



**Análisis de la efectividad del Programa Abriendo
Caminos. Implementación, desarrollo y
resultados en la comuna de La Pintana
(2008-2017)**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO DE MAGÍSTER EN GOBIERNO Y GERENCIA
PÚBLICA**

DIEGO ABEL DURÁN TOLEDO

**PROFESORA GUÍA:
KARINA DOÑA MOLINA**

**SANTIAGO DE CHILE
2018**

DERECHOS DE AUTOR © Diego Abel Durán Toledo, 2018.

Se autoriza la reproducción parcial o total de esta obra, con fines académicos, por cualquier medio o procedimiento, siempre y cuando se incluya la cita bibliográfica del documento.

“Metimos a varias personas a un carro policial y se dio la orden de salir rápidamente del lugar porque estábamos siendo agredidos.

*Cuando el carro iba en marcha, mire para atrás y vi a un cabro chico de no más de 5 ó 6 años corriendo por el medio de la calle, en medio de una lluvia de piedras que era arrojada contra el carro policial, llorando y gritando ¡papá!, ¡papá!”.*¹

Subcomisario Anónimo, en servicio activo de la Policía de Investigaciones de Chile².

¹ Villarrubia, G. “El abandono a los hijos de los presos: Los niños huérfanos de la delincuencia”, Diario Electrónico CIPER, edición el 26 de noviembre de 2011.

² Policía investigativa de Chile, de carácter profesional, técnico y científico, creada oficialmente en 1933.

DEDICATORIA

A mis padres (Verónica y Hernán) y mi hermana (Gabriela), ya que ellos han sido un sostén importante durante los últimos meses (los cuales no han sido fáciles). A pesar de nuestras diferencias en muchos temas, por sobretodo prevalece el amor que existe entre nosotros.

A mi familia extendida, que en más de una ocasión me han dado ánimo y buenas vibras para lograr cada una de mis metas.

A mis amigos y amigas, ya sean de la universidad, de la época del colegio, de Maipú y de la vida en general. Porque gracias a ustedes, todo ha sido más fácil y una broma o un momento grato juntos, puede hacerme inmensamente feliz.

También quiero agradecer a cada una de las personas que por distintos motivos hoy no forman parte de mi vida, de ellos/as aprendí muchas cosas. Les agradezco a cada uno/a de ustedes donde quieran que estén.

Pero principalmente esto va dedicado, a los niños y niñas de todo Chile (en especial a los de La Pintana), cuyos/as padres, madres, abuelos, abuelas, tíos, tías, hermanas, hermanos, etc, se encuentran privados de libertad. Sepan ustedes que no están solos/as que si bien esta sociedad desde la cuna les ha puesto un cruz, por errores que ustedes no han cometido, ojalá conserven la esperanza que poco a poco este país está cambiando, y algún día no muy lejano ustedes tendrán el pleno derecho, a ser niños/as, donde puedan reír, llorar, cantar y sonreír como cualquier otro/a, sin ningún tipo de discriminación. Para cada uno/a de ustedes el mayor de mis abrazos y cariños.

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar a mi Profesora Guía Karina Doña Molina. La cual a pesar de las diversas vicisitudes que enfrenté durante este periodo de académico, siempre realizó un trabajo serio, comprometido, apoyándome, recomendándome y por sobre todo comprendiéndome, en la aventura que significó la realización de esta investigación.

Al resto de mis profesores y profesoras del Magíster de Gobierno y Gerencia Pública, de cada uno/a de ustedes intenté extraer un pedacito de conocimiento, el cual fue fundamental para el desarrollo de mi tesis de posgrado.

También, a mis amigos Sebastián Álvarez y Álvaro Jiménez, los cuales tuvieron la disposición de ayudarme a través del desarrollo de redes de contacto para realizar las entrevistas necesarias.

A todos/as aquellos/as personas, que me han comprendido y dado su apoyo en este proceso.

Por último, quisiera agradecer especialmente a los/as entrevistados/as de las siguientes entidades: Ilustre Municipalidad de la Pintana, Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Desarrollo Social, Gendarmería de Chile y Fundación “Cristo Joven”. Lo anterior, debido a su voluntad de compartir conmigo su visión desde sus distintas instituciones u organizaciones, respecto al Programa “Abriendo Caminos”.

ÍNDICE

| Contenido | Páginas |
|--|----------------|
| RESUMEN | 8 |
| ABSTRACT: | 9 |
| CAPÍTULO 1: CONTEXTO DE LA TEMÁTICA DE INVESTIGACIÓN | 10 |
| 1.1 Evolución histórica del Sistema de Protección Social chileno | 10 |
| 1.2 Caracterización de la Política de Protección Social “Chile Solidario” | 15 |
| 1.3 “Abriendo Caminos”: El fenómeno de los menores de edad con personas significativas privadas de libertad..... | 19 |
| 1.4 ¿Qué es el programa “Abriendo Caminos”? | 23 |
| 1.5 Caracterización Sociodemográfica de la Comuna de La Pintana ... | 31 |
| CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL | 33 |
| 2.1 Marco Teórico | 33 |
| 2.1.1 ¿Qué son los Programas Sociales? | 33 |
| 2.1.2 Conceptos fundamentales para la formulación de Programas Sociales | 38 |
| 2.1.3 Consideración teórica del programa “Abriendo Caminos” en relación al enfoque del Gobierno y la Gerencia Pública | 43 |
| 2.2 Marco Conceptual | 48 |
| 2.2.1 Adulto Significativo | 48 |
| 2.2.2 Vulnerabilidad Social | 51 |
| 2.2.3 Condiciones Mínimas de Calidad de Vida (CM) | 55 |
| 2.2.4 Focalización de programas sociales | 58 |
| 2.2.5 Derechos Fundamentales de niños, niñas y adolescentes ... | 61 |

| | |
|--|------------|
| CAPÍTULO 3: LINEAMIENTOS DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA | 64 |
| 3.1 Pregunta de Investigación | 64 |
| 3.2 Objetivo de la Investigación | 65 |
| 3.3 Resultados Esperados..... | 65 |
| 3.4 Metodología de Investigación | 66 |
| 3.4.1 Tipo de investigación..... | 66 |
| 3.4.2 Enfoque metodológico | 67 |
| 3.5 Técnica de análisis de datos | 70 |
| 3.6 Instrumentos de recolección de información | 73 |
| | |
| CAPÍTULO 4: RESULTADOS DE LA REVISIÓN DOCUMENTAL..... | 75 |
| 4.1 Impactos socioeconómicos del encarcelamiento del adulto significativo sobre el desarrollo del NNA | 75 |
| 4.2 La perpetuación de los roles de género, en relación al cuidado de los hijos de personas privadas de libertad..... | 76 |
| 4.3 Tipos de Programas de Intervención para Niños, Niñas y Adolescentes con Adultos Significativos Privados de Libertad. ... | 80 |
| 4.3.1 Según población objetivo del programa | 80 |
| 4.3.2 Según lugar de prestación del programa | 85 |
| 4.4 Caracterización de la situación carcelaria en Chile respecto, a las relaciones significativas entre PPL con NNA. | 89 |
| 4.5 Caracterización de la política de protección de menores vulnerados en sus derechos en Chile..... | 91 |
| | |
| CAPÍTULO 5: ANÁLISIS Y RESULTADOS | 96 |
| 5.1 Análisis sobre el grado de cobertura del Programa “Abriendo Caminos” en la comuna de La Pintana. | 96 |
| 5.1.1 Análisis de la metodología para determinar la cobertura del programa “Abriendo Caminos” | 99 |
| 5.1.2 Análisis respecto a la suficiencia de la cobertura del programa, respecto a los objetivos propuestos. | 104 |
| 5.1.3 Análisis respecto a la relación existente entre el rol de las diversas instituciones involucradas, en relación al cálculo de la población objetivo. | 106 |

| | |
|--|------------|
| 5.2 Análisis del desarrollo de productos del Programa “Abriendo Caminos” en la comuna de La Pintana. | 108 |
| 5.2.1 Análisis respecto al componente “entrega de servicios de apoyo psicosocial y consejería a padres y/o cuidadores” del Programa “Abriendo Caminos” | 114 |
| 5.2.2 Análisis respecto al producto “provisión de servicios de tutorías para niños de 7 a 18 años” del Programa “Abriendo Caminos” | 118 |
| 5.2.3 Análisis respecto al producto “provisión de redes a la familia” del Programa “Abriendo Caminos” | 122 |
| 5.2.4. Análisis respecto al componente entrega de servicios especializados a las familias” del Programa “Abriendo Caminos” | 126 |
| 5.2.5 Análisis respecto al rol de las entidades encargadas en la prestación de servicios del programa. | 129 |
| 5.3 Análisis del diseño metodológico del Programa “Abriendo Caminos” en la comuna de La Pintana. | 131 |
| 5.3.1 Análisis respecto al grado de coherencia de la implementación del programa, respecto al diseño del mismo. | 138 |
| 5.4 Análisis respecto a la evaluación del Programa “Abriendo Caminos” en la comuna de La Pintana. | 142 |
| 5.4.1 Análisis respecto a la metodología de evaluación que se utiliza en relación al programa “Abriendo Caminos” | 148 |
| 5.4.2 Análisis de la relación existente entre la metodología de evaluación de la intervención en comento y las mejoras en las condiciones mínimas existentes de los NNA. | 151 |
| CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES | 155 |
| BIBLIOGRAFÍA | 165 |
| ANEXOS | 176 |
| ANEXO N° 1: Diagrama de programas relacionados con la intervención en NNA vulnerados en sus derechos en Chile | 176 |
| ANEXO N° 2: Condiciones mínimas del Sistema de Protección Social Chile Solidario | 177 |
| ANEXO N° 3: Respuesta Solicitud de Transparencia a Gendarmería de Chile, respecto porcentaje de representación de las personas privadas de libertad, provenientes de la zona Sur Oriente de Santiago, incluida la Comuna de La Pintana. | 182 |
| ANEXO N° 4: Respuesta Solicitud de Transparencia a Gendarmería de Chile, respecto porcentaje de representación de las personas privadas de libertad con hijos menores de Edad, en la Región Metropolitana. | 184 |

| | |
|---|------------|
| ANEXO N°5 Matriz de Evaluación del Programa “Abriendo Caminos” | 186 |
| ANEXO N°6: Solicitud de Información a Subsecretaría de Servicios Sociales, respecto a información de las Entidades Ejecutoras del Programa “Abriendo Caminos” en la zona Sur Oriente de Santiago, incluida la Comuna de La Pintana | 189 |
| ANEXO N° 7: Consentimiento Informado Entrevista a Actores Claves | 191 |
| ANEXO N° 8: Cuadro explicativo respecto a cargos de los actores claves entrevistados | 193 |

ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

| | |
|--|----------------|
| Tabla N°1: Problemas de los niños identificados por sus cuidadores | 20 |
| Figura N°1: Diagrama del Proceso de Intervención del Programa Abriendo Caminos | 27 |
| Tabla N°2 Población Comuna de La Pintana | 31 |
| Figura N°2: Tipos de activos según enfoque AVEO | 54 |
| Figura N°3: Tipos de Focalización de Programas Sociales | 60 |
| Figura N°4: Resumen de ejemplo de vinculación entre datos y afirmaciones, en el contexto de la teoría de inducción analítica | 72 |
| Figura N°5: Porcentajes de responsables de tuición de menores, según sea padre/madre encarcelado en el sistema de prisiones de los Estados Unidos | 77 |
| Figura N°6: Porcentaje de tipo de comunicación y/o relación, según sea padre/madre encarcelado en el sistema de prisiones de los Estados Unidos | 79 |
| Figura N°7: Comparación entre el enfoque de necesidades, en relación al enfoque de derechos | 92 |
| Tabla N° 3: Apreciaciones destacadas respecto al grado de cobertura del Programa “Abriendo Caminos” en la Comuna de La Pintana | 96-97 |
| Tabla N° 4: Apreciaciones destacadas respecto desarrollo de productos del Programa “Abriendo Caminos” en la comuna de La Pintana | 109 |
| Tabla N° 5: Apreciaciones destacadas respecto diseño metodológico del Programa “Abriendo Caminos” en la comuna de La Pintana | 131-132 |
| Tabla N° 6: Apreciaciones destacadas respecto a la metodología de evaluación del Programa “Abriendo Caminos” en la comuna de La Pintana | 142-143 |

Resumen.

La presente investigación, tiene como objetivo analizar la efectividad del Programa “Abriendo Caminos”, el cual es una iniciativa diseñada por el Ministerio de Desarrollo Social y ejecutada por distintas entidades principalmente privadas sin fines de lucro, que busca proteger de factores de riesgo y vulneración de derechos elementales a Niños, Niñas y Adolescentes (NNA), cuyos adultos significativos (generalmente padre y/o madre), se encuentren en la condición de ser Personas Privadas de Libertad (PPL), en virtud de sentencias dictaminadas por el sistema judicial chileno.

En este sentido nuestro caso de estudio se realizará en la comuna de La Pintana, una con la de mayores ingresos carcelarios en relación a su población a nivel nacional, a través del análisis de elementos como la cobertura, diseño metodológico, productos y evaluación de este programa gubernamental, desde su implementación el año 2008 al 2017.

Lo anterior, se realizará mediante análisis de la bibliografía existente a nivel nacional e internacional sobre la materia y también en base a entrevistas a actores claves a nivel local, regional y nacional.

Por último, se desarrollará en extenso el grado de efectividad del programa en cuestión, basado en los puntos descritos con anterioridad, y su impacto real sobre la calidad de vida de su población objetivo, en el espacio local.

Palabras Claves: Programa “Abriendo Caminos”, Niños, Niñas y Adolescentes (NNA), La Pintana, Personas Privadas de Libertad (PPL), Cobertura, Diseño Metodológico, Productos y Evaluación.

Abstract.

The objective of this research is to analyze the effectiveness of the "Abriendo Caminos" Program, which is an initiative designed by the Ministry of Social Development and implemented by several non-profit private entities, which seeks to protect against risk and vulnerability factors of basic rights to Children and Adolescents (NNA), whose significant adults (usually father and / or mother), are in the condition of being persons deprived of their liberty (PPL), by virtue of judgments handed down by the Chilean judicial system.

In this sense, our case study will be conducted in the municipality of La Pintana, one with the highest prison income in relation to its population nationwide, through the analysis of elements such as coverage, methodological design, products and evaluation of this government program, from its implementation in 2008 to 2017.

This will be done by analyzing the existing bibliography at national and international level on the subject and also based on an interview with key actors at the local level.

Finally, the degree of effectiveness of the program in question, based on the points described above, and its real impact on the quality of life of its target population, in the local space, will be developed extensive.

Key Words: "Abriendo Caminos", Children and Adolescents (NNA), La Pintana, Persons Deprived of Liberty (PPL), Coverage, Methodological Design, Products and Evaluation.

CAPÍTULO 1: CONTEXTO DE LA TEMÁTICA DE INVESTIGACIÓN.

1.1 Evolución histórica del Sistema de Protección Social chileno.

Según Larrañaga (2010), el nacimiento de las políticas de protección social impulsadas desde el Estado en Chile ocurrieron en las primeras décadas del siglo XX, con la puesta en marcha de un conjunto de iniciativas en vivienda, trabajo, salud y educación que terminaron con la política de “laissez faire” del período anterior; estas políticas constituyeron una respuesta de las clases dirigentes frente a la “cuestión social”³, y que se materializaba en crecientes reivindicaciones de las clases obreras en pos de resguardar sus derechos laborales y mejores condiciones de vida. Sin embargo, no es hasta 1925 que apareciere un sistema integrado de protección social, donde las políticas sociales responden a iniciativas específicas, principalmente en materia de protección de derechos laborales y provisión de servicios básicos a nivel local.

De hecho, básicamente “la agenda de reformas incluía la protección de ingresos por causa de accidente, invalidez, enfermedad y vejez; la regulación del contrato de trabajo y régimen de salario; salario mínimo; prohibición de pagos con fichas y control de precios de productos de primera necesidad” (Larrañaga, 2010, pág. 6).

Entre el periodo de 1925 a 1970, las políticas de protección social se basaron en la diferenciación por clase social (tipo de política según clase), siguiendo las directrices del modelo corporativista de Europa Occidental, de esta forma “las políticas económicas y sociales desarrollistas del Estado chileno lo transformaron en el principal actor, tanto de la industrialización del país, como de la promoción de su trascendental cambio social. Este rol estatal alcanzó su clímax hacia el fin de los años 1960” (Olmos & Silva, 2007, pág. 4).

³ Se refiere a un periodo inicial de tensión social, protesta obrera y efervescencia intelectual que comienza con la industrialización misma. En Chile este periodo inicial duró casi cuarenta años, desde mediados de la década de 1880 hasta a mediados de la de 1920 (Morris, 2000).

Hacia 1960 las políticas sociales propiciadas por el Estado de Chile⁴ entraron en crisis, ya que “el sistema mostraba crecientes dificultades para responder a las necesidades y demandas de la población (déficit habitacional, demanda insatisfecha en salud; fuerza de trabajo marginada de la previsión social o que cotizaba irregularmente; inasistencia, repitencia y deserción escolar, etc.). El gasto público crecía y no siempre tuvo una contraparte en los ingresos, creándose desbalances presupuestarios que intensificaron las presiones inflacionarias presentes en la economía” (Raczynski, 1994, pág. 13).

En esta década además, también se institucionalizó el accionar exclusivo del Estado en esta materia, pues durante el gobierno de Frei Montalva, se creó la ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional) encargada de la planificación del desarrollo del país a nivel nacional, que incluía el desarrollo de políticas de protección social, de esta forma se buscaba “consolidar en breve plazo las reformas estructurales destinadas a terminar con las injusticias sociales y a mejorar sustancialmente la distribución de ingresos” (Rebolledo, 2005).

En el periodo de 1970 a 1973, influenciado en gran medida por el cambio político que representaba la llegada al poder del Presidente Salvador Allende y el conglomerado de partidos que integraban la Unidad Popular que basaban sus propuestas políticas y sociales en un sistema económico y político de corte socialista, el Estado de Chile ejecutó de manera centralizada las funciones de financiamiento, gestión y producción de los bienes y servicios sociales sobre la base de un diseño estandarizado y homogéneo. En otras palabras, “el Estado fue el responsable de generar la oferta de los bienes y servicios básicos como educación, servicios sanitarios, sistema de salud y construcción de viviendas, y a la vez, incentivó la demanda de estos bienes y servicios mediante la concientización de la población acerca de la importancia social de extender los bienes y servicios básicos a las clases populares y sobre el derecho de la ciudadanía a demandar al Estado por su provisión” (Olmos & Silva, 2007, pág. 6).

⁴ Chile estableció a un Estado Desarrollista de Bienestar Social (EDBS), a partir del año 1924 (Riesco, 2006).

Sin embargo después de 1973⁵, hubo cambios sustanciales en la configuración de las políticas de protección social, al responder estas a los cambios que se producen en el sistema económico nacional, el que se adaptó a un modelo neoliberal de mercado, siendo una de sus características una reducción significativa del gasto público en materia de protección social.

Durante la década comprendida entre los años 1973-1982, la reducción de la pobreza se convirtió en el objetivo central de este régimen y se introdujeron mecanismos de mercado en el funcionamiento de la seguridad social, educación, salud, vivienda y se focalizó la acción pública en la población pobre y depositó en los individuos la responsabilidad principal del logro de su bienestar.

La redistribución de ingresos quedó relegada a transferencias monetarias de bajo monto⁶, dirigidas a los sectores de mayor pobreza, reemplazando a las políticas que eran utilizadas hasta la fecha con ese fin, como los controles de precios, los impuestos diferenciados y los salarios mínimos por sector económico. La política social se “tecnificó” durante la dictadura, principalmente a través del diseño de instrumentos de gestión y focalización estandarizado. Por ejemplo, la selección de los beneficiarios comenzó a realizarse en base a un instrumento de focalización (ficha de los Comités de Asistencia Social- C.A.S) que evaluaba la condición socioeconómica del hogar a través de un puntaje. La Ficha fue un símbolo del cambio de paradigma del EDBS, desde uno que distribuía beneficios según afiliación laboral a otro de carácter residual, que asistía a los más pobres, adaptando el principio de subsidiaridad en materia de protección social en el cual “la política social solo cumple un rol paliativo frente a las crisis económicas de la época, focalizando su atención en los sectores de ‘extrema pobreza’ que se

⁵ El 11 de Septiembre de 1973 las Fuerzas Armadas y de Orden (Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Carabineros), mediante un golpe de Estado ponen fin el gobierno constitucional del Presidente Allende, iniciándose una dictadura cívico militar y neoliberal que se extendería hasta marzo de 1990.

⁶ Un ejemplo de lo anterior es el Programa de Empleo Mínimo (PEM), que por una jornada de 48 horas semanales, según Ruiz Tagle (1984), el monto del subsidio en términos reales, llega a ser menos de un tercio del mínimo legal de \$ 6.445 en diciembre de 1983, frente a \$ 2.000 del subsidio PEM.

habían multiplicado por los efectos nefastos de las políticas neoliberales, creándose amplios sectores, principalmente en las periferias de las ciudades, donde la miseria y el descontento era el común denominador “ (Olmos & Silva, 2007, pág. 9).

El desarrollo general de las intervenciones sociales se vio afectado por la crisis de la deuda externa de 1982 y la contracción económica de los años siguientes. La profundidad del deterioro económico desató fuertes protestas políticas que amenazaron con desestabilizar al régimen militar, que respondió con represión a las manifestaciones, ajustes políticos⁷ y de gasto fiscal que afectaron de manera sustancial las áreas de carácter social (educación, salud, vivienda, etc.).

Dicha política general de recorte fiscal, combinados con otros factores generó que “el número de personas en situación de pobreza y extrema pobreza alcanzó a cinco millones de habitantes, según las cifras elaboradas entonces por el economista de la DC: Alejandro Foxley; pobreza agudizada por la política de privatización de la Salud y la Previsión” (Vitale, 2005)

Posterior a 1990, con el retorno a la democracia y el fin de la dictadura militar en Chile, se vivió un cambio en materia de protección social, a través de “la innovación en la política social se produjo a través de la puesta en marcha de programas e instituciones orientadas a los grupos vulnerables. Estos programas tuvieron un componente participativo y suponían la generación de capacidades en los individuos beneficiados, así como la valoración de los procesos a través de los cuales se modificaban las condiciones de vida de estos grupos. (Larrañaga, 2010, pág. 15).

Institucionalmente, en 1990 la ODEPLAN se transformó en el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), cuyo principal objetivo era colaborar en el diseño y aplicación de políticas hacia los sectores más necesitados del país.

⁷ El principal ajuste político en el gabinete de gobierno a raíz de la crisis económica de 1982, fue la salida de Sergio de Castro del ministerio de Hacienda y la llegada a dicha cartera de Hernán Büchi quien fuera ministro del ramo entre 1985 y 1990.

Hacia principios de la década de los noventa, una de las primeras medidas del gobierno de Aylwin fue la corrección del modelo de libre mercado en una serie de áreas en que el Estado de Chile había abandonado a un gran número de personas en materia de protección social, lo cual se refleja principalmente en las altas cifras de pobreza que al inicio de dicha década bordeaban el 40% de la población. La corrección se basó en un aumento sostenido del “gasto social”⁸, que permitió “la recuperación de la oferta pública de servicios sociales fue muy exitosa, considerando que el gasto público social prácticamente se duplicó en términos reales en la década del 90; con aumentos de 178%, en educación y 166%, en salud. Este gran aumento de la inversión social respondía a las prioridades políticas, pero en última instancia fue posibilitado por los mayores recursos tributarios provenientes del crecimiento económico” (Larrañaga, 2010, pág. 14).

De esta forma en dicha década, la política de protección social en Chile se caracterizó por un esfuerzo decidido en contra de la pobreza⁹, la cual tuvo resultados bastante disímiles, ya que “durante la primera mitad de los noventa (1990-1996), la tasa de pobreza moderada se redujo de 38,6 a la 23,2 por ciento, y la tasa de indigencia siguió una tendencia similar, al pasar de 12,9 al 5,8 por ciento. Por el contrario, la segunda mitad de los años noventa se caracterizó por relativo estancamiento, especialmente para la pobreza extrema, que se redujo a sólo 0,1 puntos entre 1996 y 2000. La evidencia de la estrategia del gobierno chileno para reducir la pobreza mostró su incapacidad para llegar a la población más pobre, que al mismo tiempo eran excluidos del acceso a los servicios sociales” (Martorano & Sanfilippo, 2012, pág. 1031).

⁸ Es decir, del presupuesto asignado a las áreas de salud, vivienda, educación, trabajo y desarrollo social.

⁹ “Nuestra política social está orientada por el principio de que superar la pobreza no se reduce a mejorar los ingresos de los más pobres. Es necesario crear las condiciones para que las personas en esa situación puedan superar las causas que la genera, mejorando sus oportunidades y capacidades para participar activamente en el desarrollo nacional” (Discurso Presidencial Patricio Aylwin, 21 de Mayo de 1990).

1.2 Caracterización de la Política de Protección Social “Chile Solidario”.

A inicios del año 2002 se generó la política de protección social denominada “Chile Solidario”, la cual posee un conjunto de componentes, que se articulan bajo tres ejes programáticos distintos: Prestaciones Monetarias Garantizadas, Acceso Preferente a la Oferta Pública y Programas de Apoyo Psicosocial.

El primer eje, es el de las Prestaciones Monetarias Garantizadas, estas “son entendidas como garantías y suplementos para generar seguridad en los ingresos en las personas y familias más vulnerables, es un componente de Chile Solidario, cuya ley y su respectivo reglamento han institucionalizado esta nueva forma de asignación de beneficios en la perspectiva de derechos garantizados. Dado que las familias en situación de pobreza extrema no disponen de los ingresos suficientes que les permita asegurar un nivel mínimo de bienestar, este componente persigue cerrar la brecha de ingresos a través de la suplementación de ingresos hasta alcanzar los niveles considerados como mínimos” (Mellado, 2011, pág. 20).

En relación a la protección social, algunos de los subsidios son los siguientes:

- a) Subsidio Único Familiar (SUF) : Este subsidio, está destinado a personas de escasos recursos que no pueden acceder al beneficio de Asignación Familiar , porque no son trabajadores afiliados a un sistema previsional.

El monto del Subsidio Familiar es de \$10.269 por carga familiar y de \$20.538 para cargas en situación de discapacidad. Además los beneficiarios en cuestión tienen derecho a recibir prestaciones de salud gratuitas tanto en el ámbito médico como odontológico.

