

NOMBRE DEL PROGRAMA: ATENCIÓN A MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

 PROGRAMA NUEVO - VERSIÓN: 3
 SUBSECRETARÍA DE PREVENCIÓN DEL DELITO
 MINISTERIO DE INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

CALIFICACIÓN

Objetado técnicamente

I. ANTECEDENTES

PROPÓSITO

Mujeres de 18 años o más no son víctimas de violencia intrafamiliar por parte de parejas o ex parejas luego del ingreso al programa, a nivel nacional.

DIAGNÓSTICO

Mujeres de 18 años o más son víctimas de violencia intrafamiliar por parte de parejas o ex parejas, a nivel nacional.

El actual Programa de gobierno 2022-2026 (Boric, 2021), plantea como eje de seguridad la erradicación de todas las formas de violencia, desde un enfoque preventivo y con perspectiva de género, reconociendo la relevancia de abordar el fenómeno de "la violencia contra las mujeres como un problema estructural que debe ser abordado interseccional, intersectorial e integralmente". Es así como este programa se entiende complementario con la oferta programática existente en la materia de intervención con mujeres víctimas de violencia, aportando desde un enfoque de seguridad preventivo, y articulado con la oferta en la materia, particularmente con la oferta de atención como el programa "Atención, Protección y Reparación en Violencia contra las Mujeres" de MINMUJERYEG.

El programa se propone abordar la violencia intrafamiliar, la que se entiende como "Todo maltrato que afecte la vida o la integridad física o síquica de quien tenga o haya tenido la calidad de cónyuge del ofensor o una relación de convivencia con él" (BCN, 2022).

Adicionalmente, según lo reconocido en la definición de femicidio en la ley, se considera violencia intrafamiliar si existen entre víctima y agresor hijos en común. Se entenderá como violencia intrafamiliar, aquella que haya sido clasificada de esta manera por las policías, en caso de denuncia, o por la institución que tiene un primer contacto con la víctima. El programa atenderá casos de VIF contra mujeres, por parte de parejas o exparejas (es decir, quien tenga la calidad con cónyuge, conviviente, pareja no cónyuge o no conviviente, o quienes hayan tenido tal calidad) o que tengan hijo(a)s en común.

Al definirlo de esta manera, el programa reconoce que tales problemas de seguridad se dan en el marco de una relación actual o pasada y que sus motivaciones están vinculadas con las formas culturalmente predominantes de relación entre hombres y mujeres. Es fundamental establecer que la violencia intrafamiliar se caracteriza por la repetición. De esta forma lo evidencia el análisis realizado en West Yorkshire donde se establece que el 42% de los casos de violencia doméstica en un año fueron ofensas repetidas (ASU, 2006). Dado el carácter crónico del problema se refuerza la relevancia de brindar atención con efectos de prevención. Esto queda en evidencia a la luz de las cifras de femicidio, en tanto un 26% de las víctimas de femicidio consumado había presentado previamente una denuncia (SPD, 2019).

Los registros policiales del año 2021 (Sied-SPD), dan cuenta de un escenario de seguridad marcado por la centralidad de la violencia intrafamiliar. Esto es así en tanto constituye el problema delictual que alcanza la mayor frecuencia de casos policiales a nivel país y en cada una de las 16 regiones (con un total de 144.832 casos conocidos, promedio diario de 397 casos), siendo mucho más frecuente que el siguiente delito en relevancia, que es el hurto.

De los 109.440 casos de VIF contra mujeres registrados en 2021, el 59,9% corresponde a lesiones psicológicas, el 37,6% a lesiones leves y 2,5% a lesiones menos graves o superiores, lo que sugiere que, aunque la mayoría de los casos no correspondan a agresiones físicas, un porcentaje relevante de estos (40,1%) si las incluyen. Lo anterior, sin subestimar la gravedad e impacto de las lesiones psicológicas.

Adicionalmente, VIF registra también el mayor aumento (21,8%) en relación con el año anterior (SPD, 2022).

