

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES (EPG)

RESUMEN EJECUTIVO

SENDA PREVIENE

MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA
SERVICIO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y
REHABILITACIÓN DEL CONSUMO DE DROGAS Y ALCOHOL

PANELISTAS:

María Luisa Maino Vergara (Coordinadora)

Decio Alberto Mettifogo Guerrero

Cristián Andrés Letelier Gálvez

Diciembre 2022 - Junio 2023



EVALUACIÓN DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES: RESUMEN EJECUTIVO SENDA Previene

La evaluación presentada en este informe fue elaborada por un Panel de Evaluación integrado por profesionales externos/as e independientes seleccionados/as. Los juicios evaluativos y recomendaciones aquí contenidas pertenecen a los y las autores/as y no necesariamente son compartidas por la Dirección de Presupuestos ni el Ministerio de Hacienda.

Este documento se encuentra disponible en la página web de la Dirección de Presupuestos: <https://www.dipres.gob.cl/>

Fecha de publicación: Agosto 2023

NOMBRE PROGRAMA: SENDA Previene
AÑO DE INICIO: 2000
MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio del Interior y Seguridad Pública
SERVICIO RESPONSABLE: Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del consumo de Drogas y Alcohol.

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2019-2022

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2023: \$7.792 millones

1. Descripción general del programa

El Programa SENDA Previene en la Comunidad tiene su origen en el programa piloto Sistema Comunal de Prevención (SISCOP), formulado sobre la base de un modelo para desarrollar trabajo de prevención del consumo de drogas en distintas comunas de Chile. Este programa piloto comenzó a implementarse el año 2000. Durante el 2001 cambió su nombre a CONACE PREVIENE en la Comuna, y finalmente, tras la institucionalización del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA) en el año 2011¹, el 2012 adoptó el nombre de SENDA Previene en la Comunidad².

Actualmente, SENDA Previene cuenta con una implementación territorial de más de 20 años a nivel comunal, con presencia en 241³ comunas distribuidas en las 16 regiones del país al año 2022. La instalación de SENDA Previene se lleva a cabo mediante el financiamiento de equipos técnicos instalados en los municipios a través de la suscripción de Convenios de Colaboración Técnica y Financiera con SENDA. Además, la implementación a nivel local está guiada por Orientaciones Técnicas que rigen para todos los municipios, las cuales se encuentran en los convenios.

Desde su origen, el objetivo general o foco de SENDA Previene ha tenido modificaciones y ajustes en diferentes oportunidades. Adicionalmente, hasta el año 2022 éste era considerado como una iniciativa social⁴ y no un programa social. Esto explica que el análisis de información llevado a cabo por el panel identificara la inexistencia de una Matriz de Marco Lógico (MML) adecuada a los propósitos de la evaluación. Debido a esto, en conjunto con la Institución se acordó una matriz que refleja lo que el Programa hace en la actualidad, la cual está definida por los siguientes objetivos y componentes.

Objetivos de Fin y Propósito.

¹ SENDA fue creado el 21 de febrero de 2011 por la ley N° 20.502 y conforme a lo establecido en el decreto con fuerza de ley N° 2-20502 que creó la planta funcionaria, iniciando sus funciones el 1 de octubre de 2011 y está radicado en el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

² Caris, L.; Selamé, T.; Agurto, M^a I (2000) Modelo operativo de sistemas comunales de prevención de drogas: la experiencia de Chile. ADICCIONES, 2000 Vol.12 Núm. 4; SENDA (2017) Estrategia Nacional de Fortalecimiento Comunal disponible en <https://www.senda.gob.cl/wp-content/uploads/2019/07/EstrategiaComunal2017.pdf>.

³ Número en base a última información enviada por SENDA que incluye todos los convenios firmados hasta diciembre de cada año. En este caso hasta diciembre del 2022. Si se considera información inicial que contempla no solo los convenios firmados si no también otras variables como meses de implementación y conformación de equipos, SENDA señala que este valor es de 231.

⁴ A partir del año 2014, en el proceso de seguimiento de programas sociales se hizo una distinción entre programas e iniciativas sociales, considerando estas últimas como aquellas que, si bien no se ajustan estrictamente a la definición de programa social, sí corresponden a un beneficio social que se entrega a una población (MDS, 2017). En las reuniones se ha señalado que desde el 2020 no existe la diferenciación entre iniciativa y programa social. La construcción de la MML era necesaria para el diseño tanto de iniciativas como programas sociales, solo que las primeras no tenían la exigencia de pasar por evaluación ex ante

Fin: Contribuir a la reducción de incidencia y prevalencia del consumo de alcohol y otras drogas de niños, niñas, adolescentes y adultos del país.

Propósito: Comunas con capacidades preventivas fortalecidas para el consumo de alcohol y otras drogas.

Descripción de los componentes

La MML considera 3 componentes:

Componente 1: Asesoría técnica para el desarrollo del plan de trabajo preventivo local.

Corresponde al apoyo y asistencia técnica brindada por los equipos SENDA Previene a los equipos municipales para la formulación y ejecución del plan preventivo local, incluyendo la oferta de SENDA⁵. De esta forma, considera actividades propias del Programa (formulación y ejecución del plan preventivo local) como otras asociadas a la ejecución de otros programas de la oferta preventiva de SENDA en el territorio.

Una de las principales actividades asociadas a este componente y que resulta clave para lograr una adaptación territorial y pertinencia de la oferta preventiva, es la realización de los diagnósticos comunales, que deben realizar los equipos SENDA Previene. Estos diagnósticos se han realizado de distintos modos en el periodo evaluado. Sin embargo, en los últimos años, se han basado en la “Encuesta de Juventud y Bienestar” aplicada a estudiantes de segundo medio de Establecimientos Educacionales (EE) de cada comuna⁶. Esta encuesta permite conocer los niveles de consumo de distintos tipos de drogas, los factores de riesgo y los factores protectores a nivel familiar, escolar y comunitario.

A partir de la información proveniente de la encuesta y de otros insumos provenientes desde el territorio, los equipos elaboraban y/o actualizan los planes de trabajo preventivo local⁷ que identifican estrategias de instalación de competencias para la prevención del consumo de drogas y alcohol en el ámbito comunal, donde se incluyen acciones concretas a realizar por el equipo SENDA Previene o en coordinación con el intersector. Además, los equipos apoyan la elaboración de los planes de trabajo de la oferta preventiva disponible por SENDA en el territorio. Al igual que en el diagnóstico, en los últimos años los planes de trabajo preventivo se han enfocado en niños, niñas y adolescentes (NNA) utilizando como base la información levantada en la “Encuesta de Juventud y Bienestar”.

Adicionalmente, dentro de este componente para fortalecer el trabajo colaborativo se desarrollan y fortalecen las mesas comunales de droga en las que participan representantes municipales, de salud, educación, infancia, de seguridad y de organizaciones de la sociedad civil, entre otras. En estas se analiza la información diagnóstica local, pero también se desarrollan planes de trabajo en conjunto. Además, de la coordinación de esta mesa, se espera que el equipo SENDA Previene participe de otras instancias de trabajo intersectorial en la comuna como: Consejo Comunal de Seguridad Pública y otras mesas generadas por instituciones en relación con la temática.

⁵ Dentro de esta oferta se consideran los siguientes programas: PrePARA2, Desarrollo de Competencias sociales y emocionales en NNA (Ex Elige vivir sin Drogas), Programa trabajar con calidad de vida y programa Parentalidad.

⁶ Entre 2019 y 2021, la encuesta Juventud y Bienestar se aplicó en 234 comunas, con más de 212.000 respuestas completadas correctamente por parte de estudiantes de II° medio, con una representación cercana al 96% de la población escolar del país.

⁷ Estos planes se elaboran a nivel local sobre la base de las Orientaciones Técnicas.

De este modo, las acciones se han centrado en los últimos años en NNA⁸ a través principalmente del trabajo con EE⁹, aunque se trabaja también con otras comunidades a través de la oferta programática de SENDA en el territorio y de forma directa a través de la aplicación del Índice de Movilización Comunitaria (IMC) que busca medir el nivel de preparación de las comunidades donde los equipos de SENDA Previene implementarán iniciativas de movilización comunitaria. La medición se efectúa mediante la realización de entrevistas a actores clave del barrio, que son representativos de dicho territorio.

Componente 2: Actividades de promoción y difusión con contenido preventivo para el consumo de alcohol y otras drogas.

En la implementación del Programa destacan las actividades de difusión y/o promoción de contenido preventivo, las que muchas veces tiene su origen en planes definidos a nivel central¹⁰, o se definen en el equipo o en las coordinaciones que existan en cada comuna¹¹. Estas incluyen también, actividades promocionales y de difusión como charlas, talleres, conversatorios y jornadas con el fin de sensibilizar a toda la comunidad en esta materia, abriendo espacios de conversación y reflexión.

Componente 3: Actividades de capacitación para el desarrollo de competencias preventivas para el consumo de alcohol y otras drogas.

