



TÍTULO

**EVALUACIÓN DEL DISEÑO DEL PROGRAMA
“ABRIENDO CAMINOS”
DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE CHILE**

AUTOR

Sergio Óscar Hormazábal Lombardo

Directora
Curso
ISBN
©
©

Esta edición electrónica ha sido realizada en 2012

Oneida Álvarez Figueroa

Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas

978-84-7993-984-7

Sergio Óscar Hormazábal Lombardo

Para esta edición, la Universidad Internacional de Andalucía



Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas

Usted es libre de:

- Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
 - **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
 - **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
-
- *Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.*
 - *Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.*
 - *Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.*



**“EVALUACIÓN DEL DISEÑO DEL PROGRAMA ABRIENDO
CAMINOS DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE CHILE”**

Tesina presentada como conclusión del IV Máster Latinoamericano en
Evaluación de Políticas Públicas

AUTOR

Sergio Óscar Hormazábal Lombardo

Palos de la Frontera

Abril 2012

SERGIO ÓSCAR HORMAZÁBAL LOMBARDO

EVALUACIÓN DEL DISEÑO DEL
PROGRAMA ABRIENDO CAMINOS DEL
MINISTERIO DE DESARROLLO
SOCIAL

Tesina presentada a la Universidad
Internacional de Andalucía como
requisito previo para la obtención del
título de IV Master Latinoamericano en
Evaluación de Políticas Públicas -
2011/2012

Directora de Tesis: Oneida Álvarez
Figueroa

Tutora: María Laura Porrini

SEDE SANTA MARÍA DE LA RÁBIDA

PALOS DE LA FRONTERA

2012

2

Contenido

Resumen	4
Introducción	5
Capítulo I: Marco Metodológico	7
Capítulo II: Marco Teórico.....	12
2.1 Políticas Públicas	12
2.1.1 Concepto de Política Pública.....	12
2.1.2 Concepto de Evaluación	17
2.1.3 Evaluación de Diseño de Políticas Públicas	19
2.2 Protección Social y Programa Abriendo Caminos.....	22
2.2.1 Protección Social	22
2.2.2 Protección Social en Chile.....	24
2.2.3 Abriendo Caminos: Enfoques según Objeto y Programa.....	30
2.2.4 Experiencia Internacional	42
Capítulo III: Análisis del Programa Abriendo Caminos	47
3.1 Situación actual.....	47
3.2 Evaluación de Diseño de Abriendo Caminos	52
3.2.1 Racionalidad: Relevancia y Pertinencia.....	52
3.2.2 Coherencia: Interna y Externa.....	72
Capítulo IV: Propuestas	82
Conclusiones	86
Recomendaciones.....	89
Bibliografía.....	92
Anexos	94

Resumen

El programa *Abriendo Caminos*, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, Chile, busca resolver la problemática asociada a los impactos negativos que la privación de libertad de uno de los padres tiene en el desarrollo y bienestar de los niños. Enfoca su accionar en la articulación de redes de apoyo que generen mayor protección social para los menores que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Este trabajo tiene por finalidad valorar el diseño de este programa, por medio de una evaluación de racionalidad y coherencia, enfocando el análisis en los elementos que justifican la necesidad y estrategia de la intervención pública. Además, se ofrecen propuestas y recomendaciones que pueden ser de utilidad para la mejora del programa.

Palabras clave: *privación de libertad, bienestar, protección social, vulnerabilidad, evaluación, intervención pública.*

Introducción

El inciso cuarto del artículo 1° de la Constitución Política de la República de Chile señala que *“El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.”* El Estado, por tanto, debe asegurar a todos sus integrantes las condiciones y oportunidades que permitan su máximo desarrollo, en un ambiente de democracia y de sana convivencia social.

El progreso de un país sólo es posible cuando se respetan los derechos fundamentales de las personas y cuando sus autoridades públicas alientan y promueven esos derechos, permitiendo así mejorar la convivencia de la nación, el bienestar general y la equidad. Para alcanzar los niveles de desarrollo de países de primer mundo, los Estados deben incorporar en el diseño de las políticas públicas las necesidades de las personas, reflejando los valores y la realidad de cada país.

En Chile, en los últimos años, se ha hecho recurrente aquellas menciones a las significativas desigualdades sociales, para justificar iniciativas de políticas públicas o para demandar correcciones al modelo actual de desarrollo. Se han logrado avances importantes en las áreas que tienen directa relación con el aseguramiento de las condiciones de desarrollo y la equidad social, como la superación de la pobreza y la protección social, lo que se refleja en la ejecución de variados programas sociales orientados hacia los grupos objetivos más vulnerables.

En el año 2002 se crea el Sistema Chile Solidario, como una estrategia gubernamental orientada, en un primer momento, a la superación de la pobreza.

Posteriormente se amplió la cobertura hacia otros grupos, consolidándose hacia una red institucional de apoyo a la integración social, generando iniciativas para atender diversas situaciones de vulnerabilidad que afectan a la población.

En general, los grupos, familias y personas beneficiarias de las políticas de protección social corresponden a aquellas cuyas condiciones de vulnerabilidad generan necesidades especiales de asistencia, ya sea por pobreza, edad, género, etnia, discapacidad, o cualquier factor que pueda provocar una disminución de la capacidad para desarrollarse como persona y lograr el bienestar de forma autónoma.

El programa Abriendo Caminos, nace precisamente a partir de la necesidad de generar un servicio de apoyo psicosocial para atender a familias afectadas por la separación forzosa de sus integrantes, debido a la condena de alguno de ellos (particularmente de los padres o tutores), bajo pena privativa de libertad. La finalidad de esta intervención pública es poder responder a las necesidades y requerimientos específicos de los niños y niñas de esas familias, quienes se encuentran en situación de riesgo, por aquella condición de vulnerabilidad.

La evaluación que se realiza en la presente investigación tiene por objetivo valorar el diseño del programa, identificando aquellos problemas que se suscitan a partir de su planificación y que pueden afectar en el éxito del mismo.

Capítulo I: Marco Metodológico

En este capítulo se expone la metodología que permitió desarrollar la investigación. Dentro de los aspectos que a continuación se muestran, se encuentra la presentación de los objetivos que guían el trabajo y las técnicas de investigación aplicados, los cuales permitieron el análisis y la evaluación propiamente tal.

La evaluación que se plantea tiene una orientación descriptiva y analítica, enfocando el análisis específicamente en los elementos que justifican la necesidad y estrategia del programa, es decir, en la evaluación del diseño de la intervención pública. Los insumos de esta evaluación (que se utilizaron como fuente de información) fueron mayoritariamente los documentos oficiales del programa, así como también el marco normativo que lo ampara. No obstante, se consideró necesario obtener información desde los agentes involucrados directamente con el desarrollo del programa, como por parte del nivel central (Ministerio de Desarrollo Social) como de algunas entidades ejecutoras.

La importancia de los resultados que se generen a partir de esta evaluación, radica en la utilidad para facilitar la toma de decisiones de las autoridades públicas, al generar un informe analítico sobre el diseño del programa y sugerencias para la optimización de la intervención en su conjunto.

Objetivos de la Investigación

La evaluación que se propone tiene por objetivo general valorar el diseño del programa Abriendo Caminos del Ministerio de Planificación de Chile con vista al perfeccionamiento del mismo. Los objetivos específicos son:

- Establecer el marco conceptual sobre evaluación del diseño de programas públicos.
- Caracterizar el programa Abriendo Caminos del Ministerio de Planificación de Chile, evaluando su racionalidad y coherencia.
- Proponer recomendaciones coherentes y concordantes al análisis realizado.

Técnicas de investigación aplicadas

Esta investigación es de tipo exploratoria- descriptiva ya que abarca la Protección Social desde una perspectiva teórica, alcanzando su análisis más profundo en torno al programa que busca disminuir el impacto negativo que genera en los hijos de las personas que están cumpliendo una condena de pena aflictiva.

Las técnicas de investigación que se utilizaron estuvieron determinadas por aquellos elementos propios del análisis de racionalidad y coherencia. Estas fueron el análisis documental, las entrevistas focalizadas y el trabajo de gabinete.

El análisis documental contempló la *“Estrategia de Apoyo Integral a Niños y Niñas de Familias con Adultos Privados de Libertad, Programa Abriendo Caminos”*, *“Sistematización Programa Abriendo Caminos, Aprendizaje y Desafíos”* y *“Marco Operativo del Programa para abordar de manera integral la problemática social de los niños y niñas de familias con adultos privados de libertad denominado Abriendo Caminos, del Ministerio de Planificación”*, entre los más destacados.

Las entrevistas focalizadas, en tanto, fueron realizadas a los principales representantes de las instituciones involucradas, tanto en el nivel central como de las instituciones ejecutoras. Las personas entrevistadas fueron:

Institución	Persona Entrevistada
Ministerio Desarrollo Social- Programa Abriendo Caminos	Daniela Palma
Universidad Diego Portales	Magaly Catalán
Vicaría de Pastoral Social y de los Trabajadores	Paula González

En general, las entrevistas se utilizan para recabar información en forma verbal, a través de preguntas que propone el analista. Las personas a quienes se les aplica este instrumento pueden ser gerentes o empleados, los cuales son usuarios actuales del sistema existente, usuarios potenciales o aquellos que proporcionarán datos o serán afectados por la aplicación propuesta (Mitecnologico, 2012). La entrevista es una de las técnicas más significativas, ya que corresponden a un intercambio de información que se efectúa cara a cara. Es un canal de comunicación entre el analista y la organización; sirve para obtener información acerca de las necesidades y la manera de satisfacerlas, así como consejo y comprensión por parte del usuario para toda idea o método nuevo, que implique una mejorar.

Tanto el análisis documental como las entrevistas en profundidad, permitieron la elaboración de una matriz de evaluación que contiene los siguientes aspectos:

- Criterios de evaluación que, para esta investigación, corresponden a **racionalidad y coherencia**.
- Preguntas de evaluación, las que sirven de base para guiar la evaluación y cuyas respuestas determinan si el programa es racional y coherente.
- Indicadores, los que dependen de la pregunta de evaluación.
- Método de medición del indicador.
- Fuentes de información del indicador. Para el caso de esta investigación las fuentes corresponden a análisis documental de la información publicada y divulgada; y entrevistas en profundidad.

De esta forma, la matriz de evaluación quedó de la siguiente forma:

Matriz de Evaluación del Programa Abriendo Caminos:

Criterios de evaluación	Preguntas de evaluación	Indicadores	Método de medición del indicador	Fuentes de información del indicador
Racionalidad- Relevancia	<p>¿El problema focal está bien identificado? ¿Es claro? ¿Está completo? ¿Es medible?</p>	<p>Semáforo en rojo, amarillo o verde, dependiendo de la respuesta a la pregunta de evaluación. A partir de aquí, los indicadores propuestos son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grado de claridad del problema identificado. • Grado de exhaustividad del problema identificado. • Nivel de facilidad/complejidad en la medición del problema. • Grado de correspondencia entre el problema identificado y sus causas. • Nivel de corrección en la cuantificación de la población objetivo. • Nivel de corrección en la caracterización de la población objetivo. 	Escala del Semáforo a partir del análisis documental realizado.	Análisis Documental
	<p>¿Se identificaron las causas y efectos del problema? ¿Existe una correspondencia entre ambos?</p>			
	<p>¿Se encuentra correctamente identificada la población objetivo? ¿Está cuantificada y caracterizada?</p>			
	<p>Para la elaboración del diagnóstico, ¿se realizaron estudios para la identificación de la población objetivo? ¿Participaron agentes clave, gestores, ejecutores y afectados por el problema?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nº y tipología de estudios realizados. • Tipología de agentes participantes. • Relación de agentes que deberían haber participado y no lo hicieron. 	Escala del Semáforo a partir de percepciones cualitativas.	Análisis documental. Entrevistas en profundidad.
Racionalidad- Pertinencia	<p>¿Son claros los objetivos? ¿Están adecuadamente redactados? ¿Son realistas? ¿Son medibles? ¿Las expresiones y verbos utilizados, indican acciones específicas, es decir, se orientan a comportamientos mensurables, claros y concretos? ¿Se ha establecido una sola acción? ¿Se ha especificado un solo resultado o producto para cada actuación concreta?</p>	<p>Semáforo en rojo, amarillo o verde, dependiendo de la respuesta a la pregunta de evaluación. A partir de aquí, los indicadores propuestos son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grado de claridad de los objetivos propuestos. • Nivel de facilidad/complejidad en la medición del/ de los objetivos. 	Escala del Semáforo a partir del análisis documental realizado.	Análisis documental.

Criterios de evaluación	Preguntas de evaluación	Indicadores	Método de medición del indicador	Fuentes de información del indicador
Coherencia	¿El programa es coherente con la política y/o norma superior?	Nivel de coherencia programa- Norma Superior	Percepciones cualitativas.	Análisis documental. Entrevistas en profundidad.
	¿Está correctamente articulada la estrategia del programa, con los objetivos declarados?	Niveles de coherencia interna: <ul style="list-style-type: none"> • Problemas- objetivos. • Objetivos- estrategia. • Obj. Gral-Obs-específicos. 		
	¿Existe coherencia entre el objetivo general con los objetivos específicos?			
	¿Responden los objetivos del programa a las necesidades y problemas de la población objetivo?			
	¿Existe relación con otros programas que se están ejecutando en el mismo espacio temporal y territorial?	Nivel de coherencia externa: <ul style="list-style-type: none"> • Con programas relacionados de alcance internacional. • Con programas relacionados de alcance nacional. • Con programas relacionados regionales. • Con políticas y/o normas superiores. 		

Capítulo II: Marco Teórico

Antes de comenzar con el análisis propiamente tal, es importante tener presente las distintas concepciones que autores e investigadores del área han definido en torno al tema de esta investigación. Las *Políticas Públicas* y la *Protección Social* son los conceptos en que se enfoca este apartado, y cuyas conceptualizaciones servirán de base para la comprensión del tema en cuestión.

2.1 Políticas Públicas

El análisis y estudio de las políticas públicas se ha caracterizado por opiniones diversas respecto a su definición. A lo largo de los años han salido a la luz diversas aproximaciones teóricas y empíricas que intentan explicar esta disciplina, pero dada la diversidad de esas definiciones se dificulta un resultado en común.

En este capítulo se abarcan algunas de estas concepciones, las cuales servirán como base para una mejor comprensión del tema a tratar.

2.1.1 Concepto de Política Pública

El concepto de política pública tiene diversas interpretaciones, pero todas convergen en un punto en común: eso que los autores Neny y Thoenig han señalado como *“el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”* (1992, p.89). Estos investigadores complementan esta definición, al considerar a la política pública como un *“conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos”*.

Otros autores como Subirats o Hogwood y Gunn (Aguilar, 1996, p.22-23), han planteado otras definiciones que atienden más a la naturaleza de la política pública: un campo de actividad gubernamental (política de salud, educativa y comercial); un propósito general a realizar (por ejemplo una política de empleo estable para los jóvenes); una situación social deseada (como una política de restauración de los centros históricos, contra el tabaquismo, de seguridad); una propuesta de acción específica (política de reforestación de los parques nacionales, política de alfabetización de adultos, etc.); la norma o las normas que

existen para una determinada problemática (política ecológica, energética, urbana, entre otras); el conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones (política de productividad agrícola, de exportación, de lucha contra la pobreza extrema).

También, estos autores señalan que la política puede ser considerada como producto y resultado de una específica actividad gubernamental (por ejemplo que la política habitacional haya logrado construir X número de casas y departamentos o que la política de empleo haya creado X puestos de trabajo); o como impacto real de la actividad gubernamental (disminución del crimen urbano, reducción y control de la inflación, etc.).

Luis Aguilar Villanueva, considera a la política pública como *“un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, causal”* (1996, p.24). Es decir, es un engranaje que se pone en movimiento al tomar la decisión de alcanzar los objetivos que la autoridad pública se ha propuesto. Es tratado como propositivo porque se considera en su formulación, las intenciones e ideologías de quien instruye la política pública, particularmente de los gobernantes, y de los posibles resultados y consecuencias de la acción. Pero, agrega, que *“aún en el caso de la inacción, se ha decidido deliberadamente no actuar frente a un problema público, considerando que el dejar hacer o cerrar los ojos es la mejor estrategia frente a una cuestión”*.

Una política pública no hace referencia solamente a la formulación y diseño de la intervención, sino que incluye al curso de acción que se va a seguir, la interacción con los actores políticos y sociales involucrados directa o indirectamente por la política y, los recursos humanos, físicos y monetarios. Es, en esencia, una estrategia de acción colectiva, diseñada en función de determinados objetivos planteados; implica, por consecuencia, una serie de decisiones, que no solo son de las autoridades públicas, sino que también de los actores involucrados

en la misma, que se considera contundente y suficiente para producir la configuración social deseada.

Una política pública se considera, en este estudio, como una acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico, la que ha sido formulada en base a una necesidad de la población objetivo, o como respuesta a un problema encontrado. Esta acción considera una serie de elementos los cuales son (Neny y Thoenig, 1992, p.90-91):

- *Un contenido.* La actividad pública se identifica bajo la forma de una sustancia, de un contenido. Se movilizan los recursos para generar resultados o productos.
- *Un programa.* Una política pública no se reduce a un acto concreto considerado aisladamente: por ejemplo, lo que hace un ministro tal día sobre tal expediente. Detrás de un acto, detrás de tales o cuales actividades existe un marco más general en el que se integran este acto, estas actividades; por ejemplo, mediante su actividad, el ministro se inscribe en una política a medio plazo. Los actos se articulan en torno a uno o algunos ejes específicos que forman un denominador común: el sector de intervención, el problema tratado, la constancia del decisor público en sus opciones e intenciones.
- *Una orientación normativa.* Se presupone que la actividad pública no es la resultante de respuestas aleatorias sino, al contrario, la expresión de preferencias que el decisor, conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias, no puede dejar de asumir; de las que es responsable.
- *Un factor de coerción.* La actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que es investido el decisor público. En otras palabras, éste posee una legitimidad que es la de la autoridad legal, o ejerce una coerción

que se apoya en el monopolio de la fuerza. Por ello el acto público se impone; está habilitado en tanto que expresión de las potestades públicas.