Los casos de VIF en 2021 se traducen en una tasa de 736 casos cada 100 mil habitantes (Sied-SPD). Tales tasas expresan, a su vez, diferencias territoriales: Arica (1.188,4), Tarapacá (1.401,5), Antofagasta (795,5), Atacama (827,2), Coquimbo (729,9), Valparaíso (726,5), RM (593,1), O'Higgins (808,1), Maule (796,6), Ñuble (734,7), Biobío (792,2), Araucanía (922,5), Los Ríos (846,5), Los Lagos (1.030,6), Aysén (933,8) y Magallanes (690,8) (Sied-SPD). Estos datos muestran que la VIF es un problema especialmente marcado en las regiones extremas: Arica, Tarapacá, Araucanía, Los Lagos y Aysén, problema que se combina, en la zona sur, con la presencia de ruralidad y los problemas vinculados a esta.

Durante los últimos 10 años, el total anual de víctimas por casos de violencia intrafamiliar es el siguiente: 144.987 (2012), 140.415 (2013), 131.354 (2014), 121.918 (2015), 116.876 (2016), 116.201 (2017), 113.371 (2018), 123.121 (2019), 117.595 (2020) y 144.832 (2021) (Sied SPD).

De esta manera, los casos de violencia presentaban un nivel más alto, mostrando una tendencia a la disminución entre 2013 y 2020 y mostrando un marcado aumento durante el último año. Aumento que no se condice con el nivel de relevancia y atención pública prestada al problema.

Entre el total de víctimas, el porcentaje de mujeres es el siguiente para los años respectivos: 79% (2012, 2013, 2014), 78% (2015, 2016, 2017), 76% (2018), 75% (2019), 76% (2020) y 74% (2021) (Sied SPD).

Según el boletín anual 2020 del Ministerio Público, los delitos más recurrentes por los cuales las mujeres ingresan como víctimas de VIF corresponden a lesiones (42%), amenazas (36%) y maltrato habitual (13%) (Ministerio Público, 2020). Según el boletín semestral 2022 del Ministerio Público, los delitos más recurrentes por los cuales las mujeres ingresan como víctimas de VIF corresponden a lesiones (39,4%), amenazas (33,6%) y maltrato habitual (14,4%) (Ministerio Público, 2022). Esto muestra que los delitos que afectan a las mujeres, en contexto de VIF muestran una cierta estabilidad y una relevante participación del delito de lesiones.

Cabe mencionar que mientras en 2012 el 54% de los casos de VIF correspondían a violencia psicológica, en 2021 el porcentaje se eleva a 60%,

mientras que aumentan las lesiones graves (de 2% a 3%) y disminuyen las leves (de 44% a 37%) (Sied-SPD).

Tales datos muestran que los casos de VIF no se limitan a casos clasificados como VIF por las policías, sino que incluyen otros tipos de delitos cometidos en el "contexto de VIF". Es decir, la violencia se expresa, también en otras formas de delitos. Lo anterior se relaciona con el alto nivel de complejidad que envuelve el problema, cuyo abordaje exige la participación de múltiples actores por medio de una Ruta Crítica Institucional (RCI), a saber; Poder Judicial, Ministerio de Salud, Carabineros, SERNAMEG, entre otros. Tal ruta crítica ha mostrado (Banco Mundial, 2021b) relevantes desafíos, asociados a: la ausencia de registro unificado, gestión y seguimiento de casos y déficit de cobertura de atención, los que implican, en términos prácticos, que el Estado no puede asegurar la atención oportuna y eficaz de las víctimas, principalmente debido a los desafíos de Inter operatividad.

"1 de cada 4 mujeres que ha estado alguna vez en una relación de pareja declara haber sido víctima de algún tipo de violencia de pareja en los últimos 12 meses, ya sea psicológica, física, sexual o económica; siendo la violencia psicológica el tipo de violencia que presenta la prevalencia más alta. Además, el 26% de las mujeres que reportan haber sido víctimas de violencia infligida por la pareja en los últimos 12 meses experimenta múltiples tipos de violencia" (Banco Mundial, 2021b). Este tipo de delitos son cometidos, habitualmente, por parejas o exparejas (ENVIF, 2020).

Cabe mencionar que, al igual que otros problemas de seguridad, existe un porcentaje relevante de casos que no son denunciados. De hecho, la encuesta ENVIF 2020 sitúa el porcentaje de casos denunciados en 19% para la violencia psicológica y 29% en violencia física.