- b) Subsidio a la Cédula de Identidad: Es un beneficio destinado a los miembros de las familias adscritas a Chile Solidario, en que este recibiendo apoyo psicosocial o estén cobrando el Bono de Egreso y consiste en una rebaja en el costo para la obtención del documento de identidad nacional.

- c) Subsidio al Pago del Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas: Este subsidio, financia una parte de un consumo máximo de 15 metros cúbicos de agua potable y servicio de alcantarillado, el que se descuenta en la boleta que el beneficiario recibe, debiendo éste pagar sólo la diferencia.
- d) Bono de Protección y Egreso para Familias de Chile Solidario: Ambos son transferencias monetarias equivalente mensualmente al monto del SUF. El bono de protección se paga durante 24 meses a las familias pertenecientes al sistema de protección Social Chile Solidario, mientras que el Bono de Egreso se cancela a las familias que han egresado de los programas del sistema en cuestión y tiene una extensión de hasta 36 meses.
- e) Subvención Preferencial y Subvención Pro Retención Escolar: Destinado a incentivar la permanencia en el sistema educacional de alumnos y alumnas que cursan entre 7° básico y 4° medio pertenecientes a familias que participan en el “Chile Solidario”. Esta subvención se transfiere una vez al año, a los sostenedores de establecimientos educacionales subvencionados que tienen como estudiantes a niños y niñas de familias cubiertas por el Sistema de Protección Social Chile Solidario. Se cancela, en el mes de abril del año siguiente del nivel cursado por el alumno/a y su valor aumenta para cada nivel cursado.
- f) Pensión Básica Solidaria (PBS): Existen dos subtipos de PBS. Uno destinada a las personas en edad de jubilar (mayores de 65 años en el caso de los varones y mayores de 60 en el caso de las mujeres), las cuales no tienen derecho a recibir jubilación en ningún régimen previsional y están dentro del 60% de las familias de más escasos recursos.

El otro destinado a las personas que acreditan una condición de invalidez permanente y que están dentro del 60% más vulnerable de la población.

El segundo eje programático, es el de Acceso Preferente a la Oferta Pública, el cual corresponde a “aquella prestación que es entregada a quienes la soliciten siguiendo un determinado orden de prelación y hasta el límite de cobertura asignada o permitida por los recursos y prioridades del respectivo servicio o programa responsable de su otorgamiento, estos es sin necesidad de postulación y evaluación de la demanda según requisitos. El objetivo de este componente es articular y focalizar la oferta social en función de las características de la demanda representada por los diversos grupos de pobreza y vulnerabilidad que se presentan en un territorio determinado” (Mellado, 2011, págs. 20-21).

En relación a lo anterior, las principales instituciones con las que se vinculan los productos derivados del eje en cuestión son: Ministerio de salud (MINSAL), Ministerio de educación (MINEDUC), Ministerio del trabajo y previsión social, Ministerio de vivienda y urbanismo (MINVU), Ministerio de justicia, etc.

El tercer eje, son los Programas de Apoyo Psicosocial, son aquellos que “consisten en una atención personalizada a las familias beneficiarias por parte de un profesional del área social, asignado a cada familia por un periodo acotado y durante el cual se debe alcanzar las condiciones mínimas de calidad de vida, correspondiente a siete dimensiones. Esta metodología de intervención propone itinerarios de acompañamiento que facilitan la transición de las familias y personas hacia una mayor integración social” (Mellado, 2011, pág. 18).

Existen cuatro programas de apoyo psicosocial destinados a la población más vulnerable del país, los cuales descritos según Mellado (2011) se caracterizan a nivel general, de la siguiente manera:

- 1) Programa de Apoyo Integral a Familias Vulnerables (Puente): Está dirigido a familias afectadas por situaciones de especial vulnerabilidad, en particular la situación de extrema pobreza. Este es ejecutado a través del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)¹⁰, quien a su vez suscribe convenios

¹⁰ El FOSIS apoya a las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad que buscan mejorar su calidad de vida. Según las necesidades, implementa

con las Municipalidades, lo que permite invitar aproximadamente a 50 mil nuevas familias al año. La metodología de intervención consiste en el apoyo psicosocial de un profesional (apoyo familiar) que acompaña a la familia por 24 meses en el domicilio, durante 22 sesiones, en las cuales se establecen metas para mejorar la calidad de vida en siete áreas específicas: Identificación, Salud, Vivienda, Educación, Trabajo, Dinámica Familiar y Habitabilidad, sobre la base de 79 condiciones mínimas de calidad de vida que se espera lograr.

- 2) Programa de Apoyo Integral al Adulto Mayor Chile Solidario (Vínculos): Orientado al apoyo psicosocial para adultos mayores que se encuentren en situación de extrema pobreza. Se trata de un programa de ejecución municipal y que cuenta con la asistencia técnica del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA).¹¹

- 3) Programa a Personas en Situación de Calle (Calle): Tiene por objetivo dar apoyo psicosocial personalizado a las personas en situación de calle. Para esto se utiliza una metodología de intervención integral dirigida a que los adultos logren un conjunto de condiciones mínimas de calidad de vida y puedan reinsertarse con sus familias o comunidad de origen. El programa se encuentra funcionando en 215 comunas y abarcan a 10 de las 15 regiones del país. Es un programa ejecutado indistintamente por Municipalidades, Gobernaciones Provinciales y ONG y su administración y asistencia técnica está a cargo de Ministerio de Desarrollo Social (MDS)¹².

programas en ejes de acción: expansión de capacidades, bienestar comunitario e inversión para las oportunidades. (Fondo de Solidaridad e Inversión Social, 2016).

¹¹ SENAMA, es un servicio público descentralizado, dependiente jerárquicamente del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y cuya principal misión es mejorar la calidad de vida de las personas de la tercera edad (sobre 60 años).

¹² Su misión es contribuir en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia de desarrollo social, especialmente aquellas destinadas a erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas o grupos vulnerables, promoviendo la movilidad e integración social.

- 4) Programa de Apoyo Menores de Edad, con Personas Significativas Privadas de Libertad (Abriendo Caminos): Este programa está dirigido a apoyar a niños y niñas de familias donde hay situaciones de separación forzosa en razón del cumplimiento de condena de alguno de sus adultos significativos. El programa es ejecutado por organizaciones no gubernamentales y su diseño y soporte metodológico está a cargo de la Secretaría Ejecutiva de Protección Social¹³.

1.3 “Abriendo Caminos”: El fenómeno de los menores de edad con personas significativas privadas de libertad.

El endurecimiento de las penas y el combate de los diferentes gobiernos de la región a delitos como el tráfico de estupefacientes, incivildades, etc. Como la aplicación sistemática de medidas de pena efectiva de cárcel (en el caso de imputados/as condenadas/as por delitos), por sobre vías de resolución alternativas (que implican el cumplimiento de las mismas en situación de libertad), ha reflejado un aumento de las cifras de encarcelamiento en las últimas décadas. Por ejemplo en los Estados Unidos “entre 1980 y 1997, el número de internos en cárceles y prisiones se triplicó- incrementándose desde 0.5 millones hasta 1.7 millones” (Bloom & Phillips, 1998, pág. 532).

Estas cifras develan que hay una gran cantidad de personas privadas de libertad que poseen la condición de padre o madre de algún menor de edad, ya que “más del 75% de las mujeres en prisión son madres, con un promedio de dos niños. Un porcentaje menor de prisioneros varones -aproximadamente un 65%- son padres” (Bloom & Phillips, 1998, pág. 532).

Sin embargo, existe poca preocupación por parte de las autoridades y el sistema judicial, de velar por el interés de los menores de edad, que poseen algún tipo de

¹³ Fue creada por el Ministerio de Desarrollo Social para ejecutar y coordinar el Sistema de Protección Social que apoya a familias y personas que viven en situación de extrema pobreza o vulnerabilidad. Su misión es articular y complementar la labor de los organismos públicos en torno a una red integral y progresiva de prestaciones sociales, de la cual Chile Solidario es la pieza central.

relación familiar con las personas privadas de libertad¹⁴, tal es así que estos niños, niñas y adolescentes (NNA) se han convertido en “las víctimas invisibles del delito y del sistema penal. No han hecho nada malo y sin embargo, sufren el estigma de la criminalidad. Sus derechos de crianza se ven afectados tanto por la acción delictiva del progenitor como por la respuesta del Estado en nombre de la justicia” (Comisionado de Escocia para la ññez y la juventud, 2012, pág. 1).

El arresto y/o detención de la figura de un adulto significativo, para un menor lleva consigo una serie de consecuencias negativas para el desarrollo cognitivo y emocional de los NNA, como “trauma, ansiedad, culpa, vergüenza y miedo” (Simmons, 2000, pág. 5), en esa línea podemos señalar que:

- 1) Estudios realizados por el Consejo de Criminalidad y Delincuencia de los Estados Unidos, estableció en base a una muestra de treinta y seis menores de dieciséis años, hijos de padres encarcelados, que el 75% tenía algún problema severo de conducta o desarrollo, los cuales se distribuían de la siguiente forma.

Tabla N° 1: Problemas de los niños identificados por sus cuidadores.

| Fenómeno conductual | Porcentaje |
|----------------------|------------|
| Aprendizaje/ Escuela | 28.8 |
| Salud/ salud mental | 3.0 |
| Conductual | 27.3 |
| Embarazo adolescente | 1.5 |
| Alcohol o drogas | 3.0 |
| Otros | 10.6 |

Fuente: Consejo de Criminalidad y Delincuencia (1993), p.31

¹⁴ También la propia academia (entendida esta como las diferentes áreas de investigación de las ciencias sociales), ha generado escasos estudios en la material, ya que actualmente “ hay poco énfasis de la investigación sobre los efectos del encarcelamiento sobre las familias de los presos y el impacto del encarcelamiento sobre los hijos de los prisiones, lo cual se traduce en que se ha tardado en aparecer en la literatura, los efectos del encarcelamiento” (Scharff Smith, 2015, pág. 148).

- 2) Las relaciones de vínculo entre padres e hijos se ven profundamente afectadas, ya que “en la medida que también separa a la PPL del rol de padre, del entorno familiar (contaminante o no) y por tanto de sus hijos/as y también se le priva de los actos propios de sus responsabilidades de padre” (Garibotto, Techera, & Urreta, 2012, pág. 67).
- 3) Según Johnson y Waldfogel (2002), estos menores en general son mayormente susceptibles de que tengan que ser acogidos por instituciones de protección infantiles gubernamentales, las cuales no siempre ofrecen las mejores condiciones de desarrollo personal, humano y material para estos NNA. Esto en consideración, de factores tales como: la insuficiencia presupuestaria estructural (lo cual afecta de sobre manera la posibilidad de desarrollar una labor adecuada) y el ambiente de internación, los cuales pueden ser propicios para una vulneración sistemática de sus derechos fundamentales.

Los cambios de hogar que sufren los menores de edad, generan efectos sobre aspectos emocionales de su desarrollo, porque están expuestos a un constante cambio de tuición y/o domicilio, generan sentimiento de desarraigo social con el territorio en que habitan, etc.

- 4) Sobre los cuidadores de estos menores (sea cual sea el vínculo de parentesco o afinidad existente), existe un patrón común, porque “la mayoría de los cuidadores informan que sus recursos financieros son insuficientes para satisfacer los gastos necesarios de los niños a su cuidado”. (Bloom & Phillips, 1998, pág. 533). Los que además pertenecerían a grupos ampliamente vulnerables, principalmente “los abuelos maternos mayores de 50 años con niveles bajos ingresos” (Bloom & Phillips, 1998, pág. 533).

A la problemática financiera, se suma a la carencia respecto al cómo tratar a los menores porque “necesitan información sobre cómo manejar los comportamientos problemáticos y servicios de acceso para los niños que se ocupan de este tipo de comportamientos” (Bloom & Phillips, 1998, pág. 534).

Muchos ellos no saben cómo reaccionar o tratar a los NNA, principalmente por la dificultad emocional que representa para los menores una situación de este tipo (adultos significativos encarcelados), pero por sobre todo porque los cuidadores asumen esta función, cuando no existen progenitores dispuestos a hacerse cargo del cuidado del infante, a veces no tienen la experiencia ni las capacidades para relacionarse con el menor.

- 5) Cabe señalar que los efectos de la encarcelación de los adultos significativos, genera impactos sobre los NNA dependiendo de si se trata de reclusiones prolongadas o reiteradas, donde los menores no cuentan con apoyos especializados, lo que puede “ser devastador para los niños y tienen graves consecuencias sociales, tales como la delincuencia y encarcelamiento intergeneracional” (Simmons, 2000, pág. 5). Esto se refleja principalmente en la replicación de fenómenos delictuales, ya que los “padres encarcelados en prisiones estatales durante 1997 se han identificado factores de riesgo como una historia de abuso físico y sexual, y la encarcelación de sus propios padres con gran frecuencia” (Johnson & Waldfogel, 2002, pág. 465).

Sobre lo anterior, estudios realizados a menores durante un rango aproximado de 20 años de seguimiento (entre los 12 y 32 años de edad) confirma dicha tendencia a la replicación de actividades criminales, ya que se determinó que la “separación a causa del encarcelamiento parental fue un fuerte predictor de conductas antisociales y delictuales de los niños a través del ciclo de vida. Por ejemplo, el 71% de niños que experimentaron encarcelamiento de sus padres durante la niñez han tenido personalidades antisociales a los 32 años de edad, en comparación con solo el 19% de niños que no se separaron de sus padres y estos nunca fueron a prisión” (Farrington & Murray, 2005, págs. 1272-1273).

Cabe señalar que ante la existencia de un ambiente social donde el delito es socialmente aceptado, las oportunidades de desarrollo son casi nulas, los contextos familiares débiles y cambiantes y las redes de protección de los organismos públicos casi inexistentes, la posibilidad de que estos menores sean

víctimas de vulneración reiterada de sus derechos fundamentales, manifiesten conductas psicológicas y/o capacidades personales escasamente desarrolladas y que afecten a su bienestar y/o que repliquen el círculo vicioso de la delincuencia es altamente posible.

1.4 ¿Qué es el programa “Abriendo Caminos”?

Este programa social, forma parte de la política de protección social y es uno de los cuatro programas de apoyo psicosocial que integran el sistema “Chile Solidario”, surge el año 2008, a raíz de una necesidad social imperante y urgente que hasta el momento los diversos organismos del Estado, no habían abordado de forma integral y constituye uno más de los programas centrados en la protección de la primera infancia (véase Anexo N°1).

Esta problemática, se relaciona con la existencia de una cantidad de NNA que se encuentran en una situación de separación forzosa por cumplimiento de condena de algunos de los integrantes mayores de su edad (principalmente adultos significativos, sean estos progenitores o no).

A su vez, cabe señalar que forma parte de la política y Subsistema de Seguridades y Oportunidades, consagrado en Ley N° 20.595, el cual en su artículo cuarto, letra c), señala “Los menores de edad, cuyo adulto significativo se encuentre privado de libertad. También serán beneficiarios los cuidadores de tales menores”.

Cabe señalar que el Programa “Abriendo Caminos” a diferencia de múltiples iniciativas en materia de trabajo con menores con algún adulto significativo que sean Personas Privadas de Libertad (PPL)¹⁵, se basa en un programa implementado en un ambiente de comunidad donde reside el menor y no dentro de los recintos penales, lo cual se justifica plenamente en la experiencia y estudios

¹⁵ Estas iniciativas principalmente son llevadas a cabo por ONG y/o fundaciones de carácter privados y/o religiosos, tales como: Paternitas.

internacionales, según los cuales “la mayoría de estos niños no vienen a la cárcel o prisión y por lo tanto no recibirán los servicios basados en los establecimientos penitenciarios. Como resultado, las agencias comenzaron a responder a fines de la década de 1980 con el desarrollo integral, los servicios basados en la comunidad específicamente para los niños de padres encarcelados. Estos modelos de servicio servido típicamente los niños en las comunidades donde vivían, incluido pocos o ningún servicio en el cárcel / prisión, a condición de una matriz enfocada de servicios a los niños y sus cuidadores, y proporcionó servicios de apoyo familiar” (Johnston, 2012, pág. 94).

Este programa representa una singularidad dentro de la forma en que se ejecutan las distintas políticas sociales gubernamentales, principalmente porque a diferencia de otras iniciativas en las cuales el diseño y ejecución de la misma dependen de organismos públicos (organismos centrales y/o municipales). El programa “Abriendo Caminos” es una alianza público privada, en que el Ministerio de Desarrollo Social es el encargado del diseño del programa y que las entidades privadas (asociadas principalmente a fundaciones, centros de estudios, universidades, etc.) son las encargadas de la ejecución y prestación de los servicios a la población objetivo determinada.

En este caso la alianza pública- privada responde a principios tales como “(a) el respeto y la primacía de las personas; (b) la garantía del bienestar social y el desarrollo sostenible; (c) de abajo hacia arriba y el enfoque multidisciplinario; y (d) endógeno e integrado” (Ortuño, Rivera, & De Los Ríos-Carmenado, 2016, pág. 3).

Este programa, además incluye una serie de actores estatales dentro de su formulación, lo cual implica una dependencia intersectorial de diversos sectores gubernamentales, municipales y privados para la materialización del mismo, lo cual se detalla en las siguientes etapas:

- 1) Se identifica y selecciona la población objetivo a intervenir, la cual es aquella caracterizada por menores entre 0 y 19 años de edad, cuyos adultos significativos se encuentren privados de libertad a lo largo de todo

el territorio nacional. Los organismos ejecutores buscan y contactan a los niños y familias en base a una nómina de personas que prepara Gendarmería de Chile (GENCHI)¹⁶ a partir de las propias consultas que realizan las unidades de bienestar e inclusive de los propios gendarmes a los reclusos que tengan alguna relación significativa con menores de edad dentro del rango etario señalado y que demuestren o manifiesten su interés en mejorar las condiciones de vida de sus descendientes. Los ejecutores pueden incorporar al programa a todas aquellas familias de las que existan presunción de dicha condición y que no hayan manifestado su voluntad ante organismos de GENCHI, pero que a través de los datos que pueda manejar la institución se pudiera comprobar la situación de ser un posible beneficiario. Una condición de elegibilidad adicional es que la familia no se encuentre participando en la etapa de apoyo psicosocial del programa Chile Solidario, lo que es verificado por la Unidad de Información y Proyectos de la Secretaría Ejecutiva de Protección Social, con la información que posee sobre las familias incorporadas y egresadas del Programa Puente.

En este proceso, se desarrolla una de las primeras actividades del programa, tal es que representantes de las entidades ejecutoras se reúnen en recintos carcelarios, con las personas privadas de libertad y que desean que aquellos menores con los que tienen una relación significativa, participen del programa en cuestión, informándoles en qué consiste este y motivándolos a refrendar su participación en el mismo.

- 2) Posteriormente, el equipo ejecutor realiza una visita a cada una de las familias indicadas por las Personas Privadas de Libertad (PPL), en las que viven los NNA. Cabe señalar que este hecho es supervisado por las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC)¹⁷, y se

¹⁶ Es la institución penitenciaria de Chile encargada del orden, seguridad, reinserción social, cumplimiento de condenas en las prisiones y el resguardo de los Tribunales de Justicia.

¹⁷ Organismo asesor y de Secretaría Técnica del Intendente Regional y del Consejo Regional de Desarrollo.

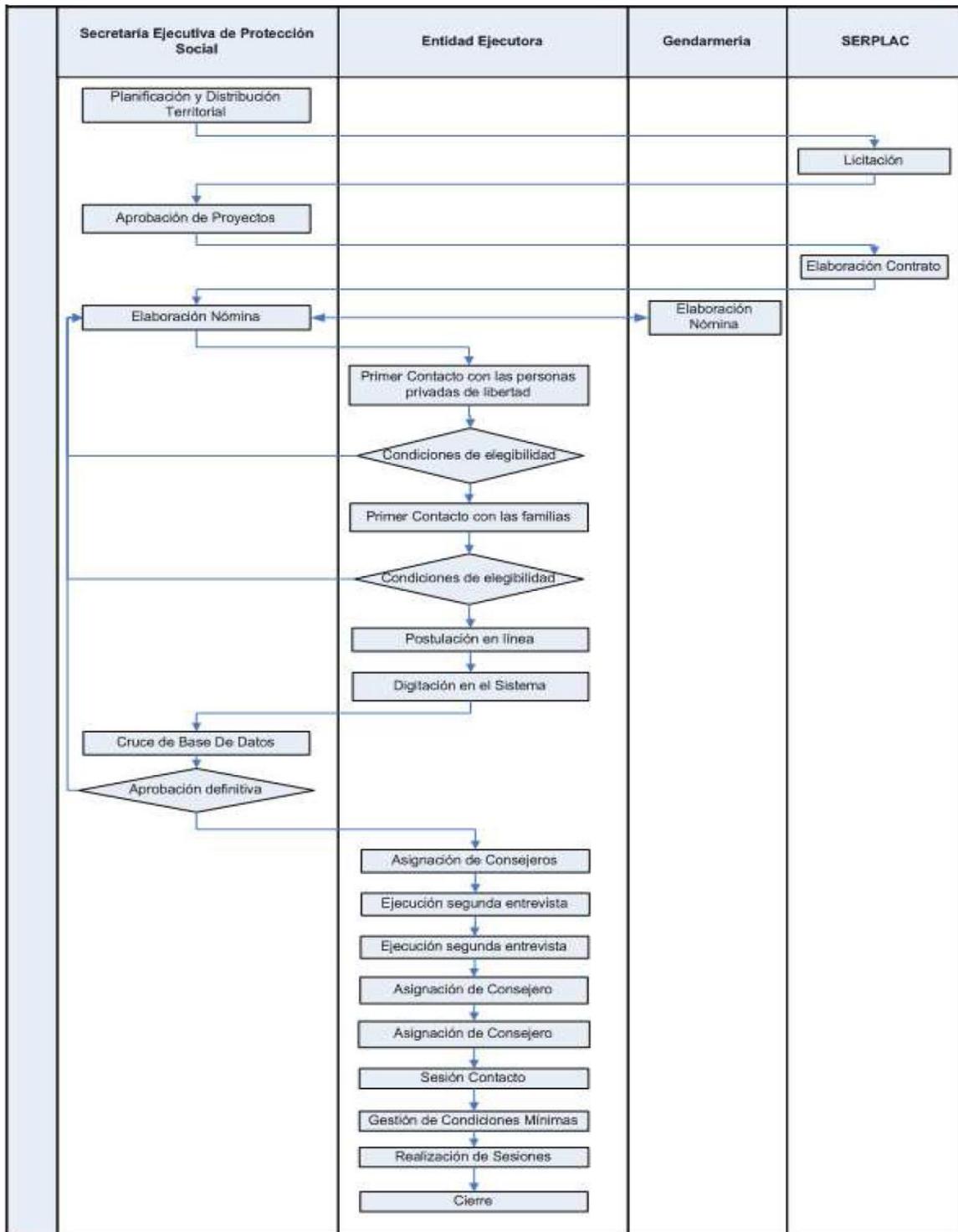
realizan acciones tales como: presentación del programa, aceptación de la familia a participar en este, verificación de datos proporcionados por la PPL, identificación de otros menores no nombrados en la información expresada por la persona privada de libertad y la identificación del adulto que actuará como responsable del menor ante el programa a lo largo de la intervención.

- 3) Una vez terminado este proceso, la Secretaría Ejecutiva del Programa (a cargo del Ministerio de Desarrollo Social), determina la aprobación o rechazo de cada una de las intervenciones con familias, dictamen que se basa principalmente en la verificación de las condiciones de aceptabilidad de los NNA en base al cotejo de la información otorgada en primera instancia por la PPL, en relación a los datos recopilados por el equipo ejecutor en su visita a la casa del menor en cuestión.

En algunos casos de intervención, se asignan equipos ejecutores según criterios geográficos de domicilio de los menores y/o de dependencia carcelaria de los reclusos (penal en el que se encuentran apresados), y por ende cada uno de los tutores que realizarán la prestación de servicios de apoyo psicosocial a los NNA y sus familias.

- 4) En ese sentido, se realiza la presentación de los tutores a cada una de las familias intervenidas, con tal de que puedan acordar frecuencia de visitas al hogar, establecer contactos y detallar algunas actividades con los menores y su núcleo familiar (personas con las cuales viven).
- 5) Finalizada esta etapa se comienza con la intervención propiamente tal, la cual tiene una duración de aproximadamente 24 meses o en algunos casos hasta que el menor cumpla el plazo fijado como máximo de permanencia etaria (o sea que debe egresar antes de los 19 años de edad, pudiendo ser algunas intervenciones menores al plazo de dos años). Lo que se busca es mejorar las Condiciones Mínimas Iniciales (CMI), con la finalidad de generar un “mejoramiento de su estándar de vida y, por lo mismo, la provisión de apoyo psicosocial para crear y/o restituir las capacidades de funcionamiento básico de las familias” (Calderón, 2015, pág. 41).

Figura N°1: Diagrama del Proceso de Intervención del Programa Abriendo Caminos.



Fuente: Dirección de Presupuestos (2011), pág.21.

Esta intervención, tiene asociada consigo cuatro componentes (entiéndase estos como productos y/o servicios) que el programa provee a sus beneficiarios, los cuales son:

- 1) Entrega de servicios de apoyo de carácter psicosocial a padres y/o cuidadores responsables, en post de la mejora de las habilidades y competencias parentales

Este servicio, posee dos aspectos fundamentales: El primero se enfoca en trabajar en las condiciones mínimas con padres y/o cuidadores responsables en beneficio de los menores de seis años de edad, y el segundo, orientado a trabajar las condiciones de las familias de modo que todos los NNA se beneficien de las mismas.

El trabajo del “consejero familiar” (miembro encargado de realizar apoyo psicosocial a las familias), se extiende por un mínimo de 48 sesiones de trabajo, las cuales están centradas en un principio en generar un diagnóstico comprensivo de las condiciones mínimas de las familias y del desarrollo de habilidades parentales para generar líneas de trabajos, en base a las cuales se implementan sesiones de consejería.

Algunas de las competencias, que esta labor busca desarrollar son: apego, pauta de crianza y buen trato, empatía, etc.

Cabe señalar que para el éxito de este tipo de intervenciones “la construcción del vínculo es fundamental para generar las condiciones que permitan el cambio a través del cumplimiento de objetivos que respeten los intereses de las familias y de quienes las derivan a la intervención” (Calderón, 2015, pág. 35).

Lo anterior se encuentra enmarcado en el artículo n° 7, de la ley n°20.595, el cual describe que “El Programa de Acompañamiento Psicosocial tiene por objeto promover el desarrollo de las habilidades y capacidades necesarias que permitan a los usuarios su inclusión social y desenvolvimiento autónomo, de manera de contribuir al logro de los objetivos del plan de intervención”.

