marco técnico que éstos mismos se habían propuesto.
- \* Es decir, los proyectos fueron subvalorados financieramente y sobrevalorados en su capacidad de oferta a la exigente demanda, por lo cual no fueron capaces de cumplir con sus objetivos iniciales, sino que tendieron más bien a realizar intervenciones de menor complejidad y menor duración y a ingresar mayoritariamente casos de menor gravedad.
- \* Un análisis de esta situación permite determinar que no existe un marco técnico y de intervención consistente con las exigencias del problema que se desea abordar. En otras palabras, estos proyectos no se regían por marcos técnicos suficientemente específicos y acotados entregados previamente por el Servicio, sino que quedaban a la discreción técnica de los profesionales encargados de aprobar dichos proyectos, lo que explica su heterogeneidad tanto en cobertura, recursos asignados, modelo de atención y criterios de selección, siendo asignados los fondos en ausencia de marcos técnicos de evaluabilidad y viabilidad de los proyectos.
- \* Sin embargo, a objeto de desarrollar y consolidar esta alternativa de atención en el ámbito del maltrato no grave, tanto en las exigencias institucionales como en los requerimientos técnicos, financieros, de recursos humanos y de intervención psicosocial se encuentra en elaboración un marco técnico básico de orientaciones generales por parte del Servicio, el cual estará finalizado en diciembre de 1999.
- \* El compromiso del Servicio será el siguiente:
- \* **Replicar el sistema de funcionamiento que se ha establecido en maltrato grave en maltrato infantil no grave, a través de:**
  - **Disponer de Orientaciones Técnicas**
  - **Establecer un procedimiento concursable de las propuestas**
  - **Establecer mecanismos de seguimiento, asesoría técnica, evaluación y sistematización de los proyectos.**
- \* **Al respecto es preciso señalar que el Servicio cuenta en la actualidad con un primer documento sobre Orientaciones Técnicas para intervenir en maltrato infantil no grave, las cuales se encuentran en proceso de revisión final, proceso que culmina en Diciembre de 1999.**

- \* Se estima que en un plazo máximo de 24 meses las actuales propuestas de maltrato infantil no grave se ajustarán al marco de orientación técnica del Servicio, en el procedimiento para acceder a los recursos y a los mecanismos de evaluación.

### 1.3.- PROCESOS

#### 1.3.1. Aspectos positivos:

**A)** Desde su creación en 1995, el perfil de los beneficiarios se ha ido precisando. En los primeros proyectos, el sujeto de atención estaba definido en forma amplia, tendiendo en general a realizar intervenciones de menor complejidad y menor duración y a ingresar mayoritariamente casos de menor gravedad. Pero, con el surgimiento de orientaciones técnicas para la reparación del maltrato infantil grave en 1997, se precisan tanto el sujeto de atención como el nivel de profundidad en el tratamiento.

**B)** Los cambios en la metodología de los actuales proyectos se expresan en que :

- \* Se ha pasado desde una propuesta de intervención pasiva no especializada, a una propuesta que promueve una nueva perspectiva para explorar y proponer nuevos enfoques, modos de intervención activas e innovadoras para abordar los problemas.

- \* Se pone énfasis en el logro de la calidad de la intervención, focalizando los recursos en quienes más lo necesitan.

- \* Se promueve y adopta la decisión de pasar desde la tradicional respuesta del internamiento, a una centrada en la atención abierta, inserta en el espacio comunitario. Se trata de garantizar el derecho del niño a crecer y desarrollarse en la familia. Se prioriza la mantención del vínculo familiar evitando el desarraigo.

- \* Se propone la permanente evaluación y sistematización del proceso de intervención.

**C)** La información pertinente de parte de las Colaboradoras requiere de un instrumento que facilite la lectura y comprensión, ágil y con categorías comunes, lo que se ha instalado recientemente desde el programa, a través de una "Guía para la realización del primer informe de implementación técnica"

**D)** Se observa en general, una relación causal entre el nivel de Actividades, Componentes y Propósito del marco lógico del programa de maltrato infantil.

**E)** Como un hecho que resalta en el programa, evaluado, es el trabajo en redes que se plantea para cada centro.

### 1.3.2.- Aspectos deficitarios:

#### **A) *Excesivas diferencias interregionales en los costos unitarios de las atenciones.***

- \* El panel establece una relación entre los costos de unas y otras propuestas sin considerar las indicaciones establecidas en los documentos “Orientaciones Generales”, “Sistematización Proyectos Especializados...” y las propias propuestas de las instituciones colaboradoras; en las cuales se explicita la diferencia de objetivos y nivel de profundidad de los proyectos de reparación del maltrato grave de los de maltrato no grave o leve, pues la reparación del maltrato infantil grave supone un tiempo promedio de atención de 18 meses, equipos profesionales con mayor especialización y recursos técnicos más específicos (sala de espejo, baterías de pruebas, grabadoras, etc.). En cambio, las propuestas para el maltrato no grave o leve requieren de un tiempo promedio de intervención de ocho meses y equipos con menor especialización.

#### **B) El programa no tiene definidas metas y objetivos específicos a nivel nacional.**

- \* Situación que es contradictoria por lo planteado por el mismo panel en las páginas N° 28 (metas), 29 (responsabilidades del Programa), 31 y 32 (actividades para el seguimiento y monitoreo), 33 y 34 (características de la propuesta).
- \* Esta afirmación resulta inconsistente con la existencia de un marco de Orientaciones Generales para intervenir sobre el tema (las cuales se entregaron al panel al inicio del estudio), la existencia de un equipo técnico a nivel nacional que trabaja coordinadamente con las Direcciones Regionales para la supervisión técnica de las propuestas, la evaluación y sistematización de las experiencias de intervención en este ámbito (al respecto se hicieron llegar guías de informes) y la realización de numerosos eventos destinados al intercambio de conocimientos, capacitación y experiencias sobre el tema.