Finalmente, se consideran las capacitaciones para el desarrollo de competencias preventivas para el consumo de alcohol y otras drogas, la realización de estas considera la detección de las necesidades de capacitaciones de los actores locales, la definición de las capacitaciones y la ejecución de estas. En algunos casos son realizadas a actores claves de diversas organizaciones o instituciones, que debido al rol que juegan tienen la capacidad de transmitir las a diferentes grupos específicos.

Población objetivo y personas beneficiarias efectivas

La Institución ha definido como población la unidad “comuna”, como una aproximación a la idea de comunidad. Así, la población potencial del Programa viene dada por la totalidad de comunas del país.

La población objetivo, por su parte, entendida como aquellas comunas que se espera en el corto y mediano plazo atender, son aquellas comunas con las que se firma un el Convenio de cooperación entre SENDA y el municipio. En un inicio como criterio de focalización se utilizó la

⁸ Orientaciones técnicas para la implementación de la iniciativa SENDA Previene 2023.

⁹ Las Orientaciones Técnicas 2020 establecen que “con el objeto de optimizar los recursos técnicos y financieros, y adaptar sus políticas públicas y programas a la actualidad nacional, y de cada comuna, se ha optado por implementar y desarrollar el Programa SENDA Previene en la comunidad, en coordinación con el plan nacional Elige Vivir sin Drogas, los cuales se enfocarán en prevenir el consumo de drogas en niños, niñas y adolescentes, sobre la base de un diagnóstico profundo y preciso de cada comunidad escolar y también sobre el diseño de una estrategia especial y apropiada”, A su vez, las Orientaciones Técnicas 2022 señalan que aunque la población objetivo corresponde a la comunidad en su conjunto, en aquellas comunas donde esté inserto el SENDA Previene, considerando que ella difícil de abarcar, tanto por su tamaño y diversidad, se hace necesario focalizar el trabajo en los siguientes aspectos: Usando información comunal respecto a la concentración de problemas de drogas en barrios específicos. Identificando y convocando a actores comunales relevantes (organizaciones sociales, organizaciones territoriales y diferentes líderes dentro de la comuna). Identificando y convocando a establecimientos educacionales y a sus respectivas comunidades educativas donde se concentren factores de riesgo y factores protectores para prevenir el consumo de alcohol y otras drogas en niños, niñas y adolescentes.

¹⁰ Cuatro campañas anuales definidas a nivel nacional.

¹¹ Como Consejo Comunal de Seguridad Pública, mesas asociadas a la prevención del consumo de alcohol y otras drogas, reuniones y otras instancias públicas o privadas asociadas a la prevención del consumo de alcohol y otras drogas, entre otras.

población de las comunas, pero en el transcurso del tiempo dicho criterio dejó de emplearse. De esta forma, el aumento de cobertura no responde a una planificación específica, sino a la limitación presupuestaria y en los casos en que el presupuesto ha permitido la inclusión de nuevos municipios, se han seleccionado comunas en las cuales la autoridad a través de un oficio ha solicitado a SENDA la instalación del Programa en su comuna y que por lo tanto se encuentran en una “lista de espera” de presupuesto disponible para esto.

El siguiente cuadro muestra la población potencial y objetivo del Programa, considerando el número total de comunas del país (población potencial) y las comunas a las que SENDA Previene se propone llegar (población objetivo).

Cuadro 1: Población Potencial y Objetivo Período 2019-2022 (comunas)¹²

Año	Población Potencial	Población Objetivo	Población Objetivo respecto de la Potencial (%)
2019	346	227	65,6%
2020	346	225	65,0%
2021	346	227	65,6%
2022	346	241	69,7%
% Variación 2019-2022	0%	6,17%	

Fuente: Elaboración propia en base a información enviada por SENDA.

De acuerdo con las especificaciones señaladas, y entendiendo que la especificación de “comuna” es una aproximación vaga a un concepto más específico de comunidad (donde existe el problema de déficit de capacidades preventivas para el consumo de alcohol y drogas), resulta relativamente claro que la forma de caracterizar la comuna es por medio de la población que habita o trabaja en dicha comuna, especialmente en aquellas variables que podrían guardar relación con el problema de falta de capacidades.

Desde esta perspectiva y considerando que SENDA Previene realiza “un trabajo preventivo de carácter local, con acciones enfocadas mayoritariamente en promoción y prevención universal dirigidas a la población general de la comuna, buscando fortalecer los factores protectores”, es posible identificar la población potencial como la totalidad de la población del país, y la población objetivo, como aquella con la cual los equipos de SENDA Previene desarrollan sus actividades, es decir, donde existen los convenios.

Llevados los datos del cuadro anterior al número de habitantes, el siguiente cuadro muestra el nivel de población potencial y objetivo para el periodo de evaluación.

Cuadro 2: Población Potencial y Objetivo Período 2019-2022 (habitantes)

Año	Población Potencial	Población Objetivo	Población Objetivo respecto de la Potencial (%)
2019	19.107.216	17.841.042	93,4%
2020	19.458.310	18.003.690	92,5%
2021	19.678.363	18.381.939	93,4%
2022	19.828.563	18.617.740	93,9%
% Variación 2019-2022	3,8%	4,4%	

Fuente: Elaboración propia en base a información enviada por SENDA y Estimaciones de Población INE.

¹² Población en base a última información enviada por SENDA que incluye todos los convenios firmados hasta diciembre de cada año. En este caso hasta diciembre del 2022.

Resulta interesante observar que la cobertura de la población potencial vista desde esta perspectiva aumenta desde poco menos del 70% a más de un 90%. Ello da cuenta de que los criterios iniciales de focalización del Programa han tenido un impacto en la cobertura, por medio de la selección de comunas con mayor cantidad de población.

Sin embargo, aunque la población potencial puede efectivamente identificarse con la población total del país, la población objetivo responde más bien a una focalización en función no solo de las comunas con las que se suscriben los convenios técnico-financieros, sino también con las comunidades específicas que se planifica atender. Para esto es necesario operacionalizar el concepto de comunidades e identificar criterios de focalización para el trabajo con éstas.

Identificación de las fuentes de financiamiento

El presupuesto de SENDA Previene el año 2023 alcanza el monto de \$7.792 millones de pesos. El Programa no recibe financiamiento de otras instituciones públicas identificadas en la Ley de Presupuesto.

En el periodo de evaluación, se observa una disminución del presupuesto del Programa de un 6,7%. Esto se condice con la realidad presupuestaria de la Institución, ya que el presupuesto de SENDA ha disminuido un 6,5% entre los mismos años. Esta reducción en el presupuesto se explicaría principalmente por la contingencia relacionada con la pandemia provocada por COVID-19, que llevó a que durante este periodo aumentarán los gastos asociados a transferencias con foco en apoyar monetariamente a las personas y familias que vieron reducidos sus ingresos producto la pandemia. Además, se observa que la participación del presupuesto SENDA Previene en el presupuesto total de la Institución se ha mantenido relativamente estable durante el periodo evaluado, siendo en promedio 9,4%.

Cuadro 3: Presupuesto asignado al programa en Ley de Presupuestos, 2019-2023 (miles de \$2023)

Año	Presupuesto total del programa con fuentes identificadas en Ley de Presupuestos*	Presupuesto del programa proveniente de la Institución Responsable** (a)	Presupuesto Total Institución Responsable (b)	Participación del programa en el presupuesto de la Institución Responsable (%) (a/b)
2019	8.350.145	8.350.145	89.018.783	9,38%
2020	8.286.415	8.286.415	89.992.302	9,21%
2021	8.274.405	8.274.405	87.622.162	9,44%
2022	7.785.006	7.785.006	81.041.296	9,61%
2023	7.792.837	7.792.837	83.269.590	9,36%
% Variación 2019-2023	-7,1%	-6,7%	-6,5%	

Fuente: Elaboración propia en base a información enviada en Anexo 4.

Finalmente, es importante señalar que el SENDA Previene cuenta con aportes de las municipalidades en las que se implementa el Programa, las cuales pueden aportar recursos propios para el correcto desarrollo de este. También, existen aportes en presupuesto de otras instituciones públicas y privadas y de fondos concursables, tales como: FNDR, Fondo de fortalecimiento de Organización de Interés Público, INJUV, entre otros.

2. Resultados de la Evaluación

Justificación del Programa

La revisión de la documentación del Programa no permitió identificar la existencia previa de una definición, identificación y cuantificación clara del problema público que SENDA Previene busca abordar. Sin embargo, con el fin de la presente evaluación, se trabajó con la Institución Responsable en la definición del problema y de la MML.

Se ha identificado que el problema al cual el Programa busca contribuir es la alta incidencia y prevalencia del consumo de alcohol y otras drogas en niños, niñas, adolescentes y adultos del país. Problema que se sustenta en la evidencia existente tanto a nivel nacional como internacional.