- *Una competencia social.* Por último, una política pública se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados.

Las políticas públicas están determinadas, principalmente, por el problema hacia el cual, va dirigida la intervención y a las necesidades de la población o de aquel sector que demanda la acción del Estado. La intervención pública, contempla, por tanto una serie de pasos, que pueden ser cumplidos al pie de la letra o no, pero que a grandes rasgos abarca lo que idealmente debe hacerse para el éxito del proceso de la elaboración de una política pública. Estos pasos son (Neny y Thoenig, 1992, p.104-105):

- a) *La identificación de un problema:* El sistema político advierte que un problema exige un tratamiento y lo incluye en la agenda de una autoridad pública.
- b) *La formulación de soluciones:* Se estudian las respuestas, se elaboran y se negocian para establecer un proceso de acción por la autoridad pública.
- c) *La toma de decisión:* El decisor público oficialmente habilitado elige una solución particular que se convierte en política legítima.
- d) *La ejecución del programa:* Una política es aplicada y administrada sobre el terreno. Es la fase ejecutiva.
- e) *La terminación de la acción:* Se produce una evaluación de resultados que desemboca en el final de la acción emprendida.

Cada fase y cada una de sus funciones, se caracteriza por actividades concretas y particulares en el seno de la autoridad pública; por ejemplo: el trabajo legislativo, la preparación de la decisión de los gabinetes ministeriales, la decisión del gobierno, la gestión burocrática; o en torno a ella, la acción colectiva, los grupos de presión, las campañas de prensa. A cada fase corresponden un sistema de acción específico, actores y relaciones, compromisos y estructuras sociales.

Una fase no sigue necesariamente a la precedente; las fases pueden superponerse, retroceder en su secuencia cronológica o, también, ciertas actividades funcionales, pueden no aparecer nunca a lo largo del proceso.

El estudio de las políticas públicas incorpora no solo la pretensión de conocer los efectos de las políticas ejecutadas, sino que también permiten el aprendizaje continuo, por medio de la experiencia, que favorecen la toma de decisiones de las autoridades públicas.

La ejecución del programa o de una política pública, no se realiza exclusivamente por el Gobierno o alguna de sus instituciones centrales. Esta función puede, por una parte, tercerizarse mediante la contratación de privados en forma directa o indirecta (por ejemplo en el caso de la aplicación de subsidios a la demanda); y también, podrá desarrollarse en entidades distintas al Ejecutivo, como el Banco Central, las municipalidades, el Congreso Nacional e instituciones pertenecientes al Poder Judicial.

Toda política pública, por esencia, debe tener por objetivo principal incidir positivamente sobre el bienestar social. El cumplimiento de este objetivo debe ser evaluado, primero para verificar el éxito de la política y sus posibilidades de mejora; y segundo, porque al estar financiado económicamente por el Estado, debe haber una evaluación rigurosa sobre los costos y de eficiencia de la intervención (Ferreiro y Silva, 2009).

2.1.2 Concepto de Evaluación

Evaluar significa, a grandes rasgos, aquella acción de emitir un juicio crítico sobre una situación determinada, en la que se estima el valor o la importancia de algo. En el caso del análisis de las políticas públicas, contempla una serie de criterios específicos, a modo de delimitar el objeto de análisis. Esta se realiza sobre la base de información que ha sido especialmente recogida por el evaluador.

Evaluar una política o programa público, es dar valor la utilidad y bondad de la intervención pública (Osuna y Márquez, p.2). Este valor constituye la base para verificar el éxito o fracaso de dicha actividad, de modo de poder replicar los casos exitosos (si se aplica a nivel local, poder repetirlo a nivel regional o nacional), y para mejorar en aquello que se ha fallado. Es fundamental, también, poder informar a los ciudadanos sobre los resultados de la evaluación a fin de mejorar la transparencia democrática y la participación ciudadana, por medio del control social.

La evaluación aplica métodos de investigación científica para estimar los resultados, medir el diseño, poner en marcha el programa y calcular su eficacia (entendida como el grado de cumplimiento de los objetivos) y eficiencia (que corresponde al cumplimiento de objetivos y el uso de los recursos).

En el área de las políticas públicas, la evaluación tiene las siguientes funciones (García Añón, 2006):

- Ofrecer información relevante al decisor para la mejora de la política o programa público.
- Ofrecer información sobre la demanda real de un servicio o actividad y la viabilidad de la política o programa público.

- Ofrecer información para que el decisor pueda juzgar la alternativa de decisión o de no-decisión. En palabras simples, favorece la toma de decisiones y la reducción de la incertidumbre.
- Ofrecer información para escoger las alternativas más eficientes para la realización de la actividad que todavía no se lleva a cabo, o aquella ya implementada, seleccionando las más viables.
- Ver lo positivo (los puntos fuertes) o negativo (los puntos débiles) de aquella actividad que no se lleva todavía a cabo, o la ya implementada.
- Analizar la congruencia entre los objetivos planteados y la ejecución o implementación.
- Valorar el nivel de éxito del proyecto.
- Calcular la sostenibilidad y el grado de cumplimiento de la implementación respecto a los objetivos previstos a corto, mediano y largo plazo.
- Según el método de análisis utilizado, puede suministrar información acerca de externalidades y sinergias, para poder tomar una decisión a tiempo.
- Adoptar medidas correctoras en aquellos aspectos considerados como débiles, tanto durante la implementación como después de ella.
- Colaborar con el uso eficiente de los recursos.
- Legitimar la toma de decisiones públicas, aportándoles objetividad y transparencia. Este último aspecto se obtiene al difundir los resultados de las evaluaciones a los ciudadanos, con el fin de tener un diálogo objetivo sobre la gestión pública.

El fin de toda acción pública es incidir en la sociedad, detectando oportunamente las necesidades y los problemas que puedan afectar a la

población. En base a esto, se definen estrategias, se articulan objetivos e instrumentos que permitan lograr superar esas dificultades que aquejan a los ciudadanos. El propósito de la evaluación de políticas y programas públicos radica en el análisis de las distintas etapas de la intervención pública que, dependiendo del tipo de evaluación que se realice, otorgue el diagnóstico necesario para la mejora continua de la actividad gubernamental, pero por sobre todo de la sociedad en general.

2.1.3 Evaluación de Diseño de Políticas Públicas

Tal como se señaló en el capítulo de Marco Metodológico, la evaluación a desarrollar en el presente trabajo está focalizada en el Diseño del Programa. Este tipo de análisis contempla la valoración de los siguientes aspectos:

- Racionalidad
- Coherencia

Evaluación de la racionalidad de una política o programa público

Este tipo de evaluación tiene por finalidad realizar un examen de las relaciones entre las necesidades y/o problemas detectados en el ámbito espacial donde se ejecuta el programa (y para una población objetivo determinada), con los objetivos establecidos para la mejora o solución de dichos problemas.

Existen dos tipos de análisis de racionalidad (Osuna y Márquez, p.30-39): de **relevancia**, que consiste en una evaluación del diagnóstico del programa; y de **pertinencia**, referido a la evaluación que se realiza de la calidad y adecuación de la definición de los objetivos.

a) Relevancia

La evaluación del diseño de un programa o política pública, comienza con el análisis del diagnóstico, el cual implica la verificación de los siguientes elementos:

- Los **problemas** deben estar redactados en forma explícita y clara. Es importante que sean una imagen “*fiel*” de la realidad, que estén completos y susceptibles de ser medibles. Los problemas deben estar correctamente localizados y estar relacionados directamente con las necesidades de la población objetivo.
- La **población objetivo** debe estar bien identificada, caracterizando correctamente a los beneficiarios y cuantificarlos (para calcular el alcance del programa). Por otro lado, se debe tener conocimiento sobre la motivación e interés de este grupo para poder colaborar en el desarrollo de la intervención.
- Las **causas y efectos** deben ser analizadas, para una mejor interpretación y evaluación, por medio de la presentación gráfica y descriptiva que otorgan los “*árboles o diagramas de flujo*”. En estos, se representan visualmente las relaciones causa-efecto en forma de árbol, lo que se da debido a las ramificaciones en cascada de dichas relaciones.
- El **contexto socioeconómico** que implica todos los elementos externos (a nivel económico, político, social, institucional, legal, etc.) que pueden afectar, tanto de forma directa como indirecta, la intervención. En palabras simples, contempla a la realidad que rodea al programa, y sobre la cual los planificadores y gestores no tienen un control directo.

b) Pertinencia

Evaluar la **pertinencia** de un programa o política pública implica analizar la calidad de los objetivos, los que deben ser claros y medibles. Para hacer esta evaluación, se debe revisar:

- Que las expresiones y verbos utilizados indiquen acciones específicas, es decir, que se orienten a comportamientos mensurables, claros y concretos.
- Que se haya establecido una sola acción. Un objetivo que establezca dos o más fines requerirá diferentes estrategias de actuación, dificultando su determinación y su evaluación.
- Que se haya especificado un solo resultado o producto para cada actuación concreta.

Evaluación de la coherencia de una política o programa público

Es la evaluación de la adecuación de la jerarquía de objetivos establecidos en el programa y de la estrategia diseñada para su consecución. Existen dos niveles de análisis (Osuna y Márquez, p.40-48):

a) Coherencia interna, que consiste en la evaluación de la articulación de los objetivos con los instrumentos de la estrategia y su adecuación con los problemas. Esto se logra por medio de dos acciones:

- Clasificación y jerarquización de objetivos.
- Verificación de la correspondencia entre los problemas identificados y los objetivos propuestos.

b) Coherencia externa, cuya evaluación se basa en el análisis de la compatibilidad tanto de los objetivos como de la estrategia del programa, con otras políticas y programas con los que puedan tener sinergias o complementariedad y que se están ejecutando en el mismo espacio temporal y territorial. Este tipo de evaluación contempla, también, la adecuación del programa con alguna política o normativa de orden superior.

2.2 Protección Social y Programa Abriendo Caminos

En los países latinoamericanos, son comunes las menciones a las desigualdades sociales para justificar iniciativas de política pública o para demandar cambios al actual modelo de desarrollo. En la discusión pública, los temas de integración y segregación, inclusión y exclusión, vulnerabilidad y cohesión social, son temas cada vez más recurrentes.

El término *Protección Social*, nace precisamente a partir de esto. La protección social se encarga de velar por la mantención de condiciones de vida que permitan sostener un mínimo nivel de bienestar a los hogares, facilitando, de paso, el acceso a servicios sociales.

En este apartado se define el concepto de *Protección Social*, para luego enfocar la descripción a la *Protección Social en Chile* y al *Programa Abriendo Caminos*.

2.2.1 Protección Social

Protección Social es el nombre que generalmente se le da al conjunto de iniciativas de política social de carácter integral (que contempla educación, salud, vivienda, empleo y capacitación, micro-crédito y previsión social, entre otras), que alivian situaciones de necesidad y apoyan el desarrollo de capacidades en segmentos sociales más postergados, conocidos también como sectores vulnerables.

Este conjunto de iniciativas de intervención pública tienen como eje principal, igualar las oportunidades y asegurar el acceso a los derechos sociales a toda la población, sin discriminación.

En general las políticas de protección social, tienen como objetivo no sólo superar los niveles de pobreza, sino también las desigualdades y discriminaciones que afectan a las familias y personas. Además, por medio de la puesta en marcha

de la programas, generan condiciones que brindan seguridad a los beneficiarios durante toda su vida, garantizándoles derechos sociales que les permitan reducir los riesgos en empleo, salud, educación y previsión, generando, de esta forma, condiciones de mayor igualdad y oportunidades de progreso e inserción de los grupos más vulnerables, de forma tal de disminuir las brechas sociales.

En este sentido, el logro de equidad es el objetivo estratégico final de la política social de cualquier gobierno. Esta equidad se logra a través de la igualdad de oportunidades, la cual se obtiene a partir del apoyo constante a los grupos y personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

El Estado, para poder revertir la vulnerabilidad de estos grupos, debe generar mecanismos institucionales capaces de proveer protección social, los que idealmente deben funcionar en red entre sí y con las instituciones públicas respectivas.

La política de Protección Social se instala en el entorno de la persona o familia vulnerable bajo dos componentes esenciales (Ministerio de Planificación, 2009a, p.9):

- Interrumpir los mecanismos que contribuyen a la pobreza, vulnerabilidad o exclusión, a nivel individual y familiar.
- Instalar recursos y generar capacidades en las familias e individuos, para que estén mejores preparados y en condiciones de depender menos de la ayuda externa y obtener mejores retornos a nivel de ingresos provenientes del trabajo.

Como objetivo complementario, la visión de la protección social es ayudar a las familias a sobreponerse a las crisis, haciendo una mejor gestión de los recursos que disponen, ya sean propios o no.

Pero, ¿qué significa estar protegido socialmente? (Ministerio de Planificación, 2006a) En general significa:

- Ser reconocido como sujeto al que se le han identificado las vulnerabilidades que le afectan y, por tanto, se le debe dar acción preferente por parte de la red social.
- Recibir las prestaciones sociales que se amplían las posibilidades de lograr los apoyos que se necesitan para mejorar condiciones básicas de bienestar como salud, educación y habitabilidad.
- Que frente a emergencias o siniestros, existen mecanismos de aseguramiento.
- Que se accede a oportunidades que permiten impulsar o fortalecer emprendimientos económicos o de otro tipo.
- Que el Estado cuenta con recursos destinados que suplementan o fortalecen la capacidad generadora de ingresos de la población vulnerable.

2.2.2 Protección Social en Chile

Desde la década del noventa, Chile ha experimentado una progresiva ampliación de los servicios de política social que tienen como objetivo el combate a la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida de la población más vulnerable, pero sus orígenes se remontan algunas décadas atrás (Ministerio de Desarrollo Social, 2012).

Durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970), surge la necesidad de contar con un organismo técnico dedicado a la planificación del desarrollo del país a nivel nacional. Así se crea la Oficina de Planificación (ODEPLAN), que durante los dos primeros años funciona sin reconocimiento jurídico y con dependencia directa de la Presidencia de la República. En 1967,

esta nueva entidad adquiere calidad de servicio público descentralizado y cuenta con patrimonio propio.

A través del Decreto de Ley N°18.899 del 19 de julio de 1990, ODEPLAN se transforma en el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), cuya misión principal es la de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas de desarrollo nacional, proponer las metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado.

MIDEPLAN, además, está encargado de dirigir la acción pública hacia los sectores y territorios más necesitados del país. Esto motivó la creación, en el año 2002, del Sistema Chile Solidario, el cual tiene por objetivo entregar un apoyo integral a las personas y familias de extrema pobreza.

En el año 2005, a MIDEPLAN se le encarga la responsabilidad de crear, coordinar, difundir y promover en todo el país el Sistema de Protección Social, que cambia el paradigma de asistencialismo que tenían hasta ese momento las políticas y programas sociales, por un enfoque garante de derechos de la población más vulnerable, en las áreas de salud, educación, vivienda, trabajo, cultura y previsión, abarcando todas las etapas de la vida, desde la gestación hasta la vejez.

El Sistema de Protección Social en Chile está conformado por una amplia red de programas sociales, los que a través de los años han establecido vínculos con las demás políticas sectoriales y transversales, instalando mecanismos específicos de coordinación al interior de MIDEPLAN, fortaleciendo, de la misma forma, los sistemas de información social disponibles para la población.

En octubre del año 2011, MIDEPLAN pasa a ser el Ministerio de Desarrollo Social, ampliando sus facultades y posicionándose como el ente coordinador de

todas las políticas sociales de nuestro país, articulando iniciativas interministeriales y fiscalizando su funcionamiento.

El Sistema de Protección Social es implementado de manera descentralizada, operando desde lo local, pero cuya planificación es de nivel central. En general este Sistema tiene los siguientes objetivos (Ministerio de Planificación, 2006b):

- a) Generar dispositivos de acceso para que los beneficiarios tengan los apoyos que requieren.
- b) Organizar la oferta programática disponible en esquemas de complementariedad que permitan lograr la integralidad de las instituciones involucradas en los programas sociales.
- c) Propiciar la generación de condiciones para lograr la provisión de prestaciones con el menor costo posible para los beneficiarios.

A contar del año 2000 (Robles, 2011, p.19), en Chile comienza a gestarse una nueva concepción de lo que debe ser una política social: asistir de manera prioritaria a las personas y familias más vulnerables del país. Este nuevo enfoque se concreta con el nacimiento del programa Puente en el año 2002, el cual está diseñado para dar apoyo psicosocial a familias que viven en condiciones de extrema pobreza, por medio de la promoción y el compromiso dentro de la familia hacia el desarrollo de acciones para el mejoramiento de su estándar de vida y la integración a la red de beneficios y servicios sociales que existen a su disposición.

El proceso de intervención del programa Puente contempla el compromiso de la familia beneficiaria de 53 condiciones mínimas. Su duración es de 24 meses, divididos en dos fases: la primera consiste en un apoyo psicosocial más intenso a la familia por seis meses; y la segunda, en el acompañamiento, monitoreo,

seguimiento y cierre del proceso, con una frecuencia decreciente de contacto con el apoyo familiar.

Paralelamente a lo desarrollado por el programa Puente, se crea una estrategia gubernamental orientada a la superación de la pobreza extrema y a la coordinación de la oferta pública en torno a la protección y promoción social de los más vulnerables, llamada Chile Solidario, plasmado en Ley N°19.949 en mayo del año 2004. Este hecho instaura una nueva institucionalidad social, e integra un sistema de información para los futuros beneficiarios.