#### **C) *Para la modalidad de atención en maltrato menos grave y leve, la producción de componentes está parcialmente lograda y se carece de una política sistemática de seguimiento y sistematización que permita el desarrollo de una adecuada gestión.***

- \* Idem a respuesta del punto 1.2.2. letra A

#### **D) *El actual sistema de tratamiento computacional de la información presenta problemas de coherencia.***

El compromiso de Sename en este sentido es :

- \* **Introducir modificaciones en el sistema computacional (Ficha de ingreso y egreso) que permitan hacer coherente el sistema de registro de los proyectos de apoyo en maltrato infantil, en un plazo de 06 meses.**

#### **1.4.- RESULTADOS**

##### 1.4.1. Aspectos positivos:

**A)** *En el año 1998 se obtuvo un 98% de la pertinencia del sujeto de atención y se atendió un 90% de los casos planificados. El nivel de logro de la meta es alto.*

**B)** *Actualmente, el programa se encuentra construyendo indicadores cualitativos, que operacionalizan logros relativos a la interrupción del maltrato, la reparación y el fortalecimiento de vínculos.*

**C)** *Al menos para los cuatro centros con atención de maltrato grave, se ha logrado e incluso superado las metas proyectadas por el Programa.*

**D)** *Con respecto a los logros mencionados por el programa, parecen en general de alto impacto, debido a que el objetivo principal se logra, como es la interrupción inmediata del maltrato. Esta valoración no se ve disminuida por el hecho de contar sólo con un año del inicio del Programa.*

**E)** *En conclusión, se puede señalar que el Programa, especialmente en la modalidad de maltrato infantil grave, tiene indicadores de logro reales muy cercanos a los logros planificados, en particular en relación a cobertura en plazas y oferta en región y en pertinencia del sujeto de atención.*

**F)** *Los principales efectos que se pueden inferir es que los procesos de interrupción del maltrato, la reparación del daño y el fortalecimiento de los vínculos familiares al producirse en un contexto de atención ambulatoria, implica que el joven no es desarraigado de su contexto familiar y, por ende, puede reestablecer su vínculo consigo mismo y su familia de un modo más potente que en un sistema residencial.*

**G)** *Indirectamente, es posible reconocer un retorno social que se obtiene de la inversión que realiza el Estado en los servicios brindados. Al respecto, la literatura sobre la agenda social emergente apunta a la alta rentabilidad de la detección y resolución temprana de problemáticas psicosociales en niños y jóvenes.*

**H)** *El Objetivo del programa a nivel del FIN (del marco lógico), se enmarca dentro de los lineamientos trazados por el Plan Nacional de la Infancia. Es posible deducir que la contribución del programa al logro del fin es cualitativamente significativa en términos de impulsar estrategias de intervención integrales hacia los niños maltratados.*

#### 1.4.2.- Aspectos deficitarios:

**A)** *El instrumento para medir satisfacción de usuarios (en situación de diseño preliminar) presenta varios déficit.*

- \* Respecto del instrumento sobre usuarios y las sugerencias vertidas, cabe recordar al panel que éste fue entregado explícitamente como un instrumento no acabado y que se encontraba en proceso de construcción. por lo tanto, la sugerencia debió decir algo como “Entregamos algunas sugerencias para mejorar el proceso en que el Servicio Nacional de Menores se encuentra abocado para la elaboración final del instrumento”.
- \* Al panel se le advirtió que el instrumento sobre satisfacción del beneficiario era un instrumento en construcción y por lo mismo no disponía de las indicaciones señaladas respecto a instructivo. Más aún, el panel no se pregunta sobre quién lo va aplicar, en qué contexto se va aplicar, etc. consultas que resultan más pertinentes con el instrumento.
- \* Parece adecuada la sugerencia de aplicar el instrumento a quienes no continúan bajo la responsabilidad del proyecto, pero se debe excluir el término deserción el cual no es aplicable a la modalidad de atención de los proyectos ni a la naturaleza del problema.

### 1.5.- ENTORNO

#### 1.5.1. Aspectos positivos:

**A)** *El programa surge en un escenario de creciente conciencia societal ante la problemática emergente de la violencia doméstica, hacia mujeres, niños y ancianos.*

**B)** *Junto al trabajo intersectorial desarrollado en tratamiento y prevención del maltrato infantil, como en la promoción de relaciones no violentas, se va constituyendo un entorno favorable a los objetivos deseados por el Programa.*

**C)** *Un cambio interesante en el entorno en el Programa lo constituye la creación experimental de los Centros de Protección Integral (CPI), por parte del sector Justicia, bajo la idea de redes locales, pronto a implementarse.*

**D)** *El escenario en el que se implementan los proyectos de maltrato infantil debiera ser favorable, en términos de una paulatina constitución de una institucionalidad para la infancia a nivel local.*

1.5.2.- Aspectos deficitarios:

No se registran

## 1.6.- PROYECCIONES

89

### 1.6.1. Aspectos positivos:

*A) Debido al diseño coherente de su estrategia de intervención, a los resultados concretos y eficaces a que ha llegado y a la existencia de una red que se encuentra en forma sistemática abocada al tema general de la Violencia intrafamiliar ...es que el Programa cuenta con las posibilidades ciertas de ser replicado.*

\* Desde la perspectiva del Servicio Nacional de Menores, los principales desafíos a que deberá abocarse en los próximos años, se pueden expresar como sigue:

1.- El primer desafío es brindar atención a la cobertura real de niños que ingresan por maltrato al Servicio Nacional de Menores, cuya estimación aproximada es de 10 mil casos al año. pues, con la capacidad de atención actual es sólo posible atender al 20% de dicha población.

2.- Asumir la problemática del maltrato infantil, requiere una respuesta integral, coherente y focalizada en los diversos niveles en que el problema se hace presente, de manera que la intervención tenga resultados que perduren en el mediano y largo plazo. Por ello, generar un circuito de atención del maltrato infantil que involucre las diversas modalidades de atención de que dispone el Servicio Nacional de Menores puede ser el inicio de tal respuesta.