- 2) Entrega de servicios de tutorías para NNA entre los 7 y 19 años para que puedan generar habilidades sociales que les permitan un adecuado desarrollo humano y social, en post de generar habilidades y competencias que fortalezcan su bienestar personal, de modo que se puedan prevenir ser víctimas de situaciones de vulneración de derechos, cometer conductas delictuales y puedan insertarse normalmente dentro del sistema educativo escolar.

Este componente, se basa principalmente en un sistema de tutorías de acompañamiento especializado en el NNA, para verificar su permanencia en el colegio, facilitar su acceso a sistema de reparación de sus derechos, y apoyarlos en aspectos de carácter socioeducativos, como motivarlos con los estudios y orientarlos académica y vocacionalmente.

Este proceso, se desarrolla a lo largo de 52 sesiones al año por cada niño, las cuales se basan además del conocimiento experto del tutor en el manual “Manos a la Obra” diseñado por el Ministerio de Desarrollo Social, el cual se enfoca en la comprensión de fenómenos tales como: etapas del ciclo de la vida, riesgos y/o factores de vulnerabilidad de la población menor de edad dentro del contexto de desarrollo general y específico, métodos para afianzar factores de protección ante riesgos del entorno, acciones de promoción de resiliencia para los NNA, etc.

Cabe mencionar, que esta lógica de tutorías se ha implementado en distintos tipos de programas que a nivel internacional tratan sobre la temática en cuestión o atienden a menores en situaciones similares, ya que se “ha descrito la tutoría como una intervención del desarrollo que puede mejorar las habilidades de desarrollo de los niños y, en particular, su capacidad de apego y relaciones con los demás” (Johnston, 2012, pág. 98).

- 3) Ayudar a las familias a integrarse a las redes públicas, con la finalidad de que estas en caso de ser necesario puedan satisfacer sus necesidades, en base a la oferta programática presentada por las distintas instituciones.

Este servicio, se concretiza a partir del establecimiento de acciones de contacto entre las redes públicas (las cuales se encuentran informadas respecto al sentido del programa) y los encargados de este. Dicha acción se materializa a través de la SERCPLAC la cual contacta a las instituciones públicas y las invita a formar parte de la iniciativa. Posteriormente los gestores de las entidades ejecutoras (las cuales hacen labores de coordinadores a nivel regional del programa) realizan las acciones necesarias para acercar las demandas de las familias a las instituciones públicas. Cabe señalar que estos actores enseñan a través de distintas instancias a las familias, a cómo acceder a los diversos servicios públicos que éstas necesiten.

Al igual que el componente anterior, este tipo de conexiones de los beneficiarios con redes públicas, se justifica en la evidencia internacional y en especial en las opiniones vertidas por diferentes actores participantes del mismo, por ejemplo en algunos estudios se señala que “los tutores, enfatizaron la importancia de los servicios de apoyo e hizo hincapié en la necesidad de ser conscientes de todo lo que está disponible para ellos” (Merenstein, Tyson, Tilles, Keays, & Ruffolo, 2011, pág. 171).

4) Entrega de servicios especializados para las familias participantes del programa.

Cabe mencionar, que las familias cuentan con servicios especializados en materia de salud mental, justicia, educación, etc. Los cuales les permiten reparar situaciones complejas y problemáticas para el desarrollo tanto a nivel familiar como de los NNA. Esta oferta de servicios especializados, se determina en base a: las líneas de trabajo y las condiciones mínimas asociadas a ellas y las necesidades detectadas en los NNA y sus familias.

Actualmente el Programa “Abriendo Caminos”, se desarrolla a lo largo de todo el territorio nacional, ha atendido aproximadamente a unos 17 mil NNA con adultos significativos presos y sido una pauta a nivel regional, sobre países con políticas de protección a la infancia en esta materia.

1.5 Caracterización Sociodemográfica de la Comuna de La Pintana.

La Comuna de La Pintana, está determinada geográficamente por sus límites, los cuales corresponderían al oeste con la comuna El Bosque, al norte con San Ramón y La Granja, al este con la Florida y Puente Alto y al Sur con San Bernardo.

Cabe señalar que las principales características geográficas y urbanísticas de la zona serían , hacen relación con procesos históricos y sociales acaecidos en las últimas décadas del siglo XX, ya que ” en el período de las erradicaciones, grandes cantidades de pobladores fueron radicados en sus terrenos fundamentalmente en el sector poniente del pueblo, lo que ha desarrollado una serie de problemas en el sector como delincuencia y drogadicción” (Orellana, 2005, págs. 21-22).

Ahora bien desde un punto de vista sociodemográfico, este sector según las cifras estimadas en base a los datos preliminares entregados por las proyecciones realizadas por el INE para el año 2016, en base a los datos entregados por el CENSO 2002¹⁸, serían las siguientes:

Tabla N°2: Población Comuna de La Pintana

| Comuna | Total |
|------------|---------|
| La Pintana | 213,702 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (2003)

Desde un punto de vista socioeconómico, esta zona se caracteriza por lo siguiente¹⁹:

¹⁸ Se utiliza como medición de referencia el CENSO 2002, debido a que es el último metodológicamente válido.

¹⁹ Datos entregados por la encuesta CASEN 2013 y el Informe de Caracterización Socioeconómica por comuna del año 2014.

Al año 2011, se estimó que el 15,2% de la población comunal se encontraba en situación de pobreza, la cual no difiere significativamente, en términos estadísticos, de la tasa registrada a nivel regional (11,5%) y nacional (14,4%). En el ámbito de los ingresos a abril de 2013, se estima que la renta imponible promedio mensual de los afiliados al seguro de cesantía, es de aproximadamente 408,5 mil pesos, cifra inferior al promedio regional (632,9 mil pesos) y nacional (563,4 mil pesos). En el ámbito de la vivienda, según información proveniente de la Ficha de Protección Social a julio de 2013, en la comuna la proporción de viviendas que están en condiciones de hacinamiento medio o crítico es mayor que el porcentaje de hogares en esta situación en la región y el país. En las condiciones de saneamiento de las viviendas, La Pintana presenta un porcentaje deficitario menor al regional y nacional. En lo que respecta a las condiciones del entorno, la tasa de denuncias por violencia intrafamiliar (año 2012) es mayor que en el promedio de la región y del país. Por otro lado, la tasa de delitos de mayor connotación social es mayor a sus contrapartes regional y nacional. Los resultados promedio obtenidos por los alumnos que estudian en la comuna, en las pruebas SIMCE 2012, en general son menores a los observados en la región y el país, con la excepción de Inglés de III Medio, en cuyo caso las diferencias no son significativas estadísticamente.

Respecto a la problemática que nos convoca, tal como se señalará posteriormente por alguno/a de nuestros entrevistados, la comuna de La Pintana es la segunda con mayores tasas de “ingreso carcelario”²⁰, a nivel nacional. Lo anterior se refrenda con cifras entregadas por Gendarmería de Chile, que ratifican que es una de las comunas, donde provienen un porcentaje no menor de privados de libertad. y por ende de adultos que son separados de menores de edad a su cuidado (Véase Anexos N° 3 y N° 4).

²⁰ Entiéndase por personas que entran a cumplir algún tipo de reclusión a recintos penitenciarios.

CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

2.1 Marco Teórico

Antes de comenzar con el análisis propiamente tal, es importante tener presente las concepciones de los distintos autores que han investigado sobre las temáticas relacionadas directa y/o indirectamente, con el estudio de este caso.

2.1.1 ¿Qué son los Programas Sociales?

Los programas sociales son catalogados como acciones de intervención en múltiples aspectos sobre individuos que viven dentro de un ambiente con un alto grado de vulnerabilidad y que tiene como objetivos mejorar las condiciones de vida de estos sujetos.

Específicamente, el programa social puede definirse como “una construcción técnica (que no niega el componente político), con mayor o menor capacidad de expresar la complejidad del problema. Los programas se conforman de un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos; son los responsables de establecer las prioridades de la intervención, ya que permiten identificar y organizar los proyectos, definir el marco institucional y asignar los recursos” (Fernández & Schejtman, 2012, pág. 14).

Es así como el componente que predomina en la configuración de un programa social, son los aspectos técnicos, con una descripción general de intervenciones (proyectos), que establecen objetivos generales y específicos, metodologías de desarrollo, productos estratégicos y resultados esperados.

Una definición más general, señala que “es un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos, que pueden diferenciarse por trabajar con poblaciones diferentes y/o utilizar distintas estrategias de intervención” (Cohen & Martínez, 2010, pág. 2).

Estas definiciones vinculan la noción de programas sociales, con el concepto de proyectos. Esto significa que un programa social “es un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos, que pueden diferenciarse por trabajar con poblaciones diferentes y/o utilizar distintas estrategias de intervención”. (Análisis y Desarrollo Social Consultores, 2003, pág. 10).

Se puede señalar que estos “producen y/o distribuyen bienes o servicios (productos), para satisfacer las necesidades de aquellos grupos que no poseen recursos para solventarlas autónomamente, con una caracterización y localización espacio-temporal precisa y acotada” (Análisis y Desarrollo Social Consultores, 2003, pág. 10).

Ahora bien, una definición más amplia del concepto y que abarca los elementos mencionados con anterioridad, sería considerarlos como una “estrategia de intervención social, las bases epistemológicas que determinan la construcción de las evidencias, los criterios a utilizar para formular los juicios de valor, la utilidad o usos que van a tener los informes y el enfoque metodológico a seguir para realizar el proceso evaluativo” (De Miguel Díaz, 2000, pág. 291).

Dicha definición, es el concepto general que se utilizará como marco de referencia para entender a grueso modo el concepto de “programa social”.

En relación a la definición anteriormente mencionada, se puede determinar que los programas sociales pueden ser visualizados desde distintos puntos de vista. Según De Miguel Díaz (2001) pueden tener múltiples enfoques, tales como:

a) Programa Social como verificador de teorías.

Opera como una forma de determinar el grado de efectividad de determinadas teorías políticas, económicas y/o sociales, esto significa que los programas sociales se ciñan a una determinada visión científicista asociada a una determinada ideología de pensamiento. En otras palabras “los programas constituyen estrategias o artefactos a través de las cuales se someten a prueba si determinadas teorías son eficaces para la resolución de problemas sociales prácticos. Al igual que sucede en todo experimento, el evaluador formula una

teoría explicativa sobre una realidad o problema social sobre la cual construye y aplica una estrategia de intervención siguiendo los cánones de la metodología científica (aleatorización y manipulación) con el fin de poder probar su adecuación y eficacia” (De Miguel Díaz, 2000, págs. 292-293).

b) Programa Social como sistema.

En relación a esta noción, el programa social se refiere hacia un debate práctico de implementación de los mismos y no a una cuestión de ideología. De esta forma, estos se centrarán en los procesos de llevar a cabo las estrategias de intervención, en virtud de los objetivos y visiones definidas con anterioridad (las cuales responden en términos declarativos a opciones de carácter ideológico), es decir los programas sociales “desplazarán el foco de la reflexión hacia los problemas prácticos que conlleva toda estrategia de intervención ya que son los procesos los que, esencialmente, determinan la mayor o menor eficacia de los programas” (De Miguel Díaz, 2000, pág. 293).

c) Programa Social como compromiso con el cambio social.

En este enfoque, cumplen una función referida a utilidad de cambio social, situándose desde este punto de vista dentro de una lógica crítico constructivista, o sea de compromiso con una modificación de la realidad imperante dentro del contexto en que se sitúa el programa, de esta forma no se centra en una discusión del tipo ideológico o práctica, sino que se compromete con una posición de transformación social, ya que “en la medida que nuestra búsqueda persigue identificar las políticas, programas y acciones más adecuadas a este fin, el evaluador no puede realizar su trabajo sin cuestionar los valores y las consecuencias que se ponen en juego en cada estrategia de intervención. Lo cual significa que la calidad de su trabajo estará mediatizada no sólo por su capacidad técnica sino también por su compromiso en la resolución de los problemas sociales (pobreza, marginación, desigualdad, etc.) y en la lucha a favor de una sociedad más justa e igualitaria” (De Miguel Díaz, 2000, pág. 294).

Atendiendo el tipo de interés, surge otra tipología de programas; según Pardo (2003), es posible clasificar y caracterizar los diferentes programas sociales de la siguiente manera:

- 1) De Beneficios Sociales: Se caracterizan por ser políticas de carácter permanente y de corte asistencial, su objetivo principal es cubrir el déficit de ingreso y consumo vinculados a la pobreza estructural y poseen una larga tradición de implementación. Sus principales líneas de acción son:
 - Transferencias directas de ingresos no condicionales.
 - Transferencias directas de ingresos condicionadas.
 - Transferencias de alimentos.
 - Transferencias de otras especies.
 - Subsidios de precios o tarifas reducidas.
 - Programas de vivienda social.

- 2) De Gestión de Riesgos Sociales y Vulnerabilidad: Su objetivo principal es reforzar la capacidad de grupos más vulnerables para prevenir o sobrellevar efectos de episodios adversos, generalmente se concentra en medidas de carácter paliativo y son de plazo definido. Sus principales líneas de acción son:
 - Prestaciones de desempleo.
 - Programas de emergencia vinculados al empleo.
 - Asistencia social directa.
 - Protección social en crisis económica.
 - Asistencia social para casos de emergencia (desastres naturales y conflictos armados, entre otros).

- 3) Programas orientados a grupos específicos: Su objetivo principal es atender las necesidades de grupos considerados vulnerables, existe pluralidad en definición de unidad intervenciones (grupos vulnerables, individuos, familias, hogares y comunidades). Sus principales líneas de acción son:
 - Niños (nutrición, cuidado, trabajo infantil, etc.).
 - Jóvenes.

- Mujeres jefas de hogar.
 - Grupos con discapacidades.
 - Adultos mayores.
 - Grupos étnicos.
 - Sectores productivos deprimidos.
- 4) Programas públicos orientados a la producción y empleo: Procuran la inclusión social a través del refuerzo de la capacidad futura de los hogares más carenciados para generar ingresos autónomamente, a largo plazo intenta generar políticas de mitigación de la pobreza. Sus principales líneas de acción son:
- Habilitación laboral y capacitación.
 - Proyectos productivos.
 - Acceso al crédito, microcrédito y fomento del autoempleo.
- 5) De Orientación Comunitaria y Fondos de Inversión Social: Su razón de ser es mejorar la situación de destinatarios y las comunidades en que habitan, se busca desarrollar capacidad local de gestión y potenciar el capital social de las comunidades. Sus principales líneas de acción son:
- Autoconstrucción de infraestructura social básica.
 - Formalización y regularización de tierras y viviendas.
 - Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias.

En base al desarrollo teórico anteriormente expuestos, se asevera que la presente investigación se lineará principalmente bajo una lógica de concebir los programas sociales como sistema, ya que el presente documento se enfoca en el análisis de los distintos factores que influyen en la diferentes etapas de diseño, formulación e implementación del programa “Abriendo Caminos”. A su vez en base a las características propias del programa en cuestión, se utilizará un enfoque de análisis basado bajo la perspectiva de un programa orientado a grupos específicos, a raíz de las condiciones de excepcionalidad que cumplen los

beneficiarios del mismo (ser menor de edad, con alguna persona significativas, que se encuentre privado/a de libertad en el sistema penitenciario chileno).

2.1.2 Conceptos fundamentales para la formulación de Programas Sociales

Para esta investigación, se hace necesario caracterizar algunos conceptos tales como: cobertura, productos, diseño y evaluación.

En relación al concepto de cobertura, se adoptará la perspectiva teórica planteada por Kutzin (2013), que lo entiende desde una lógica de cobertura efectiva, la cual se relaciona directamente con la provisión de servicios a una determinada población, lo que en términos de materias sociales se relaciona con la noción de “reducción de la brecha en un país de población entre la necesidad para los servicios y el uso de los servicios, lo que implica que: (i) todas las personas que necesitan una intervención son conscientes de su necesidad; y (ii) toda las personas que son conscientes de su necesidad son capaces de utilizar los servicios que exigen” (Kutzin, 2013, pág. 604).

El concepto de cobertura está integrado por tres ejes: población, servicio y costos, nociones agrupadas bajo el concepto de “cubo de cobertura”. Dicho “cubo”, especifica que para que la cobertura de cualquier tipo de política y/o programa social sea efectiva y sostenible, debe considerar a una población objetivo claramente determinada y que sea significativa dentro de la problemática a resolver, que puedan tener accesibilidad al servicio y que estos puedan ser entregados de manera eficaz (o sea que las personas puedan utilizar estos y sean de buena calidad) y que el costo del mismo sea pertinente con una adecuada protección financiera, aunque por otro lado puede estar asociado a la capacidad de pago del poder adquisitivo de la población objetivo.

El “cubo de cobertura”, desde una lógica ex ante “retrata políticas, el diseño de los beneficios, lo que refleja las decisiones sobre quién tiene derecho a qué servicios y cuánto están obligados a pagar por los servicios en el momento de uso” (Kutzin,

2013, págs. 604-605) y desde un punto de vista ex post “puede ser utilizado para representar gráficamente el número de personas recibieron diversos servicios” (Kutzin, 2013, pág. 605).

Sobre el concepto de productos, estos están enfocados en “generar productos (logros) que solucionen (produzcan cambio o agreguen valor) a las propiedades de algunos de sus actores” (Vega, 1998, pág. 260). O sea, que los productos son principalmente los resultados logrados durante el desarrollo e implementación de los programas sociales, siendo uno de los ámbitos de desarrollo, se centra principalmente en “evaluar los productos que ha generado el sistema de acuerdo a las propiedades de sus elementos y de su organización” (Vega, 1998, pág. 261).

Por otra parte, autores como Cohen y Martínez (2010) enfocan la concepción de productos, basadas en las condiciones de aplicabilidad de los mismos. Refiriéndose al producto, como al tipo de bienes y/o servicios que cada alternativa entrega a la población objetivo. Por lo tanto, cada una puede tener sus propios (y diferentes) objetivos de producto. Su definición es central para la programación y el monitoreo.

Los productos deben ser:

- a) Cuantificables.
- b) Precisos.
- c) Realistas.
- d) Alcanzables en el tiempo establecido.

Cabe señalar que el enfoque, no solamente permite describir el concepto como “el bien o servicio terminal que recibe la población objetivo” (Cohen & Martínez, 2010, pág. 30). Sino que también posibilita establecer condiciones que debe cumplir el mismo para ser considerado un “producto”, a raíz de este punto es que se adoptará dicha perspectiva teórica sobre el concepto en cuestión.

Respecto a la noción de diseño, se puede indicar que hace “referencia a la cuidadosa consideración, durante la etapa de la formulación de la política, del rol

que desempeñarán – durante la implementación – tanto los organismos públicos como la población a la que se aplicará” (Kraft & Furlong , 2004, pág. 32);y se define desde una lógica más técnica el diseño como “el proceso por el cual las políticas son delineadas, a través de un análisis técnico y de un proceso político, con la finalidad de alcanzar una cierta meta” (Birkland, 2005, pág. 62).

En ese sentido se establece que el diseño de cualquier tipo de programas está basado en tres áreas: racionalidad (análisis de pertinencia entre necesidades y problemas planteados), pertinencia (análisis de la calidad de los objetivos) y coherencia (adecuación de objetivos establecidos en el programa y de la estrategia diseñada).

Según lo dicho por Hormazábal (2012), la racionalidad de un programa social, está dada por la consideración de múltiples elementos de relevancia (análisis del diagnóstico), tales como:

- 1) Problemas: Redactados en forma explícita y clara. Es decir, 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.
- 2) Población Objetivo: La cual debe estar 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 del grupo para poder colaborar en el desarrollo de la intervención.
- 3) 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.
- 4) Contexto Socioeconómico: Implican a todos los elementos externos (a nivel económico, político, social, institucional, legal, etc.) que pueden afectar tanto en forma directa como indirecta, la intervención.

En relación a la pertinencia, según Hormazábal (2012), los factores que inciden en la generación son:

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

Por otra parte, según lo dicho por el mismo autor, la coherencia del diseño de un programa social, está dado por aspectos de carácter interno y externo.

- 1) Coherencia Interna: Consiste en la evaluación de la articulación de los objetivos con los instrumentos de la estrategia y su adecuación con los problemas.
- 2) Coherencia Externa: Su 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 pueda tener sinergias. Este tipo de evaluación contempla, también, la adecuación del programa con alguna política o normativa de orden superior.

Según Hormazábal, se configurará la noción general del concepto de diseño que abarcará el presente trabajo de investigación. Principalmente porque incluye temáticas referidas no solamente al significado del concepto, sino que también profundiza principalmente en las características necesarias para la existencia del mismo.

En relación al concepto de evaluación, este tiene múltiples significados. Cohen y Franco aseveran que “evaluar es fijar el valor de una cosa; para hacerlo se

requiere un procedimiento mediante el cual se compara aquello a evaluar respecto de un criterio o patrón determinado” (Cohen & Franco, 1991, pág. 73).

Briones, a su vez determina que el término evaluación se utiliza “para referirse al acto de juzgar o apreciar la importancia de un determinado objeto, situación o proceso en relación con ciertas funciones que deberían cumplirse o con ciertos criterios o valores, explicitado o no”. (Briones, 1991, pág. 11).

Según H.S. Bholá, la evaluación significa “asignación de valores para juzgar la cantidad, el grado, la condición, valor, calidad o efectividad de algo” (Bholá, 1992, pág. 9).

Desde una lógica de políticas o programas sociales, podemos entenderla desde un punto de vista que “supone el uso de métodos y técnicas de investigación con el propósito de valorar y mejorar el planeamiento, control, efectividad y eficiencia de los programas sociales. Pero es mucho más que una mera aplicación de metodologías de investigación. Es una actividad política y administrativa que provee insumos para la toma de decisiones, asignación de recursos y planificación, diseño, ejecución y continuación de programas para mejorar las condiciones de vida de diversas poblaciones” (Rossi & Freeman, 1985, pág. 357).

Para Bigman (1961), la evaluación de programas tiene seis propósitos fundamentales:

- 1) Descubrir si los objetivos del programa se están cumpliendo y cómo;
- 2) Identificar éxitos y fracasos logrados por el programa;
- 3) Explicar los factores que determinan el éxito o fracaso de un programa;
- 4) Orientar el desarrollo de experimento en los que se apliquen técnicas para aumentar la efectividad de determinadas alternativas (modalidades, estrategias, métodos) de intervención;
- 5) Sentar las bases para investigaciones evaluativas futuras y establecer las razones de por qué ciertas técnicas de intervención social son más efectivas que otras;

- 6) Redefinir los medios que deben emplearse para alcanzar objetivos y replantear (redefinir, reorientar) metas a la luz de los resultados de la investigación.

Para efectos de la presente investigación, se utilizará como marco de referencia respecto al concepto de evaluación, el enfoque teórico planteado por Rossi y Freeman, debido principalmente a la mirada holística del mismo.

2.1.3 Consideración teórica del programa “Abriendo Caminos” en relación al enfoque del Gobierno y la Gerencia Pública.

Es preciso señalar que el Programa “Abriendo Caminos” al igual que otras iniciativas sociales centradas en la atención de menores es importante para la realización de funciones y objetivos de la agenda pública.

Es necesario señalar también que este programa se enmarca en un contexto, cuya base doctrinaria es la Nueva Gerencia Pública (NGP), considerado como “un sistema de capacidades, comunicación, realización, cooperación y ejecución, que tiene por objeto traducir en resultados lo que se concibe como idea o proyecto” (Hood, 1991).

De esta forma, la NGP está enfocada en ““usar los recursos con la máxima eficiencia para lograr satisfacer las demandas de los ciudadanos, aprovechar las oportunidades de un mundo globalizado y competitivo para alcanzar sociedades más acordes con los deseos colectivos” (Olías de Lima, 2001, pág. 3).

La NGP abarca cuatro macro áreas de desarrollo dentro del aparato estatal a nivel global, las cuales según lo que se puede deducir de Araya y Cerpa (2008) son:

- 1) Esfuerzos por disminuir o revertir el crecimiento del gobierno en lo referente a provisión de personal y gasto público.
- 2) El cambio hacia la privatización o cuasi privatización con renovado énfasis en la subsidiariedad de la provisión de servicios.

- 3) El desarrollo de la automatización, particularmente en tecnologías de la información, producción y distribución de servicios públicos.
- 4) El desarrollo de una amplia agenda internacional, enfocada e incrementada en los grandes temas de Administración Pública, diseño de políticas, estilos de decisión y cooperación internacional”.

Ahora bien, a nivel general existen distintas concepciones específicas respecto a la aplicación práctica de esta teoría.

Desde una concepción en base a la mirada de Hood, se puede señalar que la Nueva Gestión Pública se orienta principalmente a “capturar la experiencia del sector privado, profesionalizar lo público, establecer la orientación a resultados, modificación de la matriz estructural, competencia. Ello con la intencionalidad de generar responsabilización, ser eficiente y optimizar los productos, a través de la incorporación de prácticas e instrumentos más o menos desconocidos hasta el momento, tales como incentivos, contractualización, cuantificación y algo curioso el cambio del estilo tradicional (“militar”) de la administración jerárquica, por una flexibilización que incluye una mayor disciplina laboral” (Araya & Cerpa, 2008).

A su vez, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), plantea que “la NGP en sus principios no debe restringirse a la trilogía ya conocida de la Eficiencia, Eficacia y Economía, sino que además debería concentrarse en un conjunto de cuestiones que permitan introducir coherencia en el actuar global del Estado, particularmente en la relación con sus ciudadanos” (Araya & Cerpa, 2008).

Por otra parte, Olías de Lima plantea a diferencia de los anteriores, que “se propone la flexibilidad en la contratación e incentivos al buen desempeño, así como revitalizar la conducta funcionaria en valores como la innovación, la polivalencia y atención al cliente. Importante resulta reformular la idea de usuario, permitiendo que éste no sólo sea un receptor, sino que participe en la toma de decisiones respecto de los servicios recibidos. Las propuestas mencionadas, no entran en la justificación sociopolítica, sino que evidentemente se sitúan en una

perspectiva pragmática, que pone enfrente cuestiones que en apariencia pueden ser contradictorias” (Olías de Lima, 2001).

Para efectos de la presente investigación, nos basaremos para determinar la postura respecto a la Nueva Gestión Pública, en la concepción desarrollada por Blanca Olías de Lima. Lo anterior se justifica principalmente, en la perspectiva inclusiva de los fenómenos de innovación, atención al usuario, pero sin menoscabar la lógica de eficiencia y eficacia característica de la NGP.