A nivel internacional, el Informe Mundial de Drogas 2021 señala que, alrededor de 275 millones de personas consumieron drogas en todo el mundo en el último año y más de 36 millones de personas sufrieron trastornos por su consumo. Adicionalmente, se plantea que, a nivel mundial está previsto que el número de personas que consumen drogas aumente en un 11% para el año 2030 debido solamente a los cambios demográficos, aumento que se concentraría mayormente en los países de ingreso bajo.

A nivel nacional, SENDA realiza periódicamente dos estudios (Estudio Nacional de Drogas en Población General de Chile y el Estudio Nacional de Drogas en Población Escolar) que permiten tener información epidemiológica actualizada sobre la situación de consumo de drogas y alcohol en nuestro país. El análisis de estos estudios permite observar para la población general que, la prevalencia del consumo de drogas y alcohol se ha ido estabilizando o presentando leves mejoras en los últimos años. Una situación similar se observa para el caso de la población escolar, donde el uso ha tendido a bajar o estabilizarse en las últimas mediciones. Sin embargo, aún las cifras se encuentran en niveles altos, lo que implica tanto costos económicos como sociales para el país.

De acuerdo con un estudio del Departamento de Salud Pública de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2019) en el 2014 en Chile se produjeron, en promedio, 36 muertes diarias vinculadas al consumo de alcohol, un total de 13.260 muertes al año, lo que representa el 13% del total de muertes ocurridas ese año en el país. Además, el consumo de esta sustancia le cuesta a Chile 1,5 billones de pesos (\$1.488.776.225.023). De estos, los costos en salud llegan a alrededor de 447.937 millones de pesos, y los asociados al crimen y violencia (que incluye accidentes de tránsito, costos de litigación y justicia, costo de daños y robos sobre la propiedad, entre otros) se estiman en 231.388 millones.

De esta forma, la evidencia muestra que, a pesar de los avances en los últimos años, el consumo de alcohol y drogas sigue siendo un problema vigente en nuestro país. Esto mostraría la relevancia del problema general que aborda el Programa y por lo tanto justificaría la intervención del Estado.

Sin embargo, aunque existe consenso en la necesidad de abordar este problema, no se ha definido explícitamente el problema específico que aborda el Programa aun cuando el propósito planteado por la Institución (*Comunas con capacidades preventivas fortalecidas para el consumo*

de alcohol y otras drogas) indica que el problema a abordar sería que las comunas no tienen o presentan bajas capacidades para prevenir adecuadamente el consumo de drogas y alcohol¹³.

Respecto a la estrategia mediante la cual el SENDA Previene se hace cargo del problema identificado, a través de la información levantada, se observa que se plantea como fundamental el trabajo a través del Municipio (instalación de Previene en Municipio y foco en instalación de la temática en los instrumentos de planificación municipal), para la implementación de una estrategia de prevención con las distintas comunidades presentes en la comuna.

En relación a esto, la estrategia de prevención basada en la comunidad contaría con evidencia respecto a su efectividad, puesto que la capacidad preventiva corresponde a un atributo comunitario y no individual. Así, se plantea que existe una correcta vinculación entre el objetivo a nivel de fin y de propósito, según lo corrobora la literatura y evidencia al respecto.

Sin embargo, se observa que más allá de lo declarado y que la definición de los componentes responden de manera coherente a una estrategia de abordaje local y comunitario del problema, las acciones desarrolladas por los equipos SENDA Previene, en los años incluidos en la evaluación, no estarían apuntando totalmente a una prevención basada en la comunidad. Actualmente, se observa que la estrategia apunta a un trabajo con las comunidades, principalmente con las comunidades educativas, para profundizar en el problema a nivel local y a partir de esto desarrollar acciones, las cuales son recibidas por la comunidad. Es decir, se observa que el Programa promueve una participación, pero las acciones no apuntan a generar una relación sistemática con las diferentes comunidades, que permita el fortalecimiento de estas y que la comunidad tenga una participación activa en el levantamiento de necesidades, diseño e implementación de las diferentes iniciativas a nivel local.

En este sentido, el panel considera importante profundizar en la estrategia y en la forma en que se incluye a la comunidad. Junto a los avances observados en cuanto a la población escolar a través de la implementación del modelo islandés *Planet Youth*, desde el año 2022 se observa que se han llevado a cabo esfuerzos relevantes para abordar esta situación, a través de la generación del Modelo para la Prevención Comunitaria del Consumo de Alcohol y otras Drogas y del fortalecimiento del IMC.

Finalmente, a pesar de que la evidencia muestra que existen brechas en la magnitud del consumo de drogas entre hombres y mujeres, la evaluación ha permitido identificar que la dimensión de género aparece ausente en la estrategia. Tampoco se observan distinciones en las características de las actividades propuestas considerando esta dimensión.

Implementación del programa

Tal como se ha señalado, la estrategia a utilizar para la producción de los componentes y logro del propósito consiste en desarrollar el trabajo preventivo a través del Municipio con las distintas comunidades en un trabajo intersectorial. Para ello, la estrategia de instalación del Programa en las municipalidades (convenios con ellas) es consistente con el propósito y prioridades definidas.

Sin embargo, el tipo de acciones desarrolladas no parecen reflejar el foco puesto en el desarrollo de capacidades preventivas y el trabajo con comunidades. Se observa que a pesar de que existe una implementación adecuada de algunos aspectos considerados en la estrategia, como la

¹³ La capacidad preventiva puede entenderse en esta evaluación como la capacidad para la promoción, generación y fortalecimiento de una cultura y acciones de prevención.

implementación de la oferta preventiva de SENDA, o aquellas actividades de capacitación asociadas al componente 3 que estarían dirigidas al desarrollo de competencias preventivas para el consumo de alcohol y otras drogas; un importante grupo de acciones consisten en gestión de redes, pero no permiten afirmar que se está trabajando en la generación de capacidad preventiva o desarrollando prevención comunitaria.

Adicionalmente, la heterogeneidad de las actividades implementadas por cada equipo en el territorio dificulta evaluar si las actividades realizadas a nivel comunal tendrían un foco en el desarrollo de capacidades preventivas y el trabajo con comunidades. Aunque existe un marco general¹⁴ para la implementación del Programa y el desarrollo de las actividades, también se ha señalado como relevante la existencia de un rango de flexibilidad para su ajuste a las necesidades de cada territorio, esto con el fin de asegurar la pertinencia. Sin embargo, se observa que los lineamientos para la implementación emanados de las Orientaciones Técnicas no serían suficientes, lo que se refleja en una gran diversidad en la implementación de las actividades asociadas a los diferentes componentes. El Estudio Complementario profundiza en esta heterogeneidad, mostrando que solo un 12% de los equipos habían realizado o actualizado el diagnóstico el año 2022. Además, mientras un 78% había elaborado un plan de trabajo preventivo a partir de la “Encuesta de Juventud y Bienestar” el 2022, solo un 31% había elaborado un plan que considerara a otros grupos. Finalmente, mientras un 65% de los equipos señalan que contaban con un plan de difusión, más allá de las actividades originadas a nivel central, solo un 56% señala que elaboró un plan de capacitaciones.

De esta forma, se considera necesario robustecer las Orientaciones Técnicas que guían la implementación, permitiendo que estas cuenten con la flexibilidad necesaria para asegurar la pertinencia de las acciones pero que contengan lineamientos mínimos para orientar las actividades que son parte de cada componente. Estas deben apuntar a asegurar que las actividades llevadas a cabo se enfoquen en los objetivos del Programa y se prioricen aquellas basadas en evidencia con foco en las distintas comunidades que SENDA Previene busca atender. Además, debe ponerse el foco en la calidad y resultados más que en la cantidad de acciones que se llevan a cabo en cada comuna.

Finalmente, y considerando la relevancia que tiene en el quehacer de los equipos SENDA Previene las actividades relacionadas con el apoyo a la ejecución de los programas de la oferta preventiva de SENDA en la comuna, el Estudio Complementario muestra que las actividades relacionadas con la gestión de la oferta preventiva son aquellas a las que se dedica un mayor porcentaje de tiempo¹⁵, seguido por el trabajo con el intersector¹⁶. Esto es relevante considerando que la falta de presupuesto y profesionales se plantean como las principales dificultades para implementar estrategia de prevención comunitaria en comunidades y barrios (77,6% y 53,8% respectivamente). Es decir, la dedicación a estas actividades pudiera disminuir los esfuerzos posibles de realizar, por parte de los equipos, para la realización de trabajo con las comunidades.

Por último, si bien el Programa se enfoca en el trabajo con diferentes comunidades para contribuir a la reducción de incidencia y prevalencia del consumo de alcohol y otras drogas de niños, niñas,

¹⁴ La implementación a nivel local de programas e iniciativas de SENDA está guiada por orientaciones técnicas del programa que rigen para todos los municipios, encontrándose contenidas además en los convenios de colaboración suscritos entre SENDA y los municipios, los cuales son ajustados cada año. Estas orientaciones técnicas son generadas a nivel central, ya que a pesar de que la implementación depende del nivel comunal, el diseño y estrategia de implementación depende del nivel central de SENDA.