\* Este circuito estaría conformado por centros de maltrato grave, maltrato no grave (que acogerían a niños víctimas de violencia sexual, física y psicológica) y negligencia. Además, los objetivos de los primeros y los segundos se diferencian por el tipo de cambios en la situación del maltrato, los fines y exigencias de reparación propiamente tal, la función del aspecto legal, su sujeto de atención y el tiempo de duración de la intervención.

\* Finalmente, como parte de este circuito se encuentra el Programa Jurídico, el cual ejerce su labor a través de la representación legal de la víctima cuando se adoptan medidas de carácter penal y de protección. En el hecho, entre 1998 y 1999 el Servicio Nacional de Menores se ha querellado en 583 causas.

\* Con el objeto de contar en el más breve plazo con dicho circuito de atención, el Programa de Maltrato Infantil de la Dirección Nacional dispone de:

- Orientaciones Generales para intervenir en la reparación del maltrato infantil grave.
- Se encuentra en elaboración las Orientaciones Generales para la intervención en maltrato infantil no grave.
- Instrumento de evaluación técnica y financiera de las propuestas.

- Bases técnicas para acceder a los recursos a través de un concurso.

- \* Dado que la asignación de fondos para la ejecución de proyectos de maltrato infantil tiene el carácter de concurso, exige de parte de las Instituciones Colaboradoras una actitud de competencia por mejorar la calidad y creatividad de las propuestas dentro del marco técnico y los recursos disponibles por el Servicio.

3.- Disponer de marcos técnicos, sistemas de asignación de fondos con criterios de calidad y focalización y contar con Instituciones Colaboradoras con la capacidad técnica de ejecutar propuestas de intervención, no nos asegura que estemos respondiendo a las exigencias de atención en este ámbito; pues el maltrato infantil como fenómeno altamente complejo y dinámico, con escasa experiencia y desarrollo en nuestro país, requiere de sistemas de evaluación y seguimiento que permitan ajustar continuamente su diseño inicial.

- \* Por lo mismo, la evaluación de las propuestas de intervención en maltrato infantil requiere de supervisiones centradas en el análisis de los procesos técnicos de la intervención, que incorporen una visión integral del desarrollo de las mismas en sus aspectos cuantitativos y cualitativos y que pongan énfasis en el carácter investigativo de dicha labor.
- \* En este marco metodológico es necesario considerar los aspectos relativos a la demanda de atención, los servicios prestados, los aspectos facilitadores y las dificultades del proceso, la incorporación de criterios técnicos de calidad y los cambios alcanzados por los beneficiarios.
- \* Por ello, los supervisores técnicas de los proyectos de reparación del maltrato grave han comenzado un trabajo conjunto con el Programa, con el objeto de desarrollar especialización en el tema e implementar un proceso de evaluación técnica coherente con las exigencias del problema, los requerimientos de las instituciones ejecutoras y los lineamientos del Servicio. Sin embargo, esta labor aún requiere de un mayor apoyo financiero y humano.
- \* A la vez, los proyectos, en conjunto con el Programa, deben involucrarse en un proceso de búsqueda y construcción de indicadores y herramientas específicas de evaluación en este ámbito, entre los que se consideren no sólo las técnicas tradicionales sino otras de tipo cualitativo (grupos de discusión, entrevistas en profundidad, etc.) y fuentes diversificadas (usuarios, profesionales, agentes sociales, evaluadores externos, etc.)

4.- La atención del maltrato infantil requiere de un enfoque amplio y de la intervención de múltiples sectores de la red institucional relacionada con el tema. Por lo tanto, para el desarrollo de una intervención exitosa es necesario un proceso adecuado de trabajo intersectorial, con el fin de desarrollar conexiones entre las redes institucionales relacionadas con el tema, para lograr organizar una

red social de apoyo para el niño y su familia, generando un sistema de coordinación intersectorial que optimice la intervención.

- \* En términos operativos, esto se debería traducir en la posibilidad de establecer coordinaciones de trabajo que permitan diseñar sistemas de derivación y flujo, seguimiento de los casos derivados, desarrollo de estrategias y lenguajes compartidos sobre como intervenir, y una red que legitime el aporte de cada uno de sus miembros y facilite la cooperación en función del bienestar de los niños que sufren maltrato.
- \* Junto con la posibilidad de implementar propuestas de atención del maltrato infantil desde el Servicio Nacional de Menores, éstas requieren de un importante trabajo de coordinación a nivel central entre los distintos actores institucionales, con el objeto de que los proyectos puedan optimizar al máximo los recursos disponibles y puedan realizar su quehacer en coordinación con sectores institucionales relevantes para el cumplimiento del principio de protección integral, como son Justicia, Salud, Educación y Carabineros.
- \* Finalmente, es importante señalar que para hacer efectivo el trabajo intersectorial se requiere de una instancia que cuente con las facultades para convocar, instruir y fiscalizar que se implementen dichas iniciativas.

#### 1.6.2.- Aspectos deficitarios:

No se registran

## **COMENTARIOS ACERCA DE LOS COSTOS DE LOS PROGRAMAS:**

El Panel sostiene que los costos de administrar los programas evaluados son bajos. Pensamos que son muy bajos, lo cual es un dato de primera relevancia al evaluarlos integralmente. Específicamente:

### **Programa de atención al Maltrato:**

Aun cuando actualmente no se conoce detalladamente los costos asociados a cada componente del Programa de Maltrato (debido a la alta interdependencia entre ellos), si es posible señalar que los costos administrativos representan aproximadamente el 6% de los costos totales del Programa de Maltrato.

Además, utilizando antecedentes del Servicio Nacional de Menores y del Sector Privado, es posible comparar los costos asociados a la atención de menores en los Centros del Programa de Maltrato y la atención realizada en Clínicas Privadas. Al respecto, se tiene que el costo de las Clínicas Privadas representan 6 veces el costo promedio mensual por atención en los Centros del Programa de Maltrato, de acuerdo a los cálculos del Panel.