Chile Solidario considera acciones y prestaciones para familias consistentes en subsidios, subvenciones, entre otros, que en algunos casos ya estaban en funcionamiento con anterioridad a la implementación de este programa. Estas prestaciones son (Robles, 2011, p.20-21):

- *Subsidio Único Familiar.* Creado en 1981 por medio de la Ley N°18.020, está dirigido a familias de escasos recursos, pertenecientes al 40% más pobre del país. Entrega un monto de \$6.500 mensuales (13 dólares) reajustado cada año según la variación del índice de precios al consumidor (IPC) y está destinado a jóvenes menores de 18 años y personas discapacitadas de cualquier edad, madres de menores que vivan a sus expensas, mujeres embarazadas, y personas con discapacidad mental que no reciban el Subsidio a la Discapacidad Mental.
- *Subsidio a la Discapacidad Mental.* Este subsidio que opera desde 1975 por medio de la Ley N°869 y N°18.600, otorga una transferencia mensual equivalente a \$52.370 (104 dólares), reajutable al 100% anualmente de acuerdo a la variación del IPC, para las personas mayores de 18 años de escasos recursos, que no reciban Subsidio Único Familiar y que hayan sido declaradas como discapacitados mentales por la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN).

- *Subsidio a la Cédula de Identidad.* Subsidia la diferencia entre un aporte mínimo del beneficiario CLP\$500 (1 dólar) y el valor del documento.
- *Subsidio al pago del consumo de agua potable y servicio de alcantarillado de aguas servidas.* Cubre el 100% de un consumo mensual de hasta 15 metros cúbicos para quienes residan de manera permanente en una vivienda con conexión al servicio de agua potable.
- *Pensión Básica Solidaria.* Se trata de una transferencia directa mensual a los mayores de 65 años que considera pensiones básicas y aportes previsionales solidarios de vejez e invalidez.

Conjuntamente con la otorgación de bonos y prestaciones establecidas en Chile Solidario, se generan convenios con una serie de organismos públicos de manera de que éstos garanticen un acceso prioritario de sus beneficiarios a sus programas y, en varios casos, generen una oferta específica para este grupo.

De esta forma, es posible identificar programas en las áreas de salud, educación, trabajo, vivienda y justicia a los que los beneficiarios de Chile Solidario pueden acceder fácilmente. Por ejemplo, en materia de empleo, el programa Apoyo al Empleo Chile Solidario, ejecutado por la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y la Subsecretaría del Trabajo, busca apoyar la inserción laboral de este grupo en actividades vinculadas con el desarrollo productivo local (especialmente, en el ámbito agroforestal). Asimismo, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) dispone de dos programas de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra y Jóvenes Chile Solidario, que brindan apoyo para la incorporación al mercado laboral a este sector a través de actividades de capacitación e intermediación laboral, así como de incentivos a la contratación de jóvenes. De manera similar, en el ámbito de la educación, la subvención pro retención es un programa específicamente pensado para este sector, así como el programa de Habitabilidad –para el mejoramiento de la vivienda de los beneficiarios del

programa- y el de Producción Familiar para el Autoconsumo –que brinda apoyo financiero y técnico para producir, preservar y consumir alimentos por parte de las familias.

Adicionalmente, en años recientes se ha profundizado en el modelo de intervención psicosocial que forman parte de Chile Solidario. De esta forma, se pusieron en marcha otros cuatro programas de similares características (Ministerio de Desarrollo Social, 2012):

- a) *Programa Vínculos*, coordinado por el Servicio Nacional del Adulto Mayor, apoya a adultos mayores que viven en situación de vulnerabilidad y solos.
- b) *Programa Calle*, que trabaja con adultos viviendo en esta situación y es implementado por organizaciones no gubernamentales, bajo la administración y asistencia técnica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Social.
- c) *Programa Chile Crece Contigo*, dirigido a todos los niños y niñas del país y sus familias, desde la gestación hasta que cumplan los 4 años e ingresen a prekindergarten a través de acciones y servicios de carácter universal, así como focalizando apoyos especiales a aquellos que presentan alguna vulnerabilidad mayor
- d) *Programa Abriendo Caminos*, que apoya a niños y niñas de familias que enfrentan una separación forzosa por la condena de alguno de sus integrantes, y es ejecutado por organizaciones no gubernamentales y asistido técnicamente y supervisado por la Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Social.

2.2.3 Abriendo Caminos: Enfoques según Objeto y Programa

En el año 2008 el Ministerio de Planificación, a través de la Secretaría Ejecutiva de Protección Social, decide trabajar con los hijos de personas privadas de libertad, y crea el piloto del programa Abriendo Caminos.

Para la ejecución de este programa, son invitadas a participar en la presentación de proyectos, personas jurídicas privadas, sin fines de lucro y con fines públicas, como fundaciones o corporaciones, o bien, instituciones de educación superior.

El programa *Abriendo Caminos* es un servicio especializado de acompañamiento personalizado, para aquellas familias donde uno de los padres (o ambos) se encuentra privado de libertad cumpliendo condena en algún recinto penitenciario.

El propósito central del programa es evaluar el estado en que se encuentran las familias, en cuanto a sus condiciones de calidad de vida, las relaciones entre sus integrantes y especialmente los niños. Además, tiene por finalidad entregar orientación y consejería para apoyar al grupo familiar en el mejoramiento de sus condiciones presentes, favoreciendo por consecuencia, el bienestar de los niños.

Este programa, que forma parte del Sistema de Protección Social, se empezó a implementar a través de un sistema especializado de consejerías familiares y tutorías infanto-juveniles, con el propósito de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de niños y niñas que se ven enfrentados a la privación de libertad de uno o ambos padres y que se encuentran cumpliendo condena en algún recinto penitenciario.

Enfoque según objeto

El programa *Abriendo Caminos* busca resolver la problemática asociada a los impactos negativos que la privación de libertad de uno o ambos padres (o tutor) tiene en el desarrollo y bienestar de niños y niñas. Cuando un integrante de la familia, encargado del cuidado y crianza del menor, es encarcelado y privado totalmente de libertad, los niños y niñas quedan en una situación de vulnerabilidad, por lo que las necesidades y demandas de apoyo relacionadas con las etapas de crecimiento se ven limitadas.

La evidencia internacional indica que el impacto del encarcelamiento de un familiar, sobre los niños es diverso, dependiendo en gran medida del contexto social y cultural en que la familia y los niños se encuentren. No obstante, existe consenso en que a los niños les afecta, en mayor o menor grado, la penalización de uno o varios de sus familiares cercanos.

En el caso de que la persona privada de libertad sea el sostenedor del hogar, la condición de precariedad de la familia se agudiza aún más debido a la disminución de los ingresos, lo cual no solo afecta el patrimonio familiar, sino que provoca un cambio en las prioridades y necesidades de la familia (Ministerio de Planificación, 2009b).

En algunos casos, la familia puede sentirse estigmatizada por el encarcelamiento de uno de los suyos, lo cual afecta notoriamente los vínculos con la comunidad e instituciones con las que sus miembros interactúan en el día a día.

Esto repercute negativamente en la socialización de los niños, al abandonar espacios sociales importantes para su desarrollo, lo cual dependerá según el ciclo de vida en que se encuentren los menores.

Las situaciones que mejor dan cuenta de las dificultades experimentadas por las familias cuando uno de sus integrantes está privado de libertad, pueden resumirse en el siguiente cuadro (Ministerio de Planificación, 2009a, p.15-16):

DIMENSIONES	SITUACIONES
Discriminación	<ul style="list-style-type: none"> • Deterioro de los lazos solidarios familiares; aislamiento; carencia de redes de apoyo. • Problemas en inserción laboral luego de la reclusión.
Valores y Comportamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción errada de los valores humanos, sociales y personales. • Vinculación nociva en el entorno, en particular cuando hay expresiones de violencia y presencia de drogas. • Percepción de ausencia de límites en los niños; inicio temprano (niños y niñas) de conductas peligrosas y participación en espacios de socialización inseguros, poco saludables y de alto riesgo.
Recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de aumentar el nivel de ingresos familiares, producto de la ausencia de los recursos aportados por el familiar preso (en el caso de que este sea el único proveedor del hogar). • Baja capacitación para emprender empleos seguros y estables. • Pérdida de confianza de las familias en las instituciones (déficit general de expectativas respecto de las posibilidades de que en ellas encuentren respuesta efectiva a sus demandas y necesidades de apoyo y asistencia). • Uso limitado de recursos y posibilidades disponibles en las redes locales, a nivel de programas, servicios y prestaciones. Participación escasa o irregular en programas sociales orientados al trabajo con familias. • Escasa u ocasional vinculación de las familias con las municipalidades.
Competencias parentales	<ul style="list-style-type: none"> • Retraso en el desarrollo cognitivo, principalmente al constatar el abandono de los niños, la negligencia de padres o cuidadores y, ausencia de estimulación temprana, que afecta el desarrollo de un apego de características seguras. • Deterioro de los modelos de crianza por las circunstancias familiares y por el entorno de vulnerabilidad.

	<ul style="list-style-type: none"> • Angustia en los niños, al no contar a los hijos sobre la realidad de los padres. La cárcel es considerada como tema tabú.
Contexto	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de riesgo en los niños por la presencia de tráfico y consumo de drogas, violencia y delincuencia en los sectores en que habitan.
Riesgos	<ul style="list-style-type: none"> • Imitación de conductas violentas e/o ilícitas observadas en su entorno, sobre todo cuando hay prolongados tiempos de ocio sin vigilancia de adultos responsables. • Interiorización de la violencia como mecanismo de relación con los pares y con los adultos significativos. • Prevalencia de embarazo precoz, deserción escolar, consumo masivo de drogas y, en general, acentuados problemas de salud y nutrición.

A grandes rasgos, las vulnerabilidades que enfrentan las familias se agrupan en tres categorías:

- a) *La privación de libertad del sostenedor* (es decir, la persona que oficia como sustento económico del hogar), genera un progresivo deterioro económico en la familia.
- b) *El desarrollo de estrategias ilícitas o de alto riesgo para generar ingresos y lograr así sustento económico.* Esto a partir de la privación de libertad del jefe (a) de hogar. Las conductas ilícitas no solo son situaciones de riesgo, sino que confunden las valoraciones de los niños, los que empiezan a ver como positivas aquellas situaciones de abuso, robo y delincuencia. Aquellos niños que crecen bajo este tipo de ambiente, son más proclives a desarrollar conductas antisociales o violentas.
- c) *La presencia de problemas psicosociales que influyen en el desarrollo normal del menor,* como por ejemplo estrés, depresión, ansiedad, culpa, entre los más comunes. Como consecuencia de estos problemas, pueden suceder situaciones como abandono del sistema escolar, confusión de los roles parentales, problemas de salud, etc.

Existen diferencias en estos problemas, dependiendo de la edad que tienen los niños y niñas. En el caso de los menores de 12 años, se pueden presentar las siguientes situaciones (Raffo de Quiñones, 2009, p.6):

- *Conductas de apego muy intensas* con el familiar sustituto, ante el temor de ser separados nuevamente de la persona a la que le tiene confianza. Este caso se acentúa en los menores de cinco años.
- *Regreso a conductas de cuando eran más pequeños*, como orinarse en los pantalones o en la cama, chuparse el dedo, o comenzar a hablar como bebés.
- *Dificultad para comer o dormir*, o tener pesadillas en las noches.
- *Dificultad en sus actividades académicas*, como por ejemplo al realizar sus tareas escolares, pérdida de la concentración en clases, mostrar ansiedad y problemas de conducta en el colegio.
- *Reacciones agresivas o dominantes*, con otros niños o adultos.

En el caso de los adolescentes (cuyas edades oscilan entre los 12 y 18 años), las situaciones que pueden presentarse son (Raffo de Quiñonez, 2009, p.7):

- *El desarrollo de roles de adultos tempranamente para cuidar de hermanos menores*. Cuando los padres regresan a casa, a pesar de ser ya adultos, presentan conductas adolescentes como si hubieran estado esperando a los padres para “*hacer recién su adolescencia*”.
- *Los adolescentes se ven forzados a asumir, de manera prematura, roles adultos en estas situaciones extremas*. Es por eso que los amigos pasan a ser el grupo de referencia y apoyo para mitigar la ausencia de los padres.

Enfoque según programa

Tal como se mencionó anteriormente, el programa Abriendo Caminos está enfocado a los hijos de personas que se encuentran cumpliendo condena en la cárcel. En este sentido, este programa orienta su accionar a:

- Identificar necesidades de apoyo y asistencia para la población vulnerable a la que se enfoca el programa.
- Gestionar oportunidades y recursos en la red institucional de servicios para las familias, con especial énfasis en el mejoramiento de condiciones de vida de los niños y niñas que permitan alcanzar niveles básicos de bienestar.

La base de este programa, radica en la necesidad de generar un servicio de apoyo psicosocial específico para atender a las familias afectadas por el cumplimiento de condena afflictiva de uno de sus integrantes.

Operacionalización de Abriendo Caminos

La intervención sobre las dimensiones de bienestar familiar e individual del programa, opera a través de cuatro componentes (Ministerio de Planificación, 2011a, p.2):

- **Componente 1:** Entrega de servicios de apoyo psicosocial y consejería a padres y/o cuidadores que apunten a una mejora de las competencias parentales. Los consejeros familiares deben producir sesiones de trabajo con las personas responsables de los cuidados de los niños cuyo objetivo es desarrollar las competencias parentales (fomentar el apego, pautas de crianza que promuevan el buen trato, desarrollar empatía, y fomentar que las familias utilicen las redes de servicios para procurar niveles adecuados de bienestar en la población infantil). Los beneficiarios de este componente son las personas responsables de los cuidados materiales y afectivos de los niños cuya identificación se realiza durante el diagnóstico tomando como base el Manual

de Operación y las Condiciones Mínimas (CMs) del programa. Se trata de un subsidio a la oferta (sin costo para los participantes) para las familias que están participando del programa Abriendo Caminos que incluye las CMs destinadas para los niños y niñas entre 0 y 6 años.

- **Componente 2:** Provisión de servicios de tutorías para niños de 7 a 18 años que apunten al desarrollo de las habilidades sociales que les permita acumular activos humanos y sociales para desarrollar habilidades y competencias que fortalezcan su desarrollo biopsicosocial, de modo que puedan reparar y prevenir situaciones de vulnerabilidades como pobreza, malos tratos y la comisión de delitos. Corresponde a un sistema de tutorías de acompañamiento especializados de niños y niñas en edad escolar, para verificar su participación y permanencia en el sistema educacional, facilitar su acceso a servicios de reparación, vincularlos a espacios de apoyo socioeducativo para reforzamiento motivacional y vocacional, y mejorar las competencias y habilidades para la vida. Los tutores analizan la situación de entrada de los niños al inicio de la intervención y orientan sus objetivos de trabajo con cada uno de ellos considerando las CMs que corresponden a su tramo de edad. No obstante muchas de las CMs dependen de actividades, disposiciones y prácticas que asuma la familia, razón por la cual se entenderá como requisito básico para el trabajo la coordinación permanente entre tutores y sus respectivos consejeros familiares, a fin de generar completa sintonía en las acciones que se desarrollen. Lo anterior se traduce en sesiones de trabajo con los niños. Los tutores deberán producir 52 sesiones individuales al año por cada niño que participe de las tutorías.
- **Componente 3:** Provisión de gestión de redes a la familia orientada a generar una adecuada articulación entre las necesidades presentadas por las familias del programa hacia la oferta presente en las redes. Considera un sistema de gestión de redes para el acercamiento de las familias a las redes existentes en

al comuna a la cual pertenecen, de modo que estas se beneficien de una adecuada utilización de éstas y puedan incrementar su nivel de calidad de vida, mejorando las condiciones mínimas asociadas.

- **Componente 4:** Entrega de servicios especializados para las familias participantes del programa (Psicólogos, psicopedagogos, etc.). Las familias cuentan con un servicio especializado en materia de salud mental, justicia, educación, entre otros, que les permite reparar situaciones complejas y problemáticas para el desarrollo familiar e infanto-juvenil. Los servicios especializados son atenciones que se realizan para responder a las demandas de las familias y los niños siendo el resultado de un diagnóstico previo, lo cual orienta la priorización de las necesidades y precisa las brechas de servicios regulares, detectadas mediante el trabajo del gestor de redes. Las áreas que intervienen se relacionan con salud mental, justicia, educación especial, etc. Esta es una línea de trabajo permanente para cada institución que ejecuta Abriendo Caminos. La prestación se asocia a las personas atendidas y no a la cantidad de sesiones que estos especialistas hacen. De esta forma se estructura el componente a partir de las demandas de las familias y el proceso vivido por cada persona.

El programa dispone de las siguientes herramientas para concretar su cometido:

- *Un equipo de profesionales*, (entre los que se encuentran psicólogos, psicopedagogos, terapeutas ocupacionales y abogados) que están encargados de efectuar visitas domiciliarias a las familias, para trabajar con los adultos a cargo del cuidado y crianza de los niños y con los propios niños. En ambos casos intervienen consejeros familiares que realizan el trabajo de orientación y acompañamiento a la respectiva familia, y tutores que hacen el trabajo directo con los menores de edad.

- *Un tiempo de trabajo de 24 meses*, en los que profesionales y educadores brindan orientación y consejería para ayudar a la reorganización del sistema familiar y su vinculación con otras redes de asistencia.

El objetivo de este trabajo es fortalecer la responsabilidad parental, a fin de lograr entornos protectores y responsables del cuidado efectivo de los niños y niñas vulnerables.

- *Instituciones externas*, que son las que actúan como unidades ejecutoras de Chile Solidario y, por ende, del programa Abriendo Caminos. Son ellas quienes se relacionan con los centros penitenciarios y con las municipalidades respectivas.