ESTRUCTURA Y GASTO POR COMPONENTES

Componente	Gasto estimado 2023 (Miles de \$ 2022)	Producción estimada 2023 (Unidad)	Gasto unitario estimado 2023 (Miles de \$ 2022)
Gestión de casos	437.017	11.555 (Mujeres contactadas (que acceden o rechazan el servicio))	37,82
Atención individual directa e integral a mujeres en riesgo de ser víctima	315.347	656 (Mujeres atendidas (que egresan del proceso de intervención))	480,71
Certificación de la atención de primera acogida a mujeres en riesgo de victimización por VIF	123.228	20 (Instituciones de primera acogida a víctimas que reciben capacitación.)	6.161,40
Gasto Administrativo	28.918		
Total	904.510		
Porcentaje gasto administrativo	3%		

POBLACIÓN Y GASTO

Tipo de Población	Descripción	2023 (cuantificación)
Población Potencial	<p>Mujeres de 18 años o más en riesgo de ser víctimas de violencia intrafamiliar por parte de parejas o exparejas a nivel nacional.</p> <p>Para estimar la población potencial del programa se utilizó como dato referencial la base de datos de la Encuesta de Violencia contra la Mujer en el Ámbito de Violencia Intrafamiliar y en Otros Espacios (ENVIF-VCM) del año 2020. Del total de mujeres encuestadas, se seleccionó a aquellas que declararon haber sido víctimas de violencia intrafamiliar en los últimos 12 meses, considerando agresiones de carácter físico, psicológico y sexual, ejercidas por parejas o exparejas. A esta prevalencia se aplicó un factor de expansión para representar la cantidad de unidades en la población por cada persona en la muestra. Considerando que se utilizó la base de datos de la encuesta 2020 y sus respectivos factores de expansión, no se consideraron ajustes asociados al crecimiento demográfico esperado para los dos años transcurridos.</p> <p>La estimación de la magnitud es válida para diversos años, pues es un dato referencial, que puede ser actualizada con nuevas aplicaciones de la encuesta (cada 5 años).</p> <p>Se establece el rango de edad especificado, toda vez que las metodologías de intervención propuestas son adecuadas para adultos, pero no han sido desarrolladas o adaptadas para población juvenil.</p> <p>Se considera que, dado el carácter crónico del problema, la victimización por violencia es predictor de futuras victimizaciones, como lo demuestran los antecedentes presentados en la sección de diagnóstico.</p>	981.782 Personas

Población Objetivo	<p>Mujeres de 18 años o más en riesgo de ser víctimas de violencia intrafamiliar por parte de parejas o exparejas a nivel nacional y que tienen contacto con las instituciones de la Ruta Crítica de intervención, específicamente con alguna de las siguientes instituciones: Carabineros, PDI o Ministerio Público.</p> <p>Esto corresponde a aquellas mujeres que ponen en conocimiento de las instituciones el problema de seguridad que les afecta.</p> <p>Se considera que, dado el carácter crónico del problema, la victimización por violencia es predictor de futuras victimizaciones, como lo demuestran los antecedentes presentados en la sección de diagnóstico.</p>	109.440 Personas
Población Beneficiaria	<p>Mujeres en riesgo de ser víctimas de violencia intrafamiliar por parte de parejas o exparejas que:</p> <p>a) Residan en comunas con cobertura del programa en el año en cuestión. Corresponden a las comunas de las regiones que cuenten con cobertura del programa. En 2023 corresponderán a las comunas de las regiones de Coquimbo y Los Lagos.</p> <p>b) Hayan sido derivadas por parte de instituciones del circuito (de acuerdo a los protocolos de derivación que se diseñen, según la evaluación de necesidades de las víctimas y servicios provistos por instituciones), hayan sido detectadas e ingresadas por el mismo programa o hayan accedido de manera espontánea al mismo (vía demanda espontánea por medio de la línea telefónica dispuesta al efecto, o por acceso presencial a centros de atención).</p> <p>c) De 18 años o más</p> <p>El programa no tiene mecanismos de prelación. Las víctimas ingresan por orden de llegada a medida que son contactadas por el programa, requieren espontáneamente el servicio o son derivadas por otro servicio.</p>	11.555 Personas

Gasto por beneficiario 2023 (Miles de \$2022)	Cuantificación de Beneficiarios			
	2023 (Meta)	2024	2025	2026
78 por cada beneficiario (Personas)	11.555	27.539	44.407	69.811