Ahora bien, respecto a la perspectiva relacionado con la importancia de los resultados del programa respecto a la concreción de sus metas, en ese sentido la gestión por resultados se plantea como “que el quehacer de la administración pública no puede sustentarse en los procedimientos que ésta lleva a cabo, sino en los servicios o productos que se pretenden proveer con un grupo de recursos disponibles. La centralidad en los procesos propuesta por Weber, se justificaba en el reconocimiento de la llamada racionalidad instrumental que ponía énfasis en los procedimientos como medios para el logro de determinados fines” (Barzelay, 1992).

De esta forma, el Programa Abriendo Caminos, adhiere a otros principios fundamentales de la NGP, que según Schröder (2001) serían los siguientes:

- 1) Dirección orientada a la competencia mediante la separación de competencias entre los financiadores y los prestadores de servicios.
- 2) Enfoque en la efectividad, eficiencia y calidad del cumplimiento de tareas.
- 3) Separación de la dirección estratégica (¿QUÉ?) de la dirección operativa (¿CÓMO?).
- 4) Un trato fundamentalmente igual de prestadores de servicios particulares como públicos dentro del marco de la prestación de servicios y presupuestos globales.

- 5) Impulso enfocado de la innovación (como parte de la prestación de servicios) gracias a un manejo operativo delegado (no sólo descentralizado).

Respecto a estos principios, el Programa “Abriendo Caminos” tiene una clara diferenciación de la planificación y soporte metodológico (a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Secretaría Ejecutiva del programa) y de la ejecución del mismo (entidades privadas), lo cual a principios de separación entre la dirección estratégica (planificación) y la dirección operativa del mismo (ejecución).

Además, el programa permite una flexibilidad a las entidades ejecutoras respecto a la forma en que se desarrollan los distintos componentes comprometidos, principalmente fomentando la innovación en las formas de ejecución y una particularidad en la adaptación al cliente (beneficiario) y al contexto en que se desarrollan las prestaciones.

A su vez, al desligar el ámbito operativo de la administración de los organismos del Estado hacia entes de carácter privado, también delega la ejecución presupuestaria de los fondos asignados al programa hacia entidades privadas, las cuales pueden disponer de los recursos dentro del ámbito de cada una de las glosas presupuestarias aprobadas, con la finalidad de cumplir los objetivos trazados al mismo, dentro del territorio local asignado.

Otro aspecto importante a considerar es que este programa adhiere a otra característica propia de la NGP como es el concepto de intersectorialidad, el cual se caracteriza por un trabajo de la institución responsable con otros organismos del Estado y/o de carácter privado, con la finalidad de evitar la ocurrencia de situaciones desfavorables, las cuales contribuyen de forma sustancial a los pilares básicos de la NGP tales como: la eficiencia y eficacia. La intersectorialidad como elemento clave para el desarrollo de la gestión pública dentro del marco teórico de la Nueva Gerencia Pública según Gaete (2009), permite evitar:

- a) La cultura del aislamiento y descoordinación: Es decir, que las diferentes instituciones y/o actores actúen en forma aislada y no exista una comunicación entre ellos, en post de la ejecución de cualquier proceso.
- b) La duplicación de esfuerzos y recursos de forma innecesaria: Asociado al fenómeno anteriormente descrito, la descoordinación entre diferentes actores trae asociado consigo que puedan existir duplicaciones de tareas y por ende gastos de recursos innecesarios.
- c) La insatisfacción de los usuarios por accionar deficiente e ineficaz de los servicios públicos: En otras palabras, que no se cumplan con la expectativas de los beneficiarios respecto al accionar y/o productos entregados por los organismos públicos.

Como se puede apreciar, la configuración del Programa Abriendo Caminos, se establece dentro de los límites del ámbito de la Nueva Gestión Pública, en una gran variedad de aspectos. Es necesario señalar, que a lo menos es de carácter contradictorio que una política de protección a un sector sistemáticamente olvidado por las políticas públicas tradicionales en materia de infancia y/o reinserción social, sea implementada dentro de una lógica de un Estado, que por definición y adaptación al paradigma de la NGP, debería reducir su labor e incidencia en una gran variedad de campos.

Si bien en general el funcionamiento del programa se adapta a los criterios y características fundamentales de desarrollo de una administración pública que abraza los postulados de la Nueva Gestión Pública, por otro lado la razón de ser del programa se asemejaría más a la adaptación o acercamiento por parte de las autoridades de un administración pública y gubernamental más cercana a la Nueva Administración Pública (NAP), debido a que el programa “Abriendo Caminos” se plantea como una herramienta de cambio social, el cual está enfocado de mejorar la calidad de vida de los que han sido sistemáticamente marginalizados y estigmatizados, por crímenes que ellos siendo menores de edad no han cometido y de los que no solamente han sido víctimas del juicio social por parte de la ciudadanía en su conjunto, sino de un Estado que los abandonó a su

suerte durante décadas. La inclusión de este programa dentro de la agenda pública, comulga con la razón de ser principal bajo la cual se estructuró la teoría de la Nueva Administración Pública, la cual es partidaria de “una adhesión fundamental a la equidad social implica que la nueva administración pública participa diligentemente en el cambio. La nueva administración pública trata de cambiar las políticas y estructuras que inhiben sistemáticamente la equidad social. No se trata de buscar el cambio por el cambio mismo ni de pretender que se alteren los papeles relativos de administradores, ejecutivos, legisladores o tribunales en nuestras formas constitucionales básicas.” (Frederickson, 1980, pág. 22).

No obstante lo anterior, cabe señalar que a raíz de la justificación práctica en la que se basa la presente investigación, se adoptará el enfoque de la Nueva Gestión Pública, como sustento teórico de esta investigación, porque el fin último de la misma, se basa en el análisis de diversos elementos de evaluación del programa “Abriendo Caminos”.

2.2 Marco Conceptual

Este apartado hace referencia a la implementación de programas sociales desde el punto de vista de las referencias sobre la gestión pública, en consideración de los factores que influyen de sobremanera en base a la característica particular del programa “Abriendo Caminos”.

2.2.1 Adulto Significativo

Es menester señalar, que como se ha señalado con anterioridad el “Abriendo Caminos” se centra como población objetivo, en aquellos/as menores de edad, que poseen un adulto significativo privado de libertad. Entonces, resulta fundamental, especificar la condición y concepto de adulto significativo.

La existencia del adulto significativo, según Bowlby ²¹(1993) se fundamenta en dos elementos claves, los cuales son:

- Tendencia que exhiben los seres humanos y animales a establecer lazos emocionales íntimos, con individuos determinados.
- En la infancia se recurre a seres adultos (padres, madres o sustitutos permanentes). En busca de protección, consuelo y apoyo.

En esta misma línea, desde el punto de vista de la educación infantil se señala que” entendemos por Adulto Significativo aquella persona (madre, padre, tío, abuelo, maestro), que acompaña al niño en sus espacios de vida la mayor parte del tiempo. El adulto significativo debe ser un referente para el niño y la niña, es decir, alguien que por su forma de proceder merece afecto, respeto y admiración por parte de estos. Durante el vínculo afectivo el niño/a van construyendo gradualmente una confianza básica en sí mismos gracias a que aquellos que van satisfaciendo sus necesidades físicas y psicológicas están vinculados emocionalmente con él”. (Cardona & Betancourt, 2006, págs. 44-45).

En relación a lo anterior, llama profundamente la atención que no solamente se entienda por adulto significativo a las figuras paternas/maternas directas, sino a todas aquellas que tengan un rol afectivo y de satisfacción de necesidades materiales de los menores de edad.

Sin perjuicio de lo anterior, es menester destacar que “los padres siguen siendo para el niño la influencia más significativa porque ejercen un impacto enorme en su desarrollo, gran parte del desarrollo se origina por la confianza y el vínculo afectivo en la infancia y la comunicación emocional entre el niño y la persona encargada de su cuidado” (Cardona & Betancourt, 2006, pág. 45).

²¹ John Bowlby, es considerado el precursor de la “Teoría del Apego”, la cual desde su punto de vista, plantea que este se inicia en la infancia temprana. A su vez afirmó que existen sistemas de control del comportamiento que son innatos y que son necesarios para la supervivencia y la procreación de los seres humanos, basados fundamentalmente en las dependencias de carácter emocional.

Cabe destacar, que el concepto de adulto significativo en términos prácticos se utiliza principalmente para señalar todas aquellas relaciones de personas encargadas de los cuidados de dichos menores de edad o en su defecto que tengan un rol de carácter afectivo y económico importante para estos y que no necesariamente deban ser sus progenitores.

Lo anterior es refrendado por otros autores en la materia, que respecto a esta situación indican que “se habla de adulto significativo, ya que dadas las circunstancias en donde discurre el proceso de crianza en la sociedad actual, muchos niños no tienen el acompañamiento de sus padres, sino que son criados por otros familiares e incluso por personas que no tienen ningún vínculo de consanguinidad como las madres sustitutas y otros. Esto quiere decir, que adulto significativo para este estudio es esa persona que está al cuidado de un menor, para quien además ella representa seguridad, vínculo afectivo y un modelo a imitar” (Escobar, Santamaría, & LLanos, 2009, pág. 20).

Desde una perspectiva sociológica, se define al adulto significativo “como dueño del niño (a) en aras del cumplimiento de un deber a través de una norma o ley, que deberá ser cumplida para garantizar el orden hegemónico instaurado en una cultura patriarcal como lo es la cultura payanesa en donde prima el control, la regulación y la vigilancia por parte del poder del patriarca”. (Guerrero & Rebellon, 2013, pág. 57).

En este sentido, dicha definición aporta un elemento fundamental a la hora de definir el concepto de adulto significativo, y es que el actor en comento es el responsable de los cuidados del menor de edad y a su vez representa una figura de autoridad para este.

2.2.2 Vulnerabilidad Social

Cabe señalar que una de las principales características que aborda este programa, es centrarse en un grupo focalizado dentro de un contexto de alta vulnerabilidad social. De ahí que resulta importante, especificar la condición y concepto de vulnerabilidad social.

La vulnerabilidad social puede definirse como el “riesgo al que se ve enfrentado un individuo o un hogar a perder el bienestar, a empeorar su condición de vida, o a verse enfrentado a nuevos riesgos por no contar con los recursos necesarios para hacer frente a un evento que amenaza su condición de bienestar” (WORMALD, Cereceda, & Ugalde, 2002, pág. 135). En esa línea, la condición de vulnerabilidad se plantea como una situación dinámica, por lo que se diferencia de una concepción estática como sería el concepto de pobreza, ya que va más allá de la “medición estática de los pobres mediante índices de recuento, dado que centra su atención en elementos que no habían sido considerados anteriormente por las metodologías clásicas de estudio de la pobreza. De esta forma, intenta ser un sistema explicativo de las condiciones sociales de la población más que un sistema clasificador de ésta” (González, 2010, pág. 59).

Siguiendo a Wormald, Cereceda y Ugarte (2002), la vulnerabilidad social también tiene asociada consigo una perspectiva de riesgo, la cual refuerza esta condición de variabilidad de las condiciones mínimas de subsistencia no solo vista desde un punto de vista de los ingresos monetarios, sino que también desde la lógica de un “proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas”. (Busso, 2001, pág. 8).

Pero vulnerabilidad social y riesgo social no son equivalentes, la diferencia principal radica en que “la visión de la vulnerabilidad nos acerca a analizar el impacto de una serie de factores estructurales —políticos, sociales, históricos, culturales y económicos— que tienen impacto en el comportamiento y la toma de decisiones a nivel individual. La vulnerabilidad es siempre un indicador de

inequidad y desigualdad social, donde el sujeto se enfrenta a una serie de limitaciones para tener control de su propia condición, y por lo tanto exige respuestas en el ámbito de la estructura social y política” (Herrera & Campero, 2002, pág. 556). La importancia de esto, radica principalmente en el involucramiento del rol estatal sobre las temáticas que propician el aumento de factores de vulnerabilidad social.

Además de las distintas concepciones del concepto, según Rodríguez (2001) también hay distintas tipologías:

- a) Vulnerabilidad social asociada al poder y sistemas de dominación: La exclusión inherente a todo sistema de dominación.
- b) Vulnerabilidad en relación al modelo de desarrollo: Nuevo modelo de desarrollo; mercado de trabajo segmentado y abiertamente favorable al capital; acceso restringido a servicios sociales; merma de la acción colectiva y apatía general; y aplastamiento de la microempresa.
- c) Vulnerabilidad asociada al riesgo de caer en la pobreza: Se asocia a ingresos bajos y volátiles.
- d) Vulnerabilidad social en relación a los cambios de estatus socioeconómico debido a shocks económicos: Circunstancial (cambios en programas públicos) e intrínseca (cambios socioeconómicos). Esta última, afecta a los actores que en un shock ven reducidos sus ingresos por: alta vinculación con el contexto económico; fuente de ingresos del hogar poco diversificada; bajo nivel de calificación o más dificultades para minimizar la caída de sus ingresos, por pocos activos, ahorros o acceso al crédito; poca opción de incrementar la densidad laboral; escasa opción de usar experiencias en nuevo trabajo; poco acceso a transferencias de otros hogares; incapacidad de cambiar hábitos de consumo; dificultad para producir directamente; dificultad para adaptarse a nuevas situaciones.
- e) Vulnerabilidad en función de las características demográficas de las personas : Incertidumbre propia de la modernidad tardía; con cambios estructurales y obsolescencia de habilidad, ocupación y reglas; rezagos

sociodemográficos e irrupción de tendencias demográficas con elementos disruptivos.

- f) Vulnerabilidad causada por la incapacidad de reducir o mitigar riesgos a choques externos adversos: Se vinculan principalmente a aspectos de carácter micros, tales como cambios en la situación de conformación familiar.
- g) Vulnerabilidad a los desastres naturales: Relacionada a los cambios en el status socioeconómico, provocado por los daños materiales e inmateriales a causa de fenómenos de la naturaleza.
- h) Movilización de activos y vulnerabilidad: Recursos para que cualquier hogar enfrente shocks o se adapte a cambios externos, tales como: i) trabajo; ii) capital humano; iii) vivienda; iv) relaciones domésticas; v) capital social.
- i) Vulnerabilidad, activos y estructura de oportunidades -enfoque (AVEO): Capacidad de los actores sociales de aprovechar oportunidades en otros ámbitos socioeconómicos y mejorar su situación o impedir deterioro, expresados en tres dimensiones, las cuales son: I) recursos de las personas; ii) recursos en derechos; iii) recursos en relaciones sociales.

Para esta investigación, la vulnerabilidad social ha sido analizada principalmente bajo el enfoque AVEO (debido a la generación de oportunidades que busca el programa “Abriendo Caminos”), que “entiende la vulnerabilidad social como la incapacidad de una persona o de un hogar para aprovechar las oportunidades, disponibles en distintos ámbitos socioeconómicos, para mejorar su situación o bienestar e impedir su deterioro. En esta línea se destaca que, como el desaprovechamiento de oportunidades implica un debilitamiento del proceso de acumulación de activos, las situaciones de vulnerabilidad suelen desencadenar sinergias negativas que tienden a un agravamiento progresivo” (González, 2010, pág. 62).

En base a lo anterior Katzman (2000), establece los tres elementos principales de del enfoque AVEO los cuales son:

1) Activos: Este concepto se entiende como el “conjunto de recursos, materiales e inmateriales, sobre los cuales los individuos y los hogares poseen control, y cuya movilización permite mejorar su situación de bienestar, evitar el deterioro de sus condiciones de vida o disminuir su vulnerabilidad” (Katzman, 2000, pág. 299).

Cabe señalar que existen distintos tipos de activos, los cuales se demuestran en la siguiente figura.

Figura N°2: Tipos de activos según enfoque AVEO

| Tipo de Activo | Recursos asociados | Definición |
|---------------------------|--|---|
| Capital financiero | *Ahorros *Rentas *Acceso a créditos *Acciones *Bonos | La característica fundamental de este tipo de capital es su alta liquidez y multifuncionalidad. |
| Capital físico | *Vivienda *Recursos de tipo productivo *Animales *Maquinarias y equipamiento *Medios de transporte | El capital físico puede ser entendido como activos productivos. Este tipo de capital posee menor liquidez que el capital financiero, aunque en muchos casos presenta un rango potencial de uso casi tan amplio como aquel. Para los sectores pobres la vivienda y la tierra constituyen el capital físico más importante y estable, aunque también debe reconocerse que el mismo se “gasta” y requiere de mantenimiento de diversos tipos. |
| Capital humano | *Educación *Estado general de salud *Habilidades, conocimientos y destrezas *Valores y actitudes relacionados con la disposición hacia el trabajo y la autodisciplina | Contempla el estado de salud de las personas, determinante de la capacidad de trabajar que éstas tienen, y la educación y habilidades que poseen, lo que determina los retornos del trabajo. A nivel individual su uso más importante se encuentra en el acceso al empleo o autoempleo remunerado, actividades que a su vez constituyen fuentes adicionales de múltiples tipos de activos. También lo son algunos contenidos mentales que envuelven motivaciones, creencias y actitudes. A nivel del hogar, uno de los activos más importantes es la cantidad de trabajo potencial y sus cualidades y probabilidades de realización y valorización en el mercado. |
| Capital social | *Relaciones de parentesco *Redes familiares *Relaciones entre vecinos | Es un activo intangible, contempla las reglas, normas, obligaciones, reciprocidad y confianza que se encuentran integradas en la estructura y las relaciones de carácter social. A nivel individual refiere a la capacidad de una persona para movilizar la voluntad de otras personas en su beneficio, sin recurrir a la fuerza o a la amenaza de fuerza. A nivel grupal o comunitario las dimensiones centrales del capital social refieren a las normas, a las instituciones y a la confianza. |

Fuente: Katzman (2000)

2) Estrategia de uso de activos: Este concepto se entiende como las “formas particulares de articulación de éstos para el logro de una meta, así, la movilización de los activos, dependiendo del contexto específico, podrá estar enfocada a mejorar la situación de bienestar, evitar el deterioro de las condiciones de vida o bien, disminuir la vulnerabilidad” (Katzman, 2000, pág. 300).

- 3) Estructura de oportunidades: Por último, la estructura de oportunidades se refiere a “las probabilidades que tienen las personas y hogares de acceder a bienes, servicios o actividades que inciden sobre el bienestar debido a que facilitan el uso de recursos propios o suministran recursos nuevos, útiles para la movilidad e integración social a través de los canales existentes” (González, 2010, pág. 64).

2.2.3 Condiciones Mínimas de Calidad de Vida (CM)

El término en cuestión es fundamental para la configuración de los programas sociales, en ese sentido se puede entender el mismo como “los recursos básicos que deben estar disponibles para la reproducción y funcionamiento vital de las personas como a los procesos que se deben desatar para que las personas adquieran las competencias necesarias para gozar efectivamente de las oportunidades disponibles” (Ministerio de Desarrollo Social, 2009, pág. 2).

Dicha concepción, se fundamenta en la perspectiva del “beneficiario”, pues desde la perspectiva institucional de los servicios públicos, ésta se visualiza como “el marco de acción de la oferta pública dirigida a las familias en situación de extrema pobreza, influyendo en las prioridades, estrategias y acciones diseñadas para incrementar su calidad de vida. Es imprescindible destacar que, en la lógica del Sistema Chile Solidario, estas condiciones mínimas son, en definitiva, recursos para la protección de las familias. Por tanto, deben ser entendidas en el contexto del período total de permanencia de las familias en este sistema” (Ministerio de Desarrollo Social, 2004, pág. 39).

Considerando ambas perspectivas, las condiciones mínimas asumen un carácter instrumental, que permite determinar el nivel en que los programas sociales logran el cumplimiento de las condiciones que representan la demanda efectiva del programa en términos cuantitativos y cualitativos, de hecho determinan “la generación de diagnósticos, la construcción de planes de trabajo, el monitoreo a

progresos y valoración de resultados” (Ministerio de Desarrollo Social, 2009, pág. 4).

Es así como el programa “Chile Solidario”, en base a lo señalado por el Ministerio de Desarrollo Social (2004) registra dentro de sus antecedentes 53 condiciones mínimas de calidad de vida a cumplir (véase Anexo N°2), las que contrastadas con la naturaleza del Programa “Abriendo Caminos”, solamente se procede especificar las siguientes dimensiones y respectivas CM:

1) Dimensión Salud:

- a) Que la familia esté inscrita en el servicio de Atención Primaria de Salud.
- b) Que los(as) niños (as) de seis años o menos tengan sus vacunas al día, según normas del Ministerio de Salud (al egreso debe estar al día la última vacuna que corresponda).
- c) Que los(as) niños (as) de seis años o menos tengan sus controles de salud al día según normas del Ministerio de Salud (al egreso debe estar al día el último control que corresponda).
- d) Que los miembros de la familia estén informados en temas de la salud y autocuidado.

2) Dimensión Educación:

- a) Que los niños y niñas de edad preescolar asistan a algún programa de educación de párvulos (si no hay vacantes disponibles, al menos inscritos y postulando).
- b) Que en presencia de madre trabajadora y ausencia de cualquier otro adulto que pueda hacerse cargo de su cuidado, el o los niños menores de seis años se encuentren incorporados a algún sistema de cuidado infantil (si no hay vacantes disponibles, al menos inscritos y postulando).
- c) Que los niños de hasta 15 años de edad asistan a algún establecimiento educacional (en el caso de deserción, que se encuentren en un proceso de reingreso al sistema escolar).

- d) Que los(as) niños (as) que asisten a educación preescolar, básica o media, sean beneficiarios de los programas de asistencia escolar que corresponda.
- e) Que los(as) niños (as) mayores de 12 años sepan leer y escribir (al menos aprendiendo lecto-escritura).
- f) Que los(as) niños (as) con discapacidad que estén en condición de estudiar se encuentren incorporados al sistema educacional, regular o especial (si no hay vacantes disponibles, al menos inscritos y postulando).
- g) Que exista un adulto responsable de la educación del niño (a), acreditado como apoderado y que esté en contacto regular con la escuela (al egreso haya asistido a la última reunión de apoderados correspondiente).
- h) Que los adultos tengan una actitud positiva y responsable con respecto a la educación y la escuela, al menos reconociendo la utilidad de la participación del niño en procesos educativos formales.

3) Dimensión Trabajo:

- a) Que ningún niño(a) menor de 15 años abandone los estudios por trabajar.

4) Dimensión Ingresos:

- a) Que los miembros de las familias que tengan derechos a SUF (subsidio único familiar), lo obtengan (al menos se encuentren postulando).
- b) Que los miembros de la familia que tengan derecho a Asignación Familiar, la obtengan.
- c) Que la familia cuente con ingresos superiores a la línea de indigencia.
- d) Que la familia cuente con un presupuesto organizado en relación a sus recursos y necesidades prioritarias.

5) Dimensión Familiar:

- a) Que existan en la familia, prácticas cotidianas de conversación sobre temas como hábitos, horario y prácticas para la recreación.
- b) Que la familia cuente con mecanismos adecuados para enfrentar conflictos.
- c) Que existan normas claras de convivencia al interior de la familia.

- d) Que exista una distribución equitativa de las tareas del hogar entre todos los miembros de la familia, independientemente del sexo de sus miembros y de acuerdo a la edad de cada uno de ellos.
- e) Que la familia conozca los recursos comunitarios y los programas de desarrollo disponibles en la red local (clubes deportivos, centros de adulto mayor, grupos de iniciativa, organizaciones de la comunidad, entre los principales).
- f) Que en caso de que exista violencia intrafamiliar, las personas involucradas directamente en esta situación estén incorporadas a algún programa de apoyo (al menos conozcan las alternativas y estén en proceso de integrarse).
- g) Que la familia que tiene interno a un niño(a) en algún sistema de protección, lo visite regularmente.
- h) Que la familia que tiene algún joven privado de libertad, lo apoye y colabore en el programa de rehabilitación.

2.2.4 Focalización de programas sociales

La focalización de los programas sociales, corresponde a “establecer mecanismos idóneos para determinar quiénes tienen derecho a acceder a los servicios básicos que se otorgarán como parte de los subsidios públicos” (Larrañaga, 2005, pág. 3).

El objetivo principal de este tipo de prácticas, se basa en la “efectividad del gasto social, asignando los recursos escasos a los grupos que presentan las mayores carencias. También existe la intención de minimizar comportamientos de dependencia de los usuarios de la política social, a través de un diseño cuidadoso del tipo de beneficios que se otorgan y de las condiciones requeridas para su acceso” (Larrañaga, 2005, pág. 4).

Según Home-Arias (2013), algunas de las ventajas de la focalización serían:

- a) Permite una mejor identificación de los grupos con mayores carencias.

- b) Se obtiene una asignación más eficiente de los recursos evitando el despilfarro de recursos a quienes no los necesitan.
- c) Permite mejorar la relación costo-impacto.
- d) Es más sencillo monitorear y evaluar los programas al poseer una población objetivo.

Existen también argumentos en contra de la focalización, los que “sostienen que su aplicación genera dos tipos de ineficiencia: que se puedan incluir personas cuando no necesitan el apoyo o que se excluyan algunas que sí lo necesitan” (Hernández, Orozco, & Vásquez, 2008).

Cabe señalar que según Hernández, Orozco y Vásquez (2008), existen distintos tipos de focalización que responde cada una de ellas a distintas visiones prácticas de la forma de realizar el proceso, las cuales son:

- 1) Comprobación de medios de vida aproximados: Dentro de este método existen distintas herramientas, tanto estadísticas como econométricas, que permiten obtener un "puntaje" para la identificación de los pobres, y van desde las más sencillas, como el análisis discriminante (Wachter, 2000), el análisis de componentes principales (Castaño, 2002) o los modelos de regresión logit y probit (Glewwe & Kanaan, 1989), hasta algunos más sofisticados como el análisis de conglomerados (Bitran et al., 2005), el análisis de correspondencias (Greenacre, 2005; Sutherland et al., 2002) o los conjuntos difusos (Makdissi & Wodon, 2004).
- 2) Focalización comunitaria: Se basa principalmente en comunidades específicas de implementación de programas en base a criterios extraordinarios (emergencia, situación social grave, etc). Generalmente se asocia a las experiencias de carácter piloto.
- 3) Focalización geográfica: El programa social, determina su población objetivo según criterios de pertenencia a una determinada zona geográfica.
- 4) Focalización demográfica: El programa social, determina su población objetivo según criterios de condiciones demográficas, principalmente asociados a grupos etarios, étnicos, género, etc.

- 5) Auto focalización: Es la propia población la que solicita ser parte de algún programa social.

