

**RESUMEN EJECUTIVO  
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES  
(EPG)**

**PROGRAMA ABRIENDO CAMINOS**

**MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN  
SECRETARÍA EJECUTIVA DE PROTECCIÓN SOCIAL**

**PANELISTAS:**

**MA. VERÓNICA MONREAL A. (COORDINADORA)**

**MA. IGNACIA FERNÁNDEZ G.**

**LEONEL TAPIA C.**

**ENERO - JULIO 2011**

**NOMBRE PROGRAMA: ABRIENDO CAMINOS**

**AÑO DE INICIO: 2008**

**MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN**

**SERVICIO RESPONSABLE: SECRETARÍA EJECUTIVA DE PROTECCIÓN SOCIAL**

## **RESUMEN EJECUTIVO**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN<sup>1</sup>: 2008 - 2010**

**PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2011: \$2.954.723 MILLONES**

### **1. Descripción general del programa**

- *Objetivos de Fin:* Promover en las familias y sus integrantes en situación de extrema pobreza, su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida.
- *Objetivo de Propósito:* Generar acciones preventivas y reparatorias en las condiciones de desarrollo de niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo<sup>2</sup> privado de libertad, para asegurar el correcto abordaje de los riesgos que enfrentan y procurar niveles adecuados de bienestar.

El Programa tiene cuatro componentes que operacionalizan la intervención sobre las dimensiones de bienestar familiar e individual.

**Componente 1:** Entrega de **servicios de apoyo psicosocial y consejería a padres y/o cuidadores** que apunten a una mejora de las competencias parentales. Se refiere a la prestación de servicios de apoyo psicosocial. 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). Se espera un estándar mínimo de 48 sesiones<sup>3</sup> de trabajo. 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<sup>4</sup>. 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 a 6 años.

**Componente 2:** Provisión de **servicios de tutorías para niños de 7 a 19 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 especializado 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

<sup>1</sup> El período de evaluación comprende principalmente los últimos cuatro años de ejecución del programa (2008 - 2010). No obstante, en los casos que corresponda se debe incorporar en el análisis modificaciones relevantes implementadas el año 2011 o que se considere implementar este año.

<sup>2</sup> Cuidador, familiar o no Familiar encargado directamente del cuidado del niño, niña y adolescente, en la práctica y según el caso, puede ser madre, padre, abuelo, etc. (Mideplan, 2009)

<sup>3</sup> Este número de sesiones fueron definidas en el piloto y actualmente se encuentran en revisión a partir de los antecedentes con la primera cohorte de egresados del programa.

<sup>4</sup> De la misma forma en que lo hacen todos los programas dependientes del Sistema Intersectorial de Protección Social, el Programa intenta monitorear la mejora en los niveles de bienestar mediante el cumplimiento de CM. Las CM son 51: 15 a nivel de familia, 6 para niños entre 0 y 3 años, 10 para niños entre 4 a 6 años, 9 para menores entre 7 y 14 años y 11 para menores entre 15 y 18 años.

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 Condiciones Mínimas 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<sup>5</sup> 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 la 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.

#### *Población objetivo y beneficiarios efectivos*

La población potencial del programa corresponde a los niños, niñas y jóvenes de 0 a menores de 19 años de edad, cuyo padre, madre y/o tutor adulto, principal responsable de su cuidado y crianza, se encuentra recluso en algún recinto cerrado del sistema penitenciario, cumpliendo pena privativa de libertad. La población objetivo del programa corresponde a la población potencial que habita en las regiones en que se ejecuta el programa: Arica y Parinacota, Atacama, O'Higgins, Metropolitana, Biobío, Los Ríos, Araucanía, Aysén y Magallanes)<sup>6</sup>. La población objetivo representa, en consecuencia, el 66,7% de la población potencial del programa.

El presente cuadro muestra la cobertura del programa entre los años 2008 y 2010

**Cuadro 1: Cobertura Años 2008-2010**

Año	Población potencial	Población Objetivo(*)	Beneficiarios Efectivos	% de beneficiarios respecto a población objetivo
2008	19.230	9.011	1.006	11,16
2009	20.369	11.163	2.169	19,43
2010	20.576	14.267	4.169	29,22

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la Secretaría Ejecutiva de Chile Solidario

*Período de ejecución del programa:* El programa se inicia en el último trimestre del año 2008 y se implementa en la actualidad 2011.

<sup>5</sup> Actualmente su número es objeto de revisión por el programa

<sup>6</sup> El año 2011 el programa se extiende a 4 regiones más Tarapacá, Antofagasta, Valparaíso y Los Lagos, con lo que la población objetivo se incrementa en un 24,3% de la población potencial.

### *Ámbito de acción territorial:*

El programa, durante el año 2010, se ejecuta en 9 regiones (Arica y Parinacota, Atacama, O'Higgins, Metropolitana, Biobío, Los Ríos, Araucanía, Aysén y Magallanes)<sup>7</sup>.

### *Fuentes de financiamiento*

La fuente de financiamiento del programa corresponde al presupuesto de la institución responsable, esto es MIDEPLAN (Ministerio de Planificación).