Concepto	2023
Cobertura (Objetivo/Potencial)	11%
Cobertura (Beneficiarios/Objetivo)	11%

INDICADORES A NIVEL DE PROPÓSITO			
Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Dimensión	2023 (Estimado)
Porcentaje de mujeres atendidas por el sistema que no son víctimas de violencia en el año t	$(\text{Mujeres atendidas por el sistema y egresadas, con evaluación de seguimiento, que declaran no haber sido víctimas luego del ingreso, en el año } t / \text{Mujeres atendidas por el sistema y egresadas, con evaluación de seguimiento, en el año } t) * 100$	Eficacia	70%
Porcentaje de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar que no reingresan al programa luego del egreso, en el año t	$(\text{N}^\circ \text{ de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar que no ingresan al programa luego del egreso y que habían sido atendidas previamente, en el año } t / \text{Mujeres atendidas por el programa, en el año } t) * 100$	Eficacia	

INDICADORES A NIVEL DE COMPONENTES

Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Dimensión	2023 (Estimado)
Porcentaje de usuarias del sistema que acceden oportunamente a servicios según sus necesidades	(Número de usuarias del sistema con evaluación de necesidades y que acceden oportunamente a servicios en el año t/ Número de usuarias del sistema con evaluación de necesidades en el año t)*100	Calidad	50%
Porcentaje de usuarias del componente que egresan con objetivos logrados en el año t	(Número de usuarias del componente que egresan con objetivos logrados en el año t/ Número de usuarias del componente que egresan en el año t)*100	Eficacia	60%
Porcentaje de operadores capacitados con nivel alto de calificación en el año t	(Número de Operadores capacitados evaluados y con calificación alta en el proceso de certificación en el año t/Número de operadores capacitados y evaluados en el proceso de certificación en el año t)*100	Eficacia	70%

II. EVALUACIÓN

EVALUACIÓN GENERAL

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

Atingencia: Se evidencia una limitada pertinencia del diseño del programa para resolver el problema o la necesidad identificada en relación a la población que se ve afectada. Se requiere revisar la definición de la población afectada por el problema, así como entregar mejor evidencia que justifique esa definición.

Coherencia: e observa una limitada relación entre los objetivos (fin, propósito y componentes), la población a atender y la estrategia de intervención propuesta. Se debe revisar algunos aspectos en la definición del propósito como de las poblaciones. Los componentes del programa se encuentran descritos parcialmente.

Consistencia: Se observa una limitada relación entre el diseño y su posterior ejecución, analizada a partir de los indicadores y los gastos planificados. Los indicadores de propósito y complementarios presentan algunas falencias que deben ser subsanadas y se debe mejorar la descripción de los todos los gastos del programa.

EVALUACIÓN POR ÁMBITO

Diagnóstico de la Necesidad del Programa: Con respecto al problema, se requiere que se revise su pertinencia. Se sugiere que el problema sea acotado para que pueda ser abordado por el programa. Por lo demás, la población potencial no se condice con el problema y propósito. Se requiere que se homologuen de acuerdo a la población potencial (Mujeres de 18 años o más en riesgo de ser víctimas de violencia intrafamiliar). En este sentido, se debe abordar qué elementos hacen que una mujer tenga más riesgos de ser víctima, con el fin de caracterizar a la misma.

Con respecto a la evidencia internacional, se reitera lo referido al componente 3, es necesario profundizar y detallar a qué evidencia se refieren cuando se menciona "existe abundante evidencia que respalda el tipo de intervención". Por lo demás, se debe citar correctamente en formato APA.

Objetivo del Programa y Población: Con respecto al propósito, este se debe ajustar conforme a las modificaciones que se realicen en el problema. El propósito debe ser la versión positiva del problema. Sin perjuicio de lo anterior, este no es coherente con la población potencial que se define (mujeres de 18 años o más en riesgo de ser víctimas de violencia intrafamiliar), por lo que se requiere ajustar.

Estrategia del Programa: Los componentes son considerados insuficientes para alcanzar el propósito del programa (mujeres de 18 años o más no son víctimas de violencia intrafamiliar). Además, se debe revisar la población atendida por el programa con la población que se enuncia en el propósito del mismo, ya que esta no es coherente.