En relación al programa “Abriendo Caminos”, solo se considerarán como marco de referencia respecto a las tipologías, la de focalización demográfica (en base a la calidad de menores, con adultos significativos privados de libertad) y la de comprobación de medios de vida aproximados (en virtud, de la condición de vulnerabilidad social que presentan), los cuales se describen en la siguiente figura.

Figura N° 3: Tipos de Focalización de Programas Sociales

| <i>Método de focalización</i> | <i>Características</i> | <i>Unidad de evaluación</i> | <i>Ventajas</i> | <i>Desventajas</i> | <i>Programas implementados en México por Sedesol</i> | <i>Experiencia internacional</i> | <i>Estudios de caso</i> |
|---|--|-----------------------------|--|---|---|---|---|
| <i>Comprobación de medios de vida aproximados</i> | Consiste en calcular una calificación o “puntaje” a partir de ciertas características socioeconómicas del hogar, y a partir de un punto de corte determinado se puede hacer una clasificación entre pobre y no pobre. Este se lleva a cabo ya sea por medio de un análisis de regresión, análisis de componentes principales, análisis discriminante, etc. | Hogar/ Individuo | Las características del hogar son fáciles de verificar. No hay manipulación en la información. Tiene menos probabilidad de crear incentivos perversos. | Se necesita un sistema eficiente de recopilación de datos, incluyendo tecnología y personal. La selección del punto de corte corre el riesgo de ser arbitraria. No capta cambios drásticos en el bienestar, como los que ocurren cuando hay una crisis económica. | Oportunidades; Hábitat; Programa de abasto social de leche Liconsa. | Bolsa Scola (2001), Brasil; CAS-Subsidio Familiar (1980-1990), Chile. | Grosh (1994) para Latinoamérica. Glewwe y Kanaan (1989), con información de Costa de Marfil. Grosh (1992) para Jamaica. |
| <i>Focalización demográfica</i> | La elegibilidad está determinada por el género, la edad y otras características demográficas. | Individual | Es sencilla de administrar. No crea “estigmas” en los individuos beneficiados. Suele ser popular en términos políticos. | No tiene un gran impacto cuando esas características no están correlacionadas con la pobreza. | Programa de Adultos Mayores; Mujeres con Oportunidades; Jornaleros Agrícolas; Programa 3x1; Programa de abasto social de leche Liconsa. | Pensiones no contributivas (1974), Costa Rica; Programa de Pensiones en Hungría (1990); Ayuda alimentaria, trabajo por comida (1980-1990), Etiopía. | Grosh (1994); C. Grootaert (1997); D. Clay <i>et al.</i> (1999). |

Fuente: Hernández, Orozco y Vásquez (2008)

2.2.5 Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes.

Es fundamental determinar cuáles son los derechos fundamentales de los NNA, como una forma de determinar estándares mínimos en materia de derechos humanos en base a los cuales se debe desarrollar el programa público en cuestión.

Generalmente, en las investigaciones sobre materias de infancia se ha utilizado como marco de referencia para establecer los Derechos Humanos (DD.HH) de menores de edad la “Convención de Derechos del Niño (CDN)”. Dicha convención entra en vigencia en 1990, después de la ratificación por parte de 20 países miembros. Posteriormente con el avance del tiempo más Estados fueron ratificando dicho documento, actualmente 192 países han confirmado su compromiso con el cumplimiento de las disposiciones propuestas por la CDN, entre ellos Chile.

Para efectos del siguiente documento, se procederá a nombrar solamente algunos artículos consagrados en la CDN por la ONU (1989), entre ellos:

- 1) Art.Nº2: Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.
- 2) Art.Nº5: Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.
- 3) Art. Nº9, párrafo primero: Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto

cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño.

- 4) Art. N°9, párrafo segundo: Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño.
- 5) Art N°27: Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.
- 6) Art. N° 39: Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso.

Adicionalmente, es necesario también considerar los derechos fundamentales consagrados por otros instrumentos internacionales, tales como: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, etc. Los cuales son aplicables también para la protección de los derechos humanos de NNA.

En base lo anterior, entender los derechos humanos de los menores de edad como un sistema que no solo consta de la CDN, sino que se retroalimenta de una gran cantidad de instrumentos de resguardo de derechos humanos, según Morlachetti (2014) produce los siguientes efectos:

- 1) Niños, Niñas y Adolescentes son personas titulares de derechos y obligaciones, igual que los adultos, y por tanto sujetos de derechos. No pueden ser considerados objetos pasivos de protección del Estado y de los padres.
- 2) Más allá del respeto a los derechos y deberes de los adultos significativos (progenitores y/o representantes), es de destacar que el artículo N° 5 de la

Convención de los Derechos del Niño, cuando aclara que las facultades otorgadas a los padres son conferidas con el objetivo de impartirlas en consonancia con la evolución de sus facultades para que los NNA ejerzan los derechos reconocidos en ese instrumento internacional.

- 3) Los menores de edad deben gozar de las mismas garantías procesales reconocidas constitucionalmente a los adultos.

En ese sentido, según Morlchetti (2014), en consideración de la situación excepcional que abarca el programa, es función del Estado:

- La obligación de proteger, requiere que los Estados partes impidan la violación de los derechos por parte de terceros.

En consideración, de lo anteriormente expuesto el enfoque de derechos fundamentales de NNA entendido desde una lógica de un sistema holístico en el cual la CDN se complementa de otros instrumentos de resguardo de DD.HH, posibilita ampliar la visión de resguardo que el Estado debe salvaguardar a los menores.

CAPÍTULO 3: LINEAMIENTOS DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA.

3.1 Pregunta de Investigación:

El programa “Abriendo Caminos”, constituye una iniciativa fundamental para atender a un grupo vulnerable históricamente olvidado por los organismos de protección social del Estado de Chile, sin embargo es necesario considerar y verificar si efectivamente cumple con los propósitos con los cuales este fue creado. En esa línea, la pregunta de investigación que guiará el siguiente trabajo de investigación, será:

- ¿Cómo el nivel de cobertura, el nivel de desarrollo de composición de productos, calidad del diseño metodológico de intervención y grado de rigurosidad de evaluación, influyen en la materialización del objetivo principal del programa “Abriendo Caminos”, en la comuna de La Pintana?

Para lo anteriormente planteado respecto a la pregunta de investigación central, se idearan cuatro preguntas de investigación secundarias, las cuales son:

- ¿Cómo el nivel de cobertura, influye en la materialización del objetivo principal del programa “Abriendo Caminos”, en la comuna de La Pintana?
- ¿Cómo el nivel de desarrollo de composición de productos, influye en la materialización del objetivo principal del programa “Abriendo Caminos”, en la comuna de La Pintana?
- ¿Cómo la calidad del diseño metodológico de intervención, influye en la materialización del objetivo principal del programa “Abriendo Caminos”, en la comuna de La Pintana?
- ¿Cómo el grado de rigurosidad de la evaluación, influyen en la materialización del objetivo principal del programa “Abriendo Caminos”, en la comuna de La Pintana?

3.2 Objetivo de la Investigación.

El objetivo general definido para este trabajo de investigación es: Analizar la efectividad del programa “Abriendo Caminos” en la consecución del logro de los objetivos centrados en sus beneficiarios, en la zona de intervención en comento.

En función de lo anterior, los objetivos específicos a desarrollar son:

- Describir el funcionamiento del programa “Abriendo Caminos” y los efectos que causan sobre la población beneficiaria y sus familias, en la comuna de La Pintana.
- Estudiar las distintas variables que influyen en el grado de efectividad del programa “Abriendo Caminos”, en la comuna de La Pintana.

3.3 Resultados Esperados.

Los resultados esperados al término del trabajo de investigación, son los siguientes:

- Trabajo de investigación que analiza en profundidad la temática desarrollada, y que realiza un análisis general del programa “Abriendo Caminos” sobre las temáticas de cobertura, producto, diseño metodológico y evaluación, en la zona.
- Difusión del trabajo de investigación entre actores interesados y/o relacionados con la protección de NNA con adultos significativos privados de libertad.
- Se incorpora como una referencia bibliográfica válida a considerar en posteriores estudios y análisis vinculados a la protección de NNA con adultos significativos privados de libertad.

3.4 Metodología de Investigación.

3.4.1 Tipo de investigación.

La metodología utilizada en esta investigación será principalmente cualitativa, ya que “supone un diseño abierto, donde la persona del investigador es quien integra y da sentido a todos los aspectos partícipes del proceso de estudio: elección de la materia de interés, las decisiones respecto de la recogida y la muestra, el análisis y conclusiones del estudio” (Dávila, 1995, pág. 74).

Cabe señalar que este tipo de enfoque se caracteriza porque “es más abierto y flexible, dialoga con el objeto, esto es, se hace al andar, y cobra sentido desde la finalidad y al finalizar la investigación. Por lo tanto, el diseño cambia durante todo el proceso de manera de hacer la investigación más inteligente” (Dávila, 1995, pág. 75).

Además de lo anterior, el trabajo de investigación es un estudio de caso en donde, se estudia un fenómeno particular. En relación a este método es necesario señalar que “la unidad de análisis, el caso objeto de estudio es comprendido como un sistema integrado que interactúa en un contexto específico con características propias. El caso o unidad de análisis puede ser una persona, una institución o empresa, un grupo, etcétera. Como método o procedimiento metodológico de investigación, el estudio de caso se desarrolla mediante un proceso cíclico y progresivo, el cual parte de la definición de un(os) tema(s) relevante(s) que se quiere(n) investigar. Se estudian en profundidad estos temas en la unidad de análisis, se recolectan los datos, se analizan, interpretan y validan; luego, se redacta el caso. Los estudios de caso, como método de investigación, involucran aspectos descriptivos y explicativos de los temas objeto de estudio” (Bernal, 2006, pág. 116).

La investigación adopta también un carácter de exploratorio, ya que su propósito es “examinar o explorar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado nunca antes. Por lo tanto, sirve para familiarizarse con

fenómenos relativamente desconocidos, poco estudiados o novedosos, permitiendo identificar conceptos o variables promisorias, e incluso identificar relaciones potenciales entre ellas. La investigación exploratoria, también llamada formulativa (Selltiz), permite conocer y ampliar el conocimiento sobre un fenómeno para precisar mejor el problema a investigar” (Cazau, 2006, pág. 26).

Por último, hay que mencionar que también es de carácter descriptiva, la cual “es uno de los tipos o procedimientos investigativos más populares y utilizados por los principiantes en la actividad investigativa. Los trabajos de grado, en los pregrados y en muchas de las maestrías, son estudios de carácter eminentemente descriptivo. En tales estudios se muestran, narran, reseñan o identifican hechos, situaciones, rasgos, características de un objeto de estudio, o se diseñan productos, modelos, prototipos, guías, etcétera” (Bernal, 2006, pág. 113).

3.4.2 Enfoque metodológico.

Las herramientas utilizadas para la recolección de datos e información relevante para el desarrollo de la investigación, se sustentan en lo siguiente:

Entrevistas a actores claves.

Se realizarán entrevistas a actores claves vinculados con la temática. Cabe señalar que las personas en cuestión representan una muestra de carácter no probabilística, lo cual significa que “las muestras no son representativas por el tipo de selección, son informales o arbitrarias y se basan en supuestos generales sobre la distribución de las variables en la población” (Pimienta, 2000, pág. 265).

Los actores seleccionados serían los siguientes (Véase Anexo N°6):

- Coordinadora Regional Subsistema de Seguridades y Oportunidades, del Ministerio de Desarrollo Social.
- Encargada del Programa de Reinserción Social, de la Ilustre Municipalidad de La Pintana.

- Profesional del Área de Reinserción Social, de Gendarmería de Chile.
- Coordinadora Técnica del Programa Abriendo Caminos, del Ministerio de Desarrollo Social.
- Coordinadora del Programa Abriendo Caminos en la Comuna de La Pintana, Fundación “Cristo Joven”.

La selección de los actores, se basa en primera instancia en investigar de forma detallada la población objetivo, posteriormente se enfocará en la estructuración del programa en lo relativo a su planificación territorial en aspectos de productos y el diseño de la intervención, luego puntualizará en la verificación de la ejecución del programa en la praxis, para finalmente terminar con un análisis de resultados.

Cabe señalar que los actores anteriormente mencionados, cumplen ciertos criterios de idoneidad, los cuales son definidos arbitrariamente por el investigador en cuestión. Algunos de dichos criterios son:

- Jerarquías de autoridad: Las personas entrevistadas deben ser jefatura de cada una de las entidades (departamentos, direcciones, secretarías, fundaciones, etc.), encargados territoriales de la zona geográfica en cuestión o dedicación exclusiva respecto al programa, en su respectiva institución, como una forma de determinar la visión por parte de las distintas jerarquías de las diversas instituciones, respecto al programa.
- Experiencia en relación al programa: Las personas entrevistadas deben al menos haber desempeñado funciones en un proceso de ejecución del programa “Abriendo Caminos”, como una forma de determinar su evaluación del programa en base a la experiencia del mismo.

Es importante mencionar que por motivos de facilitar la investigación, y la posibilidad de expresión de dichos actores, es que se omitirá sus identidades en el documento en cuestión, según lo señalado en el consentimiento informado (Véase Anexo N°7).

Se realizará una entrevista semi estructurada a cada entrevistado, ante lo cual la mayor parte de las preguntas serán transversales y sólo algunas específicas, permitiendo sistematizar la información y extraer conclusiones de forma agregada.

Para dicha sistematización se transcribirán las entrevistas, todas las cuales serán grabadas, y posteriormente se realizará una categorización de las respuestas de forma de recoger los elementos clave y el desglose específico de cada entrevistado.

Investigación documental y bibliográfica.

Se ha realizado una investigación documental nacional e internacional de 109 documentos que varían entre los años 1934 y 2015, considerando entre estos:

- Libros.
- Artículos académicos (papers).
- Documentos gubernamentales.
- Publicaciones y Revistas.
- Sitios web.
- Tesis.

Junto con lo anterior, se revisaran y analizarán los diferentes documentos generados por el Ministerio de Desarrollo Social respecto a la formulación del programa “Caminos” y de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) respecto a la evaluación de programa en cuestión.

Por otra parte, se recopilarán los datos respecto a las estadísticas generales sobre el programa “Abriendo Caminos” por parte de distintas instituciones tales como Gendarmería de Chile, Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Desarrollo Social, Municipios de la zona comprendida y entidades ejecutoras que trabajan en el territorio.

3.5 Técnica de análisis de datos.

La presente investigación al ser de carácter principalmente cualitativo, basará el análisis de la información recabada durante la aplicación de las técnicas de recolección de información, la cual para este caso es la inducción analítica.

Cabe señalar que la inducción analítica, es una técnica de análisis de datos cualitativos que data de los años treinta del siglo XX²² y que se ha desarrollado con mayor énfasis a partir de los años setenta, la cual se basa en “un tipo de análisis de datos que considera la importancia de la percepción de la experiencia analizada por los participantes.... Todos los hechos sociales son creados por los actores sociales y solo pueden entenderse desde su propia perspectiva, a esto lo llamó el coeficiente humanista²³” (Schettini & Cortazzo, 2015, págs. 30-31).

Cabe señalar que “se propone el concepto de inducción analítica en oposición a la llamada inducción enumerativa, que solamente proporcionaría correlaciones estadísticas sin poder explicar las excepciones; mientras que la inducción analítica incorporaría estas excepciones o anomalías a la generalización” (Taylor & Bodgan, 1986, pág.186).

En síntesis, se puede aseverar que “la fórmula de la inducción analítica como un procedimiento para verificar teorías y proposiciones. Aquí se reconoce su

²² El primer investigador en utilizar dicha técnica, en 1934, fue el filósofo y sociólogo polaco Florian Witold Znanieck (1882-1958).

²³ La razón de ser del concepto de coeficiente humanístico, se basa en que “el investigador advierte que cada sistema cultural existe para ciertos sujetos históricos conscientes y activos, por ejemplo en la esfera de la experiencia y actividad de alguna gente particular, individuos o colectividades, que viven en cierta parte del mundo humano durante cierto período histórico. En consecuencia, para el científico, este sistema cultural es real y objetivamente como era (o es) dado a esos mismos sujetos históricos cuando estaban (o están) experimentándolo y tratando activamente con él. En una palabra, los datos del estudioso de la cultura son siempre los de alguien, nunca los de nadie. Llamamos coeficiente humanístico a esta característica esencial de los datos culturales, porque tales datos, como objetos de la reflexión teórica del estudioso, pertenecen de antemano a la experiencia activa de algún otro y son tales que es esta experiencia activa la que los hace” (Znanieck, 1934).

inscripción en la sociología clásica con enfoque naturalista (Augusto Comte, 1798-1857 y Emile Durkheim, 1858-1917) que se caracterizó por la admiración a los avances producidos en el seno de las ciencias naturales y formales. Pero se diferencia cuando pone el énfasis en comprender la perspectiva de los participantes de los hechos sociales; esta es una característica innovadora que se inscribe en las metodologías cualitativas” (Schettini & Cortazzo, 2015, pág. 31).

En términos procedimentales, se deben analizar las afirmaciones empíricas de los actores involucrados, ante lo cual “es tarea primordial del investigador construir los vínculos claves entre los diversos datos que le permitirán arribar a las afirmaciones. Para encontrar esos vínculos claves, el investigador busca patrones de generalización dentro del caso en consideración, en lugar de generalizar de un caso o un contexto a otro” (Wittrock, 1989, pág. 268).

En síntesis, en base a afirmaciones claves, se generan distintas relaciones con opiniones similares de otros actores y/o temas que tengan correlación entre sí, en base a lo que se deduce de la investigación.

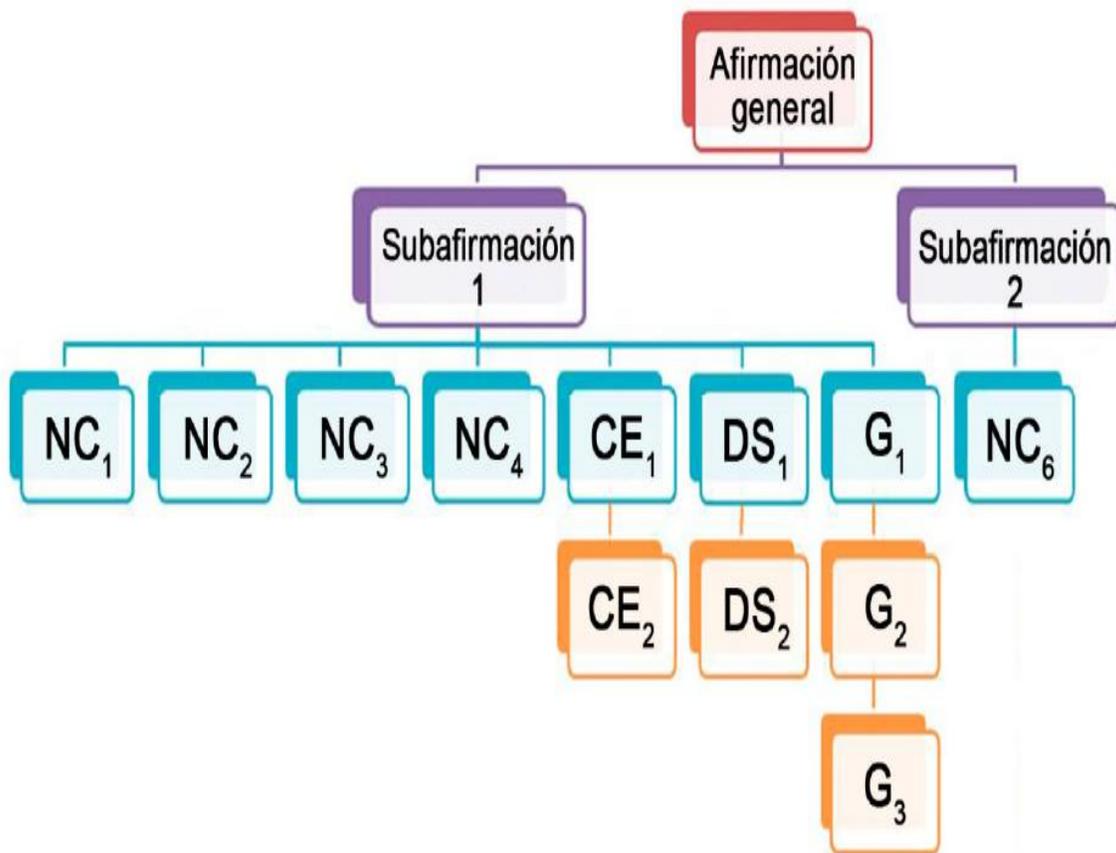
Para lo anteriormente descrito, es que “se necesita examinar el conjunto de datos (notas de campo, entrevistas, documentos de contexto, grabaciones, etc.) como un todo y etiquetarlas de alguna manera. Luego, se van uniendo como con un cordel o vínculo clave los distintos tipos de datos, descubriendo o verificando aquellos vínculos que determinan el mayor número posible de conexiones entre los datos del corpus. Las afirmaciones más sólidas son las que presentan más cantidad de vínculos claves y se puede confiar más en esa afirmación. En este sentido, Erickson (en Wittrock, 1989) afirma que con este tipo de análisis se comprenden mejor los acontecimientos frecuentes que los eventuales o infrecuentes” (Schettini & Cortazzo, 2015, págs. 31-32).

Cabe señalar, que el objetivo de lo anterior es que “al presentar los datos y redactar el informe el objetivo del investigador no puede ser presentar pruebas de sus afirmaciones en un sentido causal sino demostrar la verosimilitud de las mismas (Campbell, 1978, en Wittrock, 1989). La finalidad es convencer al auditorio

de que existe una adecuada base de evidencia para asegurar lo que se ha afirmado. Una afirmación puede parecer verdadera, afirma Erickson (1986, en Wittrock, 1989) pero si no se presentan pruebas sistemáticas para respaldarlas solo quedarán en el plano anecdótico” (Schettini & Cortazzo, 2015, pág. 32).

Lo anterior, se puede graficar según lo señalado por Erickson (en Wittrock, 1989), donde se muestran que deben existir coherencia (vínculos claves) entre datos y afirmaciones, a través de elementos tales como por ejemplo: notas de campo (NC), comentarios de las entrevistas (CE), documentos secundarios (DS) y grabaciones (G).

Figura N°4: Resumen de ejemplo de vinculación entre datos y afirmaciones, en el contexto de la teoría de inducción analítica.



Fuente: Schettini & Cortazzo (2015).

3.6 Instrumentos de recolección de información.

Como se mencionó con anterioridad, el instrumento de recolección de información a utilizar será una entrevista semi estructurada a cada uno de los diferentes tipos de entrevistados previstos. En esa línea, la entrevista en cuestión se dividirá para cada uno de los análisis de las variables relacionadas con el programa en cuestión.

Pauta de entrevista:

1. ¿Cómo describiría usted el programa, en términos de su diseño?
2. ¿Cuál es la metodología que se utiliza para la evaluación del programa?
3. ¿La cobertura del programa, es concordante a la población objetivo que habita en la zona?, En caso de que la respuesta sea negativa ¿Por qué?
4. ¿Cómo se establece la cobertura del programa “Abriendo Caminos” en la comuna de La Pintana?
5. ¿Existen deficiencias en la metodología de determinación de la población objetivo? Si así fuese ¿Cuál o cuáles sería(n) dicho(s) factor(es)?
6. ¿Este nivel de cobertura del programa “Abriendo Caminos” permite el cumplimiento de los objetivos propuestos a nivel general?
7. ¿Qué rol le asigna a las entidades encargadas de la determinación de la población objetivo del programa?
8. ¿Qué entiende usted por el producto “entrega de servicios de apoyo psicosocial y consejería a padres y/o cuidadores”?, ¿De acuerdo a lo que usted señala, el producto en cuestión, posibilita que se cumpla o no el objetivo del programa “Abriendo Caminos”? ¿Por qué? Y ¿cuáles son los aspectos que corregiría?
9. ¿Qué entiende usted por el producto “provisión de servicios de tutorías para niños de 7 a 18 años”?, ¿De acuerdo a lo que usted señala, el producto en cuestión, posibilita que se cumpla o no el objetivo del programa “Abriendo Caminos”? ¿Por qué? Y ¿cuáles son los aspectos que corregiría?

10. ¿Qué entiende usted por el producto “provisión de redes a la familia”? ¿De acuerdo a lo que usted señala, el producto en cuestión, posibilita que se cumpla o no el objetivo del programa “Abriendo Caminos”? ¿Por qué? Y ¿cuáles son los aspectos que corregiría?
11. ¿Qué entiende usted por el producto “entrega de servicios especializados a las familias”? ¿De acuerdo a lo que usted señala, el producto en cuestión, posibilita que se cumpla o no el objetivo del programa “Abriendo Caminos”? ¿Por qué? Y ¿cuáles son los aspectos que corregiría?
12. ¿Qué rol le asigna a las entidades encargadas de la prestación de los servicios del programa “Abriendo Caminos”?
13. ¿Existe coherencia o no en la implementación del programa? Si no fuese así ¿Cuáles son las principales incoherencias del diseño metodológico del programa?
14. En la práctica, ¿el programa se implementa de la forma como está diseñado?
15. ¿Qué rol le asignaría a las entidades encargadas de la formulación metodológica del programa “Abriendo Caminos”?
16. ¿Qué rol cumple usted en el proceso de evaluación del programa?
17. ¿La forma de evaluación del programa, refleja o no mejoras en las condiciones mínimas de los NNA y sus familias, en la comuna de La Pintana?

CAPÍTULO 4: RESULTADOS DE LA REVISIÓN DOCUMENTAL.

En este capítulo, se mencionan y describen hechos, informaciones y/o hallazgos destinados a reflejar el escenario que rodea a la presente investigación, teniendo en consideración que los siguientes puntos, no han sido considerados con antelación en el marco contextual.

4.1 Impactos socioeconómicos del encarcelamiento del adulto significativo sobre el desarrollo del NNA.

Según Robertson (2007), el encarcelamiento del adulto significativo puede provocar problemas económicos a una familia. Muchas familias de PPL son económicamente vulnerables; porque en ellas hay altas tasas de cesantía, empleos precarizados y/o dependencia de apoyos gubernamentales. La pérdida de un adulto porque ha ido a la cárcel no sólo significa perder el ingreso que aportaba, sino que implicará costos adicionales al presupuesto familiar. Como por ejemplo, son los gastos de viaje para visitar a los reos, algunos de los cuales se encuentran en zonas alejadas de centros urbanos. Otros gastos que se suman a la carga económica que pesará sobre las familias de los presos, son los honorarios de los abogados, el apoyo económico directo al adulto significativo encarcelado (principalmente en forma de mercadería), etc. La sostenibilidad de dichos desembolsos, se complicará por la pérdida del ingreso que el encarcelado aportaba. Hay una mayor probabilidad de que las mujeres no encarceladas abandonen sus trabajos remunerados que hacían fuera de casa (por dedicarse al cuidado de los menores), o la pérdida de los beneficios sociales, como por ejemplo ocurre en el Reino Unido, donde ir a la cárcel se considera un cambio que puede quitar a la mayoría su derecho a recibir apoyo gubernamental. Si el beneficio está a nombre del ahora encarcelado, la sentencia de cárcel hará que la familia pierda su derecho.