Dentro de las obligaciones de las unidades ejecutoras, a nivel general, se encuentran las siguientes (Ministerio de Planificación, 2009a, p.56-58):

- Conformar un equipo de profesionales, técnicos y educadores que aseguren que el servicio de apoyo psicosocial a las familias de los niños y sus integrantes.
- Informarse de las orientaciones técnicas y metodológicas provistas por la coordinación nacional y/o regional del programa e incorporarlas en las actividades que se realizarán.
- Efectuar una gestión de información responsable, oportuna y que tenga en consideración el interés superior de los niños y niñas con las que trabaja.
- Participar de todas las instancias de coordinación, asistencia técnica y capacitación que el programa genere.

Cada una de las instituciones ejecutoras, para formar parte del programa Abriendo Caminos, debe presentar un Proyecto de Intervención. La idoneidad del ente ejecutor se calificará de acuerdo al cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Contar con infraestructura física estable y equipamiento necesario para cumplir con la ejecución del proyecto presentado.
- Demostrar capacidad institucional para constituir equipos de trabajo, incorporando tantos profesionales, técnicos y educadores como la ejecución del proyecto requiera, de acuerdo a la cobertura mínima que la entidad comprometa para su atención.
- Tener experiencia previa en intervenciones psicosociales o socioeducativas con poblaciones vulnerables o de alto riesgo.
- Tener experiencia en la atención directa de familias, niños y/o jóvenes en situación de vulnerabilidad y/o que demuestren capacidad para conformar equipos profesionales con competencias para el trabajo directo con ellos.
- Tener presencia demostrable en los territorios a intervenir o, al menos, que no hayan tenido actuaciones públicas que puedan desincentivar la incorporación de familias al programa.

El programa considera dos modalidades de propuestas a financiar (Ministerio de Planificación, 2009a, p.59-61):

- **Modalidad de Atención por nóminas adscritas a Centros Penitenciarios:** El ejecutor atenderá a familias de personas que cumplen condena o esperan sentencia definitiva en un centro penitenciario o similar expresamente determinado y, por tanto, con domicilios posibles en distintas comunas.
- **Modalidad de Intervención en un Territorio:** El ejecutor asume la atención de un conjunto de comunas, atendiendo a niños y niñas de familias con integrantes adultos privados de libertad residentes en ellas y, desarrollando estrategia (s) de trabajo comunitario.

Los Proyectos de Intervención deberán regirse en conformidad por el documento denominado **“CAMINOS, Programa de Apoyo a Niños de Familias con Adultos Privados de Libertad, Estándares Técnicos para la Preparación de Proyectos de Intervención”**, señalando expresamente la o las modalidades con que operará el programa y el número de menores que serán beneficiarios de éste. La evaluación de las propuestas será en base a los siguientes aspectos:

- **Pertinencia:** Grado de afinidad de la propuesta con las definiciones técnicas del programa.
- **Suficiencia:** Cobertura de contenidos abordados en la propuesta, incluyendo descripción de estrategias operativas e inclusión de los antecedentes curriculares entregados.
- **Viabilidad:** Capacidad institucional para servir de soporte al programa, incluyendo descripción de la estrategia que se usará para la composición del equipo psicosocial y el despliegue de las actividades.
- **Innovación:** Adicionalidades propuestas por la entidad, para complementar o fortalecer los contenidos mínimos solicitados en las bases.
- **Financiero:** Adecuación del Proyecto a los ítems financieros señalados en el formulario de presentación elaborado para éstas.

Objetivos del Programa

La hipótesis del programa Abriendo Caminos señala que la confluencia de diversos factores que vulneran los derechos, la seguridad y la integridad de los niños, niñas y adolescentes, se acentúa cuando algunos de los miembros de sus familias se encuentran privados de libertad.

En vista de esta situación, el programa enfoca su accionar en la articulación de redes de apoyo que generen una mayor protección social para los menores

que se encuentran en esa situación vulnerable, permitiendo el desarrollo normal en cada una de las etapas de su crecimiento.

Los objetivos del programa son (Ministerio de Planificación, 2009a, p.38):

Objetivo General:

Generar acciones preventivas y reparatorias en las condiciones de desarrollo de niños y niñas con personas privadas o condicionadas de libertad para asegurar el correcto abordaje de los riesgos que enfrentan y procurar niveles adecuados de bienestar.

Objetivos Específicos:

1. Asegurar que los niños y niñas de familias con personas privadas de libertad, cuenten con condiciones que permitan una trayectoria de desarrollo acorde a sus necesidades y potencialidades, con especial énfasis en salud, nutrición, estimulación temprana, desarrollo psicomotor y educación inicial, para niños pequeños y en edad preescolar.
2. Proveer acompañamiento personalizado a adolescentes y jóvenes de familias con personas privadas de libertad, para asegurar su desarrollo en condiciones óptimas y con control adecuado de riesgos.
3. Mejorar las condiciones de vida de las familias y los integrantes que se mantienen a cargo de niños, niñas y jóvenes menores de edad, proveyendo un servicio de consejería que los vincule a los recursos y oportunidades de la red institucional, con especial énfasis en el apoyo a mujeres jefas de hogar de estas familias.

2.2.4 Experiencia Internacional

A nivel internacional, se han desarrollado diversas estrategias de intervención respecto a los problemas que generan en las familias cuando uno de los padres de un niño es encarcelado (Ministerio de Planificación, 2009b, p.57-80).

Latinoamérica

En Latinoamérica, en general, no existen programas específicos enfocados a responder a la problemática antes mencionada. No obstante, es posible identificar sistemas penitenciarios que permiten asegurar la estadía de la madre con su hijo en prisión durante los primeros años de vida del menor. Algunos de estos casos se presentan a continuación:

- Venezuela: El Instituto Nacional de Orientación Femenina (INOF), donde el niño puede permanecer con su madre hasta los tres años. Pasada esa edad, el menor debe ser entregado a familiares de la reclusa, y de no ser esto posible, se envía a un hogar, donde permanecen hasta los diez años, quedándose con sus madres los fines de semana en el INOF.
- Argentina: En el año 2008 entró en vigencia la Ley N°26.472, que estableció la procedencia del arresto domiciliario para las mujeres embarazadas o que tengan hijas o hijos menores de cinco años a su cargo.
- Ecuador: Cuenta con un Plan Nacional de Atención Integral a los niños hijos de padres privados de libertad, el cual propone políticas de Estado para orientar al país en el reconocimiento, respeto y exigibilidad de los derechos de esta población infantil considerada de alto riesgo.

Dicho plan surgió a partir de un diagnóstico realizado sobre la situación de niños y niñas, hijos de padres privados de libertad. Los componentes del Plan Nacional Ecuador se enfocaron en las siguientes áreas: legal, infraestructura, atención integral, familia, formación y capacitación a

operadores del sistema penitenciario, sistema de información, comunicación y reacción social.

Europa

Una de las instituciones más importantes en torno al trabajo con niños que han sido separados de sus padres por encontrarse en privación de libertad, es la Asociación *Relais Enfants-Parents*, localizada en Francia, la cual provee servicios de apoyo para las visitas de los niños a sus padres en prisión. En Italia, las madres que cumplen su condena en la cárcel de *San Vittore* de Milán pueden participar en talleres artesanales en los que fabrican objetos para sus hijos y les permite compartir entre ellas su identidad como madres.

Otra organización de este tipo es el Comité Europeo para los Hijos de Padres Encarcelados (*Eurochips*), que es una asociación europea cuyo objetivo es apoyar la causa de los niños separados de sus padres encarcelados. Tiene como principal objetivo formar una red de profesionales del sector penitenciario y de la infancia para apoyar acciones ya desarrolladas e incentivar las nuevas iniciativas sobre los hijos de padres encarcelados. Esta red permite la articulación de acciones consistentes en mediar como portavoz de los hijos en la situación antes descrita, sensibilizar a la opinión pública sobre el tema y establecer una guía sobre legislaciones en los países de la Unión Europea.

Eurochips cuenta, además, con un centro de investigación orientado a recopilar estadísticas, evaluar el impacto de la encarcelación de los padres sobre los niños, de modo tal de preparar recomendaciones para los países miembros de la Unión Europea.

Es así, como en el año 2009 *Eurochips* recomendó los siguientes puntos:

- a) Mejorar la infraestructura al interior de las prisiones

- a. Preparar en todos los lugares de detención salas adaptadas para los niños.
 - b. En el caso de ausencia de un familiar, asegurarse de que el acompañamiento del niño en las visitas sea realizado por personas competentes, ya sean profesionales o voluntarios.
- b) Promoción de la comunicación entre el niño y el padre encarcelado
- a. Tener en cuenta las circunstancias agravantes como las dificultades económicas, las separaciones y posibles problemas de entendimiento familiares, o la encarcelación de ambos padres.
 - b. Facilitar las comunicaciones, ya sean telefónicas o de otro medio, para paliar la imposibilidad del encarcelado de ver a su hijo, sobre todo para el caso de los padres extranjeros extracomunitarios.
- c) Ofrecer a los padres los medios para que puedan ejercer su autoridad y sus responsabilidades
- a. Tener en cuenta la responsabilidad paterna y materna del detenido desde el momento en que es detenido y en cada etapa del procedimiento penal en su contra.
 - b. Utilizar, siempre que sea posible y compatible con las sentencias infligidas, medidas que se puedan llevar a cabo en el exterior del centro penitenciario, para que el recluso pueda mantener los lazos familiares.
- d) Mejorar la competencia de los profesionales
- a. Incentivar la formación inicial y continua de los empleados penitenciarios en temas de infancia.

- b. Promocionar una coordinación necesaria de los servicios penitenciarios y de las instituciones de acción social y familiar.
- e) Minimizar los efectos de la ruptura de los lazos en el niño
- a. Favorecer el mantenimiento del niño en su medio social y vital.
 - b. Promocionar programas para la adecuación y preparación de los momentos de separación y reencuentro.

En Inglaterra, a diferencia de otros países donde los programas de apoyo que existen están enfocados en el sistema penitenciario femenino, se actúa desde distintos frentes del problema, diferenciando la situación de las familias, del padre y de la madre.

Las instituciones que desarrollan programas en esta línea son en su mayoría organizaciones no gubernamentales, las que realizan apoyo a la gestión y acciones destinadas a reducir el impacto que produce el encarcelamiento de alguno de los padres sobre los niños.

Una de las instituciones que cobra relevancia en las acciones desarrolladas con hijos de padres prisioneros es la *Action for Prisoner Families (APF)*, la cual es una organización que representa las necesidades de las familias afectadas por el encarcelamiento.

El ayuntamiento de *Islington*, que cuenta con acciones similares a las del programa Abriendo Caminos, entrega una guía para los abuelos o cuidadores que se encargan de la educación de los hijos de los presos. Este programa, entrega apoyo y servicios para garantizar y potenciar el adecuado desarrollo del niño cuyos padres se encuentran en prisión, otorgando información sobre servicios de salud, educación, seguridad, recreación, etc. A diferencia del programa Abriendo Caminos, el ayuntamiento no realiza intervenciones propiamente tal, sino que más bien se encarga de proporcionar información relevante y pertinente para la

educación de los niños y otorga la información requerida para los distintos servicios sociales que pueden requerirse en materia de salud, educación, entre otros.

América Anglosajona

Desde 1983 en América del Norte existe la llamada *Family and Corrections Network (FCN)*, institución encargada de informar y promover las necesidades de aquellas familias de personas privadas de libertad, a través de publicaciones, conferencias, enlaces con otros organismos y agencias en EE.UU. y Canadá.

- Estados Unidos: El Congreso estableció el *Mentoring Children of Prisoners Programs*, un programa que financia proyectos de tutoría para prevenir, a través del fortalecimiento de la seguridad de las familias, conductas de riesgo de los niños cuyos padres se encuentran en prisión. Este programa presta servicios, tanto directamente como en colaboración con otros organismos locales, para fortalecer y apoyar a los niños de padres encarcelados y sus familias. Esto incluye la preservación de las familias y la conexión de los niños con sus padres en la cárcel cuando sea apropiado.
- Canadá: En Canadá se han desarrollado políticas que buscan mantener y potenciar el vínculo entre los padres y sus hijos mientras dura el período de reclusión. Los niños pueden permanecer en la cárcel con sus padres los fines de semana y días festivos hasta cumplir los 12 años de edad.

Capítulo III: Análisis del Programa Abriendo Caminos

En este apartado se describe la situación actual de *Abriendo Caminos*, en cuanto a la cantidad de beneficiarios, el alcance del programa y los organismos ejecutores. Luego se analiza la intervención pública examinando los componentes que forman parte de la evaluación de racionalidad (de modo de verificar la relevancia y pertinencia) y de coherencia.

3.1 Situación actual

El programa Abriendo Caminos entró en funcionamiento en el año 2008 en las dos regiones con más habitantes del país: la región del Bio-Bio y de Santiago, cubriendo un total de cerca de mil beneficiarios. El año 2009 el programa se extendió a las regiones de O'Higgins y de Los Ríos; el año 2010 se integraron las regiones de Atacama, De la Araucanía, Aysén, Magallanes y Arica y Parinacota. Por último en el año 2011 se han incluido a la cobertura de Abriendo Caminos, las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Valparaíso y Los Lagos.

Beneficiarios

La selección de las familias que son beneficiadas, se realiza por medio de los propios centros penales y/o las instituciones especializadas, teniendo en cuenta a aquellas familias en situaciones críticas o de alto riesgo para los niños y niñas. Así, mientras existan cupos disponibles y se verifique en el domicilio la presencia de situaciones de vulnerabilidad, las familias incorporadas al sistema, pueden obtener los beneficios mencionados en el capítulo anterior.

En la mayoría de los casos los organismos ejecutores buscan y contactan a las familias con niños, en base a una nómina de personas privadas de libertad que prepara Gendarmería de Chile. Esta nómina puede ser ordenada de acuerdo a tres modalidades: según territorio, según centro penitenciario, o mixta, dependiendo de la alternativa propuesta por el ejecutor al momento de presentar su proyecto.

A continuación se describe cada una de estas alternativas (Ministerio de Planificación, 2011a, p.4):

- **Modalidad de atención por nóminas adscritas a centros penitenciarios:** El Ejecutor atiende familias de personas que cumplen condena o esperan sentencia definitiva en un centro penitenciario o similar expresamente determinado y, por tanto, con domicilios posibles en distintas comunas.
- **Modalidad de atención en un territorio:** El ejecutor asume la atención de un conjunto de comunas, atendiendo a niños y niñas de familias con integrantes adultos privados de libertad residentes en ellas.
- **Modalidad de atención mixta:** El ejecutor asume la atención de un conjunto de comunas, pero atendiendo sólo a niños y niñas de familias con integrantes adultos privados de libertad en un mismo centro penitenciario.

Existen otras situaciones en las que los ejecutores pueden incorporar al programa a otras familias, en las que exista presunción sobre su condición y de la que se pueda comprobar a través de Gendarmería de Chile, que existe al menos un integrante privado de libertad. También son admisibles otras circunstancias que puedan afectar directamente al niño (a) y que puedan implicar que el integrante privado de libertad es pariente del niño (a) y no forma parte de la familia que tiene a cargo la función de proveerle cuidado personal. Entre estas situaciones, son admisibles las siguientes (Ministerio de Planificación, 2009a, p.36):

- **Familias extendidas de los niños,** que se han hecho cargo temporalmente de proveerle cuidados personales, o han legalizado esta obligación transformándose en sus titulares. En este caso, la persona privada de libertad puede mantener vínculos consanguíneos o políticos directos o indirectos y, no compartir la residencia ni formar parte del mismo núcleo familiar, al momento de su detención. Si la familia tutelar está a cargo del cuidado y crianza del niño, aunque no forme parte de la misma familia

respecto del adulto privado de libertad, se entenderá admisible en tanto es el nuevo entorno familiar del niño incorporado al programa.

- **Familias que no guardan ningún vínculo político o de consanguinidad con el niño, pero que han asumido espontánea o temporalmente su tuición.** Se trata de grupo familiares que por alguna circunstancia han tenido que acoger temporalmente al niño cuyo(s) adulto(s) significativo(s) se encuentra(n) privado(s) de libertad, como de familias vecinas o vinculadas con algún miembro de la familias de origen, incluyendo al condenado.
- **Familias que pueden o no guardan un vínculo político o de consanguinidad con el niño y que, han asumido legalmente la tuición,** es decir, ha existido pronunciamiento de parte de un tribunal y se le ha reconocido la titularidad de la obligación relacionada con la provisión de cuidados personales al niño o niña.

Una vez contactadas las familias y comprobado el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad, el ejecutor verifica el interés de las familias porque dichos niños, niñas y/o adolescentes, junto a los adultos actualmente responsables de su cuidado y crianza, participen en el programa, el que se expresa en la firma de una ficha de aceptación o consentimiento.

El siguiente cuadro detalla los datos de cobertura y el arrastre de los años 2008, 2009, 2010 y 2011; expresados en cantidad de niños con vínculo significativo y/o hijo de personas privadas de libertad.