### *Modalidad de ejecución del programa*

El Programa se ejecuta mediante proyectos de intervención que son ejecutados por entidades públicas o privadas sin fines de lucro, los que son seleccionados mediante procesos de convocatoria (privada hasta 2010 y abierta a partir del 2011). En este proceso de convocatoria los oferentes presentan proyectos para prestar servicios a un número determinado de menores, los cuales incluyen la prestación de todos los componentes. Además, los oferentes pueden presentar sus propuestas bajo tres modalidades de atención:

- 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 y desarrollando estrategias de trabajo comunitario.
- 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.

Por otra parte, el Programa se ejecuta en dos etapas. La primera denominada Fase Intensiva contempla 9 meses durante la cual las familias son visitadas semanalmente y una segunda Fase llamada de Seguimiento que dura 15 meses con visitas quincenales.

## **2. Resultados de la Evaluación**

A continuación se presentan las principales conclusiones, según ámbito de análisis:

### **Diseño**

Se aprecia una apropiada identificación del problema: los riesgos y efectos psicosociales en los niños y niñas menores de 19 años cuando algún adulto significativo es privado de libertad. Esto tiene fuertes consecuencias en el desarrollo infanto-juvenil, así como en la calidad de vida familiar y de su entorno (Mettifogo y Sepúlveda, 2005; Rygaard, 2009; Arriagada, 2001). Tanto la población potencial como la población objetivo del programa han sido bien definidas en función del problema identificado.

Al evaluar las relaciones de causa-efecto entre los distintos niveles, se advierte que estas operan adecuadamente a nivel de componente, es decir, las actividades diseñadas son suficientes y necesarias para producir los componentes. Sin embargo, los componentes diseñados aunque necesarios son insuficientes para el logro del propósito. Al revisar la literatura científica, se constata la necesidad de participación de la persona privada de libertad en el programa, en vistas a proteger el vínculo paterno o materno, particularmente en los casos que este vínculo es favorable al desarrollo de los/las niños/s, así evitar la ruptura y sus consecuencias traumáticas (Estudio Complementario, 2011)

---

<sup>7</sup> Para el año 2011, el programa extiende su cobertura a las regiones de Antofagasta, Tarapacá, Valparaíso y Los Lagos.

Exceptuando lo anterior, el diseño considera la multidimensionalidad del problema, los distintos actores involucrados, adopta un enfoque de competencia, y tiene en cuenta la atención para los casos de alta complejidad

Si bien la agrupación de las Condiciones Mínimas por edad resulta adecuada, es necesario categorizar según criterios técnicos, como intensidad o tipo riesgo, considerando los efectos de interacción entre ellas. Hoy día se cuantifica del mismo modo situaciones que son cualitativamente muy distintas, por lo que no resulta adecuado evaluar de esa forma el cumplimiento del propósito.

Además, la definición del egreso según número de meses (24), presenta debilidades en tanto no se corresponda explícitamente con logros evaluables en ese período, respecto a la superación del impacto psicosocial.

La mayor parte de los indicadores son pertinentes, aplicables y permiten medir la dimensión y el ámbito de control señalados y los medios de verificación disponibles son adecuados para realizar dichas mediciones.

Por otra parte, el diseño de los criterios y mecanismo de selección de los beneficiarios presenta debilidades:

- El Programa asigna a los ejecutores la responsabilidad de seleccionar a los beneficiarios efectivos y definir un criterio de focalización de entre tres disponibles (por centro penitenciario, por territorio o mixto).<sup>8</sup> Esta es una opción compleja porque impide cautelar el cumplimiento de determinados objetivos eventualmente asociados a uno u otro criterio.
- Los criterios pre-establecidos<sup>9</sup> no son suficientes para seleccionar a los niños y sus familias, ya que son los propios ejecutores los que toman contacto con un número acotado de familias, hasta cumplir con la cuota de beneficiarios comprometida. Ello podría conllevar un riesgo claro: que los ejecutores tiendan a seleccionar beneficiarios “poco problemáticos” (adulto significativo privado de libertad no reincidente u otro) o familias con un mayor número de niños, lo que permite realizar economías de escala, pues el pago es por niño atendido.
- Finalmente, no existe ningún criterio que permita discernir, para efectos de selección, según el tiempo que lleva el adulto privado de libertad o el sexo del adulto significativo que se encuentra en esa situación, toda vez que la situación y clima familiar durante los primeros meses de ausencia es distinto del que predomina avanzada la condena, así como la ausencia de la madre es afectivamente más crítica que la ausencia del padre (Estudio Complementario, 2011).

## **Organización y Gestión**

Respecto al diseño y operación de los *criterios de asignación* de recursos, están orientados a responder a las demandas regionales levantadas a través de los Serplac, constituyendo un aspecto positivo del Programa. Por otra parte, también se evalúa positivamente el hecho que la ejecución presupuestaria sea totalmente descentralizada, lo que entrega una mayor flexibilidad para el desarrollo del trabajo regional.

Por otra parte, los convenios están centrados en los aspectos formales y administrativos sin dar cuenta<sup>10</sup>, por ejemplo de los resultados que se deben alcanzar en el contexto de las condiciones mínimas que el Programa dispone. No definen indicadores de desempeño (durante el período 2008-2010) para medir niveles de logro, lo cual constituye un incentivo inadecuado para las entidades ejecutoras dado que los convenios se cumplen a partir de criterios administrativos y no de resultados. Por lo tanto, las entidades ejecutoras tienen el incentivo para disminuir los costos o la calidad de los servicios entregados, aspecto que se agrava al no disponer de un sistema adecuado de supervisión durante el período de la evaluación (2008-2010).