¹⁵ A partir de Estudio Complementario se puede determinar que el porcentaje dedicado a la gestión de la oferta preventiva de SENDA en la comuna corresponde a un 42% del tiempo total dedicado a la producción del componente 1, lo que es igual a un 25,5% del tiempo total.

¹⁶ A partir de Estudio Complementario se puede determinar que el porcentaje dedicado al trabajo con el intersector corresponde a un 35% del tiempo total dedicado a la producción del componente 1, lo que es igual a un 21,7% del tiempo total.

adolescentes y adultos del país se observa que, en los años incluidos en la evaluación, se ha centrado en la implementación de acciones con foco en NNA. Esto ha ido en desmedro del trabajo con otras comunidades territoriales que deberían ser incluidas. Tanto el diagnóstico como los planes preventivos de trabajo local asociados al Componente 1, como las actividades de difusión y promoción del Componente 2 y las capacitaciones del Componente 3 se han enfocado mayoritariamente en este grupo. Focalización que no ha sido explícita ni para la cual se observen criterios de priorización.

En relación con las actividades que se destacan por su foco en el desarrollo de capacidades preventivas y/o trabajo con otras comunidades, el panel valora positivamente el fortalecimiento que se ha observado desde el 2022 del trabajo con comunidades que ha derivado en la actualización del “Modelo para la prevención comunitaria del consumo de alcohol y drogas” y en una decisión de aumentar las comunas y barrios con IMC, lo cual se considera positivo ya que ha permitido trabajar con comunidades más allá de las educativas. Además, la implementación del IMC es clave para tener un mayor conocimiento del territorio y de esta forma centrar las acciones en aquellas comunidades territoriales cuyos efectos del problema o necesidad les impacta en mayor medida, es decir para priorizar las comunidades a trabajar en cada barrio y comuna.

En términos de estructura organizacional el Programa se inserta en el Área de Gestión Territorial, dependiente de la División Territorial del Nivel Central de SENDA. Luego, a nivel regional, existe un encargado territorial y en algunos casos uno o más gestores territorial.

Finalmente, se encuentran los equipos a nivel local que son contratados en el marco del Convenio de colaboración entre SENDA y la Municipalidad. La conformación de los equipos a nivel municipal puede adoptar diferentes formas dependiendo de la cantidad de profesionales SENDA Previene en el territorio¹⁷, si se implementa o no otra oferta preventiva en la comuna y si existen aportes del municipio para la contratación de equipo¹⁸. Además, a pesar de que en las Orientaciones Técnicas se especifican los profesionales a contratar con recursos SENDA, señalando el programa en el cual se desempeñan¹⁹, el perfil y las funciones del cargo, los profesionales de los diferentes programas de prevención de SENDA en las comunas actúan como un solo equipo con distintas responsabilidades dependiendo del rol y programa en el cual se desarrollan. Dentro de este equipo, siempre el profesional contratado como coordinador a través de SENDA Previene cumple el rol de coordinación comunal, lo cual queda reflejado en los Convenios donde entre los perfiles de profesionales para SENDA Previene se señala la contratación del “Coordinador comunal”. Esto permite asegurar la existencia de un trabajo coordinado entre los profesionales para la implementación de los diferentes programas, pero también lleva a que existan límites difusos entre las responsabilidades asociada a SENDA Previene y a los otros programas.

De este modo, se observa que existe una gran heterogeneidad entre los equipos a nivel local y que la cantidad de profesionales no guarda necesariamente relación con criterios vinculados a la población de la comuna o magnitud del problema. Tampoco se observa una relación entre el número de actividades realizadas²⁰ o la calidad de estas y el tamaño y composición de los equipos. Por lo tanto, resulta fundamental avanzar en un análisis que permita contar con información objetiva respecto al tamaño óptimo de los equipos en cada contexto y así avanzar

¹⁷ A través de la base “inf_RRHH_intervención” es posible observar que los equipos varían entre 1 y 8 personas.

¹⁸ A través de la base “inf_RRHH_intervención” se observa que mientras algunos equipos son fortalecidos con recursos del municipio un 34% no recibe aportes municipales para este fin.

¹⁹ Senda Previene, PrePARA2, Parentalidad, etc.

²⁰ Bases “Actividades Extraprogramáticas” y inf_RRHH_intervencion”.

en la elaboración de criterios que permitan determinar la composición óptima del equipo para los territorios.

En relación con el seguimiento del Programa, este se da principalmente a través del “Informe Técnico Semestral” el cual se genera automáticamente con los datos que ingresan los equipos a nivel comunal en Sistema de Gestión Territorial (SIGTE). Es importante señalar que la carga de información por parte de los equipos locales es una actividad clave dentro de los tres componentes identificados en la MML. Sin embargo, a pesar de que se dispone de una gran cantidad de información, de procesos establecidos para el monitoreo y seguimiento y de manuales y apoyos para el registro de la información, se observa que los sistemas de seguimiento para la mejora continua resultan insuficientes para la medición del desempeño. Esto se debe principalmente a los datos que son levantados y la forma en que estos son registrados, a la ausencia de indicadores que permitan hacer seguimiento y medir resultados a nivel de propósito y al formato de los Informes Técnicos Semestrales.

Además, a partir de la revisión de la documentación disponible, es posible establecer que no existe un análisis desde la perspectiva de género. SENDA Previene no ha incorporado la perspectiva de género en la definición de sus componentes ni en ningún otro elemento asociado a su implementación como las Orientaciones Técnicas. Sin embargo, en los últimos años se han realizado avances en esta línea como la reciente creación de una Unidad de Género en el Servicio; también desde el 2023 para los diferentes programas se comenzó a identificar el género de los beneficiarios y no el sexo y se han realizado capacitaciones a los equipos SENDA en la temática. Estos últimos avances podrían llevar a explicar que, a pesar de que no se observa la inclusión de la perspectiva de género en la definición de componentes ni en las Orientaciones Técnicas, los equipos a nivel comunal sí señalan contar con lineamientos de inclusión y perspectiva de género para el desarrollo de su trabajo en el territorio. Respecto a esto, el Estudio Complementario mostró que un 68% de los encuestados contestó que sí cuentan con lineamientos para la inclusión de la perspectiva de género en su trabajo en el territorio.

Desempeño del programa

Eficacia y Calidad a nivel de componentes

A nivel de eficacia del Componente 1 se definieron 2 indicadores. El primero corresponde a porcentaje de comunas que desarrollan al menos el 75% de las actividades planificadas en el plan de trabajo preventivo local. Este indicador permite evaluar la capacidad de ejecutar lo planificado por los equipos a nivel local. El segundo indicador, corresponde al porcentaje de comunas que se vinculan con 3 o más instituciones del intersector²¹. Las instituciones del intersector corresponden a todas las entidades públicas y organizaciones civiles que operan en el ámbito local. De esta forma, este indicador permite evaluar la relación de SENDA Previene con otras instituciones, lo que es fundamental para vincular y socializar las acciones que implementa el Programa en el territorio.

Los resultados evidencian un nivel adecuado de cumplimiento en relación con la ejecución de las actividades del plan de trabajo preventivo local y la articulación con el intersector. En relación con el primer indicador, se observa que el porcentaje de comunas con una ejecución del 75% de

²¹ Se entiende que un equipo SENDA Previene está vinculado con el intersector cuando existe voluntad de coordinar esfuerzos y recursos con otras entidades locales para el logro de un objetivo compartido, que desde la perspectiva de los Equipos SENDA Previene, sea funcional para la implementación de acciones y programas de prevención, tratamiento e integración social del consumo de drogas y alcohol. Esta voluntad se expresa mediante la firma de una carta donde representantes de ambas entidades y firman un documento que declare la existencia de dicho vínculo y establezca las obligaciones de cada una de las partes involucradas

las actividades se ha mantenido constante, siendo 78,1% el 2019 y 75% el 2022. Sin embargo, dado que este indicador se construye en base a actividades relacionadas con los otros programas preventivos de SENDA como PrePARA2, Parentalidad y Trabajar con Calidad de Vida y también con iniciativas como el IMC, cada comuna posee diferentes actividades planificadas que dependen de los programas preventivos presentes en su territorio. Esto lleva a que no sea posible analizar si el porcentaje de logro se debe a SENDA Previene o al trabajo de los otros programas.

En relación con el segundo indicador, se observa que el porcentaje de logro ha disminuido de 97,4% a 93,5% entre el 2020 y el 2022. Al analizar estas vinculaciones, es posible identificar una gran diversidad de instituciones con las cuales se vinculan los equipos SENDA Previene a nivel local. Sin embargo, se advierte que se han priorizado aquellas con foco en NNA en línea con lo ya planteado respecto al foco no explícito en este grupo. Respecto a este indicador, se plantea la necesidad de avanzar en una mayor precisión de las instituciones críticas o útiles para la acción preventiva local. El Estudio Complementario entrega antecedentes preliminares acerca de esto, mostrando que un 84% de los equipos señalan que la vinculación con la Corporación Municipal de Educación es clave para los objetivos del Programa, seguido por la Dirección de Desarrollo Comunitario (74%) y la Dirección de Seguridad (53%).