Los costos asociados con tener un adulto significativo en la cárcel han provocado que algunas personas afirmen que el encarcelamiento “actúa como un impuesto escondido, uno que se aplica desproporcionadamente a las familias pobres y a las minorías; y si bien los costos los resienten directamente los adultos más cercanos al miembro encarcelado, con el tiempo, todo su efecto recaerá también sobre la siguiente generación” (Braman, 2005, pág. 116).

La pobreza infantil causada por el encarcelamiento de un adulto significativo, puede dañar las posibilidades de vida de muchos niños, provocando un ciclo de privaciones que pasará de una generación a otra e inclusive se puede generar las condiciones socioeconómicas propicias para que dichos menores entren trabajar a temprana edad o ingresen al mundo de la delincuencia, como una manera de subsistir.

4.2 La perpetuación de los roles de género en relación al cuidado de los hijos de personas privadas de libertad.

Una de las particularidades, asociadas al encarcelamiento de los adultos significativos, tiene alusión con la tuición de los menores de edad que están en el exterior de los recintos penitenciarios. En ese sentido, se replican fenómenos de perpetuación de responsabilización exclusiva respecto a la mujer sobre el cuidado de dichos menores, generándose un escenario de no asunción de la paternidad responsable por parte de una gran cantidad de hombres, y a su vez una replicación de rol de género de la mujer como única obligada del cuidado de dichos niños.

Lo anterior, se puede afirmar en base a los estudios realizados por Johnson y Waldfogel (2002) en base a los datos de los hijos de padre/madre encarcelados entre los años 1986 a 1997 en los Estados Unidos. Según dichos datos, las diferencias de tuición respecto a cuáles de los progenitores son bastante claras, las cuales expresadas en término absolutos expresan de la siguiente manera.

Figura N° 5: Porcentajes de responsables de tuición de menores, según sea padre/madre encarcelado en el sistema de prisiones de los Estados Unidos.

| | 1986* | | 1991* | | 1997* | |
|--|-----------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------|------------------------|---------------------------|
| | Children of Mothers | Children of Fathers | Children of Mothers | Children of Fathers | Children of Mothers | Children of Fathers |
| | n = 4,850 (33,075) | n = 12,741 (512,382) | n = 4,772 (65,691) | n = 15,117 (911,565) | n = 4,446 (102,132) | n = 12,551 (1,097,139) |
| Parent | 20.0 | 85.0 | 21.5 | 84.3 | 21.5 | 82.2 |
| Grandparent | 42.2 | 8.1 | 41.2 | 7.3 | 44.7 | 9.0 |
| Other relative | 21.0 | 2.4 | 18.0 | 2.3 | 18.7 | 3.0 |
| Foster care, agency or institution | 10.7 | 1.8 | 9.1 | 1.8 | 7.9 | 1.3 |
| Friends | 2.5 | .3 | 3.2 | .3 | 1.8 | .3 |
| Alone | .4 | .3 | 1.8 | 1.0 | 2.0 | 1.4 |
| Someone else or other | 2.5 | .6 | 3.2 | 1.8 | 2.3 | .9 |

Fuente: Johnson y Waldfogel (2002), pp.470.

En base a lo explicitado en la figura anterior, se puede apreciar que existe una tendencia sostenida respecto a las diferencias entre el encargado de tuición, cuando un padre está encarcelado, respecto cuando la persona privada de libertad es la madre del menor.

Cuando la PPL adulto significativo es el progenitor del NNA, en más del 80% de los casos, la persona responsable del menor en el exterior es la madre del mismo, seguidos en menor medida por los abuelos (10% aproximadamente), otros familiares e instituciones de protección de menores.

Por otro lado, el escenario es distinto cuando la madre del menor es la persona privada de libertad. Solamente un 20% de los menores queda al cuidado de su padre, mientras que la mayoría de ellos (aproximadamente un 40% de ellos) están cargo de alguno de sus abuelos (generalmente maternos) o viven con otros familiares (20%) o su tuición está a cargo de alguna agencia de protección de menores.

En base a estos datos, es posible aseverar que por ejemplo un niño con una madre en prisión, tiene 10 veces más posibilidades de criarse en una institución gubernamental de menores, que aquel con su padre tras las rejas. Lo que constituye una muestra de que el grado de variabilidad del responsable de tuición del menor con una madre detenida, sería mayor que en el caso de que su padre estuviera en dicha condición. A su vez, refleja alto un grado de responsabilización de las mujeres respecto al cuidado de los menores en caso de detención del padre, respecto a la responsabilidad del padre por el cuidado del menor, cuando la situación es inversa.

Cabe señalar, que dicho fenómeno puede deberse a múltiples factores culturales, los cuales no son necesariamente objeto de estudio de la presente investigación. Lo que sí se puede aseverar, es que se trata de una tendencia sostenida en el tiempo.

Por otra parte, en lo que concierne a la responsabilización del desarrollo de relaciones de los padres/madres encarcelados, con sus hijos que viven en el exterior de los recintos penales, según Johnson y Waldfogel (2002) esta situación se replica, según el sexo del progenitor.

Esto se puede demostrar, según lo graficado en la siguiente figura.

Figura N° 6: Porcentaje de tipo de comunicación y/o relación, según sea padre/madre encarcelado en el sistema de prisiones de los Estados Unidos.

| | 1991* | | 1997* | |
|---------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|
| | Mothers n = 1,865 (25,617) | Fathers n = 6,179 (373,104) | Mothers n = 1,889 (42,963) | Fathers n = 6,158 (538,761) |
| Makes or receives phone calls: | | | | |
| Daily or almost daily | 16.3 | 8.2 | 11.3 | 6.2 |
| At least once a week | 29.5 | 22.3 | 26.5 | 19.2 |
| At least once a month | 16.9 | 16.9 | 15.1 | 16.3 |
| Less than once a month | 8.8 | 12.4 | 13.0 | 13.9 |
| Never | 28.0 | 39.8 | 32.7 | 41.8 |
| Sends or receives mail: | | | | |
| Daily or almost daily | 8.8 | 6.9 | 9.5 | 4.4 |
| At least once a week | 36.1 | 24.0 | 35.4 | 22.2 |
| At least once a month | 22.3 | 21.9 | 20.1 | 22.8 |
| Less than once a month | 10.9 | 15.3 | 12.4 | 16.9 |
| Never | 21.0 | 31.4 | 21.0 | 31.2 |
| Receives personal visits: | | | | |
| Daily or almost daily | .4 | 1.0 | 1.0 | .7 |
| At least once a week | 8.6 | 7.4 | 7.8 | 6.4 |
| At least once a month | 17.9 | 14.8 | 14.3 | 13.2 |
| Less than once a month | 20.6 | 21.6 | 18.6 | 18.1 |
| Never | 51.8 | 54.6 | 53.9 | 56.0 |

Fuente: Johnson y Waldfogel (2002), pp.471.

Según lo descrito en la figura precedente, se puede determinar que en general existe una tendencia de mayor comunicación y/o relación entre adultas significativas mujeres privadas de libertad y los menores de edad que viven fuera de los recintos carcelarios, que en relación, a adultos significativos varones privados de libertad y los menores de edad que viven fuera de los recintos carcelarios.

Por ejemplo, en relación a la comunicación por medios escritos o auditivos, en general las madres manifiestan un mayor grado de comunicación con sus hijos (72% se comunica con sus hijos vía telefónica y un 79% por medio del correo, al menos una vez al mes), mientras que en comparación al caso de los padres, la comunicación entre progenitor y sus hijos es menor (60% se comunica con sus hijos por vía telefónica y un 69% por medio del correo una vez al mes).

Cabe señalar, que dicha situación no se refleja en el grado de visitas, en el cual más de la mitad de los presos, sin distinción de sexo no recibe visitas por partes de menores edad con los cuales tengan alguna relación significativa, lo cual se

asocia fundamentalmente en muchos casos, a la situación de lejanía de los recintos penitenciarios, en relación a los centros urbanos y a los procedimientos de trato de visitas empleados por los encargados de los penales.

Sin perjuicio de lo anterior, respecto al resto de los medios de comunicación y relación, se puede apreciar que se replica, el fenómeno de la tuión de los menores fuera de la cárcel, o sea que existe una responsabilización mayoritaria por parte de la mujer de mantener un apego con los NNA, que en relación al hombre.

4.3 Tipos de Programas de Intervención para Niños, Niñas y Adolescentes con Adultos Significativos Privados de Libertad.

Cabe señalar que los programas de intervención para tratar las distintas dificultades y problemáticas que aquejan a los menores de edad con adultos significativos privados de libertad, son variados y responden a distintos tipos de orientaciones de tratar el problema y a la oportunidad de intentar solucionar el mismo. A raíz de lo anterior, y basados en la tipología diseñada por el Ministerio de Desarrollo Social- ex MIDEPLAN (2010)²⁴, clasificaremos los programas de intervención, de la siguiente manera.

4.3.1 Según población objetivo del programa.

Existen distintas categorías de para abordar estas temáticas. En ese sentido, en base a la experiencia internacional, se han desarrollado diversas estrategias de intervención, las que podrían clasificarse de acuerdo a tres grandes grupos de población objetivo, los cuales son.

²⁴ En octubre del año 2011, el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), es reemplazado formalmente por el Ministerio de Desarrollo Social.

4.3.1.1 Programas de Orientación Penitenciaria Centrados en la Mujer.

Son aquellos programas que se imparten desde la perspectiva de la reclusión femenina, definiéndose fundamentalmente la intervención con hijos de mujeres reclusas como parte de los derechos y particularidades que deben ser abordados desde el sistema judicial y penitenciario, sin perjuicio de que pudieran abordarse otro tipo de relaciones (tales como por ejemplo abuelas-nietos). Este tipo de programas, se articula sobre la base de la protección y respeto de las mujeres y las consideraciones que se debe tener desde el sistema penitenciario, dentro del marco de respeto de la Convención de Derechos del Niño y del sistema internacional de Derechos Humanos.²⁵

En este grupo, podemos encontrar los programas orientados a crear cárceles o celdas familiares²⁶, para evitar la separación del hijo con su madre cuando ésta se encuentra privada de libertad, menores que pueden hasta una edad determinada vivir dentro de los penales, dicha edad varía según la legislación de cada país.

²⁵ El sistema internacional de derechos humanos, se comprende por: La Declaración Universal de Derechos Humanos (1945), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte (1989), Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1992), Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1999), Convención sobre los Derechos del Niño (1989), Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2000), Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados (2000), Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984), Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradante (2002) y Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990).

²⁶ Espacios en los cuales, los reclusos pueden compartir en espacios de carácter privados con sus familias.

Sin embargo, según Robertson (2007), existen estudios que demuestran que las condiciones en las cuales crece un niño en prisión son poco adecuadas para su crecimiento y formación. Por lo que otras experiencias han privilegiado asegurar las condiciones de estos, o bien enfrentar el costo de la separación de éste.

A nivel internacional, en relación a este tipo de intervenciones se señala que “la elaboración y aplicación de programas integrados entre el ‘adentro y afuera’ se convierte en una tarea ardua. Estos inconvenientes son también diversos con las diferencias culturales y la diversidad de enfoques” (European Network for Children of Imprisoned Parents (EUROCHIPS), 2009).

Cabe señalar, que en la práctica los servicios de este tipo de programas, tienen correlatos empíricos en iniciativas, tales como:

- Los servicios prenatales: Hay un número de programas de visitas al hogar que proporcionan apoyo a las madres embarazadas y posparto con el objetivos de mejorar los resultados del desarrollo de los niños y la prevención del abuso / negligencia infantil.
- Los programas de cuidado de niños en prisiones: Se basa principalmente en programas de guarderías que existen al interior de los recintos penitenciarios, en los tiempos en que las madres desarrollan actividades ocupacionales (trabajos) o recreacionales (talleres culturales, artísticos, deportivos, etc.). Lo anterior, con la finalidad de permitir que ellas, en prisión puedan seguir realizando la rutina normal de cualquier reclusa y a su vez, para incentivar desde temprana edad el aprendizaje de dichos menores en las guarderías.

4.3.1.2 Programas de Intervención Centrados en el Niño

Este tipo de programas, centra su acción en el niño y las necesidades de éste, cuando al menos uno de sus adultos significativos encuentra privado de libertad. Sin embargo, a pesar de ser el niño el centro de atención desde el cual se orientan las intervenciones, es posible identificar a su vez, dos grandes líneas de acción.

En primer lugar, existen programas que se implementan generalmente desde organizaciones y sistemas de protección a la infancia, articulándose desde una perspectiva de protección de derechos del niño.

Por otra parte, se encuentran experiencias desarrolladas desde los sistemas penitenciarios y de seguridad pública orientadas a la prevención de la delincuencia, en tanto se considera que gran parte de los menores con adulto significativos privados de libertad podrían convertirse en el futuro en potenciales delincuentes.

Cabe señalar, que en la práctica los servicios de este tipo de programas, tienen correlatos empíricos en iniciativas, tales como:

- Programas después de clases: Se imparte después de clases e incluye servicios de apoyo académico, actividades socio-recreativas, ayuda de emergencia y referencias.
- Mentoring (Tutoría): El objetivo de estas actividades es aumentar el nivel de apoyo proporcionado a los niños tutelados. Basados principalmente en la acción de tutores (externos al grupo de acogida), los cuales realizan labores de acompañamiento y apoyo a los menores en distintas áreas. Los expertos han sugerido que la tutoría, como una moderadamente intervención efectiva, no puede ser uno de los servicios más útiles. En consecuencia, se enfrentan a un riesgo extremadamente alto de los resultados negativos del desarrollo, incluyendo encarcelamiento intergeneracional. La tutoría no ha encontrado tener efectos poderosos sobre los resultados de niños de "alto riesgo".
- Programas de actividades sociales, recreativas y creativas: Es probable que muchos tipos de actividades sociales, recreativas y creativas para niños han sido replicadas o especializadas principalmente para los niños de padres encarcelados (pudiendo incluir otras relaciones significativas). Entre los más ampliamente desarrollado proyectos en estas categorías son los campamentos para niños.

4.3.1.3 Programas de Intervención Centrados en la Familia de la Persona Privada de Libertad (PPL).

Involucran a padres, madres (u otro adulto significativo, que tenga legalmente la custodia del menor), NNA y familia ampliada. Estos programas se imparten desde organizaciones y servicios abocados a la infancia, articulando la perspectiva de derechos del niño, de la PPL y de educación e integración a los servicios sociales.

Según Ministerio de Desarrollo Social (ex MIDEPLAN), la mayoría de los niños cuyos padres han sido encarcelados nunca han vivido estos; menos de la mitad de todas las personas encarceladas vivía con ninguno de los menores con los cuales debiesen tener una relación significativa inmediatamente antes de su encarcelamiento; y menos de la mitad de todos los adultos significativos encarcelados reciben visitas. La acción de estos programas se basan fundamentalmente en el hecho que, la mayoría de estos niños cuyos adultos significativos están privados de libertad, no viven y/o visitan la prisión y por lo tanto no recibirán los servicios basados en los establecimientos penitenciarios.

Como resultado, las agencias comenzaron a responder a fines de la década de 1980 con el desarrollo integral de los servicios basados en la comunidad específicamente para los niños con adultos significativos encarcelados.

En términos generales, este tipo de programas incluyen para los niños, grupos de apoyo terapéutico, psicoterapia individual, tutorías, entrenamiento de habilidades conductuales y actividades socio-recreativas. Para las familias, incluyen clases de educación, terapia familiar, grupos de apoyo familiar y servicios de apoyo familiar.

Cabe señalar, que en la práctica los servicios de este tipo de programas tienen iniciativas, tales como:

- Programas de Asistencia para familias necesitadas: Ofrecen principalmente servicios de apoyo terapéutico para las familias, la presencia de tutores para clases de educación de relacionamiento con el menor, asistencia en la

relación con servicios del estado y beneficios exclusivos en base a su condición.

4.3.2 Según lugar de prestación del programa

Según Jonhston (2012), han existido durante las últimas décadas una preocupación creciente por parte de entidades gubernamentales de la creación de programas tendientes a mejorar la situación de los NNA con adultos significativos privados de libertad. Bajo esa perspectiva se han desarrollado programas que responden a distintas características según el lugar en que se presten, pero que también están asociados consigo a distintas formas de apreciar el fenómeno, en base a énfasis en distintos tipos de soluciones y también a contexto temporales distintos. En base al lugar de prestación de programas de atención a los NNA, podemos señalar.

4.3.2.1 Programas basados en prestaciones en los recintos penitenciarios:

Según Ministerio de Desarrollo Social (2010), en una primera instancia los servicios y programas tendientes a atender las problemáticas y necesidades de los NNA con adultos significativos privados de libertad, se basaban en prestaciones realizadas en los recintos penitenciarios, relacionadas con las acciones de visitas de estos menores.

En esa perspectiva los primeros servicios, se centraban netamente en el ambiente que rodeaba las visitas entre menores y sus adultos detenidos, lo anterior en virtud de que el ambiente físico de los lugares de reclusión, no eran propicios en términos estéticos ni funcionales para la realización de un adecuado espacio de encuentro. En los Estados Unidos (país pionero en este tipo de acciones), uno de los primeros programas para crear modificaciones en las áreas de visita de las prisiones en pos del interés superior emocional de los niños que visitaban a sus

padres fue el programa “Sesame Street Goes to Prison”²⁷, el cual “fue iniciado por el director de una prisión federal por Hombres en Fort Worth²⁸, Texas a principios de los años 70” (Cannings, 1990). Este programa proveyó el desarrollo de ambientes apropiados de los niños fuera de las salas de visita de la prisión, en específico en las áreas de espera. La intención era ofrecer a los niños un espacio seguro y nutritivo, decorado con motivos familiares, con tal de reducir el estrés asociado con las visitas a la cárcel.

También se generaron iniciativas respecto a la modificación de los espacios de visitas propiamente tal, bajo esa lógica el programa “Prison MATCH”²⁹, incluyeron “ambientes de visitas modificados para los menores, con ambientes que fomentaban espacios infantiles y didácticos de juego entre padres e hijos” (Bertram, Lowenberg, McCall, & Rosenkrantz, 1982).

El propósito de las modificaciones ambientales de las áreas en los establecimientos penitenciarios donde los niños visitan, es reducir el estrés de la visita a la cárcel. La medición del impacto de estos programas requeriría estudios comparando los efectos de visitas similares, por familias similares, ocurriendo tanto en ambientes de visita modificados, lo cual por criterios de carácter éticos no se ha realizado.

²⁷ Sesame Street Goes to Prison, es una serie infantil destinada a los niños con padres encarcelados, la cual emula a la célebre “Plaza Sésamo”. Los videos proporcionan a las familias estrategias y consejos para hablar con sus hijos sobre sus luchas por tener un padre en la cárcel.

²⁸ Prisión masculina de baja seguridad, ubicada en las afueras del pueblo homónimo. Actualmente cuenta con 1637 internos.

²⁹ MATCH es un programa creado en 1991, el cual está orientado a mujeres que participan en el programa de crianza de 9 semanas de la prisión. La participación en la clase permite a las mujeres tener visitas prolongadas y más privadas con sus hijos una vez cada tres meses, además de las horas normales de visita. Un estudio en el apartamento está equipado con una cocina totalmente equipada, sala de estar y juguetes para la madre y su hijo (s) para pasar tiempo de calidad juntos por un período de tres horas. MATCH proporciona fondos para gastos de viaje y hotel para niños que tienen que viajar una larga distancia para estas visitas.

Sin embargo, también se han generado un tipo de programa accesorio al de las visitas, que tiene relación con el transporte de los menores a los recintos penitenciarios en cuestión. Lo anterior surge debido a que en muchos casos, los NNA vivían en lugares retirados del lugar de reclusión de sus PPL o no contaban con un adulto responsable, que tuviera el tiempo necesario para llevarlos a dichas visitas. Bajo esa perspectiva, se debe aclarar que había dos modelos para estos servicios. El primer modelo ofrecía transporte a niños y familias individuales por voluntarios. Este modelo fue llevado a cabo en el Centro Correccional Bedford Hills de Nueva York³⁰. El segundo modelo proporcionaba transporte para los niños en grupos, y a menudo incluía servicios suplementarios como grupos de apoyo o consejería. Cabe señalar que ambos tipos de iniciativas, han posibilitado un mayor número de visitas por parte de los menores de edad a sus respectivos adultos significativos en prisión.

4.3.2.2 Programas en contextos comunitarios:

Basados en los estudios realizados por Mumola (2000) y Glaze & Marushak (2008), en relación a la visitas de menores y adulto significativo en el sistema carcelario norteamericano, se ha llegado a la conclusión que la mayoría de los NNA no van a las visitas en los recintos carcelarios, por ende bajo esta lógica, el sistema de prestación de servicios a los menores en recintos penitenciarios sería altamente ineficiente.

En ese sentido, según Johnston (2012), los diferentes servicios penitenciarios a lo largo del país comenzaron a responder a finales de los años ochenta con el desarrollo de programas integrales de servicios a nivel comunitario destinados específicamente para los menores de edad, que fueran hijos de los padres encarcelados. Estos servicios se basaban principalmente en apoyo a las comunidades barriales donde habitaban dichos menores, servicios enfocados al

³⁰ Es la mayor prisión de mujeres del Estado de Nueva York, se ubica en las afueras del pueblo homónimo y actualmente cuenta con una población penal de 972 reclusas.

desarrollo biopsicosocial de los menores y servicios de apoyo generales a las familias cuidadoras de dichos NNA.

En esa lógica, los programas implementados en una primera instancia resultaron ser la guía de futuras intervenciones a nivel internacional (como en el caso chileno), ante lo cual es necesario nombrar algunas intervenciones pioneras en la materia y que resultaron ser exitosas:

- Proyecto SEEK: Iniciativa del Departamento de Salud Mental de Michigan, que tenía como objetivo disminuir el efecto psico emocional del encarcelamiento de padres en los menores de edad, en esa lógica el programa en cuestión se basaba de pilares fundamentales que constituyen la base de este tipo de intervenciones, tales como es el caso de: grupos de apoyo educativo y emocionales para los menores, proveer a los cuidadores de ayuda legal y soporte por parte del Estado y generar mejoras en la relación entre menor y el encarcelado.
- Programa del Centro de Niños de Padres Encarcelados del Condado de Los Ángeles: La investigación temprana realizada por el Centro encontró altos niveles de experiencias traumáticas entre los niños y las familias de los presos (Johnston, 1991). Estos hallazgos sugieren que los servicios terapéuticos podrían ser una adición útil a los modelos de servicios integrales existentes. En 1991, se puso en marcha el Proyecto de Intervención Terapéutica (TIP)³¹, con la intención de reducir los comportamientos infantiles más asociados con la delincuencia, el crimen y el encarcelamiento.

Cabe señalar que ambos programas tuvieron éxito, permitiendo la disminución de las cifras de comportamiento delictivos de menores y de trastornos emocionales relacionados con la situación traumática en cuestión.

³¹ Proyecto de intervención desarrollado por el sistema de prisiones y correccionales de los Estados Unidos, cuyo principal programa es el Prison "MATCH".

A su vez, fueron la base de experiencias repetidas en múltiples países (entre ellas Chile, con la metodología del programa “Abriendo Caminos”), principalmente a través de la provisión de servicios anteriormente descritos, en contexto fuera de los recintos penitenciarios.

4.4 Caracterización de la situación carcelaria en Chile, respecto a las relaciones entre PPL significativas con NNA.

Ahora bien, en consideración de la población penal nacional³², hay que mencionar que para en relación al estudio, habría que señalar las condiciones carcelarias y su impacto respecto a la relación adulto significativo e infante que vive en el exterior.

En ese sentido, según lo indicado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos-INDH (2014), en general los protocolos de seguridad de visitas estandarizados, atentan contra la dignidad de las personas y en especial de los niños, los cuales son sometidos al mismo procedimiento de revisión que de los adultos, es por esto que “en el caso de las internas, ellas comentan que a veces no dejan que sus hijos/as menores las visiten debido al proceso de revisión que realiza Gendarmería, lo cual produce un alejamiento de sus hijos/as” (Instituto Nacional de Derechos Humanos-INDH, 2014, pág. 133).

Por otra parte, también existe condiciones especiales que dificultan las relaciones entre PPL y los NNA, en el caso de la relación madre/hijo, se da el escenario de que existen inclusive grandes distanciamientos geográficos entre el lugar de reclusión de la madre y el domicilio del menor, ya que “solo algunas unidades penales tienen secciones femeninas, por lo tanto las mujeres deben ser privadas de libertad en lugares alejados de su domicilio. Así, las mujeres tienden a recibir

³² Según las estadísticas de la página de Gendarmería de Chile (GENCHI), a nivel nacional existen 139.053 personas privadas de libertad, de las cuales 123.698 son hombres y 15.355 mujeres, de las cuales en situación de reclusión efectiva (en recintos penales propiamente tal), el número es de 49.775 personas (subsistema cerrado).

menos visitas que los hombres. Esta situación acarrea negativas consecuencias, sobre todo en la relación con su familia y en especial con sus hijos e hijas” (Instituto Nacional de Derechos Humanos-INDH, 2014, pág. 137).

Cabe señalar que ambas situaciones, violan lo ratificado por Chile, a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos³³, mediante la Resolución 1/08 Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas³⁴, indica en su Principio XVIII reglas respecto al contacto con el mundo exterior: “Las personas privadas de libertad tendrán derecho a recibir y enviar correspondencia, sujeto a aquellas limitaciones compatibles con el derecho internacional; y a mantener contacto personal y directo, mediante visitas periódicas, con sus familiares, representantes legales, y con otras personas, especialmente con sus padres, hijos e hijas, y con sus respectivas parejas” (Organización de Estados Americanos, 2008).

³³ La CIDH es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) encargado de la promoción y protección de los derechos humanos en el continente americano. Está integrada por siete miembros independientes que se desempeñan en forma personal y tiene su sede en Washington, D.C. Chile firmó el tratado que consagraba su constitución el 22 de noviembre de 1969, sin embargo solo ratificó dicho tratado , el 21 de agosto de 1990.