---

<sup>8</sup> Sin embargo en 2011 será la SERPLAC la encargada de escoger la modalidad

<sup>9</sup> Tener menos de 19 años, que tengan un adulto significativo privado de libertad y que su adulto responsable quiera participar

<sup>10</sup> La modalidad de operación, las orientaciones técnicas y el formulario del proyecto son parte integrante del convenio, y en su conjunto orientan técnicamente la ejecución.

Adicionalmente, la *modalidad de pago* a las entidades ejecutoras consistente en transferir el 70% con la firma del convenio y el 30% restante en función de cumplimientos formales, le resta capacidad de gestión y control a la dirección del programa dado que el 100% del convenio es pagado antes que concluyan los proyectos. Esta modalidad de pagos del programa establece incentivos no deseados pues el énfasis no está en una adecuada ejecución de las prestaciones de servicios (componentes) sino en el cumplimiento administrativo y de ejecución presupuestaria. Normalmente los convenios que establece el Estado cuando externaliza la prestación de servicios incorporan un calendario de pago, reservando una cuota a pagarse al cierre de los proyectos una vez que verifique que los servicios se entregaron adecuadamente. Aunque, considerando la particularidad de este programa, es posible aplicar una modalidad de bonos u otra.

Por otra parte, la modalidad de pago a las entidades ejecutoras (en base un valor niño según la fase de intervención<sup>11</sup>) no considera criterios de costos unitarios por tipo de atención, ya sea en función de la diferencia del costo de las prestaciones en diferentes regiones del país o según la cantidad y complejidad de CMs<sup>12</sup> a tratar con cada menor, lo cual no se considera adecuado. Además, esta modalidad de pago genera incentivos no deseados en las entidades ejecutoras en la medida que éstas probablemente seleccionarán aquellas familias que tienen más de un niño o niña dado que le disminuyen los costos de la prestación de los servicios. Esto inevitablemente llevará a excluir del programa a las familias con un menor número de niños.

El análisis del formulario (período 2008-2010) de presentación de proyectos no está adaptado a las particularidades y modalidad de ejecución del programa en base a componentes y condiciones mínimas<sup>13</sup>. Por lo tanto da cuenta de una lógica administrativa en la definición de los ítems asociados al presupuesto que puede ser apto para un proyecto de equipamiento e infraestructura pero no para uno de apoyo psicosocial. Por otra parte la pauta de evaluación está compuesta por cinco dimensiones con la misma ponderación, aspecto deficitario en la medida que no permite reconocer las dimensiones que son más significativas para el éxito de un programa social.

Respecto a las *funciones de seguimiento y evaluación*, la información proporcionada por los sistemas de seguimiento con que cuenta el programa (SIGEC y SIIS) permite llevar un seguimiento físico y financiero de las actividades realizadas por los ejecutores, así como del cumplimiento de las condiciones mínimas de sus beneficiarios.

Sin embargo, este seguimiento (SIIS) –en lo relativo tanto a la ejecución de actividades como al cumplimiento de las condiciones mínimas- se realiza en función de la información de ingresos y resultados registrada por los mismos ejecutores en el sistema. Este diseño genera incentivos para que los ejecutores informen mejores resultados de los efectivamente obtenidos, tanto para efectos de financiamiento de las actividades que realizan, como para su positiva evaluación y permanencia como ejecutores del programa.

Por otra parte, el diseño del soporte tecnológico del sistema no permite hacer distinciones significativas para efectos de análisis, evaluación y rediseño de las actividades que realiza el programa. En concreto, no permite medir: i) Ejecución presupuestaria por componente; ii) Evolución del cumplimiento de las condiciones mínimas durante la intervención.

Si bien a la SERPLAC le corresponde un rol de supervisión, en general se advierte dificultad para intervenir sobre los procesos intermedios, lo que significa que los sistemas de seguimiento y evaluación con que cuenta el programa son insuficientes para realizar una actividad de seguimiento que sirva de insumo efectivo para la toma de decisiones de gestión.

Por otra parte, el programa cuenta con una *línea de base*, la cual corresponde al estado de cumplimiento de las CMs al inicio de la intervención, derivado del diagnóstico realizado a los menores. Esta línea base es de gran utilidad en el sentido que permite determinar la diferencia en el estado de cumplimiento de las CMs de los menores entre los períodos pre y post intervención del programa.

---

<sup>11</sup> Para el período 2008-2010, el monto pagado por niño corresponde a \$81.120 pesos si el menor se encuentra en la fase alta (o intensiva) de la intervención, mientras que el valor por niño es de \$ 40.560 pesos si es que éste se encuentran en la segunda fase (o de seguimiento) de la intervención.

<sup>12</sup> Este proceso estaría ligado estrechamente a la definición de criterios de focalización y de selección de los participantes

<sup>13</sup> Idem

## **Eficacia y Calidad**

El desempeño del programa a nivel de propósito, es medido a través del cumplimiento de las CMs de los menores, el cual se considera aceptable. El porcentaje de cumplimiento de las CMs a tratar durante el programa, para la cohorte de ingreso del año 2009<sup>14</sup>, se encuentra entre un 65.5 % y un 87.2 %, en donde en promedio las CMs a tratar durante la intervención correspondieron entre 11.7 y 11.9 y fueron cumplidas entre 7.8 y 10.2<sup>15</sup>.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la información es registrada en el sistema informático (SIIS) por los propios ejecutores, sin un sistema de fiscalización adecuado, por lo que estas cifras no permiten concluir que se esté dando respuesta satisfactoria al problema de los niños, niñas y adolescentes que comparten el problema que da origen al programa (el impacto de tener un adulto significativo privado de libertad).