### **Centros de Tránsito y Distribución Ambulatorios:**

Aún cuando actualmente no se conoce detalladamente los costos asociados a cada componente del Programa CTD Ambulatorios (debido a la alta interdependencia entre ellos), si es posible señalar que los costos administrativos representan aproximadamente el 6% de los costos totales del Programa.

Además, utilizando antecedentes del Servicio Nacional de Menores y del Sector Privado, es posible comparar los costos asociados a la atención de menores en los CTD Ambulatorios y la atención realizada en Clínicas Privadas. Al respecto se tiene que el costo de las Clínicas Privadas representan 3 veces el costo promedio mensual por atención en los CTD Ambulatorios, de acuerdo a los cálculos del Panel.

## **2.- PROGRAMA DE CENTROS DE TRANSITO Y DISTRIBUCION AMBULATORIO:**

A continuación se presentan los comentarios y compromisos en relación a los contenidos del Informe final de Evaluación del Programa de Apoyo a Menores en Situación Irregular "Centros de Tránsito y Distribución Ambulatorios" (CTDA), realizado por el Panel de expertos del Ministerio de Hacienda.

En cada punto, se presentan los principales aspectos positivos y los aspectos negativos expuestos por los expertos (se destacan con cursiva). En este último caso, se argumenta acerca de los juicios del Panel y cuando es pertinente, se exponen los compromisos que el Servicio Nacional de Menores adquiere como producto de esta evaluación (en negrita). Al respecto, la agrupación temática seguida en el presente informe no se adecúa a las categorías del marco lógico, sino que está estructurado de acuerdo con categorías analíticas ad-hoc.

Cabe hacer presente que en la revisión del informe del panel se advirtieron algunas inconsistencias y errores, algunos de los cuales destacamos a continuación.

1.- En el resumen ejecutivo dice: " El presupuesto total del programa, para el año 1998 fue de un monto de \$2.012.438", y debe decir: " el presupuesto total del programa, para el año 1998, fue de un monto de M\$2.004.996".

### **2.1.- PERTINENCIA DE LA RESPUESTA A LAS DEMANDAS DE LA SOCIEDAD**

#### 2.1.1. Aspectos positivos:

**A) Los CTDA se originan en 1991, ante el serio problema de privación de libertad al que eran sometidos niños y jóvenes que no habían cometido delito. (*"Identificación general del programa"*).**

**B) El programa se originó el año 1991, básicamente en función de dos objetivos: La desintitucionalización de los niños y jóvenes menores de 18 años con fines diagnósticos, y la desjudicialización de problemas de índole social (*"Análisis, Conclusiones y Recomendaciones"*).**

## 2.1.2.- Aspectos deficitarios:

A. - *En la continuidad de la justificación, el panel sostiene que “no es posible asegurar en qué medida los sistemas tradicionales, internados de diagnóstico (COD y CTD Internado) continúan o no recibiendo niños que no han cometido delito, en sus establecimientos, ni en qué medida los Tribunales de Menores continúan resolviendo problemas de índole social vía internación de niños” (para expresarlo de acuerdo con el propósito: “internación de niños para fines diagnósticos y judicialización de problemas sociales”).*

A nuestro entender, el Panel pudo haber solicitado estos datos y hacer una comparación temporal. Es preciso señalar, eso sí, que este no es un punto de fácil resolución, puesto que bien puede ocurrir que las alternativas programáticas en discusión resulten excluyentes entre sí, teniéndose por ejemplo que aquellos niños que antes eran enviados directamente con sus padres, previa amonestación, hoy estén siendo diagnosticados ambulatoriamente; produciéndose un efecto de “ampliación de la red de control”, tal como han criticado algunos criminólogos respecto del uso de las medidas alternativas al encarcelamiento o la resolución alternativa de conflictos en cuanto a la población adulta. En todo caso, resulta pertinente la recomendación del panel, en orden a establecer metas en términos de resultados y modificaciones parciales a la situación problema inicial, realizando comparaciones respecto de fluctuaciones y asociaciones temporales entre los programas.

B. - *El Panel propone como posibles indicadores para medir el logro de los objetivos del programa “la disminución del N° de causas que ingresan a los tribunales de Menores por problemáticas sociales” y “la reducción de ingresos a CTD con fines de internación”. Señalan que los representantes de la Dirección Nacional no están de acuerdo, contrariamente a la posición de las representantes regionales.*

- \* Al respecto, es necesario precisar que considerar el primer indicador, que si bien debería arrojar resultados en la materia, nos parece poco viable en las condiciones actuales, pues significa tener un sistema de registro específico en cada Tribunal de Menores en un período determinado que permita establecer información comparable y, destinar el escaso personal técnico con que se cuenta a la recolección de estos antecedentes. Esto ameritaría un estudio especial de SENAME para lo cual no cuenta con financiamiento.

- \* En el caso del segundo indicador, puede ser mejor planteado, por cuanto debería ser "Reducción de ingresos de niños a CTD de Internado, por materias proteccionales o desajustes conductuales, en las localidades en que se cuenta con Centros de Diagnóstico Ambulatorio". Cabe señalar que este indicador sí lo comparte el Servicio, precisando eso sí, que se trata de un indicador sensible a condiciones externas al sistema, como es el aumento de la cesantía en sectores mas vulnerables (los padres buscan internar a sus hijos), endurecimiento de las políticas de seguridad ciudadana, que signifiquen detención por conductas consideradas "peligrosas" de niños y jóvenes por parte del sistema penal y policial, etc.
  