³⁴ Según la propia resolución, su justificación de creación se basa en “la crítica situación de violencia, hacinamiento y la falta de condiciones dignas de vida en distintos lugares de privación de libertad en las Américas; así como la particular situación de vulnerabilidad de las personas con discapacidad mental privadas de libertad en hospitales psiquiátricos y en instituciones penitenciarias; y la situación de grave riesgo en que se encuentran los niños y niñas, las mujeres, y los adultos mayores reclusos en otras instituciones públicas y privadas, los migrantes, solicitantes de asilo o de refugio, apátridas y personas indocumentadas, y las personas privadas de libertad en el marco de los conflictos armados”.

4.5 Caracterización de la política de protección de menores vulnerados en sus derechos en Chile.

Según Contreras, Rojas y Contreras (2014), la política del sistema de protección de derechos para los menores de edad que hayan sufrido vulneración de los mismos en Chile, se caracterizaría en su actual configuración a partir de la ratificación de la Convención Sobre los Derechos del Niño³⁵, la cual produce una transformación en la noción de infancia, que pasa de pensar en el NNA como objeto de protección a concebirlo como sujeto de derecho en el ejercicio gradual de ellos.

A nivel internacional, este cambio de paradigma implica una transformación en el rol del Estado pasando de uno tutelar a uno garante, lo cual exige transitar desde un enfoque de carencias hacia uno que sea garante de los derechos, lo cual se traduce en los siguiente cambios.

³⁵ Chile, ratificó la Convención de derechos del niño el día 14 de Agosto de 1990.

Figura N° 7: Comparación entre el enfoque de necesidades, en relación al enfoque de derechos.

| PERSPECTIVA DE NECESIDADES | PERSPECTIVA DE DERECHOS |
|--|--|
| Centrado en la caridad privada. | Centrado en la responsabilidad pública, política, moral y legal. |
| Carácter voluntario. | Carácter obligatorio. |
| Trata fundamentalmente los síntomas. | Trata fundamentalmente las causas. |
| Establece jerarquía en la satisfacción de las necesidades. | Los derechos no pueden dividirse, son indivisibles e interdependientes. |
| Las necesidades varían según la situación, el individuo y el entorno. | Los derechos son universales, los mismos para todos y en cualquier lugar. |
| El objeto es la satisfacción de las necesidades, independiente del sujeto. | El sujeto se empodera en función de exigir sus derechos. |
| La determinación de las necesidades es subjetiva. | Los derechos se basan en estándares universales, objetivados. |
| Desarrolla perspectiva de tiempo de corto plazo y metas parciales. | Desarrolla perspectiva de tiempo de largo plazo y define metas totales. |
| Se centra en la provisión de servicios. | Se centra en la responsabilización de los derechos en todos los grupos humanos (decididores, adultos, padres y niños). |
| Dispone de un enfoque específico de trabajo focalizado en ciertos tipos de población. | Dispone de un enfoque de trabajo integral. |
| Los gobiernos deben responsabilizarse, pero no tienen obligaciones definidas. | Los gobiernos tienen obligaciones morales y legales en todos sus niveles. |
| Los niños y niñas participan con el objeto de mejorar la prestación de los servicios. | Los niños y niñas son participantes activos por derecho. |
| No todos los niños son beneficiarios de las prestaciones de servicios. Tendencia a la focalización y exclusión de algunos niños. | Todos los niños y niñas forman parte del logro de metas globales. |
| Instituciones con metas propias. No existe un propósito global unificado. | Todos los niños y niñas tienen los mismos derechos a desarrollar su potencial a plenitud. |
| Ciertos grupos de profesionales y técnicos tienen la especialización para satisfacer las necesidades de los niños. | Todos los adultos, niños y adolescentes, pueden desempeñar un rol en el logro o aplicación de los derechos de la población infantil y adolescente. |

Fuente: Save The Children (2002).

En el caso chileno, si bien hoy ostenta un régimen con un Estado de carácter subsidiario, aún mantiene una lógica en la cual la familia es un objeto de preservación. No obstante, los grupos que deben ser protegidos por la familia muchas veces quedan en una situación de vulnerabilidad e invisibilización.

En el caso de Chile, la Ley de Menores 16.618 constituye uno de los instrumentos en política de infancia, otorgando vigencia a concepciones que datan del año

1967. Por otro lado, la existencia de Chile Crece Contigo (2009)³⁶, se enfoca en gestionar las acciones y prestaciones sociales ejecutadas por el Estado hacia la población más vulnerable.

Pese a la multiplicidad de leyes en esta materia³⁷, según lo señalado por Contreras, Rojas y Contreras (2014), Chile aún demuestra rezago en su marco legal, debido a que este se encuentra desactualizado desde los parámetros de la Convención.

Sin embargo, en pos de subsanar dicho déficit, en marzo del 2014 la Presidenta Bachelet firmó el decreto que crea el Consejo Nacional de la Infancia, el cual busca coordinar a las diferentes instituciones y sectores del Estado para la construcción de políticas en materia de derechos de la infancia y la adolescencia; pretendiendo pasar desde una mirada asistencialista a una visión de NNA como sujetos de derechos.

Como se ha dicho, se puede constatar la percepción de la ausencia de una política de infancia. Esto no niega la existencia de intervención en niñez y adolescencia, no obstante, se adolece de una política articuladora a la cual identificarse. Esta falta de identificación se ve plasmada en las diversas perspectivas sobre infancia e intervención con que los actores operan, lo cual dificulta el establecimiento de sinergia; tendiendo a primar los mandatos institucionales propios de cada sector. De este modo, los programas que se

³⁶ Es uno de los principales componentes del Sistema de Protección Integral a la Infancia, cuya misión es acompañar, proteger y apoyar integralmente a todos los niños y sus familias. Este acompañamiento se hace efectivo desde el primer control de gestación en el sistema público de salud, y se extiende hasta que ingresa a pre kínder. La incorporación al sistema es automática, y se realiza a través del primer control de embarazo en un consultorio. Ofrece prestaciones universales, a las que todos pueden acceder, y otras focalizadas, orientadas a familias vulnerables que cuenten con Ficha de Protección Social (FPS).

³⁷ Según Contreras, Rojas y Contreras (2014), el sistema de leyes en materia de protección de menores, está integrada por: Ley de Menores N° 16.618 (1967), Ley de creación del sistema de primera infancia N°20.379 (2009), Ley de régimen de Subvención del Servicio Nacional de Menores N°20.032 (2005) y Ley de violencia intrafamiliar N°20.066 (2005).

reconocen más directamente relacionados con la política en infancia son los de SENAME³⁸ y Chile Crece Contigo. Los demás sectores responden principalmente a la política de su área.

En esa línea es necesario mencionar, que en general los programas de protección de derechos de la infancia persiguen objetivos focalizados. Los cuales se orientan a la reparación o restitución de derechos. La excepción la constituye el programa Chile Crece Contigo (con perspectiva de prevención y desarrollo psicosocial del niño) y las acciones del sector Salud (donde las prestaciones son tanto focalizadas como universales).

En relación a la población objetivo, los programas chilenos centran la definición de su población objetivo fundamentalmente en el NNA a partir de dos variables: rango de edad y tipo de vulneración que los afecta. Así, a mayor edad se enfatizan los programas reparatorios y la especificidad de los mismos, lo cual no necesariamente ocurre al considerar toda la oferta programática existente en Chile para infancia y adolescencia.

En el ingreso a los programas nacionales, existen tres vías generales: por acceso universal, por demanda espontánea, y por identificación y/o derivación de otros programas o instituciones. Las formas más comunes son estas dos últimas. Respecto al egreso, se determina que los sujetos de intervención cumplen con el requisito de salida del programa en base al cumplimiento del tiempo de duración estipulado para la intervención. Sin embargo, también se establecen criterios de éxito para el egreso.

En la mayoría de los programas las acciones se centran en el desarrollo de competencias parentales, apoyo social especializado, acceso a servicios mediante la activación de la red local y/o reparación de la funcionalidad de la familia, para la recuperación de sus roles de protección y cuidado. En general, la forma de intervenir con familias pareciera responder a una perspectiva desde los modelos

³⁸ El Servicio Nacional de Menores (SENAME) es un organismo gubernamental, se encarga de la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, y de jóvenes entre 14 y 18 años ante el sistema judicial.

de competencias parentales. Cabe señalar, que pueden existir posibilidades de brecha entre los discursos de los encargados a nivel central y la de los operadores que realizan la intervención directa de los programas, la que podría estar provocando esta distancia entre ambas miradas.

La evaluación de todos los programas nacionales se da principalmente por el seguimiento de indicadores, lo que se inscribe en la lógica de evaluación de resultados. Los indicadores establecidos son diversos y, en general, se utilizan aquellos de eficacia y economía.

CAPÍTULO 5: ANÁLISIS Y RESULTADOS.

En el presente capítulo se desarrollará un análisis detallado respecto a las interrogantes principales que han motivado la presente investigación, reflejando los principales resultados del trabajo de la revisión bibliográfica sobre el tema y las entrevistas realizadas a actores claves, los cuales se detallan a continuación

5.1 Análisis sobre el grado de cobertura del Programa “Abriendo Caminos” en la comuna de La Pintana.

Cabe destacar que a nivel general existen discrepancias importantes respecto al nivel de cobertura del programa en el ámbito local, lo anterior se puede graficar en el contraste de algunas de las expresiones más relevantes respecto esta temática señalada por los actores claves entrevistados.

Tabla N° 3: Apreciaciones destacada respecto al Grado de Cobertura del Programa “Abriendo Caminos” en la Comuna de La Pintana. (Ver Anexo N° 8)

| Apreciación destacada sobre aspectos de cobertura | Cargo Actor Clave e Institución que representa |
|--|--|
| “Yo al menos la cobertura, la encuentro básica, y en la práctica, considero que eso es bajo porque La Pintana es la segunda comuna con más egresos carcelarios. Entonces si el foco está orientado, a las familias con un familiar significativo privado de libertad, es baja la cobertura”. | Actor A |
| “Yo creo que el nivel de cobertura del programa es bajo, de verdad que debería ser mucho mayor, pero en términos estrictos no alcanza el presupuesto nacional, el presupuesto es tan bajo que abarcamos la verdad nada, muy poquito”. | Actor C |
| “Entonces, si bien es cierto cuarenta niños, niñas y jóvenes no es una cobertura baja considerando los montos asociados y el recurso humano considerado para esa | Actor D |

| Apreciación destacada sobre aspectos de cobertura | Cargo Actor Clave e Institución que representa |
|--|--|
| cobertura, está en equilibrio”. | |
| “A nivel nacional no tengo idea tampoco cómo se establece, porque como te digo nosotros como gendarmería el convenio que tenemos, entregamos los listados de las personas privadas de libertad condenadas (no imputadas) que tengan hijos. El filtro lo hace el Ministerio de Desarrollo Social”. | Actor E |
| “Imagínate que nosotros tenemos 2500 cupos a nivel nacional y sabemos que solo hijos de privados de libertad hay 43000 niños. Si tú haces un estimado esos son hijos y sabemos, porque son los datos que nos entrega gendarmería, pero cuando tú abres eso a adulto significativo, tenemos una población objetivo más a 70000 niños. Entonces, los 2500 que tenemos nosotros igual resultan ser marginales respecto al potencial al cual se pudiese atender. O sea, la gravedad de la problemática social” | Actor F |

Fuente: Elaboración Propia.

Como se puede apreciar en el cuadro precedente, a nivel general por parte de los actores claves, se manifiesta que el nivel de cobertura del programa “Abriendo Caminos” en la comuna de La Pintana, es de carácter insuficiente. Lo anterior, es compartido transversalmente por casi todos los entrevistados, a pesar de que señalan causas diferentes respecto al origen a esta problemática, ya sea de carácter netamente financiero y/o una crítica respecto a los lineamientos técnicos de determinación de la población a atender.

No deja de llamar la atención, que la única opinión disímil en esta temática, sea manifestada por la entidad ejecutora del programa en la comuna, lo anterior se puede deber, a que consideran que dentro de la cantidad de recursos materiales y humanos con los que cuentan actualmente, la cobertura es acorde a dicha

realidad, o bien también a una defensa de su trabajo en término de levantamiento de cobertura, ya que como veremos posteriormente, realizan un labor en esta materia.

A su vez, también se observa que existe desconocimiento por parte de los actores encargados de la metodología determinación de la cobertura del programa, tanto en la zona en comento, como a nivel nacional, de la distribución de estas (en términos de cantidad y/o de proceso de determinación de cobertura para las diferentes zonas). Tal como se hace patente en la aseveración señalada por el funcionario de Gendarmería de Chile, entrevistado para estos efectos. Lo anterior, es un esbozo de un síntoma que se manifestará recurrentemente en este apartado, y es que no existe una integración de información y coordinación entre las distintas instituciones y/o entidades que juegan algún rol, en la etapa de determinación de cobertura del programa, situación que tal como se detallará posteriormente, también se replica en otros ámbitos del mismo.

Desde el Nivel Central³⁹ del Ministerio de Desarrollo Social, el actor clave entrevistado (Ver Anexo N°8) hace patente esta situación, y en la línea de lo indicado en capítulos anteriores se refleja que desde una perspectiva de proyección de la problemática y un posible número de NNA afectados por la situación de tener un “adulto significativo” privado de libertad, lo cual en base a sus estimaciones, el grado de cobertura anual de los niños afectados por esta condición sería alrededor del 3%.

Por ende, a nivel general se puede aseverar, que en base a lo señalado por algunos de los actores claves en comento, es que el programa en cuestión no cumple con uno de los elementos fundamentales del llamado “cubo de cobertura” (Kutzin,2013) y es que al menos el eje de población, no sería de carácter significativo dentro de la problemática a resolver, lo cual supondría que el programa no tendría un impacto importante respecto a la población potencial que

³⁹ Entiéndase por Nivel Central, al Ministerio de Desarrollo Social propiamente tal, considerando sus dos subsecretarías correspondientes: Evaluación Social y Servicios Sociales, respectivamente.

podría atender y por otra parte no sería sostenible en el tiempo, ya que las estrategias de intervención que son la clave del entendimiento del programa social como sistema, estarían definidas y diseñadas en su prestación, para una población objetivo, que como se ha señalado anteriormente por parte de los actores entrevistados, es de carácter insuficiente.

Lo anterior, se refrenda con aspectos más específicos sobre la temática de cobertura, los cuales serán detallados a continuación.

5.1.1 Análisis de la metodología para determinar la cobertura del programa “Abriendo Caminos”.

Según la opinión de los actores claves existen deficiencias en la determinación de la población objetivo del programa, las cuales radican en varios elementos.

Uno de ellos por ejemplo, es la tipología de que se entiende por la población afecta a la iniciativa por parte de las distintas instituciones que se encargan de la determinación de la cobertura, es totalmente diferente, y se manifiesta desde los primeros procesos de determinación de la población objetivo.

En este sentido, se señala que “nos ha costado entender el programa es cuando ellos describen el adulto significativo a la persona privada de libertad. La definición de adulto significativo nunca la hemos compartido”. (Actor E, 2017).

Es más ante la interrogante directa, sobre quienes entienden como “adultos significativos”, un actor indica que “Para nosotros son los padres. Y hemos tenido una apertura como Gendarmería en términos de que puede ser un abuelo, puede ser un tío, alguien que lo ha criado cachai... entonces nos cuesta porque adulto significativo, claro, la palabra es amplia, pero para nosotros en un sistema que es súper estructurado es el padre o la madre” (Actor E, 2017).

Lo anterior, contrasta con lo señalado por el representante de la SEREMI Metropolitana del Ministerio de Desarrollo Social, ya que a su juicio, ellos deben para realizar una determinación de la población objetivo que debe ser incluida en el programa en comento, e ir más allá de lo establecido en el diseño metodológico,

es más señalan lo siguiente: “El nivel central, entrega una nómina en base a lo señalado en lista de Gendarmería de las personas que están condenados en un medio cerrado, y que dicen contar con un hijo/a, por lo cual una gran cantidad de casos, donde hay un “adulto significativo” no necesariamente padre y/o madre, por lo cual tomamos contacto con el área de educación, también los ejecutores nos ayudan a levantar la cobertura, porque si bien la ley dice que el componente eje quien debe levantar la cobertura, creemos que el mejor que puede hacerlo es el ejecutor, porque luego hace el acompañamiento y continúa los dos años con la familia” (Actor C, 2017).

En este sentido, como se desprenden de las palabras del actor entrevistado en comento, desde el propio organismo metropolitano del Ministerio de Desarrollo Social, se debe realizar un trabajo adicional y complementario al realizado por Gendarmería de Chile, en la determinación de la población objetivo a atender, trabajo que por lo demás responde a una situación donde la labor realizada por GENCHI, respecto a la consulta a las personas privadas de libertad, en relación a los menores de edad en sus hogares, es de cariz auto declarativo por parte de los reclusos, los cuales solamente señalan lo anterior en la condición de que sean padres/madres de menores de edad, obviando cualquier otra relación respecto a menores de edad que formen parte de la dinámica familiar (sobrinos, hermanos, nietos, etc).

Sin perjuicio de lo anterior, no se aprecia una crítica respecto a la determinación de población objetivo preliminar realizada por Gendarmería de Chile, es más se menciona que “Ahora bien respecto al caso de gendarmería, yo no veo su caso como deficiencia porque siempre es auto declarativo, en realidad es lo que hay”. (Actor C, 2017).

Por ende, se hace visualiza el desconocimiento respecto a cómo cada institución entiende en primera instancia lo que sería un adulto significativo. Desde la SEREMI Metropolitana, no se refleja un conocimiento real de que en realidad quizás la lógica de que desde Gendarmería de Chile, el listado de potenciales beneficiarios del programa, esté sesgado por la condición de padre y/o madre, y

no responde a información declarada directamente por las personas privadas de libertad (PPL), sino que también a un visión institucional por parte la entidad encargada de los recintos penitenciarios a nivel nacional, sobre que es un adulto significativo. Esto, puede generar brechas de cobertura a nivel local y nacional, las cuales intentan ser subsanadas a través de las distintas acciones señaladas antes.

Cabe agregar, que dicha labor también se externaliza las entidades ejecutoras, lo cual responde no a una directriz establecida formalmente, sino más bien a esfuerzos particulares por cada zona, como una forma de disminuir esta posible “brecha” existente con la metodología señalada con anterioridad.

Dicha metodología, muestra variabilidad en el establecimiento de la misma a lo largo del tiempo, es más, la propia entidad ejecutora en la zona, nos ha revelado los cambios que han existido en este punto, ya que “Inicialmente el ministerio contrataba profesionales externos por un periodo de uno a dos meses, que levantaban cobertura.....posteriormente, hasta esta última ejecución que es la que estamos hablando, eso se ha ido modificando. La segunda digamos, cobertura, se levantó de manera mixta entonces eran equipos del ministerio. Ya no profesionales externos sino que equipos del ministerio, del ingreso ético familiar y tú sabes que tiene tres programas que corresponden a ese tipo de actividad. Ayudaron a levantar cobertura eh, de manera coordinada y complementada con equipos ejecutores, en este caso con nosotros” (Actor D, 2017).

En este sentido, según lo señalado desde el Nivel Central del Ministerio de Desarrollo Social, existen dentro de la metodología de incluir a los ejecutores en la metodología de cobertura, no un comportamiento o práctica estándar, sino que más bien disímiles, ya que “Lo que sí hay es que hay formas de llegar a las familias que son distintas. Algunos equipos en alguna región hace visita a las cárceles, en otras regiones van a visitar a las familias, en otras hacen mucho trabajo intersectorial, entonces, no sé, el consultorio pesquisa, le entrega la información. Pero más bien es la estrategia que cada región que cada ido mirando que le resultan” (Actor F, 2017).

A su vez, no solamente el rol recae única y exclusivamente en los actores involucrados nombrados con anterioridad, sino que se han integrado otras instituciones a la lógica de determinación de cobertura, ya que por ejemplo “A partir de este año SENAME también nos está entregando una lista: los jóvenes mayores de 18 que están cumpliendo condena en centros cerrados del SENAME y que tienen hijos. Y a ellos también los estamos incorporando. Entonces, una vez que se tiene ese listado, se distribuye territorialmente y los equipos de la SEREMI, hacen el contacto con la familia en el territorio” (Actor F, 2017).

Referente a estos puntos, es necesario hacer un paréntesis para referirnos a que ya a nivel de cobertura, se aprecia decisiones por parte del Estado, que van en la línea de la Nueva Gestión Pública (NGP), en lo relacionado con la externalización progresiva de la determinación de cobertura del programa social en comento, al incluir dentro de esta acción, ya no solamente a sus propios organismos técnicos, sino que también a entidades de carácter privado. Lo anterior puede ser visualizado desde este paradigma, como una forma de subsanar la incapacidad de las entidades del Estado involucradas y de poder determinar efectivamente la población a atender.

En la misma línea, organismos especializados en la materia han señalado que las diferencias existentes respecto a la metodologías y por ende a las cifras globales de cobertura entre las diferentes instituciones, pueden deberse a elementos como “la estimación de cobertura que realiza Mideplan (actual Ministerio de Desarrollo Social) se hace en función de la población potencial y no de la población objetivo” (Dirección de Presupuestos, 2011).

A nivel general, se aprecia unas concepciones diferentes en esta temática, que en gran medida se puede entender por como las instituciones involucradas en el proceso de cobertura entienden cada una de ellas, o sea, las condicionantes para ser beneficiario del programa.

Dicha diferencia de conceptos, contradice otro de los pilares fundamentales del “cubo de cobertura” (Kutzin, 2013), y es que a raíz de lo señalado anteriormente,

se aprecia que no existe una adecuada determinación en términos de definición, de lo que se entiende por población objetivo a nivel de este programa social.

A su vez, desde la Dirección de Presupuestos (2011), hay algunos criterios específicos de focalización respecto a la cobertura que el programa no contempla y que impactan directamente en la cantidad de personas que abarca el mismo, tales como:

- 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). Esta es una opción práctica, pero compleja. Práctica porque en la medida en que los ejecutores definan el tipo de intervención que más les acomode es de esperar que su gestión sea más eficiente; compleja porque impide cautelar el cumplimiento de posibles prioridades o lineamiento estratégicos vinculados con otras decisiones de política. Por ejemplo, la intervención preferente en un territorio con altos niveles de delincuencia, el apoyo a la situación de la población carcelaria ingresada en algún centro penitenciario particular, el abordaje integral de los problemas de pobreza y vulnerabilidad de una comuna, entre otras.
- Los criterios de selección requieren de mayor precisión, dado que son los propios ejecutores los que toman contacto con un número acotado de familias, hasta cumplir con la cuota de beneficiarios comprometida. Ello conlleva un riesgo claro, y es 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.
- Cabe señalar que 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.

Complementando el punto anterior, esto va a la par de lo señalado por la entidad ejecutora en la comuna de La Pintana, según la cual una de las deficiencias en la metodología de estimación de cobertura (que sin embargo ha sido empezado a ser considerado como un elemento a resolver), ya que “hay una sugerencia para la diferenciación de rangos etarios desde el ministerio. Y desde los equipos nosotros también establecemos esas diferencias que tienen que ver básicamente con el ciclo vital, fundamentalmente pero también con los contextos de vida porque no es lo mismo tener 10 años en la población El Castillo que tener 10 años en Peñalolén alto, o en un sector acomodado”. (Actor D, 2017).

En síntesis, es posible aseverar que respecto a la determinación de beneficiarios a atender por parte programa, a raíz de todo lo anteriormente expuesto la metodología implementada tiene falencias, que afectan el número real de cobertura del mismo, y el cumplimiento de los objetivos de la iniciativa en cuestión.

5.1.2 Análisis respecto a la suficiencia de la cobertura del programa, respecto a los objetivos propuestos.

Respecto a la interrogante, si el nivel de cobertura del programa “Abriendo Caminos” permite el cumplimiento de los objetivos propuestos a nivel general, en base a lo señalado por los actores claves, se puede aseverar que el nivel de cobertura del programa, perjudica el cumplimiento de los objetivos generales del “Abriendo Caminos”.

Es más desde el propio Ministerio de Desarrollo Social, se asevera que “la cobertura que tienen en La Pintana, es muy bajita, imagínate que son 40 casos para La Pintana y 40 para El Bosque” (Actor C, 2017).

Sin perjuicio de lo anterior, la propia entidad ejecutora no tiene la misma visión que la SEREMI de la cartera de Desarrollo Social, ya que “si bien es cierto que cuarenta niños, niñas y jóvenes no es una cobertura baja considerando los montos

asociados y el recurso humano considerado para esa cobertura, está en equilibrio” (Actor D, 2017).

Este mismo juicio, se comparte por parte de otro actor clave, el cual ante esta interrogante, señala que “Sí. Lo que pasa que como la cobertura es anual y el programa es de 24 meses, de repente tenía como tope así como... imagínate que recién estamos con 2017... Terminando la cobertura 2016, o sea perdón 2015. 24 meses. Ya partiendo el 2016 ya tenía hasta el 2018. El 2017 hasta el 2019. Entonces tenía un flujo constante”. (Actor E, 2017).

En este sentido, ambos actores basan fundamentalmente su respuesta en que en razón de la realidad de recursos y metodologías utilizadas, las coberturas para la zona, si responden al cumplimiento de nivel general del programa.

Sin embargo, no consideran la existencia de las deficiencias metodológicas de la determinación de población objetivo, por lo cual su visión podría pasar por alto el proceso de determinación de la cantidad de beneficiarios.

Por otra parte, lo señalado desde la Secretaría Regional Metropolitana del MDS, es refrendado por la apreciación de expertos en esta materia, que respecto a este punto señalan que “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. Este afecta directamente en el alcance del programa público y de otras políticas sociales” (Hormazábal, 2012, pág. 63).

En esta misma línea, se señala respecto a la cobertura, que un elemento que determina el nivel de esta, serían “los recursos principalmente. El MIDESOC tiene esta política social dirigida a estos niños, no hay ningún otro programa, ningún otro servicio que trabaje desde el estado con esta población. De hecho es el único programa a nivel latinoamericano que trabaja con estos niños. Y también es un programa relativamente nuevo, entonces en el fondo nosotros todos los años lo que hacemos es pedir a hacienda más presupuesto para tener más cobertura. Pero es un programa caro igual, porque requiere un nivel de especialización, requiere un contingente profesional importante para poder atender todas las

necesidades de los niños. Entonces, del 2012 hasta esta convocatoria en 2017 hemos estado todos los años en 2500 y estamos dando la pelea porque eso se aumenta, sobre todo considerando que hay un potencial de 70000 niños” (Actor F, 2017).