**Cuadro 2: Indicadores de cobertura para componentes de consejería a padres y/o cuidadores y tutoría a niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo privado de libertad (componentes 1 y 2)**

Componentes	Indicadores	Cuantificación	
		2009	2010
Componente 1	Porcentaje de padres y/o cuidadores que participan de las sesiones de consejería.	96,7%	93,6%
	Porcentaje de niños y niñas incorporados al programa, con edades entre 0 y 6 años	42,0%	43,5%
Componente 2	Porcentaje de niños y niñas incorporados al programa, con edades entre 7 y 14 años	43,2%	42,9%
	Porcentaje de adolescentes incorporados al programa, con edades entre 15 y 18 años.	14,8%	13,6%
	Porcentaje de niños y niñas entre 7 y 14 años que participan de las sesiones de Tutoría.	96,9%	97,6%
	Porcentaje adolescentes entre 15 y 18 años que participan de las sesiones de Tutoría.	93,4%	96,2%

En cuanto a los componentes, en lo relativo a los dos primeros (consejería a padres y/o cuidadores y tutoría a niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo privado de libertad), los indicadores que registran un mejor desempeño son aquellos que dan cuenta de la participación de los beneficiarios en las diferentes acciones (cobertura). El 96,7% y 93,6% de los padres participa en sesiones de consejería en 2009 y 2010; para los mismos años, los niños y niñas entre 7 y 14 años que participa en sesiones de tutoría es de 96,9 y 97,6%, respectivamente, mientras que los adolescentes entre 15 y 18 años que participan de estas sesiones alcanzan al 93,4 y 96,2% del total de niños de esas edades, incorporados al programa. Si bien se trata de porcentajes altos en todos los casos, cabría esperar que el 100% de los miembros de las familias que se encuentran incorporados al programa y que han establecido con el ejecutor un compromiso de participación en las distintas actividades, participara en las sesiones de trabajo correspondientes.

Los otros indicadores de cobertura vinculados al desempeño de los componentes 1 y 2 son los que dan cuenta de ésta según grupos de edad. Sobre el 80% de los niños y niñas atendidas son menores de 14 años, lo que resulta adecuado desde el punto de vista de la posibilidad de abordaje de los factores de

<sup>14</sup> La cohorte de menores ingresados al año 2009, la cual es el primer grupo de beneficiarios del programa, corresponde a la única cohorte de beneficiarios egresados en la actualidad.

<sup>15</sup> El cumplimiento de las CMs fue determinado en función de la información entregada por el Programa el 16-06-2011. Sin embargo, en este momento no todos los ejecutores habían ingresado en el sistema la actualización del cumplimiento de las CMs, por lo que esta información preliminar puede estar subestimando la acción del programa. De hecho, para cada valor promedio determinado se entrega un rango en lugar de un valor específico, como debiese ser. Esto ocurre debido a que uno de los cuatro ejecutores que trabajaron con la cohorte de ingreso 2009 (Fundación CEPAS) no ha actualizado hasta el momento el cumplimiento de las CMs de sus beneficiarios en el SIIS. Por este motivo se realizaron dos estimaciones: una considerando a todos los individuos de la cohorte y otra excluyendo a aquellos intervenidos por la Fundación CEPAS.

riesgo, toda vez que mientras más temprana es la intervención, mayor la posibilidad de éxito (Estudio Complementario, 2011).

**Cuadro 3: Indicadores de resultado para componentes de consejería a padres y/o cuidadores y tutoría a niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo privado de libertad (componentes 1 y 2)**

Componentes	Indicadores	Cuantificación
		2010
Componente 1	Porcentaje de cumplimiento de CMs a tratar durante la intervención de niños y niñas entre 0 y 3 años incorporados al programa.	65.1% - 91.6%
	Porcentaje de cumplimiento de CMs a tratar durante la intervención de niños y niñas entre 4 y 6 años incorporados al programa.	61.9% - 87,3%
Componente 2	Porcentaje de cumplimiento de CMs a tratar durante la intervención de niños y niñas entre 7 y 14 años incorporados al programa.	67.4% - 86,8%
	Porcentaje de cumplimiento de CMs a tratar durante la intervención de niños y niñas entre 15 y 18 años incorporados al programa.	64.5% - 83.2%

Por otra parte, los indicadores asociados al desempeño de los componentes 1 y 2 que dan cuenta del grado de cumplimiento de las CMs asociadas a cada rango de edad deben leerse con la misma cautela ya mencionada para valorar los resultados intermedios a nivel de propósito.