- \* **El compromiso de SENAME es realizar un estudio longitudinal durante 1999, para estimar el impacto de los CTDA en la cobertura de los CTD internados en la población que presenta materias proteccionales.**

## **2.2.- VALORES Y FILOSOFIA DEL PROGRAMA**

### 2.2.1. Aspectos positivos:

**A)** *La participación del sector privado se destaca principalmente a nivel de la implementación de los proyectos, ejecutados con fondos traspasados por Servicio Nacional de Menores, por Corporaciones y Fundaciones denominadas "Instituciones Colaboradoras"*

### 2.2.2.- Aspectos deficitarios:

**A)** *Sólo algunas modalidades de intervención breve implican al grupo familiar como parte activa del tratamiento.*

- \* Respecto de que no se observa una planificación de cobertura de atención respecto de adultos responsables de los niños, se reitera que el propio modelo asume la atención del grupo familiar o **por lo menos de un adulto responsable**. El diagnóstico y la intervención buscan potenciar los recursos personales y familiares para la solución del problema. El modelo Ambulatorio no concibe la atención de un niño aislado.
  
- \* En este plano vale la pena recalcar que se subentiende que el niño no es un ente aislado para el servicio, y que la atención, diagnóstica como de orientación y terapéutica considera de modo obligatorio a la familia o

adultos responsables, pues además de depender de ellos la superación total o parcial del problema, la concepción de la acción del CTDA es participativa, cogestada entre familia y centro, no impositiva ni asistencialista.

**B) Discrecionalidad de los Jueces para “calificar las infracciones” como el “criterio con el cual aplican el respeto por los derechos del Niño en cada caso”.**

- \* Respecto de la discrecionalidad de los Jueces para “calificar las infracciones” como el “criterio con el cual aplican el respeto por los derechos del Niño en cada caso”, es una materia que escapa a la responsabilidad de los CTDA, siendo materia de reformas legales, como un Código de los Derechos del Niño, reformas a la ley tutelar y a la responsabilidad penal juvenil.

**C) Dificultad por parte de las Instituciones de reconocer los derechos de niños y jóvenes infractores de ley, afirmándose que el Programa parte del supuesto de que las determinaciones adoptadas por Carabineros y Jueces son adecuadas, sin cuestionar la posibilidad que, desde el origen del proceso, los derechos infantiles y juveniles pueden estar cuestionados y vulnerados por las propias instituciones, por acción y omisión.**

- \* Al respecto, se estima necesario realizar una operacionalización de los Derechos del Niño, tal como recomienda el Panel. Se ha efectuado un acercamiento al tema durante el presente año, a través de la elaboración de las Normas Técnicas de funcionamiento de los distintos sistemas asistenciales, incluyéndose el Diagnóstico Ambulatorio. Por otra parte, las diferencias de criterio de los profesionales de los proyectos se ven limitadas por las definiciones de sujeto de atención de este Servicio, mediante la cual se establece las graves vulneraciones de derechos que ameritan intervención prioritaria, a saber, maltrato, abandono, abuso sexual, negligencia, explotación, drogas, etc. Se acoge también la sugerencia del Panel, en orden a extraer lineamientos y estrategias de defensa de los derechos del niño de los Anteproyectos Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia a través de la red colaboradora del SENAME y su Régimen de Subvenciones, y de Responsabilidad Juvenil por Infracciones a la Ley Penal. En concreto, la sugerencia de asignarle al proceso diagnóstico, un carácter de evaluación del estado de los derechos de cada niño atendido, según los siguientes pasos: descripción de la situación de transgresión, identificación de los derechos en cuestión, inventario de recursos disponibles en el medio familiar y comunitario (Proyecto “Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia a

través de la red colaboradora del SENAME y su Régimen de Subvenciones”).

## 2.3.- PROCESOS

### 2.3.1. Aspectos positivos:

*A) Se infiere en las regiones un desarrollo y evolución del Programa mucho mayor, con una preocupación activa por reformular el Programa a las demandas cambiantes del entorno y a las retroalimentaciones recibidas de la puesta en práctica de cada proyecto.*

*B) Se observa por parte de las instituciones colaboradoras, ejecutoras de los centros, un importante aprendizaje de la experiencia acumulada, potencial aporte a la construcción de indicadores pertinentes.*

*C) Como un hecho que resalta en el programa, evaluado, es el trabajo en redes que se plantea para cada centro. Este, puede ser de gran ayuda para el Programa, en la medida en que no satisfacen todas las demandas de atención.*

### 2.3.2.- Aspectos deficitarios:

#### **A) Ausencia de Orientaciones Técnicas.**

\* Durante 1999, SENAME ha estado elaborando Normas Técnicas de funcionamiento para distintos sistemas de atención, como parte de un Plan de Desarrollo Estratégico Institucional. Este instrumento técnico, considera aspectos teórico conceptuales, criterios de acción, principios orientadores, objetivos y fases de intervención, dejando libertad a los ejecutores respecto de opciones metodológicas, distribución de los recursos, y otros aspectos que impliquen un espacio para la creatividad.

\* **En este ámbito, el compromiso del Servicio Nacional de Menores para 1999 consiste en elaborar el documento final de la normativa técnica del CTD Ambulatorio, y difundirlo en la Direcciones Regionales e Instituciones Colaboradoras, a fin de hacerlo exigible, de manera piloto, a partir del primer semestre del año 2.000. Se incluye aquí el compromiso relativo al punto anterior, en orden a incorporar en las orientaciones técnicas algunos de los lineamientos de los proyectos de ley mencionados.**

**B) Excesivas diferencias interregionales en los costos unitarios de las atenciones.**

Respecto de las diferencias interregionales en los costos unitarios de las atenciones, estas podrían estar relacionadas con:

- \* La disponibilidad de profesionales en el mercado laboral regional para determinados proyectos, la presencia o cercanía de Universidades que formen el tipo de profesional requerido, etc.
- \* La existencia de un proyecto nacional inicial, posterior al cual, con la desconcentración de la facultad de evaluar y aprobar proyectos por parte de la Direcciones regionales, las nuevas propuestas de proyecto se gestaron en las Direcciones Regionales, por iniciativa incluso de las propias instituciones colaboradoras que implementaron su ejecución.
- \* La existencia además, una heterogeneidad significativa respecto de la duración de las intervenciones diagnósticas y terapéuticas, como consecuencia de lo expuesto anteriormente.
- \* **En este plano, el Servicio Nacional de Menores se compromete a realizar un estudio detallado de la excesiva variabilidad de costos, especialmente en aquellos proyectos con situaciones extremas, a objeto de introducir las modificaciones pertinentes, en la medida que los proyectos vayan finalizando. Ello implica entre otras cosas, el disponer de estándares de costos por tipo de componentes. Cabe señalar que esta tarea se encuentra relacionada con la creación de la Unidad central que se define más adelante.**

**C) El Programa no logra articular una red local fuerte que permita mantener una oferta alternativa de programas vinculados a la superación de vulneración de derechos, y no solo a la derivación de casos en la red de servicios. El Panel, recomienda potenciar estrategias integrales a nivel local.**

- \* Al respecto es necesario puntualizar que si bien, la coordinación con la red local es una línea de acción que ha ido cobrando una creciente relevancia en la labor de los CTDA; el que estos asuman un rol de constitución y articulación de redes locales, es una tarea que no está dentro de sus responsabilidades.

- \* En esta perspectiva, los proyectos consideran en gran medida dentro de las acciones a desarrollar, las de tipo educativo a instancias de la comunidad, en materias de vulneración de derechos, como es el maltrato, el abuso sexual, el abandono, alcoholismo y drogas, etc. En este sentido, la acción del programa no se limita a satisfacer las peticiones de los jueces, sino que también les asesora en cuanto a la forma más adecuada de restablecer los derechos vulnerados, lo que no siempre es considerado en sus decisiones finales.
- \* Se destaca que las Normas Técnicas de funcionamiento para este tipo de centros, privilegian el trabajo en red como aspecto relevante de su acción. Respecto de la coordinación con FOSIS, el SENAME ve positivamente una relación de coordinación en la materia. De hecho, participó directamente en la elaboración del Programa de Fortalecimiento de la Acción Local con Infancia y de las bases para definir las comunas beneficiarias. Cabe señalar, eso sí, que el alcance del programa de fortalecimiento de la acción local para la infancia de momento es limitado, alcanzando sólo a 8 comunas del país, apuntando básicamente a fortalecer en estas comunas a los grupos comunitarios que desarrollan actividades en infancia y a facilitar una institucionalidad comunal.
- \* No obstante, es importante reiterar que establecer el rol de articulador local como un nuevo componente del programa, se ajusta mucho más a las posibilidades de los futuros centros de protección integral de los derechos del niño (CPI). Al respecto, se hace presente que en 1998 se inició por parte de MIDEPLAN la tarea de elaborar una propuesta de **las Bases para la elaboración** de Políticas de Infancia mas allá de las sectoriales, que orienten la acción integrada de los distintos sectores con ingerencia en la materia. Mientras ello no ocurra, es decir, no exista una Política de Infancia integral, no se puede atribuir la eficiencia en este campo exclusivamente a los Programas en análisis.

**En consecuencia, el compromiso de SENAME es continuar participando activamente en las Comisiones intersectoriales relacionadas con la materia. Actualmente son: GTI de MIDEPLAN en infancia y juventud y la de "bases para la elaboración de una política de infancia" convocada por MIDEPLAN. Asimismo, el Servicio, continuará participando en las comisiones pertinentes a nivel regional.**

**D) Carencia de planificación de cobertura nacional con equidad de país y desde una perspectiva estratégica para la instalación de nuevos centros con un adecuado dimensionamiento respecto de la población objetivo.**

\* Como se señalara en oportunidades anteriores al Panel, se estima razonable la recomendación, puesto que efectivamente la expansión del sistema de diagnóstico ambulatorio (y a futuro los CPI) amerita una planificación territorial de más largo plazo, que garantice la equidad entre regiones y que considere una perspectiva estratégica en la determinación de un "piso" en la oferta mínima de atención.

Para ello, es imprescindible una política sistemática de inversión por parte del Estado, contar con la seguridad de la entrega de los recursos necesarios para el financiamiento de esta "oferta mínima", así como para su administración y gestión

\* **En esta materia, SENAME se compromete a considerar la recomendación en el sentido de solicitar en el proyecto de presupuesto 2.001 los recursos financieros necesarios para la conformación de un equipo de trabajo a nivel nacional, que además de la planificación del Programa, asuma las tareas de conducción que el Panel propone a lo largo de su informe.**

**E) Carencia de conducción del programa desde el nivel central, teniendo como principales propósitos, monitoreo, evaluación, construcción de indicadores cuantitativos y cualitativos de logro para los componentes del programa, construcción de sistemas de registro standarizados, sistematización de experiencias, entre otras.**

\* Sename está plenamente de acuerdo pues, junto con una política sistemática de inversión por parte del Estado para el financiamiento de la oferta de atención, también debe considerarse recursos suficientes para la administración y gestión de tal oferta, específicamente, para la formación de un equipo de trabajo que por lo menos realice monitoreo técnico a nivel nacional del programa, lo que en la actualidad no ha sido posible por las limitaciones de recursos humanos tanto a nivel de regiones como central.

\* **En esta materia, SENAME, reitera lo señalado en el punto anterior.**

**F) Condiciones limitadas en que se encuentran las Direcciones Regionales para cumplir los roles de supervisión y asesoría en terreno.**

- \* El SENAME evalúa como un punto clave para optimizar su gestión, el mejoramiento de las condiciones en que las Direcciones Regionales desarrollan sus funciones, tanto desde el punto de vista de la existencia de una dotación adecuada de profesionales supervisores, que garantice la calidad y periodicidad de la supervisión, monitoreo y asesoría de los proyectos, de la red subvencionada y de las administraciones directas del propio Servicio, así como de la existencia de un soporte tecnológico y logístico adecuado y suficiente como apoyo a esta labor.