Respecto al componente 1 "Gestión de casos", se debe aclarar en mayor detalle el componente, abordado, por ejemplo, cuál es la modalidad para hacer el diagnóstico de la víctima y qué dimensiones se abordan en la pauta de valoración de casos.

Respecto al componente 2 "Atención individual directa e integral a mujeres en riesgo de ser víctima", se debe precisar en la meta de producción qué se entenderá por "mujeres atendidas que egresan del proceso de intervención (¿se refieren a las mujeres del primer componente?).

En relación al componente 3, se debe indicar si el objetivo del componente es la realización de la capacitación y/o el proceso de certificación también mencionado. Respecto a las capacitaciones se debe precisar la modalidad de producción, quiénes las ejecutan, su duración, contenido, entre otros aspectos que permitan conocer en mayor detalle. Además, se debe caracterizar a las instituciones de primera acogida. Se señala que la meta de producción del 2023 son 20 instituciones, pero no queda claro a qué porcentaje del total de instituciones corresponde.

La estrategia de intervención del programa permite saber en qué consistirá el programa y cómo contribuirá al logro de los objetivos. No obstante, se deben precisar los siguientes puntos: En el punto 2 se menciona que se adaptará la estrategia de acuerdo a territorios urbanos y rurales, se vuelve a sugerir que se establezca esta brecha en el apartado de diagnóstico (apartado brechas del problema). En el punto 11 se requiere precisar si es posible que el equipo multidisciplinario que se menciona decida el egreso de una usuaria de un programa de la red.

Respecto a los criterios de "no acceso" y la incorporación de acciones de rescate o re-contacto se deben incorporar en la estrategia del programa. Finalmente, respecto al egreso administrativo se requiere que se revise el criterio de "cambio de domicilio". Se consulta qué ocurre en el caso que una mujer violentada en búsqueda de mayores redes de apoyo o por medidas protección asociadas cambie de ciudad.

Respecto a las articulaciones, se identifican adecuadamente, sin embargo, es necesario precisar algunos elementos. En particular, respecto de la articulación con Carabineros, se requiere incorporar la descripción de su articulación y, en el caso de la articulación con municipalidades, se menciona la derivación a la oferta municipal, elemento no incorporado ni en la descripción de los componentes ni en la descripción de la estrategia.

Se identifican parcialmente gestiones que permiten la incorporación de la pertinencia territorial como parte de la estrategia del programa, esto dado que se menciona que "el programa reconoce las diferencias que envuelve el fenómeno en contextos urbanos y rurales, razones por las que considera vías alternativas de trabajo". No obstante, no se evidencia en la descripción de componentes ni en la estrategia la incorporación de dichos elementos. Lo presentado no permite entender las razones por qué el programa no incorpora la ascendencia o pertenencia a pueblos indígenas, discapacidad y dependencia.

Indicadores: El primer indicador se debe ajustar conforme a los cambios que se realicen en el problema y propósito del programa. Una vez realizado este ajuste, se podrá evaluar pertinencia. Respecto al indicador 2 "Porcentaje de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar que no reingresan al programa luego del egreso en el año t", se debe mencionar qué instrumentos serán utilizados para su recolección. Por lo demás, la fórmula parece incorrecta ya que el numerador menciona que son n° mujeres que no ingresan luego del egreso en el año t, pero debería ser t-1. Se sugiere que el indicador considere en su numerador a las mujeres que no reingresan al programa en el año t y que fueron atendidas en el año t-1, y en el denominador a las mujeres que egresaron en el año t-1.

Respecto a los indicadores complementarios se presentan las siguientes observaciones. Respecto al indicador complementario 1 "Porcentaje de usuarias del sistema que acceden oportunamente a servicios según oportunidades" se considera pertinente, sin embargo, se sugiere mencionar una escala, es decir, si se considera que acceden a un servicio, precisar que es un servicio versus cuántos a los que eventualmente se podría acceder. Se requiere definir un parámetro.

Respecto al indicador complementario 2 "porcentaje de usuarias del componente 3 que terminan intervención con objetivos logrados", se considera pertinente, sin embargo, se requiere detallar la metodología, abordando qué elementos contiene la pauta utilizada.