Tabla Cobertura Programa Abriendo Caminos Período 2008- 2011¹

REGIO N		2008			2009			2010			2011		
		Cobertura Nueva SIIS	Arrastre SIIS	Nueva SIIS	Total SIIS	Arrastre SIIS	Nueva SIIS	Total SIIS	Arrastre SIIS	Nueva SIIS	Total SIIS		
1	Región de Tarapacá		0	0	0	0	0	0	0	65	65		
2	Región de Antofagasta		0	0	0	0	0	0	0	73	73		
3	Región de Atacama		0	0	0	0	102	102	111	50	161		
5	Región de Valparaíso		0	0	0	0	0	0	0	78	78		
6	Región de Ohiggins		0	291	291	291	155	446	180	58	238		
8	Región del Bío Bío	497	497	0	497	497	195	692	199	288	487		
9	Región de la Araucanía		0	0	0	0	104	104	104	46	150		
10	Región de los Lagos		0	0	0	0	0	0	0	81	81		
11	Región de Aysen		0	0	0	0	60	60	60	0	60		
12	Región de Magallanes		0	0	0	0	179	179	179	0	179		
13	Región Metropolitana	504	504	655	1159	1159	876	2035	1301	604	1905		
14	Región de los Ríos		0	150	150	150	140	290	145	62	207		
15	Región de Arica y Parinacota		0	0	0	0	212	212	212	129	341		
Total		1001	1001	1096	2097	2097	2023	4120	2491	1534	4025		

SIIS: Sistema de Información Social Integrado

Arrastre: Que viene del año anterior

Organismos Ejecutores

Respecto a las instituciones que participan en la ejecución del programa, entre los años 2008 y 2010, estas han sido:

Región	2008	2009	2010
Metropolitana	Universidad Diego Portales	Universidad Diego Portales	Universidad Diego Portales
	Fundación Don Bosco	Fundación Don Bosco	Fundación Don Bosco
	---	Municipalidad de Colina	Municipalidad de Colina
	---	Municipalidad de Maipú	Municipalidad de Lampa
	---	Municipalidad de Lampa	Fundación GESTA
	---	---	Servicio para el Desarrollo de los Jóvenes, SEDEJ

¹ Información proporcionada por Subsecretaría de Planificación, en respuesta a la solicitud realizada el día 23 de noviembre de 2011 en el portal web Sistema de Gestión de Solicitudes, Ley N° 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública.

			Vicaría de la Pastoral Social y de los Trabajadores
Bío-Bío	Fundación CEPAS	Fundación CEPAS	Fundación CEPAS
	Fundación Tierra Esperanza	Fundación Tierra Esperanza	Fundación Tierra Esperanza
O'Higgins	---	Fundación León Bloy	Fundación León Bloy
	---	---	Asociación Cristiana de Jóvenes
Los Ríos	---	Universidad San Sebastián	Universidad San Sebastián
Arica y Parinacota	---	---	Corporación Centro de Apoyo y Formación Integral Tarapacá, CEAFIT
Atacama	---	---	Universidad de Atacama
Araucanía	---	---	Fundación Tierra Esperanza- Araucanía
Aysén	---	---	Corporación Servicio Paz y Justicia- SERPAJ Chile
Magallanes	---	---	Corporación Municipal Punta Arenas

Presupuesto del Programa

La información presupuestaria (Ministerio de Planificación, 2011b, p.22) de Abriendo Caminos, se presenta en la tabla siguiente:




Presupuesto total del Programa Período 2008-2011 (miles de \$ año 2011)

Año	Presupuesto de la institución responsable	Presupuesto total del programa	Participación del programa en el presupuesto de la Institución
2008	\$139.111.743.186	\$280.614.507	0,2%
2009	\$160.441.673.557	\$1.240.303.314	1%
2010	\$175.255.184.127	\$2.295.481.312	1%
2011	\$233.623.644.000	\$2.954.723.000	1%

3.2 Evaluación de Diseño de Abriendo Caminos

En este capítulo se desarrolla el análisis del programa Abriendo Caminos, considerando específicamente su diseño. Primero se evalúa la racionalidad, que se subdivide en los aspectos de relevancia y pertinencia, para después continuar con la evaluación de coherencia interna y externa.

Se evaluó utilizando el método del “semáforo” para poder valorar el cumplimiento o no de cada uno de los “*Criterios de Evaluación*”. En el siguiente cuadro se explica su significado:


		
Se responde positivamente al criterio	En necesario realizar ciertos ajustes para el cumplimiento total del criterio	Se valora negativamente el cumplimiento del criterio

3.2.1 Racionalidad: Relevancia y Pertinencia

Análisis de Relevancia

Para que una intervención pública tenga resultados, se debe partir de un diagnóstico exhaustivo de la realidad en el que se identifiquen los problemas y las necesidades existentes y se examinen las relaciones causales entre ellos y sus consecuencias.

A continuación se evalúa en torno a los elementos antes mencionados:

1. DIAGNÓSTICO	
Criterio de evaluación	Valor
1.1 ¿Participaron del diseño del diagnóstico agentes clave, gestores, ejecutores y afectados por el problema?	

El diagnóstico de la situación del programa evaluado se encuentra recogido en el documento llamado **“Estrategia de Apoyo Integral a Niños y Niñas de Familias con Adultos Privados de Libertad: Programa Abriendo Caminos”**. En dicho documento se identifica el problema principal que aborda el programa; los riesgos principales que afectan a los niños, niñas y adolescentes, como también a sus familias; los objetivos de la intervención pública; y la estrategia de Abriendo Caminos, entre otros puntos.

Si bien, en el diseño del diagnóstico no participaron gestores y ejecutores (como se concluyó en las entrevistas realizadas²), sí lo hicieron un grupo representante de los potenciales beneficiarios del programa. En la etapa de preparación del programa Abriendo Caminos, se realizó un encuentro con un conjunto de familias que estaban dentro del programa Puente y se les invitó a contar su experiencia y señalar a partir de ella, las condiciones que a su juicio son las que mejor dan cuenta de los riesgos y dificultades experimentadas cuando alguno de sus integrantes está privado de libertad. Esto fue la base para la construcción de los objetivos y la elaboración del programa (tomando en consideración los efectos que producía en la familia cuando un integrante está cumpliendo condena en un recinto penitenciario).

Es importante destacar que luego del primer año de funcionamiento del programa en las dos regiones elegidas para la marcha blanca (Región Metropolitana de Santiago y VIII Región del Bío-Bío), en el año 2009 MIDEPLAN decidió realizar una evaluación de la implementación (la cual se encuentra en el documento **Sistematización Programa Abriendo Caminos: Aprendizajes y Desafíos**), enfocado a la valorización de las fortalezas y debilidades que tanto los

² Ver Anexos.

profesionales ejecutores como los beneficiarios han identificado. La metodología de recolección de información para la realización de este análisis fue a través de la implementación de entrevistas individuales y grupales a los integrantes de los equipos técnicos de las instituciones ejecutoras del “piloto” y un cuestionario de satisfacción a una muestra representativa de beneficiarios adultos, niños, niñas y adolescentes del programa, durante el primer año de intervención.

La siguiente tabla (Ministerio de Planificación, 2009b, p.135), resume el análisis realizado:

Cuadro Síntesis de la Evaluación			
Dimensión Institucional		Dimensión No Institucional	
Equipo Profesional		Beneficiarios Adultos (cuidadores y/o tutores)	Niños, Niñas y Adolescentes
Fortalezas	Debilidades	Evaluaciones y Valoraciones	
Se valora el sentido y objetivo del Programa.	Falta de claridad de un comienzo en torno a la duración del proyecto.	Percepción positiva de la atención.	Valoran el trabajo de los tutores.
La duración del programa.	Se critica el posible traspaso del programa a las municipalidades.	Se destaca la actitud comprensiva y el lenguaje accesible utilizado por los profesionales.	Valoran el apoyo educativo que brindan los tutores.
La cobertura por profesional.	En la región del Bío-Bío: Falta coordinación MIDEPLAN-SERPLAC.	Se sienten acogidos por los profesionales del programa.	Se critica los cambios y rotaciones en los equipos profesionales.
Se valora el trabajo en equipo.	Existen reparos en torno a las condiciones mínimas.	Evalúan positivamente la participación de las familias en el programa.	Se sugiere mayor frecuencia de visitas.
Manejo y entrega de información de la red.	Falta de profesionales en el equipo especializado.	El programa les ha restado un apoyo adecuado y oportuno frente a sus problemas.	Los adolescentes critican que no existan actividades específicas para ellos.
	Se considera necesario realizar un trabajo con las personas privadas de libertad (PPL). Se critica la falta de	Se sugiere ampliar la intervención a las PPL. Valoran la	

difusión del programa por parte de MIDEPLAN.	intervención realizada con los niños, niñas y adolescentes.
	Valoran el aporte del programa para mejorar las relaciones familiares.
	Se valora la entrega de información y la vinculación con la red pública y municipal.
	Se critica la rotación de tutores y consejeros.

La matriz de fortalezas y debilidades realizada, constituyó una buena contribución a la claridad expositiva de la realidad del programa, porque sintetiza y estructura la información recabada en el trabajo de campo. Asimismo, permitió que se reorientara el programa, al indicar las debilidades a corregir y las fortalezas que se deben potenciar. El hecho de que haya sido participativo, tomando en consideración no solamente a los beneficiarios, sino que también a los profesionales de las instituciones ejecutoras del programa, es muy positivo para valorar la realidad.

En resumen, se realizó un estudio previo que fue la base para el diagnóstico, pero en el que solo participaron los posibles beneficiarios y no los (futuros) ejecutores. Luego del primer año de funcionamiento, se realizó una evaluación que culminó en la publicación de un documento. En esta oportunidad participaron los beneficiarios, sus familias y los profesionales de las instituciones ejecutoras.

1.2 ¿Se realizaron estudios para la identificación de la población objetivo?




Si. La Ficha de Protección Social³ (FPS) fue la fuente utilizada para efectuar la caracterización inicial de la población objetivo del programa. De acuerdo a los datos proporcionados por este instrumento, el grupo potencial de beneficiarios del programa se encuentra mayoritariamente concentrado en los dos primeros deciles de más alta vulnerabilidad, lo que avala la tesis de que las condiciones de vida que enfrentan estas familias, se asocia directamente con el deterioro de sus activos físicos, humanos y sociales. Según los resultados de la FPS, al mes de marzo de 2008, el 84% de las personas que se encuentran privadas de libertad, pertenecen al 40% más vulnerable de la población.

Los datos de la FPS permitieron concluir que cuando un integrante del grupo familiar está cumpliendo condena en un centro penitenciario, las condiciones de vulnerabilidad son mayores que las familias que no están en esa situación.

³ La Ficha de Protección Social (FPS) es el instrumento de estratificación social que utiliza actualmente el Estado para seleccionar a los beneficiarios de los programas sociales que tienen como objetivo atender a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social de Chile.

La FPS mide la capacidad generadora de ingresos de los miembros del hogar, ajustada al nivel de necesidades económicas y cuantificadas en relación al número de personas residentes del hogar. También se consideran las necesidades asociadas a miembros del hogar que presenten una condición de discapacidad física o mental. La Ficha de Protección Social se aplica en forma de cuestionario al grupo familiar, en su residencia, por un encuestador certificado por el MIDEPLAN. El cuestionario es organizado en ocho módulos que permiten recolectar datos en las áreas de localización territorial, identificación del grupo familiar, salud, educación, situación ocupacional, ingresos, gastos, vivienda y patrimonio. (Fuente: <http://www.fichaproteccionsocial.gob.cl/>)

2. PROBLEMA	
Criterio de evaluación	Valor
2.1 ¿El problema focal está bien identificado?	

El problema planteado por Abriendo Caminos es *“El impacto negativo de la privación de libertad de un adulto significativo, sobre el desarrollo y bienestar de los niños, se expresa principalmente en la reducción de las oportunidades disponibles, para generar e incrementar capital humano y social, en un contexto de grave deterioro de las condiciones del entorno familiar en el que se desenvuelven y se desarrollan, se reducen las capacidades de acumular activos humanos y sociales, y de participar de manera saludable y segura en la vida social”*.

El problema, en sí, está bien identificado, porque describe aquellas dificultades que tienen las familias y los hijos de los reclusos, lo que se demuestra al declarar *“La familia con un integrante penalizado, enfrenta dificultades para mantener un clima interno de estabilidad, seguridad y, para transmitir esta sensación subjetiva de protección a sus integrantes más vulnerables, los niños”*. Además, en el documento se describen los principales riesgos que afectan a los niños, niñas y adolescentes, cuyo impacto en cada uno se da con distinto énfasis, según su propia etapa de desarrollo y crecimiento.

2.2 ¿El problema focal es claro?	
----------------------------------	---

El problema principal no está planteado de forma clara puesto que lo que se dice que es el problema focal, corresponde a las causas y efectos del mismo y no al problema de fondo.

2.3 ¿El problema focal está completo?



No está completo, porque no se especifica en el documento los problemas que se desprenden de este problema focal (y que sirven para identificar los efectos y las causas). Estos se deben rescatar desde la redacción del propio texto.

Así los problemas que se establecen, a partir del problema focal, son:

- Alejamiento de las familias de las redes institucionales.
- Escasez de competencias de familias para enfrentar situaciones de alto impacto.
- Precarización en el ámbito de la economía familiar.
- Dificultades en la socialización de los menores y tendencia a marginalizar prácticas, abandonando espacios sociales.

2.4 ¿El problema focal es medible?



El problema focal es medible, tanto de forma cuantitativa (estadísticas relacionadas con la realidad socioeconómica de la población objetivo), como cualitativa (por medio de entrevistas en profundidad o encuestas).

3. CAUSAS Y EFECTOS

Criterio de evaluación

Valor

3.1 ¿Se identificaron las causas y efectos del problema?



No se identifican claramente las causas y efectos del problema. Estos se infirieron a partir del diagnóstico realizado por el programa. Sin embargo, las causas se identificaron a partir de los antecedentes del problema, mientras que los

efectos fueron extraídos del diagnóstico realizado a las familias del programa Puente.

3.2 ¿Existe una correspondencia entre las causas y los efectos?



Al realizar el cruce de información existió correspondencia entre las causas y efectos declarados.


Este criterio se evalúa con el color amarillo por no establecer claramente esta correspondencia en el documento. Las causas y los efectos identificados en el diagnóstico realizado por Abriendo Caminos, con sus respectivas correspondencias, consta de la siguiente forma:

Causas	Efectos
Déficit de expectativas de las familias respecto a las posibilidades de que en las instituciones públicas den respuesta a sus demandas y necesidades de apoyo y asistencia.	Pérdida de confianza en las instituciones, lo que se fundamenta en la participación escasa o irregular en programas sociales.
Estigmatización y discriminación social que afecta a los familiares.	Deterioro de los lazos familiares y sociales: aislamiento.
Negligencia involuntaria de padres y/o tutor y tiempo prolongado de ocio de los niños.	Retraso en el desarrollo de los niños y ausencia de estimulación temprana. También los padres no prestan atención a las conductas y problemas que presentan los hijos.
Los familiares del proveedor del hogar que está encarcelado optan por actividades y prácticas ilícitas, debido a la ausencia de los recursos aportados por el familiar condenado, que en muchos casos es el sostenedor de la familia.	Baja capacitación de los familiares para emprender empleos seguros y estables.

Árbol de Problemas

Los “árboles de problemas” son representaciones descriptivas gráficas de relaciones causa-efecto que adoptan visualmente la forma de árbol debido a las ramificaciones en cascada de dichas relaciones (Osuna y Márquez, p.33). La parte central del “árbol” corresponde al problema focal del programa. Las “raíces del árbol” corresponden a las causas y las “ramas del árbol” se desarrollan los efectos identificados a partir del problema central. De acuerdo a lo analizado, este tipo de diagrama queda de la siguiente forma:



4. POBLACIÓN OBJETIVO	
Criterio de evaluación	Valor
4.1 ¿Se encuentra correctamente identificada la población objetivo?	

El programa identifica claramente a la población objetivo. Esta corresponde a los hijos de padres que se encuentran privados de libertad, cumpliendo condena en algún recinto penitenciario. El programa también integra el núcleo familiar y al mismo recluso.

4.2 ¿Está la población objetivo cuantificada y caracterizada?	
---	---

Si bien en el programa se realiza una identificación de la población beneficiaria del programa, esta no se cuantifica directamente. Se señala que son los organismos ejecutores quienes deben buscar y contactar a las familias que están en la condición de vulnerabilidad sobre la que se enfoca este programa, en base a una nómina de personas privadas de libertad que prepara Gendarmería de Chile. No existía, en el momento del diagnóstico, la cantidad de población beneficiarios directos del programa (aquellos imputados que están cumpliendo condena y que son padres), solo un aproximado de cuanta población penal había en el país. De esta manera, no es posible conocer si la población objetivo está infraestimada⁴ o sobreestimada⁵, en tanto que no ha sido posible realizar ninguna cuantificación de la parte de la población beneficiaria que realmente ha sido beneficiaria del programa.

⁴ Corresponde a la proporción de la población que realmente debería participar en el programa, pero que queda excluida.

⁵ Aquellos participantes de un programa que no estaban inicialmente previstos.

Otro problema que se suscita, relacionado con lo mismo, es que no se realiza una categorización entre los padres que cumplen condena de un mes, un año o cadena perpetua. Todos tienen la misma calidad, por tanto, todos son tratados de igual forma y en proyectos por la misma cantidad de tiempo. Esta situación fue planteada por la encargada nacional del programa y es uno de los principales tópicos a superar, ya que el trato de cada caso (en cuanto al tiempo de permanencia en la cárcel de uno de los padres) debe ser diferente.

Cabe destacar, que en el programa se determinan de forma clara las características que debe reunir la población para ser beneficiaria y los criterios para su selección.

En síntesis, el programa Abriendo Caminos tiene un nivel de relevancia medio, por lo siguiente:

- El diagnóstico está bien identificado y se valora como completo en sus conclusiones; el análisis del problema se encuentra sustentado en estudios del sector y en la realización de entrevistas y encuestas a aquellos que participan directamente en el programa (los ejecutores y los beneficiarios), lo que se pone de manifiesto en el análisis de fortalezas y debilidades.

Sin embargo, en el diagnóstico no se hace referencia explícita a las oportunidades, las que tienen relación con las circunstancias o situaciones externas que pueden contribuir al logro de los objetivos del programa; y tampoco a las amenazas, que corresponden a situaciones externas que pueden poner en peligro el aprovechamiento de alguna fortaleza o bien, pueden agravar las debilidades encontradas.