**Cuadro 4: Indicadores de eficacia para componentes de gestión de redes y servicios especializados (componentes 3 y 4)**

Componentes	Indicadores	Cuantificación	
		2009	2010
Componente 3	Porcentaje de instituciones ejecutoras que cuentan con gestores de redes.	100%	100%
	Porcentaje de familias que reciben algún tipo de prestaciones de gestión de redes	56,0%	67,2%
	Porcentaje de derivaciones de las familias a instituciones públicas o privadas desde el gestor de Redes en función del número de familias participantes del programa.	86,3%	146,2%
Componente 4	Porcentaje de familias que demandan servicios especializados	32,6%	43,7%
	Porcentaje de entidades ejecutoras que cuentan con servicios especializados	100%	100%
	Porcentaje de atenciones en servicios especializados al año en función del número de familias participantes del programa.	104,8%	90,8%
	Porcentaje de niños, niñas o adolescentes que son atendidos en servicios especializados al año.	97,1%	74,9%

El desempeño de los indicadores vinculados a la gestión de redes (Componente 3) es positivo y mejora de un año a otro. Todas las instituciones ejecutoras cuentan con gestores de redes, el porcentaje de familias que recibe algún tipo de prestación de gestión de redes es de 56% en 2009 y 67,2% en 2010, y el número de derivaciones a instituciones públicas respecto del número total de familias incorporadas en el Programa asciende a 86,3% y 146,2%<sup>16</sup> en 2009 y 2010, respectivamente.

También es positivo el desempeño del componente 4. Todas las instituciones ejecutoras cuentan con servicios especializados. El 36,2% de las familias en 2009 y el 43,7% en 2010 demanda este tipo de

<sup>16</sup> Más de 1 derivación por familia

servicios, el número de atenciones realizadas respecto de las planificadas supera el 100%<sup>17</sup> el 2009 y el 90% el 2010, el porcentaje de niños atendidos respecto del número de niños que demanda estos servicios es de 97,1% en 2009 y de 74,9% en 2010.

Llama la atención la baja en el desempeño de los dos últimos indicadores (número de atenciones en servicios especializados al año y número de niños, niñas o adolescentes que son atendidos en servicios especializados al año) entre el primer y segundo año de ejecución, cuestión que da cuenta de una pérdida de eficacia, toda vez que el 2010 se realizan un 10% menos de las atenciones planificadas, y el porcentaje de niños que no accede a los servicios especializados que demanda se incrementa de menos de 3% en 2009 a poco más de 25% de los casos. Lo anterior se debe principalmente a que el Programa sufrió una importante expansión territorial entre los años 2009 y 2010, incorporándose a su ejecución las regiones de Arica y Parinacota, Atacama, Araucanía, Aysén y Magallanes, lo que conllevó a trabajar con nuevas entidades ejecutoras que no tenían experiencia previa en la implementación del Programa.

Por otra parte, el número de *beneficiarios efectivos* del Programa se ha incrementado en un 414% entre 2008 y 2010. No se dispone de información desagregada de beneficiarios por componente. Este es un porcentaje significativo, que da cuenta de la correcta evolución de un programa que se inició el año 2008 de manera piloto, en dos regiones y con cuatro entidades ejecutoras y que ha ido anualmente duplicando la población beneficiaria, así como se duplica el presupuesto asignado y se incrementa el número de regiones y ejecutores<sup>18</sup>. La cifra habla positivamente acerca de la capacidad de gestión del programa.

Además, el 29,22% de *cobertura efectiva* (beneficiarios respecto de población objetivo) puede considerarse como una cifra positiva, sobre todo teniendo en cuenta que el año 2008 la cobertura apenas alcanzaba al 11% de la población objetivo.

### **Satisfacción de beneficiarios**

La evaluación de la experiencia piloto del Programa<sup>19</sup> (año 2008) da cuenta de un alto nivel de satisfacción<sup>20</sup> de parte de los cuidadores de los niños, así como de los propios beneficiarios (niños, niñas y adolescentes), participantes en las intervenciones realizadas por las cuatro instituciones ejecutoras involucradas en la fase piloto.

### **Eficiencia y economía**

El Panel no puede emitir un juicio sobre la eficiencia del Programa respecto al gasto promedio de atención de cada uno de los cuatro componentes por beneficiarios/as dado que el Programa a nivel central no contaba la información sobre los costos asociados a las prestaciones de cada componente. Por lo tanto no es posible realizar un análisis comparativo de la evolución de los costos por servicios entregados o beneficiarios atendidos en cada uno de los cuatro componentes durante el período 2008-2010, lo cual se evalúa negativamente en la medida que no permite un adecuado control de los costos asociados a los componentes. El Programa sólo controla los costos asociados a los ítems presupuestarios de los proyectos, siendo un aspecto positivo, aunque insuficiente. Los antecedentes disponibles sólo permiten emitir un juicio del desempeño global del Programa por beneficiario.

Antecedentes preliminares sugieren que el Programa está en un rango adecuado en cuanto a los gastos promedio por beneficiario. En efecto, al compararlo con programas cercanos respecto a los públicos objetivos (como es el caso del Programa de Administración Directa del SENAME que atiende a niños y adolescentes entre 0 y 18 años tanto vulnerables como infractores), se observa que el Programa Abriendo Camino tiene un gasto promedio total por beneficiario menor con un valor de \$540.008 versus \$1.511.336 (en pesos 2011) para el año 2006.

---

<sup>17</sup> Más de 1 atención por familia

<sup>18</sup> Cabe señalar que el número de entidades ejecutoras con las cuales trabaja el Programa aumentó de 4 en el año 2008 a 18 en el año 2010.