Finalmente, es importante señalar que no se cuenta con indicadores que permitan medir la pertinencia del plan preventivo local, elemento clave en el diseño y estrategia del Programa.

A nivel de Componente 2 se identificaron 3 indicadores. El primero muestra el porcentaje de comunas que desarrollan al menos 6 actividades de promoción y difusión²². El segundo y tercer indicador se basan en el IMC, específicamente en las dimensiones de “Conocimiento de las acciones preventivas” y “Conocimiento del problema”.

En relación con el primer indicador, el porcentaje de comunas que ha implementado 6 o más actividades de difusión y promoción disminuyó levemente entre el 2019 y 2022 pasando de 64,5% a 60,6%. De la revisión de la base de datos se observa una alta disparidad en las actividades informadas bajo este rótulo. En base a los resultados, es posible observar que, si bien el indicador permite evidenciar un nivel de logro de este componente que es importante y que puede mejorarse, no considera la heterogeneidad, logro ni calidad de las actividades realizadas. Tampoco permite medir el porcentaje de actividades realizadas en relación con las planificadas. Respecto a esto, el Estudio Complementario muestra que un 63% de los equipos señalan que elaboraron un plan de difusión y promoción, sin embargo, no se cuenta con información sistematizada de estos y del logro y calidad de las actividades incluidas en el plan.

Los indicadores vinculados al IMC muestran que el porcentaje de comunas que han mejorado su conocimiento de las acciones preventivas entre la medición ex ante y ex post del índice ha disminuido en los últimos años, pasando de 86,7% el 2019 a 42,9% el 2022; mientras que el porcentaje de comunas que han mejorado la dimensión de conocimiento del problema ha mejorado entre el año 2019 y 2022 (60% y 80,7% respectivamente). Sin embargo, es importante considerar que la implementación del IMC aún es incipiente, dado que se observa un número menor de comunas que lo han implementado y por lo tanto las mediciones acá presentadas no reflejan una realidad extrapolable a todas las comunas. Tampoco es clara la forma en que estas dimensiones son impactadas por el componente. Frente a estas dificultades conceptuales, se

²² Para el cálculo, SENDA utilizó todas las actividades extraprogramáticas con foco en prevención incluidas en SIGTE, debido a que el foco de estas actividades extracurriculares es la difusión y promoción con contenido preventivo.

recomienda eliminar los indicadores asociados al IMC y mantener la medición únicamente a nivel de propósito.

Finalmente, para el Componente 3 se cuenta con un indicador de eficacia que mide el porcentaje de comunas que desarrollan al menos 7 actividades de capacitación. Respecto a estas, se consideran exclusivamente las capacitaciones realizadas en los EE, sin considerar aquellas que se realizan en otras comunidades. Respecto a este indicador, es posible observar que un número bajo de comunas desarrollan 7 o más actividades de capacitación, porcentaje que ha disminuido entre el año 2019 y 2022 de 22,1% a 18,5%.

Es importante señalar que la MML desarrollada no considera indicadores de calidad a nivel de componentes. La no inclusión de indicadores de calidad se debe a que, en los años considerados en la evaluación, no se han implementado herramientas que permitan conocer variables como la oportunidad, satisfacción y accesibilidad de los bienes y servicios incluidos en la MML.

Cobertura

Una dimensión concreta de la eficacia es la medición de la cobertura que alcanza la producción de bienes y servicios en relación con la población objetivo. De acuerdo con lo señalado respecto de la forma de producción de los componentes en las unidades que conforman la población, las “comunas”, no existe diferenciación de población objetivo por componente, y tampoco en la población beneficiaria.

De esta forma, no se evidencian problemas de cobertura, y solo se evidencia una brecha entre la cantidad de comunas atendidas y la cantidad de comunas que conforman la población potencial. Sin embargo, la respuesta que representa SENDA Previene en cada comuna depende de diferentes factores, entre ellos, de la instalación de otro programa de prevención. Es evidente que la instalación de SENDA Previene, aunque obedece normalmente a criterios más bien políticos, tiene una vinculación con las características de la población, lo que justifica que los recursos instalados, las acciones y la forma de actuar sea distinta. En este sentido, la formulación actual no permite dar cuenta de comunas con más o menos necesidades, ya que inicialmente todas cuentan igual.

Por lo tanto, como se ha señalado anteriormente, definir a la comuna como unidad o entidad beneficiaria de la acción del Programa dificulta realizar un análisis concreto de la capacidad de cobertura de SENDA Previene. Resulta claro que la cuantificación de beneficiarios -así como de la población objetivo- debe avanzar hacia la identificación clara de las comunidades en que se ejecutan las acciones preventivas del equipo SENDA Previene.

Eficacia y Calidad a nivel de propósito

La MML cuenta con 5 indicadores de eficacia, los cuales muestran el siguiente comportamiento para el periodo de evaluación.

Cuadro 4: Nivel de cumplimiento Indicadores de Propósito, años 2019-2022

Indicador	2019	2020	2021	2022
(Eficacia / resultado final) Porcentaje de comunas que mejoran su Índice de Movilización Comunitaria en comunas con convenio SENDA Previene.	13/15 (86,7%)	7/7 (100%)	5/5 (100%)	6/7 (85,7%)
(Eficacia / resultado final) Porcentaje de comunas que instalan la temática del abordaje del consumo problemático de alcohol y otras drogas en PLADECO.	113 / 222 (50,9%)	111 / 224 (49,6%)	108 / 229 (47,2%)	108 / 227 (47,6%)
(Eficacia / resultado final) Porcentaje de comunas que instalan la temática del abordaje del consumo problemático de alcohol y otras drogas en PADEM.	104 / 222 (46,8%)	102 / 224 (45,5%)	102 / 229 (44,5%)	103 / 227 (45,4%)
(Eficacia / resultado final) Porcentaje de comunas que instalan la temática del abordaje del consumo problemático de alcohol y otras drogas en Plan comunal de seguridad pública.	177 / 222 (79,7%)	189 / 224 (84,4%)	203 / 229 (88,6%)	201 / 227 (88,5%)
(Eficacia / resultado final) Porcentaje de comunas que instalan la temática del abordaje del consumo problemático de alcohol y otras drogas en Plan Comunal de Salud	53 / 222 (23,9%)	51 / 224 (22,8%)	49 / 229 (21,4%)	48 / 227 (21,1%)

Como se observa, la MML ha incluido un indicador de desempeño basado en el IMC. En este sentido, la medición permite obtener un mejor diagnóstico del estado en que se encuentra una comunidad (barrio en este caso), para la prevención del consumo de alcohol y otras drogas. Sin embargo, la medición del índice no es concluyente del cumplimiento del propósito porque los universos de medición son muy menores. De hecho, el número de comunas que cuentan con mediciones suficientes para el cálculo del indicador ha bajado de 15 en 2019 a 7 en 2022²³. Asimismo, durante 2020 y 2021 todas las comunas con medición suficiente presentaron mejoras, no así en 2022. Considerando las condiciones existentes en Chile entre 2020 y 2021, los resultados de dichos años pueden no ser representativos del comportamiento general. Obviamente no lo son respecto de la totalidad de comunas en que existe SENDA Previene.

Por otra parte, los resultados de la estrategia de posicionamiento muestran que el mejor resultado se observa en relación con la inclusión de la temática en el Plan Comunal de Seguridad Pública (88,5% el 2022), seguido por el PLADECO (47,6% el 2022), luego el PADEM (45,7% el 2022) y finalmente el Plan Comunal de Salud (21,1% el 2022). Además, se observa que el porcentaje de inclusión en cada instrumento municipal se ha mantenido relativamente estable en los años incluidos en la evaluación, con excepción de los planes de seguridad pública.

Como panel, se plantea que la inexistencia de mejoras en el posicionamiento de la temática, evidencia que el Programa en los últimos años no ha sido exitoso en mejorar la capacidad de permear a las comunas en relación con la relevancia de la temática. Sin embargo, se considera que el contexto derivado del COVID-19 también podría haber influido en el estancamiento de estos resultados. En esta línea el panel plantea la necesidad no solo de fortalecer el trabajo con los municipios para la instalación de la temática en los diversos instrumentos, sino también se considera relevante avanzar en una sistematización que permita conocer en detalle las actividades incluidas en estos instrumentos y el nivel de cumplimiento de estas actividades. El Estudio Complementario muestra que si bien algunas comunas han comenzado a incluir

²³ La exigencia de medición de IMC cada dos años estresa la posibilidad de medición de este indicador. De hecho, como se muestra en el capítulo anterior, la cantidad de comunas en que se ha implementado el modelo ha aumentado de manera importante, pero ello no se ve reflejado en esta medición.

actividades específicas más allá de la temática, ello es muy heterogéneo entre comunas e instrumentos, mientras un 75% incluyó actividades concretas en el Plan Comunal de Seguridad Pública, solo un 19% lo hizo en el PLADECO y un 25% en el PADEM. Información que además no ha sido sistematizada.