- El problema, si bien está bien identificado, no está planteado de forma clara y está incompleto, porque no integra los problemas que se derivan del mismo.

- Las causas y los efectos no están identificados de forma clara, por lo que se deben inferir a partir de las respuestas de las familias del diagnóstico previo realizado a las familias beneficiadas del programa Puente.
- Por último, no está claramente cuantificada la población objetivo, lo que significa que no se sabe con exactitud cuántas son las personas que potencialmente pueden ser beneficiarias. Esto afecta directamente en el alcance del programa público y de otras políticas sociales relacionadas.

Análisis de Pertinencia

A través del análisis de pertinencia, se pretende enjuiciar la calidad en la formulación de los objetivos y aportar conocimiento sobre el programa diseñado y su vinculación con el contexto en el que se desarrolla. En síntesis, lo que persigue la evaluación de pertinencia es conocer si los objetivos:

- Son claros y no ambiguos. Es decir, si indican en su contenido, claramente, los compromisos asumidos por los poderes públicos sobre la base de una conducta medible y observable. Se requiere del conocimiento concreto de lo que se quiere conseguir.
- Están adecuadamente redactados y estructurados, o jerarquizados.
- Son realistas y no demasiado ambiciosos. Relacionado con esto, es imperioso que cada objetivo esté directamente relacionado con una sola acción y con un solo resultado o producto. Un objetivo que establezca dos o más fines requerirá diferentes estrategias de actuación, con los costos que esto conlleva.
- Están suficientemente detallados.
- Son medibles (cuantitativa y cualitativamente).

Sin embargo, la evaluación de la pertinencia adquiere una concepción que va más allá del análisis y emisión de juicio acerca del grado de comprensión y definición de los objetivos que se propone en la intervención pública. Una de las tareas, quizás la más compleja de todas, es la de juzgar el grado en que los objetivos, medios y fines, inciden en el marco de relaciones de causa y efecto que explican el problema sobre el cual se enfoca el programa público. Esto se realiza de forma gráfica por medio del “*árbol de objetivos*” o también llamado “*imagen en positivo*”.

5. Objetivos:


A partir de las preguntas de evaluación del Capítulo I “*Marco Metodológico*”, se presenta la evaluación de tipo semáforo para valorar cada uno de los objetivos del programa (tanto el general como los específicos), en cuanto a su pertinencia. Las preguntas son:

- ¿Son claros los objetivos?
- ¿Están adecuadamente redactados?
- ¿Son realistas?
- ¿Son medibles?
- ¿Las expresiones y verbos utilizados, indican acciones específicas, es decir, se orientan a comportamientos mensurables, claros y concretos?
- ¿Se ha establecido una sola acción?
- ¿Se ha especificado un solo resultado o producto para cada actuación concreta?


Análisis por Objetivo

5.1 Objetivo General:


Generar acciones preventivas y reparatorias en las condiciones de desarrollo de niños y niñas con personas privadas o condicionadas de libertad para asegurar el correcto abordaje de los riesgos que enfrentan y procurar niveles adecuados de bienestar.

Criterio de evaluación	Valor
¿Es claro?	


La definición de la población objetivo es ambigua. En ningún momento se especifica que los niños y niñas son hijos de las personas privadas de libertad, ni se habla tampoco de las familias que también forman parte esencial del programa.

¿Está bien redactado?	
-----------------------	--

Su redacción es adecuada.

¿Es realista?	
---------------	---

El objetivo es realista, por cuanto las acciones que en él se establecen pueden ser llevadas a cabo.

¿Es medible?	
--------------	---

Las acciones pueden ser medibles, tanto en su aspecto cuantitativo como cualitativo.

¿Las expresiones y verbos utilizados, indican acciones específicas, es decir, se orientan a comportamientos mensurables, claros y concretos?



En efecto, la expresión “*Generar acciones preventivas y reparatorias...*” implica un comportamiento claro que tiene como meta “...*asegurar el correcto abordaje de los riesgos...*”.

¿Se ha establecido una sola acción?



Si. La “*acción*” en el caso del objetivo general es: “*Generar acciones preventivas y reparatorias en las condiciones de desarrollo de niños y niñas...*”.

¿Se ha especificado un solo resultado o producto para cada actuación concreta?



En efecto. El resultado o producto que se espera por la acción antes mencionada, es “...*asegurar el correcto abordaje de los riesgos que enfrentan y procurar niveles adecuados de bienestar.*”.

5.2 Objetivo Específico N°1:

Asegurar que los niños y niñas de familias con personas privadas de libertad, cuenten con condiciones que permitan una trayectoria de desarrollo acorde a sus necesidades y potencialidades, con especial énfasis en salud, nutrición, estimulación temprana, desarrollo psicomotor y educación inicial, para niños pequeños y en edad preescolar.

Criterio de evaluación


Valor

¿Es claro?




El objetivo no es del todo claro, porque no se especifica cómo se asegurará que los niños (as) y familias de personas privadas de libertad cuenten con condiciones para su desarrollo.

Los énfasis expuestos están dentro de las bases técnicas, específicamente en lo relacionado con la labor que deben ejercer las instituciones ejecutoras.

¿Está bien redactado?	
------------------------------	---

Su redacción es adecuada.


¿Es realista?	
----------------------	---

Es realista, puesto que el aseguramiento de esas condiciones es realizado por las instituciones ejecutoras.

¿Es medible?	
---------------------	---

Puede ser medible, siempre y cuando cada institución ejecutora cuente con un adecuado sistema de seguimiento de cada uno de los beneficiarios del programa.

Es evaluable si se toma en consideración la cantidad de población que es potencialmente beneficiaria y la que, efectivamente, es seguida de forma regular en los aspectos que allí se señalan.

¿Las expresiones y verbos utilizados, indican acciones específicas, es decir, se orientan a comportamientos mensurables, claros y concretos?	
---	---

No. El objetivo utiliza el verbo “asegurar”, pero no se indica acciones específicas, solamente se señala el énfasis que se debe dar. No se dice a través de qué se “asegura”.

¿Se ha establecido una sola acción?	
--	---


La acción sería “asegurar que los niños y niñas de familias privadas de libertad cuenten con condiciones...”. Aunque esta no es una acción que se oriente a resultados específicos.

¿Se ha especificado un solo resultado o producto para cada actuación concreta?	
--	---


Si. El resultado que se espera es que “(se cuente con condiciones que) permitan una trayectoria de desarrollo acorde a sus necesidades y potencialidades...”.

5.3 Objetivo Específico N°2:


Proveer acompañamiento personalizado a adolescentes y jóvenes de familias con personas privadas de libertad, para asegurar su desarrollo en condiciones óptimas y con control adecuado de riesgos.

Criterio de evaluación	Valor
¿Es claro?	

El objetivo es claro en señalar la acción a realizar, su finalidad y la población beneficiaria a la cual va dirigida.

¿Está bien redactado?	
-----------------------	---

Su redacción es adecuada.

¿Es realista?	
---------------	---


Es realista, porque el acompañamiento personalizado que se menciona lo que realiza cada una de las instituciones ejecutoras.

¿Es medible?	
--------------	---

Es medible por medio de indicadores de resultados.

¿Las expresiones y verbos utilizados, indican acciones específicas, es decir, se orientan a comportamientos mensurables, claros y concretos?	
--	---

El verbo utilizado es adecuado, puesto que indica una acción clara que, en este caso, corresponde a “*Proveer acompañamiento personalizado...*”. Se orienta a un comportamiento que es concreto.

¿Se ha establecido una sola acción?	
-------------------------------------	---


Si. La acción en este caso es la de “*Proveer acompañamiento personalizado...*”.

¿Se ha especificado un solo resultado o producto para cada actuación concreta?	
--	---

Si. El resultado o producto es “*...asegurar su desarrollo en condiciones óptimas y con control adecuado de riesgos.*”.

5.4 Objetivo Específico N°3:

Mejorar las condiciones de vida de las familias y los integrantes que se mantienen a cargo de niños, niñas y jóvenes menores de edad, proveyendo un servicio de consejería que los vincule a los recursos y oportunidades de la red institucional, con especial énfasis en el apoyo a mujeres jefas de hogar de estas familias.

Criterio de evaluación	Valor
¿Es claro?	

El término “*mejorar*” utilizado en el objetivo, es muy amplio, ambiguo y poco concreto. A lo que realmente el objetivo apunta es a lo estipulado en la segunda parte: “*...proveyendo un servicio de consejería...*”.

¿Está bien redactado?	
------------------------------	---

No. El objetivo debería comenzar con *“Proveer un servicio de consejería que vincule a...”*. Luego se debería escribir el resultado o producto, que es *“mejorar las condiciones de vida...”*.

¿Es realista?	
----------------------	---

En su primera parte, el objetivo es poco realista y muy ambicioso.

¿Es medible?	
---------------------	---

No es posible cuantificar cuántas familias mejoraron sus condiciones de vida, si no se definen criterios más específicos o qué se entiende por *“condiciones de vida”*.

¿Las expresiones y verbos utilizados, indican acciones específicas, es decir, se orientan a comportamientos mensurables, claros y concretos?	
---	---

Finalizando la segunda línea se indica una acción específica: *“...proveyendo un servicio de consejería...”*. Esto porque la primera línea se habla de *“Mejorar las condiciones de vida...”*, pero esa no es una acción clara y concreta, ni menos mensurable, por lo menos en el corto plazo. Para poder determinar si de verdad mejoraron las *“condiciones de vida”* de las familias, se debe hacer un seguimiento a largo plazo, valorando el programa en cuanto a su impacto.

¿Se ha establecido una sola acción?	
--	---

Si. La acción es *“...proveyendo un servicio de consejería...”*, la que, como se dijo anteriormente debe ser modificada en su redacción.

¿Se ha especificado un solo resultado o producto para cada actuación concreta?	
---	---



Si, pero se encuentra en el inicio del objetivo. El resultado o producto es *“Mejorar las condiciones de vida...”*. Sin embargo, es importante mencionar que este resultado es a largo plazo.

En síntesis, el análisis de pertinencia que se realizó a los objetivos del programa Abriendo caminos tiene los siguientes resultados:


- Se presenta el objetivo general y sus objetivos específicos de forma clara en el documento.
- El objetivo general si bien no es claro en cuanto a la especificidad de la población objetivo, está bien redactado, es medible, los verbos utilizados indican acciones específicas y presenta una única acción y un resultado.
- El objetivo específico n°1 no es claro. No se especifica cómo se asegurarán las condiciones de desarrollo de los niños (as) y las familias que forman parte del programa. El verbo que se utiliza *“asegurar”* debe ir acompañado de una acción específica que se oriente a un comportamiento concreto. No obstante, se determina un solo resultado relacionado con que finalmente, las acciones *“permitan una trayectoria de desarrollo (de la población objetivo) acorde a sus necesidades y potencialidades”*.
- El objetivo específico n°2 es claro en señalar su acción específica, está bien redactado y se orienta a comportamientos mensurables y concretos. En él también se definió una única acción con su correspondiente resultado. De los objetivos, es el mejor evaluado.
- Finalmente, el objetivo específico n°3 tiene dificultades en cuanto a su claridad y redacción. Es poco realista, difícilmente medible y si bien tiene

una sola acción y resultado, estos se encuentran desordenados en el párrafo.

3.2.2 Coherencia: Interna y Externa

La evaluación de coherencia del programa Abriendo Caminos se centra en analizar el grado de compatibilidad de la estrategia en su conjunto. La coherencia interna es una valoración de la articulación de los objetivos con los instrumentos de estrategia y su adecuación con los problemas. Lo que se busca en este tipo de evaluación es dar respuesta a si existe o no, una lógica entre lo que diagnosticó como problema, los instrumentos de la intervención y los objetivos que se pretenden alcanzar.

Por otra parte, la coherencia externa es un análisis de compatibilidad de la estrategia y los objetivos planteados en el programa con otros programas o políticas externos en cuanto al espacio y tiempo.

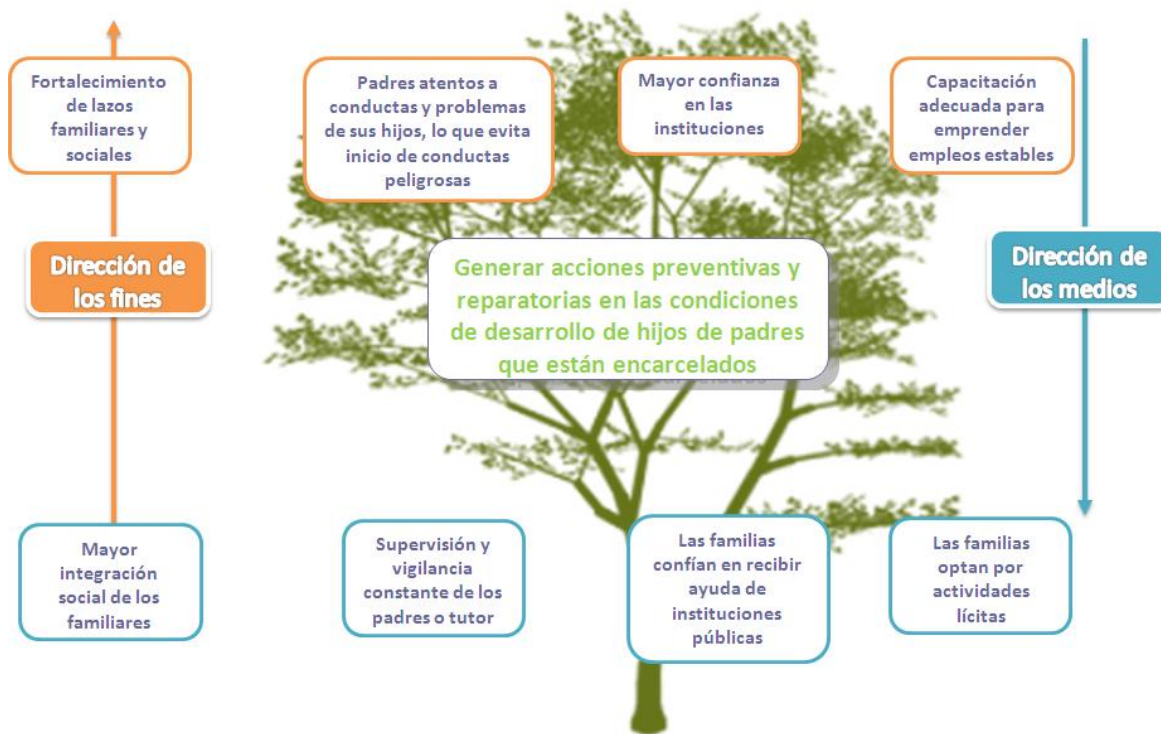
6. COHERENCIA INTERNA	
Criterio de evaluación	Valor
6.1 ¿Está correctamente articulada la estrategia del programa, con los objetivos declarados?	

La estrategia del programa Abriendo Caminos se ha definido como:

“Un programa especializado de apoyo psicosocial que opera como sistema de consejería familiar y tutorías socioeducativas para mejorar condiciones de vida del niño y su entorno familiar, previniendo o controlando factores de riesgo y potenciando factores protectores. Esto significa establecer vínculos de apoyo a la familia previniendo o controlando factores de riesgo y potenciando factores protectores. Esto significa establecer vínculos de apoyo a la familia a través de su representante principal y, para cada niño o niña, con modalidades diferenciadas de trabajo según grupos de edad”.

Árbol de Objetivos

De acuerdo a lo mencionado en el análisis de pertinencia (Capítulo 3.2.1), el “árbol de problemas” fue elaborado en base a las causas y efectos que se identificaron en el diagnóstico del programa. La “imagen en positivo” de ese diagrama se presenta a continuación, cuya finalidad es exponer de manera gráfica aquellos fines y medios que se relacionan directamente con las causas y efectos planteados en el árbol de problemas. En la parte central del árbol se ubica el objetivo general del programa. Las “raíces del árbol” corresponden a los medios que servirán para cumplir con los fines del programa, que se encuentran ubicados en las “ramas del árbol” (Osuna y Márquez, p.41).



A continuación se presenta la comparación de la estrategia con cada uno de los objetivos planteados por el programa:

Objetivo General

“Generar acciones preventivas y reparatorias en las condiciones de desarrollo de niños y niñas de familias con personas privadas o condicionadas de libertad, para asegurar el correcto abordaje de los riesgos que enfrentan y procurar niveles adecuados de bienestar”.



En la estrategia se señala claramente que el programa busca “establecer vínculos de apoyo a la familia previniendo o controlando factores de riesgo y potenciando factores protectores”. Por tanto, este objetivo es coherente con la estrategia.


Objetivo Específico N°1

“Asegurar que los niños y niñas de familias con personas privadas de libertad, cuenten con condiciones que permitan una trayectoria de desarrollo acorde a sus necesidades y potencialidades, con especial énfasis en salud, nutrición, estimulación temprana, desarrollo psicomotor y educación inicial, para niños pequeños y en edad preescolar”.




Este objetivo no es tan explícito como el anterior. Se puede relacionar con la estrategia planteada con lo relacionado con las “*modalidades diferenciadas de trabajo según grupos de edad*”. Esto porque la diferenciación que se distingue en el programa entre grupos de edad va de acuerdo al tipo de intervención que cada niño, de acuerdo a su desarrollo y crecimiento, necesita. No todos los niños de 0 a 17 años tienen las mismas necesidades de apoyo psicosocial, pero sí se pueden agrupar grupos etarios que tengan un nivel de desarrollo más parecido. Ahí es donde las instituciones ejecutoras deben enfocar su intervención.

Los “*factores protectores*” que se exponen en la estrategia, pueden corresponder perfectamente a los mencionados en este objetivo, como salud, nutrición, estimulación temprana, etc.