<sup>19</sup> Informe de Sistematización Programa Abriendo Caminos: Aprendizajes y Desafíos, MIDEPLAN; 2009

<sup>20</sup> Mas del 93 % de las familias señala sentirse entre muy satisfechos y satisfechos con la atención de consejeros y mas del 73% con los tutores.

Por otra parte, en relación a la comparación con evidencia internacional, el programa de tutores “Big Brothers Big Sisters (BBBS)”<sup>21</sup> tiene un costo aproximado de US \$1.200 al año para brindar servicios de tutoría a un menor (Sorock, 2011). Si se considerara que esta intervención pudiese compararse con los servicios entregados mediante el componente de servicios de tutorías (componente 2), se podría decir que los costos del Abriendo Caminos siguen siendo menores, toda vez que el costo total de la intervención corresponde a US\$ 1.156 aproximadamente.

**Cuadro 5: Gasto del Programa durante el período de evaluación.**

Año	Gastos de Administración del Programa	Total Gasto del Programa	% (Gastos Adm / Gasto Total del programa)*100	Gasto Total programa por Beneficiario
2008	\$ 14.541.507	\$ 174.185.667	8,3%	\$ 173.15 <sup>22</sup>
2009	\$ 118.220.098	\$ 1.244.613.832	9,5%	\$ 573.82
2010	\$ 63.530.895	\$ 2.251.293.359	2,8%	\$ 540.01
Var 2008-10	236.9%	1092.5%	-166.3%	91.1%

En cuanto a los gastos de administración, el Programa tiene un bajo promedio anual respecto al gasto total del Programa, el cual corresponde al 6,9%<sup>23</sup> como promedio durante el período de evaluación, con una baja significativa entre 2009 y 2010 equivalente al 46,3%<sup>24</sup>. Esto se evalúa positivamente en la medida que dicho porcentaje está por debajo del rango promedio de otros programas públicos, con un promedio cercano al 10%.

El total de gasto del programa muestra un incremento del 1092,5% entre los años 2008 y 2010 observándose que entre el año 2008 y 2009 dicho aumento alcanza el 583,1%. La misma tendencia muestra el gasto de administración del programa que crece en un 236,9% entre el 2008 y 2009 aunque baja el año 2010 en un 72%<sup>25</sup>. Este resultado se explica por la ampliación de la cobertura territorial, tanto en el número de regiones como territorios, así como por el incremento de la cobertura del programa que pasa de 1.006 beneficiarios en el 2008 a 2.169 el 2009 y a 4.169 el 2010. Esto va acompañado de un incremento de los aportes para su funcionamiento<sup>26</sup>. Así por ejemplo ya no es suficiente un coordinador nacional y es necesario incluir coordinadores en cada región en el cual se ejecuta<sup>27</sup>. Es decir, a partir del año 2009 el programa entra en régimen y no como programa piloto, lo cual se refleja en el aumento del gasto total por beneficiarios entre el 2008 y 2009 que alcanza al 227%. Adicionalmente incide el aporte realizado por el Banco Mundial durante el año 2009 para financiar material metodológico, pedagógico, jornadas de instalación así como actividades de capacitación.

<sup>21</sup> El programa BBBS comenzó a implementarse en la Ciudad de Nueva York el año 1904, y hoy en día opera en 12 países. Este programa está dirigido a entregar servicios de tutoría a menores en edad escolar con la finalidad tanto de lograr mejores rendimientos académicos entre sus beneficiarios como trabajar sobre condiciones de vulnerabilidad y riesgo que los menores enfrentan.

<sup>22</sup> Se observa que entre los años 2008 y 2009 existe un aumento significativo del gasto promedio de administración por beneficiarios correspondiente al 277%. Este incremento en gasto de administración por beneficiario se explica principalmente por el bajo crecimiento que experimentan las atenciones que pasan de 1.006 en el 2008 a 2.169 el 2009.

<sup>23</sup> Promedio: 8,3%, 9,5% y 2,8%

<sup>24</sup> Diferencia porcentual entre \$ 118.220.098 y \$ 63.530.895

<sup>25</sup> Esta baja se explica porque el programa realiza durante el 2009 las inversiones necesarias para su pleno funcionamiento a nivel regional y nacional para un conjunto de actividades de apoyo que incluyó: jornadas de instalación, jornadas de transferencia metodológica, jornadas de capacitación continua y al menos 3 cursos e-learning. Dicha inversión no se realiza durante el 2010.

<sup>26</sup> Incluye el desarrollo de tres manuales, la elaboración de dos set completos de material para los niños y niñas, la realización de dos estudios, la implementación del sistema de registro en línea (Caminos SIIS), etc. También contempla fortalecimiento de los equipos regionales del Programa y la respectiva asistencia técnica así como supervisión y monitoreo en terreno (nacional y regionales).

<sup>27</sup> El cálculo de los gastos en personal, se realizó asignado a lo menos una media jornada por cada encargado regional del Programa, multiplicado por 12 meses, por el 50% del valor de la remuneración bruta (diferente en cada caso) para cada región en que según el año, el Programa estaba instalado; más el valor de una jornada completa de coordinación nacional y un cuarto de jornada de la jefatura de la Unidad, ambos por 12 meses.

### **3. Justificación de la Continuidad del programa**

En Chile, la población penal en sistemas cerrados se incrementó en un período de 10 años (entre el 2000 y el 2010) en un 60,5%. Lo que indica que el problema que da origen al Programa seguirá vigente (Fundación Paz Ciudadana, 2010).