Economía

La mayor parte del presupuesto para la implementación de SENDA Previene corresponde al presupuesto que ingresa directamente por Ley de Presupuesto al Programa (79% en promedio entre el 2019 y 2022). Sin embargo, adicional a este, se cuenta con aportes de las municipalidades y aportes extrapresupuestarios de otras instituciones y fondos concursables públicos y privados.

Respecto al aporte de las municipalidades, los convenios firmados por SENDA y las municipalidades en el marco de la implementación de SENDA Previene²⁴, señalan que, sin perjuicio de los recursos aportados por SENDA a la Municipalidad, ésta debe aportar recursos propios para el correcto desarrollo de los programas. De esta forma, cada año una fracción cercana al 21% (promedio entre 2019 y 2022) ha sido financiada por recursos provenientes de las municipalidades. Sin embargo, es importante señalar que este aporte no es homogéneo entre las comunas, para el año 2022 se observa que un 34%²⁵ de las comunas que cuentan con SENDA Previene no recibieron aportes del municipio. Sin embargo, es importante considerar que el aporte podría estar subestimado ya que solo considera el aporte en Recursos Humanos, es decir no estaría considerando recursos monetarios para actividades y otros aportes no monetarios como espacios físicos para la realización de actividades, transporte, entre otras. A partir de esto, el panel plantea que el Programa ha sido exitoso en atraer recursos desde las municipalidades, lo cual se considera un logro tomando en cuenta que este aporte es voluntario y no influye en los recursos que SENDA entrega a los municipios. Sin embargo, se considera necesario mejorar el reporte de esta información para incluir los aportes del municipio en actividades. El Estudio Complementario muestra que un 37% de los equipos recibió aporte del municipio para la realización de actividades.

En relación a los aportes extrapresupuestarios, se observa que estos provienen de diferentes instituciones públicas y privadas y fondos concursables como: FNDR, Fondo Nacional Adulto Mayor, Fondo Social Presidente de la República, INJUV, entre otros. Estos no han sido considerados ya que no se cuenta con información sistematizada para poder estimarlos. El Estudio Complementario permitió identificar que, a pesar de la existencia de estos, solo un número limitado de comunas (16%) cuenta con estos aportes.

En relación con la asignación presupuestaria inicial y vigente de SENDA Previene, se observa que ambas han seguido una evolución similar. La asignación presupuestaria inicial en el periodo 2019-2023 disminuyó en un 6,7% y el presupuesto vigente entre el 2019 y 2022 también decreció en un 7,7%. Además, se observa que, en los años evaluados, la asignación inicial de presupuesto prácticamente se mantuvo sin cambios en relación con el presupuesto vigente. La relación entre ambas fue en promedio 99,5% en el periodo incluido en la evaluación. Por lo tanto, el Programa ha sido capaz de ejecutar el gasto según programación.

²⁴ Actualmente se firma un solo convenio entre el municipio y SENDA. En este se acuerda desarrollar e implementar diferentes programas que SENDA implementa en el territorio. Dentro de estos se consideran: Plan Nacional Elige Vivir sin Drogas, SENDA Previene, Programa PrePARA2, Programa de Prevención Ambiental, Universal y Selectiva "Parentalidad" y Programa Trabajar con Calidad de Vida.

²⁵ Porcentaje calculado a través de la base "inf_RRHH_intervención" que muestra exclusivamente el aporte del municipio a equipos (complemento de sueldo o contrataciones adicionales).

Al analizar el desglose del gasto devengado según los subtítulos presupuestarios, se observa que la mayor parte del gasto corresponde a transferencias, alcanzando un 92% en promedio para el periodo a evaluar. Este gasto devengado corresponde a las transferencias que se realizan a los municipios en el marco de los Convenios de Colaboración Técnica y Financiera entre SENDA y los Municipios. Luego, en orden de importancia se encuentra el gasto asociado a personal, el cual se incrementó en un 7% entre el 2019 y 2022. Este gasto corresponde al personal de apoyo a nivel central y regional para la implementación de SENDA Previene, no considera al personal contratado por el municipio a partir de las transferencias asociadas al convenio.

Finalmente, la ejecución presupuestaria muestra la capacidad de ejecutar los presupuestos asignados en cada año. Para los años analizados se observa que entre un 99,4% y 100% del presupuesto vigente fue devengado. Una situación similar se observa respecto al presupuesto inicial, donde para todos los años se observa una ejecución del 99% o superior.

Eficiencia

La MML utilizada para la evaluación de SENDA Previene cuenta con un indicador de eficiencia para medir el propósito, este es “Gasto promedio del Programa por comuna beneficiaria”. Respecto al gasto promedio por comuna beneficiaria efectiva a nivel de propósito se observa que este gasto fue en promedio \$32.293.000 entre el 2019 y 2022. Además, el monto promedio disminuyó un 13,7% entre el 2019 y 2022. Esto se explica por un aumento en las comunas beneficiarias acompañado de una disminución del gasto de un 7,1%.

Para determinar el gasto promedio de cada componente se utilizaron las comunas beneficiarias efectivas del Programa. Dado que los tres componentes son producidos en todas las comunas beneficiarias, el número de beneficiarios por componente no cambia. Adicionalmente, para estimar el gasto por componente se determinó en base al Estudio Complementario que un 61% del gasto corresponde al componente 1, un 19% al componente 2 y un 20% al componente 3²⁶.

Respecto al componente 1, el gasto promedio por comuna para el año 2022 fue de \$17.664.000. Para el segundo componente, se observa que el gasto promedio por comuna el 2022 fue de \$5.502.000. Finalmente, el gasto promedio por comuna del tercer componente fue de \$5.792.000.

Es importante señalar que, dentro del primer componente, la actividad que implica un mayor gasto corresponde a las relacionadas con la gestión de la oferta programática, donde se encuentran los otros programas con foco en prevención que SENDA tiene en los territorios, seguido por la coordinación intersectorial y luego las actividades relacionadas con el diagnóstico y plan preventivo (42%, 35% y 22%, del total del gasto del componente respectivamente). Es decir, la gestión de la oferta preventiva de SENDA en los territorios recae de modo importante en los equipos SENDA Previene (sin que el costo de estas gestiones sea considerado en cada programa). La institución debe hacer una definición al respecto debido a que la falta de

²⁶ A través de los tiempos que los equipos señalan dedicar a cada actividad se determinó el tiempo que dedicaban a las actividades asociadas al componente 1, componente 2 y componente 3. Debido a que el 95% del gasto en producción corresponde a gasto en RRHH se utilizó como supuesto que el tiempo dedicado equivale al porcentaje del gasto en producción asociado a cada componente. Es importante señalar, que para realizar el cálculo solo se mantuvieron a aquellas comunas que no presentaron errores en el reporte de los tiempos, es decir que la suma total daba 100%. Esto llevo a que el número final de comunas consideradas para este cálculo fuera de 101.

profesionales se señala como una de las principales limitantes a la hora de poder aumentar el trabajo con las comunidades²⁷. Para esto se puede impulsar que la gestión de la oferta preventiva de SENDA en el territorio recaiga en mayor medida en los equipos responsables de cada programa lo que implicaría un esfuerzo relevante en termino de ajustar las actividades y responsabilidades de SENDA Previene, pero también de los otros programas o fortalecer los equipos SENDA Previene para que efectivamente puedan hacerse cargo de su tarea principal que es la generación de capacidades preventivas a nivel comunitario.

No obstante, es importante señalar que, para evaluar la eficiencia de los componentes acá presentados, resulta útil comparar estos indicadores con los de otros programas a nivel internacional. Sin embargo, el hecho de utilizar comunas como unidad de medida para la población objetivo dificulta la comparación ya que no permite conocer la realidad de aquellas comunidades y/o personas que han resultado beneficiadas efectivamente. Esto, presenta un importante desafío para SENDA Previene, ya que poder avanzar en la medición de las comunidades efectivamente beneficiadas del Programa (educativas, laborales, entre otros), es fundamental no solo para determinar los beneficiarios efectivos sino también la eficiencia de SENDA Previene.

Finalmente, el porcentaje de recursos destinados a gastos de administración no ha variado mayormente en los años analizados, en promedio durante este periodo el gasto administrativo ha representado un 8,6% del total.