En particular, respecto de la dotación de supervisores, Sename, de acuerdo a lo establecido en el artículo N° 14 de la Ley de Presupuesto, tiene limitaciones tanto legales como financieras para ampliar los cargos de planta y contrata, en circunstancias de que la red de programas del servicio desde 1990 ha tenido un importante desarrollo. Este problema debiera ser considerado por las instancias pertinentes. Ejemplo de ello es que durante 1998 se aprobaron a nivel nacional 48 nuevos proyectos en el área de prevención y rehabilitación de drogas, con fondos de la agenda Social de Gobierno, sin que ello significara mejorar las dotaciones de supervisores de las Direcciones regionales involucradas.

Por lo anterior, se reitera que el incremento de las dotaciones de supervisores es considerado por nuestro servicio una necesidad urgente, ya que la restringida dotación actual acarrea dificultades para cumplir a cabalidad, incluso con las funciones que les son propias.

- \* **SENAME solicitará en el proyecto de presupuesto para el año 2.001 mayor dotación para supervisores regionales.**

**G) Ausencia de seguimiento sistemático desde las instituciones hacia los casos atendidos, lo que limitaría el monitoreo y evaluación de logros de los proyectos.**

- \* Se hace presente que existen actividades ocasionales de este tipo, pero su regularidad implica un encarecimiento de costos de cada proyecto.
- \* **En esta materia, SENAME se comprometa a estudiar, dentro del marco de los estándares actuales de los proyectos, la factibilidad de efectuar seguimiento de casos, a cargo de profesionales independientes, lo que permitiría una más adecuada evaluación.**

**Por otra parte, esta actividad está prevista a mediano plazo, cuando entre en funciones el nuevo Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia a través de la red colaboradora del SENAME y su Régimen de Subvenciones.**

*H) Carencia de un sistema de difusión desde el nivel central hacia las regiones, sobre las metodologías más innovadoras para favorecer el traspaso de experiencias.*

\* SENAME reconoce la importancia de la transferencia del conocimiento adquirido, contando actualmente con una línea de difusión de experiencias y estudio en temas relevantes, en conjunto con las Direcciones Regionales. Esta línea abarca materias como programas de Drogas, Trabajo con Familia, Niños de la Calle, Madres Adolescentes y Explotación Sexual Infantil. Ello ha implicado análisis de sistematizaciones y realización de seminarios, en consonancia con lo sugerido por el Panel. En el caso de la experiencia de CTDA, su sistematización se abordará en el futuro, habiéndose dado preferencia a aquellos programas menos consolidados, al requerir éstos de un mayor apoyo para asegurar su funcionamiento.

\* **En consecuencia, el compromiso concreto de SENAME para 1999, es el de planificar actividades de difusión e intercambio de experiencias técnicas de CTDA para ser desarrolladas durante el año 2.000. Se contempla una sustancial participación de las Instituciones Colaboradoras, tanto en la organización como en la ejecución de las actividades.**

*I) Se perciben debilidades en lo relativo al componente formación de recursos humanos de las Instituciones Colaboradoras, lo que se hace extensivo también a las instancias directivas y supervisoras del servicio en torno a la comprensión de concepciones innovadoras y manejo de metodologías integrales de protección de derechos de la infancia.*

\* El SENAME ha desarrollado dos Seminarios Internacionales en la presente década, en la línea de lo propuesto por el Panel, y ha destinado recursos importantes de modo permanente a la capacitación del recurso humano de las instituciones colaboradoras, tanto profesionales como personal de trato directo, ha financiado estudios con Universidades para medir la calidad de la atención, el estado de los Derechos del Niño, etc.

- \* Asimismo, se ha participado activamente en la discusión en torno a los Planes de infancia en Chile tanto en los niveles regionales como central, y en el caso específico de los equipos profesionales de centros, se promueve y estimula la participación directa en los Consejos Comunales de Infancia en los Municipios en que estos existen, como también en las diversas Comisiones Regionales abocadas a materias de infancia como Maltrato, Violencia, Drogas, etc.
- \* Al respecto es importante señalar que se requiere de recursos de manera estable y en un volumen adecuado, para mantener una política permanente de capacitación de personal de instituciones.
- \* **El compromiso de SENAME en esta materia es continuar implementando los principios de la Convención a través de su política de capacitación, enfatizando las materias más urgentes. Por ejemplo, en 1998 se privilegió la capacitación en intervención y tratamiento del maltrato infantil.**

*J) Se aprecia debilidades en relación a la escasa oferta de las instituciones colaboradoras, que debiera ampliarse a las instituciones y organizaciones con fines de lucro. Asimismo, se sugiere seleccionar las instituciones mediante la evaluación de su desempeño.*

- \* Las limitaciones para ampliar el registro incorporando instituciones con fines de lucro, son de orden legal. Se ha previsto modificar este aspecto a través del proyecto de nuevo Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia a través de la red colaboradora del SENAME y su Régimen de Subvenciones. Lo mismo respecto de la evaluación del desempeño, que operará a través del registro de colaboradores. De todas maneras, en la actualidad, las Direcciones Regionales consideran de algún modo este aspecto antes de dar su aprobación a un proyecto.
- \* **Al respecto SENAME se compromete a la elaboración de los instrumentos pertinentes, que acompañen la operación del mencionado registro de colaboradores, en la medida en que cuente con una unidad de gestión programática.**

*K) El panel aprecia que la entrevista de ingreso a los usuarios podría servir de "filtro" para adecuar y priorizar la demanda del proyecto, así como adecuar la profundidad del diagnóstico a las posibilidades de atención existentes en la red de servicios disponible.*

- \* Esta recomendación no se juzga pertinente, por cuanto la entrevista de ingreso cumple precisamente con dicho objetivo. En cuanto a adecuar la profundidad del diagnóstico a las posibilidades de atención existentes en la red de servicios disponible, la observación sí es pertinente, pero debiera referirse más propiamente a los futuros centros de protección integral de los derechos del niño (CPI), cuya tarea principal es la coordinación con la red de servicios (diagnósticos de derivación).