<p>Objetivo Específico N°2</p> <p><i>“Proveer acompañamiento personalizado a adolescentes y jóvenes de familias con personas privadas de libertad, para asegurar su desarrollo en condiciones óptimas y con control adecuado de riesgos”.</i></p>	
--	---

La relación con la estrategia está clara en este objetivo. En la estrategia se señala “establecer vínculos de apoyo a la familia a través de su representante principal” y este tipo de vínculo sería a través del acompañamiento personalizado que se señala en el objetivo.

<p>Objetivo Específico N°3</p> <p><i>“Mejorar las condiciones de vida de las familias y los integrantes que se mantienen a cargo de niños, niñas y jóvenes menores de edad, proveyendo un servicio de consejería que los vincule a los recursos y oportunidades de la red institucional, con especial énfasis en el apoyo a mujeres jefas de hogar de estas familias”.</i></p>	
---	---

Este objetivo tiene directa relación con la primera oración de la estrategia. En esta se señala el “sistema de consejería familiar y tutorías” para “mejorar condiciones de vida del niño y su entorno familiar”.

<p>6.2 ¿Existe coherencia entre el objetivo general (OG) con los objetivos específicos (OE)?</p>	
---	---

No con todos los objetivos específicos. Por ejemplo, el objetivo general señala “Generar acciones preventivas y reparatorias en las condiciones de desarrollo de niños y niñas...”. Al respecto el OE1, como se dijo con anterioridad, es demasiado amplio y no existe una directa relación. No obstante, este objetivo establece diferentes énfasis en las “condiciones de desarrollo”, como salud, nutrición, estimulación temprana, etc.

El OE2 es claramente coherente con el objetivo general. Las “acciones preventivas y reparatorias” que se establece en el OG, están indicadas en el OE2

en la frase “*Proveer acompañamiento personalizado a adolescentes y jóvenes de familias...*”.

El OE3 también tiene coherencia con el OG. Esto porque se considera como un tipo de acción preventiva y reparatoria, la provisión de un servicio de consejería que vincule a la población objetivo con la red institucional.

6.3 ¿Responden los objetivos del programa a las necesidades y problemas de la población objetivo?



Tal como se analizó en un apartado anterior, el problema focal (PF) y los problemas que de él se derivan (PS) son:

PF: Deterioro de las condiciones de desarrollo y bienestar de niños, niñas y adolescentes cuando el padre, la madre y/o el tutor adulto, responsable de la crianza del menor, es encarcelado o penalizado con alguna medida aflictiva.

P1: Alejamiento de las familias de las redes institucionales.

P2: Escasez de competencias de familias para enfrentar situaciones de alto impacto.

P3: Precarización en el ámbito de la economía familiar.

P4: Dificultades en la socialización de los menores y tendencia a marginalizar prácticas, abandonando espacios sociales.

El OG apunta a generar acciones preventivas y reparatorias en las condiciones de desarrollo de la población objetivo identificada, lo que responde adecuadamente al PF de deterioro de las condiciones de desarrollo y bienestar de niños, niñas y adolescentes. El OE1 también responde al problema señalado, por cuanto se señala la importancia de que se cuente con condiciones que permitan una trayectoria de desarrollo acorde a las necesidades y potencialidades de cada niño que se encuentra en esa situación de vulnerabilidad. El OE2 también responde al

PF, por cuanto se busca proveer un acompañamiento personalizado para asegurar su desarrollo en condiciones óptimas.

El OE3 tiene relación con la vinculación con las redes institucionales y con el apoyo que se pueda brindar a las mujeres jefas de hogar. Esto es una respuesta óptima al problema 1 de *“alejamiento de las familias de las redes institucionales”* y al problema 2 de *“escasez de competencias de familias para enfrentar situaciones de alto impacto”*.


El problema 3 que dice *“Precarización en el ámbito de la economía familiar”* es el único que no tiene un objetivo tenga directa relación con su planteamiento.

Por último el problema 4, sobre *“dificultades en la socialización de los menores...”* está incluido implícitamente en todos los objetivos, puesto que la socialización es parte importante de las condiciones de desarrollo de todos los niños, niñas y adolescentes.

Al respecto, las instituciones ejecutoras que fueron entrevistadas⁶ concordaron que el programa Abriendo Caminos es un buen apoyo para las familias de este grupo vulnerable. El valor que otorgan es que es uno de los pocos programas sociales en Latinoamérica que tiene un carácter de protección hacia los niños, hijos de personas que están cumpliendo una condena en algún centro penitenciario.

En síntesis, desde la perspectiva de la coherencia interna, los objetivos del programa Abriendo Caminos están alineados con la estrategia y con los problemas que se encontraron, lo que es destacable. El objetivo general y los objetivos específicos, salvo algunos detalles, están interrelacionados unos con otros y son coherentes entre sí.

⁶ Ver Anexos.

7. COHERENCIA EXTERNA	
Criterio de evaluación	Valor
7.1 ¿Existe relación con otros programas que se están ejecutando en el mismo espacio temporal y territorial?	

El programa Abriendo Caminos es parte de Chile Solidario, un modelo de gestión que forma parte del Sistema de Protección Social y que se dedica a la atención de familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Chile Solidario es un sistema descentralizado que funciona formando redes entre el Ministerio de Desarrollo Social y las Secretarías Regionales Ministeriales y los gobiernos locales (Municipalidades), quienes finalmente son responsables de entregar las principales prestaciones sociales.

La encargada nacional del programa, en la entrevista que se realizó, señaló que Abriendo Caminos, al estar insertado en Chile Solidario, forma parte de una red de alcance intersectorial, bajo la cual se puede acceder a otros beneficios. Por ejemplo, si la familia del menor beneficiado no participa del programa Puente⁷.

Cabe destacar que el Sistema de Protección Social combina servicios de cobertura universal (aquellos cuyos beneficios están disponibles para todos los que los demanden, en áreas centrales del bienestar, como educación y salud) y otros de cobertura focalizada, como los beneficiarios del programa Abriendo Caminos.

Así el Sistema de Protección Social busca asegurar que se cumplan las condiciones mínimas de calidad de vida de las familias y personas que forman parte de él, sin perjuicio de los programas propios que genera Chile Solidario.

⁷ Programa para las familias en situación de pobreza extrema o vulnerabilidad. Es ejecutado por las municipalidades y, administrado y asistido técnicamente por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

Además, el sistema celebra convenios de transferencia de recursos con otras instituciones (de ahí su carácter interinstitucional), como por ejemplo:

- Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)
- Corporación Nacional Forestal (CONAF)
- Corporación de Asistencia Judicial
- Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS)
- Fondo Nacional de Salud (FONASA)
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)
- Gendarmería de Chile
- Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)
- Fundación Integra
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Bienes Nacionales
- Fundación PRODEMU
- Servicio de Registro Civil e Identificación
- Servicio Nacional de Menores (SENAME)
- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)
- Subsecretaría del Trabajo

7.2 ¿El programa es coherente con la política y/o norma superior?



La política superior es la establecida por el Ministerio de Desarrollo Social, que tiene el nombre de Sistema de Protección Social y cuya misión es implementar medidas, prestar servicios y otorgar beneficios a grupos de población que no tienen recursos y capacidades propias, para lograr niveles básicos de bienestar. De manera particular, el Sistema focaliza sus acciones en las personas y grupos que por razones de pobreza, discapacidad, edad, etnia, género u otra condición, son más vulnerables.

Visto desde este punto, el programa Abriendo Caminos es coherente con la política superior, puesto que su fin está orientado a la mejora en los niveles de desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, hijos de personas que están cumpliendo condena en los centros penales, quienes pertenecen al grupo de población vulnerable, al que hace referencia el Sistema de Protección Social.

El programa se vincula con los siguientes objetivos estratégicos del actual Ministerio de Desarrollo Social (DIPRES, 2012):

- Obj. Est.2: Profundizar la red de seguridades y abocarse a la creación y desarrollo de una red de oportunidades.
- Obj. Est. 3: Mejorar la focalización de los programas y beneficios sociales que otorga el Estado, centrándola en los grupos más vulnerables, mediante el perfeccionamiento de la Ficha de Protección Social.
- Obj. Est. 4: Mejorar la coordinación y el diseño de políticas sociales de modo de evitar duplicaciones y garantizar la eficiencia en la ejecución de los programas, a través de la implementación del Ministerio de Desarrollo Social y la entrega de la información necesaria para caracterizar a los grupos vulnerables y diseñar las políticas públicas que les son pertinentes.

Por último, el programa forma parte del Plan de Seguridad Pública 2010-2014 “*Chile Seguro*”, dependiente del Ministerio del Interior. Los ejes de este Plan son: prevenir, proteger, sancionar, apoyar y rehabilitar. Abriendo Caminos es uno de los programas que está incluido en el primer eje de prevención social del delito, el que tiene como objetivo reducir los factores de riesgo que comportamiento delictivo y promover los factores que protegen contra el involucramiento en actividades antisociales o delictivas, antes de que éstas se manifiesten⁸.

Finalizando esta evaluación de coherencia externa, se determina que el programa Abriendo Caminos está relacionado con otras intervenciones de similares características que pertenecen al Sistema de Protección Social y existe colaboración con otras instituciones públicas. Existe coherencia con la política superior establecida por el Ministerio de Desarrollo Social y con otras políticas dependientes de otros ministerios.

⁸ Véase <http://www.gob.cl/especiales/chile-seguro-plan-de-seguridad-publica-2010-2014/>

Capítulo IV: Propuestas

Luego de evaluar el diseño del programa Abriendo Caminos en torno a los criterios de racionalidad y coherencia, en este capítulo se ofrecen propuestas de mejora, que se basan en el análisis realizado en esta investigación.

Diagnóstico

Se considera necesario que el diagnóstico se revise nuevamente y se actualice, porque la información que se recibió después del primer año de funcionamiento, puede que esté obsoleta. En este nuevo diagnóstico es importante que participen todos aquellos actores que intervienen directa o indirectamente, como los beneficiarios directos (familias, recluso y niños); instituciones ejecutoras y los profesionales que trabajan diariamente; autoridades ministeriales, regionales y comunales (municipalidades); y personas relacionadas con el mundo de la academia, como universidades o centros de estudios. El estudio puede constar de un análisis de tipo DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades), con participación de cada uno de los entes mencionados.

El resultado de este diagnóstico se puede reflejar en una publicación institucional de carácter público, tomando en consideración la transparencia de la actividad pública.

Problemas

Tal como se comentó en la evaluación, el problema focal podría ser revisado nuevamente, ya que no está planteado de forma clara. Este es:

“El impacto negativo de la privación de libertad de un adulto significativo, sobre el desarrollo y bienestar de los niños, se expresa principalmente en la reducción de las oportunidades disponibles, para generar e incrementar capital humano y social,

en un contexto de grave deterioro de las condiciones del entorno familiar en el que se desenvuelven y se desarrollan, se reducen las capacidades de acumular activos humanos y sociales, y de participar de manera saludable y segura en la vida social”.

Se propone, para una mejor comprensión, que el problema focal sea planteado de la siguiente forma:

El deterioro de las condiciones de desarrollo y bienestar de niños, niñas y adolescentes cuando el padre, la madre y/o el tutor adulto, responsable de la crianza del menor, es encarcelado o penalizado con alguna medida aflictiva.

Así, se da a entender que dichas condiciones producirá un impacto negativo, que se expresa en reducción de oportunidades, condiciones del entorno familiar, etc.

De este problema focal, se pueden establecer aquellos sub problemas que forman parte de los efectos y las causas, a saber:

- Alejamiento de las familias de las redes institucionales.
- Escasez de competencias de familias para enfrentar situaciones de alto impacto.
- Precarización en el ámbito de la economía familiar.
- Dificultades en la socialización de los menores y tendencia a marginalizar prácticas, abandonando espacios sociales.

La “*precarización en el ámbito de la economía familiar*”, no es un problema incluido en el programa, pero sí forma parte de los efectos que se identificaron. Por lo mismo, no hay objetivos que se relacionan directamente con él, sin embargo, surge la necesidad de que se busquen soluciones para enfrentar este

problema que afecta, sobre todo, a los tutores que quedan como responsables de la crianza del menor, cuando un familiar queda en presidio.

Objetivos

En cuanto a los objetivos del programa, se proponen las siguientes modificaciones:

Objetivo General Actual	Objetivo General Propuesto
<p><i>Generar acciones preventivas y reparatorias en las condiciones de desarrollo de niños y niñas con personas privadas o condicionadas de libertad para asegurar el correcto abordaje de los riesgos que enfrentan y procurar niveles adecuados de bienestar.</i></p>	<p>Generar acciones preventivas y reparatorias en las condiciones de desarrollo de <u>menores de edad, que mantengan algún vínculo familiar</u> con personas privadas o condicionadas de libertad, para asegurar el correcto abordaje de los riesgos que enfrentan y procurar niveles adecuados de bienestar.</p>

Objetivo Específico 1 Actual	Objetivo Específico 1 Propuesto
<p><i>Asegurar que los niños y niñas de familias con personas privadas de libertad, cuenten con condiciones que permitan una trayectoria de desarrollo acorde a sus necesidades y potencialidades, con especial énfasis en salud, nutrición, estimulación temprana, desarrollo psicomotor y educación inicial, para niños pequeños</i></p>	<p>Asegurar, <u>por medio de un sistema de tutorías</u>, que los niños y niñas de familias con personas privadas de libertad, cuenten con condiciones que permitan una trayectoria de desarrollo acorde a sus necesidades y potencialidades, con especial énfasis en salud, nutrición, estimulación temprana, desarrollo psicomotor y educación inicial para niños pequeños y</p>

y en edad preescolar.

en edad preescolar.

Luego de realizar la evaluación al Objetivo Específico 2, se consideró que este estaba bien en su planteamiento, es claro, redactado adecuadamente, susceptible de ser realizable y mensurable, por cuanto no hubo necesidad de modificarlo.

Objetivo Específico 3 Actual	Objetivo Específico 3 Propuesto
<i>Mejorar las condiciones de vida de las familias y los integrantes que se mantienen a cargo de niños, niñas y jóvenes menores de edad, proveyendo un servicio de consejería que los vincule a los recursos y oportunidades de la red institucional, con especial énfasis en el apoyo a mujeres jefas de hogar de estas familias.</i>	<u>Proporcionar un servicio de consejería que vincule a las familias y los integrantes que se mantienen a cargo de niños, niñas y jóvenes menores de edad,</u> a los recursos y oportunidades de la red institucional, con especial énfasis en el apoyo a mujeres jefas de hogar de estas familias.

Conclusiones

Las familias al tener a un pariente bajo pena privativa de libertad enfrentan situaciones adversas que afectan directamente a los niños, niñas y adolescentes, lo que puede manifestarse en problemas de desarrollo, aprendizaje y en el ámbito de las relaciones sociales. El programa Abriendo Caminos, constituye un aporte importante para poder responder a las necesidades y requerimientos específicos de los menores de edad de esas familias.

El programa Abriendo Caminos, a contar del año 2012, abarca a todas las regiones del país lo que permite que todas las personas que se encuentran cumpliendo condena en algún recinto penitenciario, puedan acceder a él favoreciendo, específicamente, a los niños, niñas y adolescentes de aquellas familias.

Luego de evaluar el diseño del programa Abriendo Caminos se concluye lo siguiente:

1. Para la implementación del programa Abriendo Caminos se realizó un diagnóstico inicial, el que contó solamente con la participación de los posibles beneficiarios, no considerando la opinión de instituciones ejecutoras ni expertos en el área. No obstante, en la evaluación que se realizó luego de un año de funcionamiento, sí se consideró a ambos grupos por igual. Sin embargo, en ambos documentos no se realizó de forma completa un análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades), solo en uno de ellos se analizaron las fortalezas y debilidades, pero desde el punto de vista de los ejecutores y de los beneficiarios. Sería conveniente que se revisara nuevamente el diagnóstico y se hiciera el ejercicio del análisis DAFO con los beneficiarios directos, las instituciones ejecutoras, autoridades públicas y personas relacionadas con

el mundo de la academia, de modo tal de poder identificar mejor la realidad de la población beneficiaria.

2. El problema focal fue bien identificado, pero se considera necesario revisarlo nuevamente, modificando la redacción y especificidad, para poder determinar también los problemas que se derivan del mismo. Esto permitiría evitar las dobles interpretaciones respecto a cuáles son verdaderamente los problemas que los objetivos deben responder.
3. A partir del diagnóstico que se realice, se sugiere que se identifiquen claramente las causas y los efectos, para poder modificar los objetivos, si se considera necesario.
4. La población objetivo fue correctamente identificada y caracterizada, pero no cuantificada. No se sabe cuánta es la cantidad real de personas que está cumpliendo condena en algún centro penitenciario y que tiene a su cargo niños, niñas y/o adolescentes.
5. Se recomienda que el objetivo general y los objetivos específicos N°1 y N°3 sean revisados, porque no son del todo claros y, en algunos casos, no se orientan hacia acciones específicas.
6. Los objetivos son coherentes con la estrategia del programa y con las necesidades y problemas de la población objetivo. En cuanto a los objetivos específicos, estos son relativamente coherentes con el objetivo general, salvo algunos detalles, que serían superados si se realizan las modificaciones que se proponen.
7. Se concluye que el programa Abriendo Caminos es coherente con otras intervenciones públicas que se están ejecutando, como las que forman parte del Sistema Chile Solidario. Es coherente además con la política superior relacionada con el Sistema de Protección Social, con los objetivos

estratégicos del actual Ministerio de Desarrollo Social y con el Plan de Seguridad Pública 2010-2014 “*Chile Seguro*”, dependiente del Ministerio del Interior.

Se espera que la evaluación realizada sirva de base para que se realicen mejoras al programa Abriendo Caminos, contribuyendo a que los niños, niñas y adolescentes, beneficiarios directos de estas familias vulnerables, puedan tener un desarrollo y crecimiento normales, reduciendo los riesgos a los que son expuestos en su círculo más cercano.