Desempeño Global

1. La revisión de la evidencia internacional y nacional permiten identificar la vigencia del problema general al que se orienta SENDA Previene, lo que justifica la intervención del Estado a través de mecanismos y políticas que busquen contribuir a la reducción de incidencia y prevalencia del consumo de alcohol y otras drogas. Asimismo, existe evidencia respecto de la necesidad de fortalecer la prevención, y la eficacia de estrategias comunitarias para ello, lo que fortalece el diseño del Programa.
2. Sin embargo, respecto a la prevención basada en la comunidad, se observa que las acciones llevadas a cabo en la actualidad no apuntarían en su totalidad a generar una relación sistemática con las diferentes comunidades, que permita el fortalecimiento de estas. Además, en términos de implementación, se observa que los lineamientos emanados de las Orientaciones Técnicas son generales, lo cual se entiende en virtud de que la instalación el Programa en las comunas busca asegurar la pertinencia de las acciones. Sin embargo, se observa que esto ha derivado en una gran heterogeneidad en las actividades asociadas a los diferentes componentes, lo que dificulta evaluar que efectivamente apunten al objetivo de SENDA Previene a través de una estrategia de prevención comunitaria.
3. La evidencia existente de desempeño a nivel de componentes no es concluyente ya que, los indicadores existentes no permiten evaluar efectivamente el desempeño del Programa ni el nivel de producción de los componentes. Los resultados de los indicadores a nivel de componentes permiten establecer solamente una base para el logro del propósito, pero no los vincula directamente con el logro de resultados finales.

²⁷ Estudio Complementario muestra que un 54% de los equipos que contestaron el cuestionario, señalan que realizar trabajo con las comunidades no es posible por falta de profesionales para cubrir estas actividades.

4. Tampoco se cuenta con indicadores que permitan medir la calidad de las prestaciones, ya sea a través de la satisfacción de usuarios, opinión de otros actores intersectoriales, o bien la oportunidad con que éstos se entregan.
5. A nivel de propósito, el IMC como instrumento de medición del desempeño no aparece como representativo de la realidad existente en el periodo de evaluación. Además, si bien recurrir a la estrategia de posicionamiento en instrumentos de planificación local es adecuado, requiere generar instancias o impulsos para que las diferentes comunidades consigan un posicionamiento de la temática con acciones acorde a sus propias necesidades, con el correspondiente seguimiento a cargo de los equipos SENDA Previene.
6. La forma en que hoy día el Programa define a su población objetivo no permite evaluar correctamente la cobertura. La población beneficiaria es la misma que la objetivo por lo que el porcentaje de cobertura es de un 100%. Sin embargo, SENDA Previene está orientado a comunidades.
7. El Programa no cuenta con criterios de focalización. En un inicio se utilizaron criterios relacionados con la población de la comuna, pero en el periodo incluido en la evaluación no han sido utilizados. Sin embargo, se observa que el Programa se ha focalizado en el trabajo con NNA de establecimientos educacionales. Esto no se ha llevado a cabo de manera explícita ni existen criterios específicos que permitan focalizar el trabajo en este grupo.
8. Finalmente, el Panel observa que el Programa no incorpora el enfoque de género en su diagnóstico, conceptualización ni diseño a pesar de que se observa la existencia de diferencias en la magnitud del problema entre hombres y mujeres.

3. Principales Recomendaciones

Diseño

1. El Programa debe explicitar el problema del cual se hará cargo en términos específicos, a partir de la elaboración de su propia comprensión del fenómeno con el cual trabaja, a través de su árbol de problemas. Para esto es necesario contar con evidencia que permita sustentar el problema específico a abordar y diagnosticar las capacidades preventivas que darían origen a este. Ello permitiría conocer el nivel real y esperado de estas capacidades en los territorios en los que existe el SENDA Previene.
2. Considerando que no se distingue con claridad la población objetivo del Programa, se propone usar como alternativa las comunidades (Comunidades con capacidades preventivas fortalecidas). Esto implica establecer criterios de focalización en la población objetivo y por lo tanto definir las poblaciones que efectivamente se espera intervenir.
3. Adicionalmente, se considera necesario explicitar en la población objetivo, la priorización de las comunidades educativas, en las cuales se han concentrado las acciones desarrolladas por el Programa en los últimos años.
4. Se deben incluir indicadores a nivel de propósito que permitan avanzar desde la medición de la inclusión de la temática de prevención de consumo de alcohol y drogas en los

instrumentos municipales al seguimiento de las acciones concretas incluidas en estos instrumentos. Además, a nivel de Componente 1 se considera necesario incluir indicadores de pertinencia y que el indicador de vinculación se enfoque en aquellas relaciones que resultan útil para el objetivo del Programa. Para el Componente 2, se recomienda eliminar los indicadores asociados al IMC y mantener la medición únicamente a nivel de propósito. A nivel del componente 2 y 3 se considera necesario incluir indicadores de calidad y de porcentaje de logro de las actividades planificadas.

5. Incorporar el enfoque de género en el diseño del Programa y en la producción de los diferentes bienes y servicios asociados principalmente a los componentes 2 y 3. La inclusión del enfoque de género puede articularse incorporando acciones específicas en actividades mixtas, pero también diseñando capacitaciones, actividades de difusión y promoción dirigidas especialmente a mujeres, considerando –por ejemplo- los distintos factores de riesgo relacionados con el consumo de drogas y alcohol de mujeres y hombres.

Implementación

1. Se considera necesario robustecer las Orientaciones Técnicas, permitiendo que estas cuenten con la flexibilidad necesaria para asegurar la pertinencia de las acciones pero que contengan lineamientos mínimos para orientar las actividades que son parte de cada componente. Estas deben apuntar a asegurar que las actividades llevadas a cabo se enfoquen en los objetivos del Programa y se prioricen aquellas basadas en evidencia, poniendo el foco, además, en la calidad y resultados más que en la cantidad de acciones que se llevan a cabo en cada comuna.
2. Es necesario avanzar en un análisis que permita contar con información objetiva respecto al tamaño óptimo de los equipos en cada contexto y de esta forma avanzar en la elaboración de criterios que permitan determinar la composición óptima del equipo para los territorios.
3. Se recomienda mejorar la información que se debe registrar en SIGTE. Esto implica evaluar las variables que se cargan con el objetivo de avanzar en crear categorías que permitan sistematizar la información y crear protocolos claros y conocidos por los diferentes equipos para asegurar la calidad del dato, lo que es necesario para avanzar en mejores reportes que permitan entregar información útil para la toma de decisiones.
4. Se recomienda mejorar la calidad de los informes semestrales a través de la inclusión de indicadores de procesos y resultados, de análisis y conclusiones. Esto permitiría avanzar de informes que permiten ver actividades caso a caso a informes que permitan un seguimiento del trabajo realizado en el territorio.

Eficiencia

1. Se considera necesario mejorar la sistematización de los aportes realizados por municipios y otras instituciones. Esto resulta clave para conocer realmente el presupuesto de los equipos a nivel local y las actividades que se están realizando con financiamiento de tercero.

2. Se recomienda crear criterios objetivos para la distribución de recursos entre las comunas, ya sea en termino de características propias del territorio, de la magnitud del problema que da origen a la intervención, de los años de implementación, entre otros.

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES (EPG)

RESPUESTA INSTITUCIONAL SENDA PREVIENE

**MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA
SERVICIO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y
REHABILITACIÓN DEL CONSUMO DE DROGAS Y ALCOHOL**

PANELISTAS:

María Luisa Maino Vergara (Coordinadora)

Decio Alberto Mettifogo Guerrero

Cristián Andrés Letelier Gálvez

Diciembre 2022 - Junio 2023

OFICIO N°. 20426

MAT.: Remite antecedentes SENDA Previene

ANT.: Oficio N° 671, de fecha 7 de agosto de 2023, del
Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación.

Oficio N° 2712, de fecha 24 de julio de 2023, de la
Dirección de Presupuestos.

SANTIAGO, 08 AGO 2023

DE: CAROLINA TOHÁ MORALES
MINISTRA DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

A: JAVIERA MARTÍNEZ FARIÑA
DIRECTORA DE PRESUPUESTOS

Junto con saludar, por medio del presente, y en atención a su requerimiento contenido en el documento singularizado en el antecedente, vengo en remitir a Ud. respuesta institucional del proceso de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) remitida por el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación.

Lo anterior, a fin de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por el Programa "SENDA Previene" respecto a las recomendaciones realizadas por el panel evaluador.

Sin otro particular, la saluda cordialmente,



CAROLINA TOHÁ MORALES
MINISTRA DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA



NCL

Distribución

- Destinatario.
- Directora Nacional Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA)
- Gabinete Ministra del Interior.
- Oficina de Partes.



Oficio Ordinario N° 671

MAT. Respuesta Institucional proceso de Evaluación Programas Gubernamentales (EPG) al Senda Previene.