La literatura señala que una proporción significativa de niños hijos de adultos privados de libertad muestran dificultades socio-emocionales y conductuales (Miller, 2006; Smith, Krisman, Strozier, & Marley, 2004). Algunos de los niños muestran conductas negativas clínicamente significativas al igual que problemas emocionales y sociales (Poehlmann, 2005).

Cuando los niños y jóvenes experimentan problemas emocionales y psicológicos, pueden emerger complicaciones, conductas desadaptativas: ausentismo escolar, embarazo, abuso de sustancias, disminución del rendimiento académico y muestras de un comportamiento destructivo (Miller, 2006).

Arditti, et. al (2003) ha afirmado que la capacidad adaptativa de los niños a estas situaciones dependerá de la calidad del vínculo familiar así como de la fortaleza de sus recursos personales para enfrentar contextos de adversidad.

Si bien, los estudios destinados a probar la hipótesis de la intergeneracionalidad del delito han sido escasos, particularmente aquellos de carácter prospectivo-longitudinal, no se puede dejar de considerar la evidencia existente que muestra una correlación entre el encarcelamiento de los padres y la probabilidad de que los hijos adquieran conductas delictivas (Withers, & Folsom, 2007; Murray & Farrington, 2005). Dicha evidencia relativa, debe ser tomada como un elemento a considerar al momento de evaluar los factores de riesgo asociados al encarcelamiento de un adulto significativo y no como una relación lineal causa-efecto, ya que al mismo tiempo la literatura especializada da cuenta de la relevancia de los factores contextuales (ausencia de políticas de protección social integrales, cesantía, vulnerabilidad familiar, existencia de ghettos urbanos, entre otros) como predictores de eventuales conductas delictivas. (Mideplan, 2010).

El Programa ha identificado adecuadamente el problema que aborda. La proyección para población potencial/objetivo sugiere que dicha necesidad perdurará durante los próximos años por lo que se requiere fortalecer el sistema para hacer frente a estas necesidades.

### **4. Principales Recomendaciones**

#### **DISEÑO**

- Para el adecuado cumplimiento del propósito es necesaria la participación de la persona privada de libertad en el Programa, particularmente en los casos que este vínculo es favorable al desarrollo de los/las niños/s, para así evitar la ruptura y sus consecuencias traumáticas (Estudio Complementario, 2011)
- Es necesario categorizar o agrupar, las Condiciones Mínimas, según criterios técnicos, como intensidad o tipo riesgo, considerando los efectos de interacción entre ellas.
- Explorar la agrupación por dimensiones: factores contextuales, recursos comunitarios, competencias parentales, necesidades infantiles y resiliencia (Barudy & Dantagnan, 2005), teniendo en cuenta la edad del niño, niña o adolescente, el vínculo con el adulto privado de libertad y la severidad del impacto psicosocial.
- La definición del egreso debe considerar un nivel óptimo de cumplimiento de las CMs en un tiempo programado para lograrlo. El cumplimiento de las Condiciones Mínimas debe ser evaluado por área, valorando como exitoso el desempeño del conjunto de CMs asociadas a un área y no el avance del cumplimiento de una sola condición.
- La modalidad de selección de los beneficiarios (territorial, por centro penitenciario o mixta) debe ser definida por Mideplan, de acuerdo con sus prioridades y lineamientos estratégicos (que pueden variar de año a año o de región a región) y no por los ejecutores. Mideplan podrá

directamente, o a través de sus secretarías regionales, consultar a los ejecutores acerca de sus preferencias, pero esta es una decisión que debe tomar el ejecutivo

- Estudiar la priorización de la intervención en niños, niñas y adolescentes con adultos privados de libertad reciente, es decir, hace menos de seis meses y madres antes que padres. En ambos casos, se está incrementando considerablemente el potencial aporte en materia de protección contra los riesgos (Estudio Complementario, 2011).

## **ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN**

- Disponer de criterios y procedimientos documentados para definir la asignación de recursos a nivel regional la que además debiera incluir indicadores de costos unitarios por tipo de componente. Es recomendable la elaboración de una Nota Técnica que explicita los procedimientos y algoritmos utilizados en la toma de decisiones. Esta medida contribuye a mejorar la asignación y facilita la posterior evaluación respecto a la idoneidad de los procedimientos utilizados.
- Incorporar dentro de los convenios obligaciones respecto al cumplimiento de las Condiciones Mínimas según tipo de beneficiarios para que se constituyan en el eje de la ejecución así como en estándares de por parte de la entidad ejecutora.
- Acompañar el mejoramiento del sistema de supervisión para asegurar que las entidades ejecutoras cumplen con los resultados esperados en la forma de las Condiciones Mínimas.
- Mejorar la capacidad de supervisión y control de la calidad de las actividades realizadas por los ejecutores durante la ejecución, y registro de la información, tanto en las Secretarías Regionales de Planificación como a nivel de la coordinación central del Programa, de modo tal de asegurar que se realicen las atenciones planificadas.
- Mejorar el soporte tecnológico, de modo tal de registrar cambios en la situación de las condiciones mínimas a lo largo de la intervención. cuestión que ya está en proceso, a través de la licitación de una actualización del sistema informático.
- Incorporar dentro del sistema de supervisión en desarrollo una medición de los costos asociados a la entrega de los componentes, lo cual permitirá evaluar el desempeño general y específico tanto a nivel regional como por entidades ejecutoras. Esto significa medir el costo unitario que tiene las prestaciones de servicios y eventualmente avanzar hacia la cuantificación de las CMs. Estos aspectos que permitirían mejorar la planificación presupuestaria y cobertura territorial.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES  
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN  
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN  
RESPONSABLE**

**AGOSTO 2011**

690326711



OF. ORD. N° 01-A/ 2042 /

ANT.: Oficio de la Jefa División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuesto con fecha 11 de Agosto de 2011.