## **2.4.- RESULTADOS**

### 2.4.1. Aspectos positivos:

**A)** *La meta institucional planteada al inicio de estos proyectos fue la de contar al menos con un CTD ambulatorio por región, lo que se ha alcanzado.*

**B)** *El paso por el centro, en el caso de niños y jóvenes que ingresan por infracción a la ley, constituye un gesto en el que la sociedad da una nueva oportunidad al joven de integrarse a los circuitos ciudadanos.*

**C)** *El objetivo a nivel de propósito es diagnosticar y orientar a jóvenes con problemas psicosociales, sin desarraigarlos del medio social. Una apreciación cualitativa del programa permite suponer que se ha logrado un trabajo exitoso en este ámbito, privilegiando la atención ambulatoria sobre la institucionalizada.*

**D)** *Sobre los efectos en los beneficiarios: En todos los casos, se presenta una recomposición gradual de los proyectos de vida que mantienen los jóvenes, abriendo posibilidades de inserción social, familiar y escolar, así como una adecuación de las expectativas en torno a lo que es viable lograr. Los niños y jóvenes comprenden mejor los hechos traumáticos que han experimentado. Los jóvenes logran ampliar su comunicación, salir de su estado de reserva y mejorar su autoimagen.*

**E)** *A nivel de las familias los efectos se visualizan en que se contribuye a recomponer el espacio afectivo del menor y a evitar que el núcleo continúe deteriorándose.*

**F)** *Desde la perspectiva de los usuarios, el programa CTDA es evaluado positivamente en lo que se refiere a calidad de atención, calidez y apoyo profesional. Los jóvenes perciben que el personal de los centros actúa en consonancia con su situación personal.*

*G) El Programa es particularmente bien evaluado por la población beneficiaria que tiene como causal de ingreso "protección" del joven. Estos perciben que el acto de violencia que vivieron no tiene por qué convertirse en una marca que atravesase sus vidas.*

*H) Desde la perspectiva de los jóvenes beneficiarios, el programa entrega herramientas para enfrentar la realidad familiar en la que les toca vivir.*

#### 2.4.2.- Aspectos deficitarios:

*A) Seria dificultad para conocer con precisión los datos mínimos del Programa como la cobertura anual, ya que los datos que se manejan en la Dirección Nacional, en la Base de Datos del servicio, no parecen confiables.*

\* En este punto, el Panel se refiere a dos cosas, que son registradas mediante instrumentos distintos: las coberturas planteadas por los proyectos en cada una de las etapas y la atención real de casos y sus características. Los casos a atender en cada etapa se encuentran pactados por convenio y la Dirección Nacional posee información más confiable a este respecto, que la que proviene de los casos reales atendidos, la que ha sido difícil de obtener, entre otros aspectos, porque el llenado de las fichas de ingreso y egreso no está condicionado a la entrega de recursos. Por tal motivo, recién en 1998 se ha podido contar con información más completa remitida por los proyectos.

En este punto, es preciso señalar que está en marcha un proceso de modernización de la red informática del Servicio. No obstante, el sistema de información con que cuenta el SENAME fue conocido y evaluado por un experto internacional de ILANUD en 1997, quien recomendó ofrecer pasantías en la materia a países con un menor nivel de desarrollo, concluyendo que nuestro sistema de información era adecuado y eficiente.

\* **SENAME se compromete a estudiar y definir durante el año 2.000 las adecuaciones de registro que amerita el programa de apoyo.**

*B) El Programa solo utiliza indicadores de cobertura de niños, sin considerar el número de familiares que reciben atención.*

- \* El Servicio Nacional de Menores, por mandato legal, tiene como sujeto de atención a los menores de edad. No obstante, siendo éstos sus beneficiarios directos, no se conciben aisladamente, sino que la atención, tanto diagnóstica como interventiva, abarca y debe entenderse como duplicada, en relación con sus familias o adultos responsables del niño.

*C) A 8 años de instalados los CTDA en la red Sename, aún se mantiene la demanda espontánea de internación de niños por parte de sus familias hacia los CTD residenciales, donde se recepciona la demanda y se tramita la internación del niño o joven.*

- \* Debe señalarse que, aun cuando las familias demanden la internación de sus niños en CTD residenciales, o efectúen esta solicitud directamente al Tribunal respectivo, la decisión de internación es una medida JUDICIAL. Hay que tener en cuenta que en nuestro país, la internación como solución de problemas de pobreza está arraigada culturalmente, y su erradicación es un proceso lento que paulatinamente ha ido lográndose, no dependiendo exclusivamente de la existencia o no de Centros de Diagnóstico Ambulatorio.

## **2.5.- ENTORNO**

### 2.5.1. Aspectos positivos:

*A) Un cambio interesante en el entorno en el Programa lo constituye la creación experimental de los Centros de Protección Integral (CPI), por parte del sector Justicia, bajo la idea de redes locales, pronto a implementarse.*

### 2.5.2.- Aspectos deficitarios:

No se registran

## **2.6.- PROYECCIONES**

### 2.6.1. Aspectos positivos:

107

**A) Los CTDA deberían modificarse substancialmente en el futuro, en un contexto de coordinación de instancias regionales y establecimiento de redes locales.**

*El Panel señala que con la experiencia acumulada los CTDA podrían constituirse en un programa que intervenga proactivamente en la comunidad en la promoción de los derechos y superación de las vulneraciones.*

- \* El papel proactivo en pos de los derechos del niño será ejercido en el futuro por los Centros de Protección Integral de los Derechos del Niño. Además, se prevee una línea de financiamiento de proyectos de promoción de los derechos del niño, en el marco del nuevo Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia a través de la red colaboradora del SENAME y su Régimen de Subvenciones.
  
- \* **Se ha elaborado las bases para la presentación de proyectos piloto de CPI. SENAME se compromete a implementar tres de estos proyectos en el año 2.000 .**