Recomendaciones

Finalmente, sin perjuicio de lo que se ha propuesto con anterioridad, a continuación se presentan recomendaciones para el programa Abriendo Caminos en torno a dos enfoques diferentes: por un lado están las relacionadas con la operatividad del programa y por otro, las recomendaciones tendientes a mejorar la planificación del mismo. La fuente de ambas recomendaciones fueron las entrevistas focalizadas realizadas y el análisis evaluativo de la presente investigación.

1. Operatividad del programa

- *Fortalecer las relaciones entre las instituciones ejecutoras y el programa.* Las representantes de las instituciones ejecutoras entrevistadas declararon como una debilidad la poca comunicación con sus pares. Salvo aquellas capacitaciones que se realizan entre los encargados del programa en el Ministerio con las instituciones ejecutoras, no existen espacios para compartir experiencias que no sean solamente de tipo técnico. Es conveniente que el Ministerio de Desarrollo Social, a través de la coordinación del programa Abriendo Caminos genere actividades o jornadas para que las instituciones ejecutoras puedan intercambiar experiencias, prácticas, estilos de abordaje a las familias, etc. Esto permitirá tener un diagnóstico más actualizado de las situaciones que enfrenta la población objetivo en los diferentes sectores del país y como retroalimentación para las instituciones ejecutoras.
- *Incentivar la autoevaluación de las instituciones ejecutoras.* Es necesario que las instituciones ejecutoras evalúen su propia gestión, y no sólo tengan que entregar reportes al Ministerio. Si bien algunas de estas instituciones realizan este tipo de acciones, debería haber un instructivo transversal que

considere este ítem, para lograr la mejora de las actividades que realiza la propia institución favoreciendo, a su vez, la ejecución del programa.

- *Mejorar la percepción de Gendarmería.* Una de las instituciones ejecutoras comentó que el personal de Gendarmería no ve con muy buenos ojos aquellas intervenciones que se realizan directamente con los reclusos. Esto es respecto solo a las actividades que se realizan en el recinto penitenciario, como aquellas que se realizan con sus hijos, las que pueden verse como un premio para los internos, a ojos de Gendarmería.

Se recomienda que se tenga un registro actualizado de las listas de los internos que pueden ser beneficiarios, desde Gendarmería, para poder localizar de forma más eficiente a sus familias y, consecuentemente, a los niños, niñas y/o adolescentes que forman parte del núcleo familiar. Esto permitirá definir más claramente a la población objetivo.

2. Planificación del programa

- *Modificaciones en los tiempos de intervención.* Las instituciones ejecutoras entrevistadas tuvieron la misma opinión respecto a que el tiempo real de intervención es muy bajo para poder tener resultados e impactos positivos en la vida familiar y en los niveles de desarrollo de los niños beneficiarios. En cuanto a esto, se recomienda que se disminuya el tiempo de diagnóstico que las instituciones ejecutoras dedican en la búsqueda de la población objetivo y en el cierre de la intervención, para poder aumentar el tiempo de de trabajo con las familias beneficiarias. Esto si bien no implica mejoras directas al diseño del programa, si permite que la ejecución sea más efectiva.
- *Mejorar la selección de la población objetivo.* Cada una de las instituciones tiene sus propios criterios de selección. En algunos casos se integran a todos los casos, sin discriminación, y en otros casos se opta por no

seleccionar a las familias de aquellos internos que han cometido algún tipo de abuso físico o sexual contra los hijos. Esto es perfectamente lógico y otorga cierta libertad a las instituciones para que puedan invitar a sus proyectos a las familias, de acuerdo a los objetivos estratégicos de cada organismo. Sin embargo, uno de los problemas que se suscita en cuanto a la cualificación de los beneficiarios, es que no hay una diferenciación entre un recluso que está condenado por un par de meses y el que está 40 años. Todos están dentro del sistema y, por tanto, son seleccionables. No se tomó en cuenta que las necesidades de tutorías y de desarrollo de un niño cuyo padre está en la cárcel por un mes es distinto al de otro niño en la misma situación, pero por 30 o 40 años. El abordaje a la familia debe ser distinto también. Un mejor proceso de selección de la población objetivo permitirá que se pueda identificar con mayor claridad el tipo de intervención que ese grupo requiere, mejorando de paso, el diseño del programa.

- *Mejorar la cuantificación de población objetivo.* Gendarmería, quien entrega el listado de los reclusos, dentro de los antecedentes que maneja, no posee la información para determinar qué interno tiene hijos y necesita del programa. Se recomienda que los procesos de cuantificación de la población objetivo sean más detallados, para que el programa funcione de forma más eficiente.
- *Desarrollar estudios actualizados sobre el programa Abriendo Caminos.* Se recomienda que se realicen estudios evaluativos periódicamente sobre los resultados del programa, a nivel nacional y regional, para poder detectar a tiempo los problemas existentes y aplicar los remediales necesarios para el éxito de la intervención pública.

Bibliografía

- Aguilar L. (1996). *La Hechura de las Políticas Públicas*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Chile. Dirección de Presupuesto (DIPRES) (2012). *Ficha de Definiciones Estratégicas Año 2012-2014 (Formulario A1)*. Santiago. Rescatado desde http://www.dipres.gob.cl/574/articles-86485_doc_pdf.pdf
- Chile. Ministerio de Planificación (2006) (a). *Los conceptos de graduación o egreso en el marco de un sistema de protección social*. Rescatada desde http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1131468287118/1876750-1204131112828/Chile_Graduacion_y_proteccion_social.pdf
- Chile. Ministerio de Planificación (2006) (b). *Desarrollo Inclusivo y Discapacidad: Oportunidades y Desafíos*. Rescatado desde <http://www.senadis.gob.cl/descargas/centro/otros/Presentacion-Mideplan-Chile-Solidario.ppt>
- Chile. Ministerio de Planificación (2009) (a). *Estrategia de Apoyo Integral a Niños y Niñas de Familias con Adultos Privados de Libertad, Programa Abriendo Caminos*. Santiago. Rescatada desde http://www.chilesolidario.gob.cl/abriendo_caminos/publicaciones/doc/Estrategia_Programa_Abriendo_Caminos.pdf
- Chile. Ministerio de Planificación (2009) (b). *Sistematización Programa Abriendo Caminos: Aprendizaje y Desafíos*. Santiago. Rescatado desde http://www.chilesolidario.gob.cl/abriendo_caminos/publicaciones/doc/Sistematizacion_Programa_Abriendo_Caminos.pdf
- Chile. Ministerio de Planificación (2011) (a). *Resumen Ejecutivo Evaluación Programas Gubernamentales (EPG), Programa Abriendo Caminos*. Santiago. Rescatado desde http://www.dipres.gob.cl/574/articles-76560_doc_pdf.pdf
- Chile. Ministerio de Planificación (2011) (b). *Informe Final de Evaluación Programa Abriendo Caminos*. Santiago. Rescatado desde http://www.dipres.gob.cl/574/articles-76561_doc_pdf.pdf

- Ferreiro A. y Silva F. (2009). Evaluación del Impacto y Calidad de las Políticas Públicas: hacia una agencia independiente. *Un Mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*. 693-729.
- García M. (2006). La Evaluación: Teoría y Práctica; Presente y Futuro. *Revista de la Sociedad Española de Evaluación- Año 0- N°2*.
- Neny I. y Thoenig J. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Osuna J.L. y Márquez C. *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.
- Raffo de Quiñonez P. (2009). *Manual de recomendaciones para atender a niños, niñas y adolescentes con padres y madres privados de libertad*. Lima, Perú: Centro de Atención Psicosocial CAPS. Rescatado desde http://www.hhri.org/ekstern/es_manual.pdf
- Robles C. (2011). *Sistema de Protección Social en Chile: Una mirada desde la igualdad*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Rescatado desde <http://www.cepal.org/dds/noticias/paginas/5/43675/sistema-proteccion-social-Chile-CR.pdf>,

Páginas WEB

- Ministerio de Desarrollo Social (2012), Nuestro Ministerio- Historia <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/nuestro-ministerio/historia/>
- Ministerio de Desarrollo Social (2012), Sistema de Protección Social-Chile Solidario, <http://www.mideplan.gob.cl/sistema-proteccion-social/chile-solidario/>
- Página Web Mi tecnológico (2012). Rescatado desde <http://www.mitecnologico.com/Main/TecnicasDeRecopilacionDeInformacion>

Anexos

RESUMEN ENTREVISTA MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

6 de enero 2012

A continuación se transcribe el resumen de la entrevista realizada a Daniela Palma Órdenes, Encargada Nacional del Programa Abriendo Caminos, el día 6 de enero de 2012 en la ciudad de Santiago de Chile.

La entrevista partió con la pregunta “¿a raíz de qué nace el programa Abriendo Caminos?”. Al respecto, Daniela comenta que, durante el gobierno de la ex presidente Michelle Bachelet se dio un fuerte énfasis a las políticas sociales y se fortalecieron los programas de Chile Solidario y se crearon unos nuevos como Chile Crece Contigo, programa Calle y el mencionado Abriendo Caminos. Daniela explicó que este último es pionero en Latinoamérica, ya que no existe uno igual. Se tomaron en cuenta algunas experiencias en torno al tema de países como Inglaterra, Estados Unidos y Canadá, pero con el agregado de valor propio de la realidad chilena.

Para implementar este programa, se identificaron a las dos regiones con mayor población penal del país, como son las regiones Metropolitana y del Bío-Bío. Hasta el año 2011 el alcance del programa era de 13 regiones, pero para el año 2012 se espera incorporar la IV Región de Coquimbo y la VII Región de Talca.

En cuanto a la cobertura, se preguntó sobre las diferencias en las coberturas de la cantidad de beneficiarios entre un año y otro. Se explicó que los proyectos que forman parte del programa, tienen una duración de 24 meses y los beneficiarios pueden elegir o no seguir en él. Además, su continuidad depende en gran medida de si el padre o tutor del menor sigue cumpliendo condena en los

recintos penitenciarios, porque el programa está enfocado a los niños, niñas y adolescentes hijos de personas privadas de libertad.

Sobre si existe alguna relación con otros programas que se están ejecutando, la encargada explicó que el programa Abriendo Caminos se encuentra insertado en el Sistema Chile Solidario, con el cual se accede a una red de alcance intersectorial, bajo la cual se puede acceder a otros beneficios, como por ejemplo los del programa Puente.

En cuanto a la consulta de “¿han tenido dificultades con las entidades ejecutoras del programa?”, la encargada respondió que en cuanto a la ejecución de los proyectos y la rendición de cuentas, en general en el Ministerio, no han tenido ningún problema, porque en general las organizaciones que realizan estas intervenciones tienen un alto sentido social. No obstante, en el caso de aquellas municipalidades que ejecutan el programa, en algunos casos tienen un poco más de dificultades, pero sólo de tipo administrativas.

Una de las cosas que se dejó en claro es que el programa no tiene un carácter preventivo, es decir, no tiene como fin último evitar que los niños, niñas y adolescentes cometan cuando adultos actos ilícitos. Si fuera así, Abriendo Caminos sería parte del Ministerio del Interior y no del Ministerio de Desarrollo Social. En definitiva, recalcó el hecho de que el programa tiene un fin netamente de protección social, enfocado hacia esta población vulnerable.

Dentro de los aspectos a mejorar, la encargada señala que falta ser más criterioso en la inclusión de beneficiarios. Esto porque dentro de los posibles beneficiarios se cuenta a todos aquellos reclusos que cumplen condena, ya sea por un mes, seis meses, un año o cadena perpetua.

Para finalizar, Daniela Palma acotó que la Dirección de Presupuesto solicitó una evaluación del programa Abriendo Caminos, presentada en el mes de julio del año 2011, llamado *“Informe Final de Evaluación Programa Abriendo Caminos, Ministerio de Planificación, Secretaría Ejecutiva de Protección Social”*. Dicho documento y otros, como las *“Bases Técnicas 2011”* y el *“Marco Operativo Programa para abordar de manera integral la problemática social de niños y niñas de familias con adultos privados de libertad”*, fueron entregados por la encargada, como base para la consulta bibliográfica para la presente investigación.

RESUMEN ENTREVISTA UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES (INSTITUCIÓN EJECUTORA)

9 de marzo de 2012

A continuación se transcribe el resumen de la entrevista realizada a Magaly Catalán, Encargada de la Ejecución del programa Abriendo Caminos de la Universidad Diego Portales, el día 9 de marzo de 2012 en la ciudad de Santiago de Chile.

La entrevista partió con la pregunta “¿cómo partió la participación de esta institución con el programa Abriendo Caminos?”. Magaly respondió que en el año 2008 la Universidad Diego Portales durante la ejecución de un proyecto de tipo social en una de las poblaciones más vulnerables de la Región Metropolitana, La Legua, fueron invitados por el ex Ministerio de Planificación (hoy Ministerio de Desarrollo Social) de participar en una experiencia de tipo piloto para la ejecución del programa Abriendo Caminos. Esta fue una invitación directa, no se tuvo que postular. Según se relata, esta experiencia tuvo muchos problemas, casi todos de tipo administrativo, los que a través de los años ya han sido superados en su plenitud.

El trabajo que esta institución realiza se enfoca en dos sectores: La Legua, ubicada en la comuna de San Joaquín; y en la población San Gregorio, en la comuna de La Granja. Estos sectores, según se dijo, fueron definidos por lineamientos establecidos desde el Ministerio.

Se le consultó sobre cómo ha sido su experiencia con el programa y si ha tenido problemas con el Ministerio. Magaly respondió que para ella este programa funciona mucho mejor que los demás que funcionan bajo el amparo del Ministerio. Según su opinión, está bien estructurado, ha funcionado administrativamente bien y se nota un avance significativo en el cambio de vida que tienen los niños con las tutorías. Magaly comentó que la selección de qué familias entran al programa dependen exclusivamente de ellos y las intervenciones se realizan dentro del

mismo hogar del beneficiario. Los profesionales que trabajan en este tipo de actividades, muchas veces, deben trabajar en poblaciones que tienen alto grado de peligrosidad, con mucha vulnerabilidad, pero en general son bien recibidos por las familias.

Uno de los problemas que han tenido con el programa es lo referente a los tiempos de intervención. Existen algunas intervenciones que superan el tiempo que el Ministerio ha fijado en sus bases técnicas, lo que dificulta el completo éxito del programa. Otra debilidad es que no tienen contacto con las demás instituciones ejecutoras, salvo para las capacitaciones que realiza el Ministerio.

Dentro de los aspectos que Magaly considera que hay que mejorar es que el programa debería incluir, no solamente al menor y a las familias, sino que también al recluso y su relación directa con su entorno familiar. Además, comenta que se debería tener mayor libertad para la determinación de cupos y para la locación de las poblaciones más vulnerables en donde se podría realizar el programa.

RESUMEN ENTREVISTA VICARÍA DE PASTORAL SOCIAL Y DE LOS TRABAJADORES (INSTITUCIÓN EJECUTORA)

14 de marzo de 2012

A continuación se traspa la entrevista realizada a Paula González, Psicóloga del Programa Abriendo Caminos de la Vicaría de Pastoral Social y de los Trabajadores.

Paula explicó que la Vicaría empezó a participar del programa en el año 2010, con un proyecto adjudicado que en este momento está en etapa de cierre, que abarcaba siete comunas. Actualmente (desde el año 2011), se está trabajando solo en las comunas de Lo Espejo y en Pedro Aguirre Cerda (ambas en la Región Metropolitana de Santiago).

Respecto a su experiencia con el programa, Paula clasifica como muy buena la relación con el Ministerio de Desarrollo Social y no hay problemas tan graves respecto a lo administrativo.

Uno de los problemas identificados es que no hay contactos con otras instituciones ejecutoras, salvo para cuando participan en capacitaciones que organiza el mismo Ministerio. Si bien hay una evaluación interna sobre casos específicos, la encargada considera que es necesario que se creen instancias con los demás ejecutores para compartir experiencias relacionadas a los casos más complicados y/o difíciles de abordar, además de crear vínculos entre todos.

Otro problema es respecto a la coordinación con Gendarmería, puesto que esta institución no ve con muy buenos ojos que se de tantos beneficios a los internos, como por ejemplo, la realización de actividades directas con los niños y sus padres en los mismos recintos penitenciarios.

La Vicaría, si bien acepta trabajar con todas las familias, tiene un único requisito: que el padre o madre no haya atentado contra el niño o niña de forma física o sexual. Para la selección, la institución se contacta con las familias y realiza una pequeña entrevista al recluso, para conocer un poco más la realidad en que están y el delito que el interno cometió, lo cual no está dentro de la lista que les pasa Gendarmería.

A nivel más administrativo, Paula comenta que Gendarmería tiene un sistema informático donde se puede descargar la información de las familias y realizar el seguimiento. Lamentablemente esto está desactualizado y muchas de los beneficiarios se cambiaron de dirección o ya están en libertad.

Los profesionales que trabajan directamente con el programa Abriendo Caminos de la Vicaría, están capacitados para trabajar en lugares de alta vulnerabilidad social y en entornos desfavorables. La institución se preocupa que estos profesionales tengan la experiencia suficiente para poder dar un buen servicio a los beneficiarios.

Otra de las dificultades, quizás una de las más importantes, es que la fase de diagnóstico y de cierre es más extensa que la fase de intervención. Los períodos de la fase de intervención deberían ser más prolongados, de modo de poder cumplir y ser un real aporte en la mejora del desarrollo de las familias y en especial de los niños. Se tiene que tomar en cuenta que las familias con las que se trabaja están en un contexto de alta vulnerabilidad social y que el tiempo propuesto por el Ministerio es muy corto para lograr una verdadera mejora.