MAT.: Respuesta institucional a Informe Final de Evaluación de Programas Gubernamentales. Programa Abriendo Caminos.

INCL: Minuta de Respuesta Institucional.

SANTIAGO, 17 AGO 2011

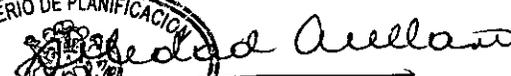
A : ROSSANA COSTA  
DIRECTORA DE PRESUPUESTO

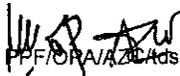
DE : M. SOLEDAD ARELLANO  
SUBSECRETARIA DE PLANIFICACION  
MINISTERIO DE PLANIFICACION

Junto con saludar, remito a Usted la Respuesta Institucional del Ministerio de Planificación al Informe Final de la Evaluación del Programa Abriendo Camino, emitido por el Panel de Expertos en el marco de la Evaluación de Programas Gubernamentales. La respuesta contiene consideraciones y opiniones respecto a las conclusiones a las cuales llegó el panel en términos de diseño, organización, gestión, efectividad, calidad y eficacia.

Además quisiéramos agradecer la posibilidad de contar con estas instancias de evaluación, ya que permiten identificar las debilidades y puntos críticos, colaborando en el diseño de mejoras que conduzcan a una optimización de la implementación de los programas. Agradecemos también la disposición y el trabajo realizado por la Dirección de Presupuesto y el Panel de Expertos, que junto a nuestro Ministerio hicieron posible esta evaluación, permitiendo generar futuras mejoras que nos acerquen aun más al objetivo de nuestro programa.

Saluda atentamente a Ud.

  
MINISTERIO DE PLANIFICACION  
SOLEDAD ARELLANO SCHMIDT  
SUBSECRETARIA DE PLANIFICACION  
MINISTERIO DE PLANIFICACION

  
P.F. ORAZZINI

Distribución:

- MIDEPLAN – Secretaria Ejecutiva de Protección Social
- MIDEPLAN – Unidad de Programas de Apoyo Psicosocial
- MIDEPLAN – Unidad de Gestión Interna
- MIDEPLAN – Of. de Partes (2).

DIRECCION DE PRESUPUESTOS OFICINA DE PARTES
22 AGO. 2011
ENVIADO A: EVALUACION



## **Comentarios al Informe Final de Evaluación Gubernamental al Programa Abriendo Caminos**

En relación al Informe Final en el marco de la Evaluación Gubernamental al Programa Abriendo Caminos, destacamos la importancia del acuerdo entre el Panel de Expertos y el Ministerio de Planificación en la correcta definición de la problemática a abordar y de la población a intervenir. Junto con esto, el aumento del número de Personas Privadas de Libertad (PPL) en los últimos años en el país y por lo tanto de nuestra población objetivo hacen que el problema se encuentre vigente y se mantenga en el tiempo, por lo cual subsiste la necesidad del programa en cuestión.

- En cuanto a las conclusiones sobre el Diseño, nos encontramos de acuerdo con la mayoría de ellas. Sin embargo consideramos que la inclusión de la PPL requiere un mayor nivel de análisis que considere fundamentalmente el objetivo del programa, y reconozca el foco de atención en los niños y niñas. Ya que si bien consideramos que la reinserción social de las PPL es un tema pendiente, este no es objetivo del programa en análisis.
- Sobre la Organización y Gestión, estamos de acuerdo con las recomendaciones por lo cual algunas de ellas se están realizando en el año 2011, como por ejemplo la reformulación del formato de presentación de proyectos, y nuevos formatos tipos de convenios. Ahora bien, en relación con la modificación de la modalidad de pago a las instituciones ejecutoras, debemos insistir en que esta posible reformulación debe comprender el uso de los recursos en un programa de apoyo psicosocial. En este caso esta directamente relacionado con los recursos humanos contratados, por lo cual la retención de una cuota para el cierre del proceso podría producir efectos contrarios a la intervención. Consideramos que se deben estudiar otras soluciones como bono, o incentivos al desempeño.
- En cuanto a las recomendaciones sobre Efectividad y Calidad nos parecen pertinentes y compartimos la necesidad de mejoras al soporte técnico del programa de modo que permita reflejar la complejidad de la intervención. Al mismo tiempo consideramos importante aportar nuevas herramientas y recursos de supervisión a la ejecución del programa.
- En relación a la Eficiencia, las conclusiones nos serán de utilidad para avanzar en mejoras que habían sido visualizadas por el programa, y sobre las cuales hoy tenemos mayor información y análisis.

En conclusión, señalar que la evaluación nos permitió un nutrido espacio de conversación y discusión, el cual como producto final entrega este informe. Estamos seguros que este trabajo contribuirá con insumos necesarios para generar las mejoras que el programa Abriendo Caminos necesita.