Santiago, 07 de Agosto del 2023

A: CAROLINA TOHÁ MORALES

MINISTRA DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

DE: NATALIA RIFFO ALONSO

**DIRECTORA NACIONAL SERVICIO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y REHABILITACIÓN
DEL CONSUMO DE DROGAS Y ALCOHOL**

Junto con saludar, y en el marco de la respuesta institucional al proceso de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) al SEDA Previene, solicitada mediante oficio N°2712 del 24 de julio de 2023, envío adjunto el documento donde se presenta el análisis y respuesta realizada por el Servicio al citado proceso. Asimismo, se adjunta el resumen ejecutivo de la evaluación realizada por el Panel de expertos de DIPRES.

Sin otro particular, le saluda atentamente,

NATALIA RIFFO ALONSO

DIRECTORA NACIONAL

**SERVICIO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y REHABILITACIÓN
DEL CONSUMO DE DROGAS Y ALCOHOL**

Visaciones:

CE/PT

Distribución:

- 1.- D. ESTUDIOS Y POLITICAS PUBLICAS
- 2.- GABINETE

S-5998/23

ANEXOS

- 1.- [resumen ejecutivo EPG SEDA Previene.pdf](#)
- 2.- [Informe Respuesta SEDA EPG Previene.docx](#)



Documento firmado digitalmente por NATALIA ODETTE RIFFO ALONSO
Fecha 07-08-2023 15:05:12
Santiago, Chile

Este documento cuenta con una firma electrónica avanzada según lo indica la ley N° 19.799.
Para verificar su validez, escanear el código QR o acceder a <https://sidoc.senda.gob.cl/consulta> e ingresar el siguiente código:
3f3a8bb94135fae5f22399691663d35b841cd2da



Santiago, 02 de agosto de 2023

Respuesta Institucional a resultados de Evaluación de Programa Gubernamental (EPG) SENDA Previene 2023.

En el presente documento se presenta el análisis y respuesta institucional a los resultados de la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) de la iniciativa SENDA Previene. El objetivo del EPG es disponer de información que apoye la gestión de los programas públicos y el análisis de resultados en el proceso de asignación de recursos públicos. La evaluación fue desarrollada entre noviembre del 2022 y junio del 2023, y se analizó el diseño e implementación de la iniciativa durante el periodo de 2019 a 2022.

En relación al informe elaborado por el Panel de expertos, se presentan los siguientes comentarios generales:

El Servicio valora positivamente el proceso de evaluación EPG, toda vez que permite contar con una mirada externa respecto del diseño e implementación de la oferta SENDA Previene en el país. El trabajo realizado junto al Panel de expertos, permitió revisar la definición del problema público, los objetivos y estrategias de implementación de los equipos SENDA Previene y la necesaria coherencia con los componentes, reforzando siempre la importancia de resguardar el compromiso del Servicio con el fortalecimiento de las capacidades preventivas para el consumo de alcohol y otras drogas en los territorios.

La evaluación señala que la instalación del programa en los Municipios es adecuada, en tanto ha permitido una mayor articulación en el territorio y un mejor conocimiento del problema a nivel local. Este trabajo ha facilitado el conocimiento sobre la gestión de SENDA en el espacio local, la necesaria articulación con los gobiernos locales y actores sociales del territorio, así como el foco en las comunidades y los barrios con quienes se desarrolla la intervención y que presentan mayores necesidades. El impulso que se ha dado al trabajo con comunidades a través del modelo para la prevención comunitaria del consumo y el fortalecimiento de la movilización comunitaria, están en sintonía con estos hallazgos y recomendaciones.

La vigencia de este problema público justifica la intervención del Estado a través de la implementación de este y otros programas, y vuelve aún más necesario hacer ajustes y mejoras tanto a nivel de diseño como implementación del programa. Las recomendaciones del Panel van en esta línea, y han sido acogidas por el Servicio

prácticamente en su totalidad.

A nivel de diseño, el Servicio ingresó el programa a reformulación en proceso de evaluación ex-ante el año 2023. Tal como recomendó el Panel, en el diseño ajustado del programa se explicita el problema del cual se hará cargo en términos específicos y se define claramente a las comunidades como población objetivo del programa, estableciendo criterios de focalización y definiendo a las comunidades que se espera intervenir. En cuanto a su propósito, se propone abordar factores de riesgo en comunidades barriales, apuntando al fortalecimiento de éstas y a una activa participación en el levantamiento de necesidades e implementación de iniciativas a nivel local. Esto supuso hacer ajustes en la definición del propósito y población objetivo, lo que permitirá orientar de mejor forma la implementación del programa.

La estructura del programa fue ajustada, orientándose a la entrega de servicios preventivos a las comunidades barriales de manera progresiva, comenzando con promoción y difusión de información sobre las consecuencias sociales y sanitarias derivadas del consumo, para luego avanzar a la capacitación tanto de las comunidades barriales en general como a los líderes en particular y, posteriormente, a la asistencia técnica para el diseño e implementación de planes barriales preventivos.

Respecto a la recomendación de incorporar el enfoque de género en el diseño del Programa y en la producción de los diferentes bienes y servicios, el rediseño del programa la considera y establece que se realizará a través de los criterios de focalización de la población beneficiaria, así como en los lineamientos técnicos para la incorporación del enfoque en el diagnóstico comunitario y la definición de acciones acordes a las brechas identificadas en las comunidades barriales.

En cuanto a los indicadores de eficacia y calidad para dar cuenta del desempeño anual del programa, se acogen las observaciones del Panel y se proponen indicadores que miden la movilización de las comunidades, la mejora de la comprensión de las consecuencias sociales y sanitarias del consumo y otros conocimientos preventivos, la calidad de las asesorías brindadas para la implementación de planes barriales preventivos, entre otros.

Asimismo, se proyectan las modificaciones que se realizarán al sistema de información para registrar, analizar y reportar los indicadores del programa, mejorando con ello el monitoreo y seguimiento del trabajo en el territorio.

Respecto a la recomendación que señala la posibilidad de analizar la evaluación en conjunto de la oferta preventiva de SENDA, el Servicio evaluó la posibilidad sugerida y tomó la decisión de no acoger esta sugerencia. Esto, en tanto no es pertinente incorporar los otros programas de prevención como componente del SENDA Previene, ya que cada programa aborda un problema público con poblaciones específicas y diferenciadas entre sí.

Se acoge y se identifica como pertinente la mirada sistémica propuesta en esta recomendación, la que se incorpora como parte del modelo de gestión del programa y

de la oferta programática de SENDA en el territorio. Una expresión de esto es el énfasis en el trabajo intersectorial, el cual permite el abordaje integral de la problemática y sus causas, así como la relevancia de la articulación y acuerdos con los gobiernos locales.

Por otra parte, respecto a las recomendaciones a nivel de implementación, el modelo del programa se basará en la prevención comunitaria, focalizando la intervención en comunidades barriales para trabajar en la generación de iniciativas pertinentes a sus realidades e intereses. En esta línea es preciso señalar que la evidencia nacional e internacional destaca que el enfoque comunitario de la prevención es uno de los más eficaces para la reducción del consumo de drogas.

El Servicio acoge las sugerencias del Panel de expertos respecto del sistema de información del programa. Desde el año 2023 se está realizando un proceso de actualización del sistema de gestión territorial (SIGTE), el que ha permitido detectar nuevos atributos para la reportabilidad de la información, y que a su vez se encuentra vinculado a la reformulación del programa. Atendiendo a las sugerencias realizadas, se ha desarrollado un plan de trabajo para incorporar nuevas categorías e indicadores en la plataforma, así como elaborar protocolos para la generación de reportes, con el objetivo de mejorar el seguimiento y monitoreo del programa, y que permita levantar información útil para la toma de decisiones.

Respecto a la recomendación que sugiere la evaluación del modelo islandés Planet Youth, es preciso señalar que SENDA acoge la recomendación y se encuentra actualmente realizando esta evaluación. El año 2023, SENDA y Planet Youth acuerdan llevar a cabo la etapa de seguimiento y evaluación a la implementación e impacto del Modelo en Chile, acuerdo que se formalizó con el contrato de consultoría que fue aprobado con la Resolución Exenta N°426 del 20 de junio de 2023. Esto, con el objetivo de generar los ajustes pertinentes para la adecuación del Modelo islandés a Chile.

En términos metodológicos, el trabajo de evaluación ha considerado la aplicación de una Encuesta de Seguimiento de Procesos, el análisis de datos de respuestas a esta encuesta y la elaboración de informes de resultados a nivel nacional, regional y comunal. El proceso de evaluación concluye con un taller que involucra equipos de los niveles nacional, regional y comunal para el análisis de resultados, y la definición de elementos centrales para el modelo Planet Youth en Chile.

Con todo lo anterior, se refuerza el compromiso institucional por robustecer la oferta programática de SENDA, acogiendo las recomendaciones y observaciones del proceso de evaluación. Vemos en esto la oportunidad de generar mejoras a nuestros instrumentos de gestión y orientaciones técnicas, para favorecer la prevención del consumo de alcohol y otras sustancias, desde una mirada sistémica y comunitaria.

Sin más y esperando tenga buena acogida, le saluda atentamente,