En ese sentido, las dificultades de cuantificación de la población objetivo y sus correspondientes efectos sobre el alcance del mismo (entendiéndose este principalmente en términos de impacto sobre la problemática social, a la cual atañe la intervención en comento), generan que las estrategias de intervención estén diseñadas en base a una población que no representaría la realidad de la problemática, y por ende ya existiría una falencia respecto del proceso primario que sería la determinación del volumen de beneficiarios, y por ende su respectivo efecto sobre el funcionamiento sistémico de la iniciativa.

5.1.3 Análisis respecto a la relación existente entre el rol de las diversas instituciones involucradas, en relación al cálculo de la población objetivo.

Relativo al rol que se le asigna a las entidades encargadas de la determinación de la población objetivo del programa, existe casi unanimidad en afirmar que es de carácter fundamental. Es más, como se ha señalado con anterioridad, algunas instituciones, van más allá de sus propias atribuciones en términos formales y colaboran en la determinación de la población objetivo del programa, como una forma de intentar acortar las posibles brechas de información existentes entre lo planificado por la iniciativa y la dimensión real de la problemática.

Lo anterior, responde a la necesidad de establecer una cobertura adecuada según la caracterización de los beneficiarios del programa, que en esfuerzos individuales de cada institución u organización, son insuficientes para una determinación población objetivo acorde con la realidad local, ante lo cual se genera acciones de cooperación, coordinación e integración de la información por parte de diversos actores involucrados.

Por ejemplo, de la secretaría regional de la cual depende esta iniciativa, se señala que “el rol que nos asignamos nosotros, es uno que por ley tenemos que hacer

cumplir de la mejor forma, por eso tenemos que buscar más allá de la lista que da Gendarmería, porque queda corta” (Actor C, 2017).

Sin perjuicio de lo anterior, no todas las instituciones comparten dicha visión, es más desde Gendarmería de Chile, se aprecia que su interés y/o conocimiento respecto a la cobertura del programa es menor (en términos comparativos con el resto de los actores involucrados), lo cual se afirma a raíz de que “A nivel nacional no tengo idea tampoco cómo se establece, porque como te digo nosotros como gendarmería el convenio que tenemos, entregamos los listados de las personas privadas de libertad condenadas (no imputadas) que tengan hijos. El filtro lo hace el Ministerio de Desarrollo Social” (Actor E, 2017).

Situación similar ocurre a nivel del gobierno local, en el cual se aprecia un desconocimiento respecto de la propia cobertura del programa en la comuna, ya que mientras tanto la entidad ejecutora como desde el organismo descentralizado del MDS a nivel metropolitano, se señala que son cuarenta los NNA que son parte de la iniciativa al año 2017, desde la municipalidad se asevera que son solo diecisiete.

Por el contrario, desde el Nivel Central del Ministerio de Desarrollo Social como principal institución que desarrolla el programa, no escatima en describir el proceso de definición metodológica de ingreso del menor al programa, porque “lo que se determina en esa elegibilidad es que efectivamente yo estoy afectado por esa situación y para eso nosotros definimos 5 criterios que se tienen que cumplir y se tienen que cumplir por lo menos 3 para que ese profesional que es el que hace la visita determine que efectivamente esta familia pueda acogerse al programa ¿sí? Entonces, no me acuerdo del detalle de los 5 que la persona privada de libertad haya sido el sostenedor económico de la familia, que la persona privada de libertad haya tenido ciertas responsabilidades de cuidado con el niño, que haya sido su apoderado o que haya sido su tutor en un consultorio, etc. Que el niño se haya visto socioemocionalmente afectado por la privación de libertad, presentando conductas disruptivas en la escuela o con el grupo de pares ¿sí? en el fondo nosotros queremos que esta prestación llegue efectivamente a los niños que la

necesitan ¿sí? O sea, yo, cualquier, tú, yo, cualquiera puede tener una familiar privado de libertad pero no necesariamente eso va a ser un hito de tu vida”. (Actor F, 2017).

Sin perjuicio de lo anterior, de lo que se desprende hasta ahora muchas entidades no demuestran conocimiento e integración de la información entre las diversas instituciones respecto al rol que juegan en la determinación de cobertura, lo cual da a entender que acciones de intersectorialidad⁴⁰ entre los diferentes actores que tienen un rol y/o que están afectos de alguna manera a esta iniciativa son escasas, lo cual rompe con uno de los elementos vitales de la suficiencia del mismo en el contexto de un aparataje estatal cuyo paradigma de funcionamiento es la Nueva Gestión Pública, principalmente en este punto generándose una “cultura del aislamiento” sobre este elemento, al desconocer el rol que juegan las instituciones en la materia, e ignorar el cariz de los procesos en el ámbito de determinación de la cobertura que realizan los otros actores involucrados.

5.2 Análisis del desarrollo de productos del Programa “Abriendo Caminos” en la comuna de La Pintana.

Cabe destacar que a nivel general existen opiniones similares respecto al logro del desarrollo de productos de esta intervención, lo anterior se puede graficar en el siguiente cuadro resumen, de las expresiones más relevantes respecto esta temática señalada por los actores claves entrevistados.

⁴⁰ La intersectorialidad, en este caso, se refiere en primera instancia a la relación entre diversos sectores gubernamentales. (Cunill-Grau,2014).

Tabla N° 4: Apreciaciones destacada respecto desarrollo de productos del Programa “Abriendo Caminos” en la comuna de La Pintana. (Véase Anexo N°8)

| Apreciación destacada sobre el desarrollo de productos | Cargo Actor Clave e Institución que representa |
|--|--|
| “Dependen mucho del trabajo del profesional, si este se involucra mucho con la intervención y que también esté preparado técnicamente”. | Actor A |
| “En la actualidad ha desarrollado el programa según las normas técnicas y los aspectos financieros, pero no me voy a referir en detalle al caso, porque en estos momentos estamos en concurso público, y en estos momentos hoy día, están participando del concurso público” | Actor C |
| “Nosotros no entregamos servicios psicosociales, dentro de la estructuración laboral nosotros somos trabajadores de las ciencias sociales. No establecemos servicios psicosociales. Lo que nosotros hacemos es facilitar procesos de cambio y de empoderamiento en los sujetos para la mejora y bienestar” | Actor D |
| “Yo he tenido experiencia con las ONG bastante buenas,... yo creo que tiene que ver con los compromisos, las condiciones, los ejecutores” | Actor E |
| “La entidad ejecutora es la que hace acompañamiento psicosocial, las visitas organizan la estrategias, determinan las temáticas, determinan las temáticas. Es el brazo articulado del ministerio en el territorio, o sea nosotros apostamos a que nuestros equipos van a implementar el programa dentro de los marcos” | Actor F |

Fuente: Elaboración Propia.

En síntesis, de las declaraciones emitidas por parte de los actores claves se señala que respecto al desarrollo y prestación de productos en términos generales son suficientes, tal como se encontrarían diseñados y que en gran parte el impacto del desarrollo de los servicios del programa “Abriendo Caminos”, recaería en el cariz de la prestación de la entidad ejecutora (en el caso de la comuna de La Pintana, sería la Fundación Cristo Vive).

Sin embargo, dicha visión contrasta con el explicitado por entidades especializadas en materia de evaluación de programas, ya que respecto a los productos se señala que “son insuficientes para el logro del propósito y para abordar la evolución del Problema que exige una mirada multidimensional del Problema, en donde ya no sólo se revisten aspectos psicosociales, e intrafamiliares, sino también comunitarios o barriales y con la persona privada de libertad. De acuerdo de recomendaciones realizadas por la DIPRES, año 2011, al estudio de Galerna, año 2014 y de los resultados del Piloto UDP 2013, se constata la necesidad por una parte, de incluir a la persona privada de libertad en el programa, en vista a proteger el vínculo, principalmente en los casos que este vínculo es favorable al desarrollo de los niños y adolescentes, evitando así la ruptura y sus consecuencias traumáticas y por otra, incorporar al diagnóstico y estrategia, factores contextuales y recursos comunitarios, dada la exclusión y estigmatización social, así como el debilitamiento de las redes sociales que viven tanto las familias como los niños del Programa” (Senado de la República, 2016).

A su vez, existen críticas respecto a la estabilidad de los profesionales a cargo prestación de servicios, ya que es una constante que “los beneficiarios directos (niños, niñas y adolescentes)...aunque valoran el trabajo con los tutores, demandan más frecuencia en las visitas y evalúan como poco pertinentes las actividades dirigidas a los adolescentes. Comparten con sus cuidadores la crítica a la rotación en los equipos profesionales, por la falta de continuidad del trabajo que ello implica” (Dirección de Presupuestos, 2011, pág.45).

Por otra parte, respecto a la provisión periódica de los diversos servicios que entrega el programa, es menester mencionar que a pesar de la existencia de una

planificación en la realización de las distintas acciones que contempla dicha iniciativa, esta se ve afectada por factores externos. En este sentido, se señala respecto a la provisión de servicios que “no es digamos un proceso continuo porque si bien es cierto uno planifica verdad, pero hay situaciones de vida que hacen que a veces no puedas atender a las señoras, la señora no puede atenderte porque la desalojaron y entonces tiene que resolver una situación inmediata o porque balearon a su hijo y entonces... y frente a todas esas situaciones se hace el acompañamiento. Entonces son situaciones bastante variadas para poder digamos tener una mirada más homogénea respecto de los productos” (Actor D, 2017).

En este sentido, y en base a lo señalado por parte tanto de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) por como desde la Entidad Ejecutora, en la práctica el desarrollo de productos no cumple con dos características elementales que, es que por una parte la/las prestación(es) no siempre se proveen en términos de lo que a priori estaba programado para la población del lugar en cuestión (comuna de La Pintana) y que en términos de calidad de la oferta disponible para los NNA afectos a intervención, esta no siempre reflejaría un impacto directo sobre la calidad de vida de los beneficiarios.

A su vez, es menester señalar que tampoco abarca uno de los efectos colaterales asociados a que alguno/s de los adultos significativos del menor sea recluido, y es el efecto sobre las condiciones socioeconómicas del hogar donde se desenvuelve el menor. En ese sentido, el programa no ha adoptado y/o provisto alguna prestación enfocada en la solución de este problemática, tal como si se ha generado en otras latitudes del mundo.⁴¹

Por otra parte existe un cuestionamiento respecto de la concepción de los servicios que prestan como entidad, es más ellos señalan que bajo una lógica del

⁴¹ En Brasil, por ejemplo “la ley nº 8213 de 1991, establece planes de beneficios de la Previsión Social, prevé la asignación de un Auxilio de Reclusión para los hijos/as dependientes legales de los/as encarcelados que al momento de su detención tuvieran un empleo formal por el que aportaran a la seguridad social” (Saavedra, Lappado, Bango, & Mello, 2013, pág. 25).

enfoque de derechos, hablar de prestación de productos y/o servicios hacia las familias sería contraproducente, principalmente porque se adjudican un rol de cambio social a través de las intervenciones, y que no solamente realizan sesiones de apoyo psicosocial como un conjunto de prestaciones definidas por programa, por el contrario hacen de su labor principal, la opción de generar procesos de cambio para el bienestar social.

En esa lógica, adoptan un postura de visualizar el programa como aquellos comprometidos con el cambio social (De Miguel Díaz, 2000), principalmente a través de la articulación del “tejido social”⁴² comunitario.

Al menos la visión de la entidad ejecutora respecto a la prestación de los servicios o “procesos de cambio y empoderamiento” (como ellos señalan), se enmarca a una perspectiva de visualizar a la intervención y la acción estatal dentro de una lógica de mejorar la calidad de vida de grupos de individuos marginalizados y estigmatizados (como sería los beneficiarios del programa en comentario), tendiendo acciones de equidad social, lo cual es una de las características principales de la Nueva Administración Pública (NAP).

En términos discursivos, misma apreciación es compartida desde la representante de la SEREMI Metropolitana, la cual señala que “yo el programa en términos de su diseño, como una mirada inclusiva, una mirada interpeladora al Estado, donde lo hace responsable desde un enfoque de derechos, la miro desde una responsabilidad social y también enfocada hacia quienes la ejecuta, estamos todos interpelados” (Actor C, 2017).

Sin embargo, en la práctica se señala que dicho enfoque de derechos sería una declaración discursiva, ya que “hay intentos por aproximarse al enfoque de derecho, yo observo y a nivel de equipo lo analizamos, a nivel institucional, con

⁴² Es el grupo de individuos que en su relación con el espacio construyen una cultura. Es decir, es un grupo de individuos en un lugar determinado que se identifican y se relacionan entre sí por medio de una forma de vida que han creado a partir de su participación en la construcción del espacio que habitan, y que por lo mismo pertenecen, apropian y transforman el espacio (Dágner Bernal, 2011).

otras ONG que están en el Abriendo Caminos, visualizamos y valoramos los esfuerzos por esta aproximación pero aún existe la sensación que es a nivel descriptivo, nominativo, no existe concretamente un aterrizaje desde la descripción de lo metodológico a lo concreto” (Actor D, 2017).

Ante lo cual, se genera una paradoja⁴³ respecto a la provisión de los servicios del programa, ya que por una parte pregona en su razón de ser un Estado comprometido con el resguardo del enfoque de derechos en materia de prestaciones sociales, sin embargo en términos metodológicos de la prestación de esta iniciativa, ya sea en términos de rol en el desarrollo de la intervención (como se verá posteriormente en punto de este apartado) o como ha señalado uno de nuestros actores claves, en términos del desarrollo de la intervenciones en concreto, tiene un rol de carácter subsidiario y tendiente a la tercerización de la prestación de servicio (tal como es el caso de la ejecución del programa “Abriendo Caminos), que no es congruente con el tipo de visión sobre la iniciativa en comento, y que se asemejaría en mayor medida a las características propias de una política de protección social, dentro de un marco de la Nueva Gestión Pública (NGP).

Cabe señalar, que no todas son características negativas en relación al desarrollo de la prestación de productos y/o servicios, es más un elemento destacado es la flexibilidad de las prestaciones en términos de adaptación al contexto de desarrollo, en esa línea se señala que “tenemos una metodología basal, también esa metodología es flexible en el sentido de poder incorporar ciertas variaciones respecto al territorio. No es lo mismo ejecutar un abriendo caminos en el alto bio bio que aquí en la RM, características territoriales, hay características incluso religiosas que requieren que ese equipo considere en el diseño esas características y trabaje ciertas estrategias que tienen un carácter más local. Pero en ese sentido nosotros trabajamos con una única metodología que es flexible que permite que se vayan incorporando estas distintas estrategias a nivel territorial.

⁴³ Unión de dos ideas opuestas que resultan contradictorias, pero que sin embargo pueden estar encerrando una verdad oculta

Entonces no es como un diseño estático. Es un diseño que en cada convocatoria y en virtud de las evaluaciones que vamos haciendo, vamos incorporando nuevas herramientas que sean más pertinentes que sean más pertinentes según las distintas necesidades que puedan tener los niños o los cuidadores” (Actor F, 2017).

Por ende, se puede rescatar la lógica de adaptabilidad de la iniciativa en comento, en relación a cada uno de los ambientes, en que se desarrollan las prestaciones del programa “Abriendo Caminos”.

Sin embargo, en términos generales en base a la evidencia recopilada y a algunas de las apreciaciones por parte de los actores claves entrevistados, es posible aseverar que el desarrollo y prestación de productos y/o servicios (o llamadas intervenciones psicosociales, como se ha señalado desde la entidad ejecutora del programa en la comuna de La Pintana), no permitiría el cumplimiento de los objetivos propuestos como iniciativa.

En ese sentido, se profundizará a continuación respecto al análisis de cada uno de los principales componentes (productos y/o servicios) que ejecuta el programa “Abriendo Caminos”.

5.2.1 Análisis respecto al componente “entrega de servicios de apoyo psicosocial y consejería a padres y/o cuidadores” del Programa “Abriendo Caminos”.

Al ser consultados los actores claves, sobre este producto contemplado en la intervención en comento, existe una valoración positiva de la importancia del mismo, principalmente ya que permitiría entregar herramientas efectivas a las familias cuidadoras de los menores de edad, que tengan algún adulto significativo privado de libertad.

Lo anterior, se grafica en lo señalado por uno de los actores claves entrevistados, el cual señala que “Me parece que es perfecto trabajar con los cuidadores, me

parece fantástico. De un día para otro tienes que hacer cargo. Los cuidadores son los abuelos, los tíos”. (Actor E, 2017).

En esa misma línea, desde la SEREMI Metropolitana del MDS, se señala que uno de los elementos fundamentales del programa en cuestión, es que “La metodología entrega una gama de herramientas a trabajar con las familias, dentro de eso están las competencias maternas” (Actor C, 2017).

Ahora bien, tal como se ha mencionado en páginas precedentes, la entidad ejecutora al ser consultada sobre el producto en comento, ha señalado su oposición al cariz de considerar este desde una lógica de entrega y/o provisión de un producto y/o servicio, sino que lo visualiza desde un enfoque totalmente diferente al cual se ha construido el programa en términos prácticos, ya que “nosotros no entregamos servicios psicosociales, dentro de la estructuración laboral nosotros somos trabajadores de las ciencias sociales. No establecemos servicios psicosociales. Lo que nosotros hacemos es facilitar procesos de cambio y de empoderamiento en los sujetos para la mejora y bienestar de los niños, las niñas, los jóvenes” (Actor D, 2017).

Lo anterior, revela una concepción totalmente diferente en la práctica que se tiene respecto a este componente, en relación a las manifestadas por los otros actores citados con anterioridad (Véase Anexo N° 8).

Por otra parte, según la Dirección de Presupuestos (2011), respecto a la provisión del servicio en comento, el 93% de los cuidadores señala sentirse entre muy satisfechos y satisfechos con la atención de los Consejeros Familiares.

En un sentido similar, sobre el cumplimiento de los objetivos generales del “Abriendo Caminos”, este servicio según lo indicado en estudios de evaluación de los diferentes componentes (2011), demuestra un desempeño que varía entre rangos regulares y buenos, en consideración de que en relación a dicho servicio “las CM tratadas en los niños entre 0 y 3 años se cumplen entre un 65,1% y un 91,6% y entre un 61,9% y un 87,3% en los niños entre 4 y 6 años” (Dirección de Presupuestos, 2011, pág.39).

Respecto a estas cifras, dicha institución señala que “estos resultados deben leerse con la misma cautela ya mencionada para valorar los resultados intermedios a nivel de propósito...si el porcentaje de cumplimiento de las CM ronda el 60% la evaluación de desempeño es regular; pero sí en cambio, es cercano al 90% la evaluación es buena” (Dirección de Presupuestos, 2011, pág.39).

A su vez, los indicadores de evaluación de desempeño sobre este producto no serían de carácter concluyentes, y se aprecia que existe falta de información respecto al análisis del producto en comentario (Ver Anexo N°5).

Por ende, solo se puede aseverar que el efecto del producto en cuestión sobre los objetivos generales del programa, es de carácter intermedio y/o relativo.

Ahora es importante resaltar, que el cariz de este tipo producto permite la vinculación o el desarrollo de acciones complementarias, ya que “entonces el tutor hace tutoría en temas de sexualidad, prevención del consumo de drogas, que es abordar de manera mucho más profunda y específica un tema con el niño. Y lo mismo con el cuidador, no sé, el cuidador puede referir a cierta necesidad de asistencia en términos de habilidades parentales, de estrategias de cuidado, entonces ahí se hace una consejería y se aborda con mayor profundidad un tema que sea especial interés del cuidador respecto al cuidado y protección del niño. Entonces, están las visitas que son regulares, están los espacios de tutoría que son específicos según las demandas que tengan las familias. Y estas consejerías y tutorías podrían derivar en otro espacio, por ejemplo, no sé, voy a tomar el caso de La Pintana. Nos damos cuenta que de las 50 familias en La Pintana 30 solicitaron consejería vinculada al tema de habilidades parentales” (Actor F, 2017).

Punto aparte, es lo aseverado por los actores claves, según los cuales existen elementos que son necesarios de corregir, que principalmente se relacionan con la prestación in situ de dicho componente, en específico lo relacionado con la estabilidad de los equipos ejecutores que realizan este tipo de consejerías con las familias.

En esta línea, se afirma que la importancia de equipos de intervención estables e intervenciones que sean desarrolladas continuamente, radican en que “al final el niño tiene un proceso de intervención, a pulso de interrogación... entonces, yo creo que tiene que ver con los compromisos, las condiciones, los ejecutores. Como todo en la vida, en el fondo tu tení a los trabajadores que van a estar comprometidos con la pega, si tú te adjudicai el proyecto para que solamente tengai una rotación de profesionales, no sé qué es hacer intervención” (Actor E, 2017).

A su vez, en relación a lo anterior también señalan la importancia de la formación profesional de los mismos, ya que “tienen que ser efectivamente profesionales que tengan una cierta expertiz en el ámbito de infancia e instituciones que tengan una cierta historia de intervenciones en los territorios porque en el fondo, para nosotros como te decía, dos herramientas fundamentales para que esto funcione que es que exista un vínculo”. (Actor F, 2017).

Por otro lado, se indica que el éxito de la implementación del producto en cuestión, depende también de la forma de llevar a cabo el mismo, ya que “si la estrategia es acertada en la medida que haga una lectura del territorio y se acomode la estrategia a ese territorio y a esa particular” (Actor F, 2017).

Además de lo aseverado por los actores claves entrevistados, según la Dirección de Presupuestos (2011), otro elemento que es necesario corregir sería:

- La metodología de consideración efectiva de logro del componente, ya que si el porcentaje de padres, niños/as y adolescentes que no participa en las sesiones de trabajo correspondientes a su tramo de edad está midiendo no participación en todas las sesiones a lo largo de los dos años de intervención o si basta con no participar en una/s sesión/es; si la estimación se realiza en base a la participación absoluta, el % de desempeño debe ser considerado como insatisfactoria, por el contrario, si la estimación es de participación relativa (basta con no asistir a un número acotado de sesiones) el % de desempeño es totalmente satisfactorio, pues es dable

esperar que en un período de dos años las personas en ocasiones tengan dificultades para asistir a una sesión de trabajo.

En síntesis, el componente en comento, según de lo que se desprende de las aseveraciones de los entrevistados claves, carece principalmente de precisión en relación a los alcances que ha tenido su implementación respecto en la mejora de la calidad de vida de los NNA beneficiarios del programa y sus respectivas familias, lo cual también se refleja principalmente en las críticas respecto a la falta de datos exactos en relación a los indicadores de desempeño del mismo (lo cual pudiera significar deficiencias metodológicas en la evaluación del programa), como en la metodología de consideración efectiva del logro del componente.

5.2.2 Análisis respecto al producto “provisión de servicios de tutorías para niños de 7 a 18 años” del Programa “Abriendo Caminos”.

Referente, a la prestación en cuestión, es menester señalar que existe conocimiento de la iniciativa, y los alcances de la misma.

Por ejemplo, desde la entidad ejecutora en la zona, se aprecia su visión sobre el producto en cuestión, ya que lo definen como “acompañamiento en las consejerías que tiene que ver en este caso con fortalecer capacidades en los niños, en generar la grupalidad, problematizar la situación de privación de libertad con adultos significativos” (Actor D, 2017).

En esa misma línea, desde el Ministerio de Desarrollo social señalan que “las tutorías nos parece, nos parecía en la estrategia metodológica que era la forma más acertada de abordar ciertos temas con los jóvenes porque, como yo te decía, en el espacio individual se van elevando ciertos temas que son de interés de los jóvenes y se pueden ir desarrollando estrategias en donde se produzca la vinculación de estos jóvenes entre sí mismos”. (Actor F, 2017).

Complementando lo anterior, desde el gobierno local ellos perciben el producto en cuestión, graficándolo con algunas de las acciones que se realizan a nivel de

iniciativas, ya que al ser consultados respecto a este componente, indican que “Yo sé que hacen talleres de diversas cosas y también dependen del tipo de taller que le hagan, yo creo que los talleres relacionados con el arte, dejan mucho más que es de educación formal..... Yo he leído sobre las intervenciones de arte que permite que los/as niños, niñas y adolescentes mejoren su rendimiento escolar” (Actor A, 2017).

Cabe destacar, que él único actor clave entrevistado que no señala noción alguna respecto a lo que consiste el producto en cuestión, es el representante de Gendarmería de Chile, lo cual llama la atención porque a pesar de que tiene noción de intervención del “Abriendo Caminos” sobre los NNA afectos a dicha iniciativa, desconoce en qué iniciativas concretas se traducen estas.

Por otra parte, se aprecia que los actores claves que conocen el producto en cuestión que desarrolla el programa “Abriendo Caminos”, manifiestan que este es fundamental para el desarrollo del programa, ya que en palabras de uno de ellos, el “acompañamiento psicosocial que es lo que nosotros realizamos tiene que ver justamente con lo realizamos para fortalecer digamos capacidades de sujeto, acompañar esos procesos, empoderando y también fortaleciendo todas las habilidades y recursos que las personas tienen” (Actor D, 2017).

Sobre lo que señala la literatura especializada sobre el desempeño del componente, según la Dirección de Presupuestos (2011), respecto a la provisión de los servicios en comento, el 73% de los cuidadores señala sentirse entre muy satisfechos y satisfechos con la atención de los Tutores.

En un sentido similar, respecto al cumplimiento de los objetivos generales del “Abriendo Caminos”, este servicio según lo señalado en estudios de evaluación (2011), demuestra un desempeño que varía entre rangos regulares y buenos, en consideración de que en relación a dicho servicio “las CM a tratar durante la intervención de niños y niñas entre 7 y 14 años fluctúa entre 67,4% y 86,8%, mientras que en adolescentes de 15 a 18 años el porcentaje está entre 64,5% y 83,2%.” (Dirección de Presupuestos, 2011, pág.39).

Sin perjuicio de lo anterior, se aprecia en términos de cobertura o que el porcentaje de beneficiarios incluidos en este componente es menor al 50% (Véase Anexo N°5).

En esa línea, se repite lo mismo que lo planteado por la DIPRES (2011) en el análisis del componente anterior, y es que estos resultados no pueden ser considerados como concluyentes, a raíz del grado de variabilidad de los mismos.

A pesar de que los resultados de los indicadores relacionados con la medición del componente en comento se desempeñan entre rangos regulares-buenos y que como se ha señalado anteriormente por los actores claves, la importancia del producto para el desarrollo del programa, también existen elementos que serían necesarios de corregir.

Uno de los principales, hace relación a las deficiencias en la provisión del producto principalmente en términos de rotación de equipos multidisciplinarios por parte de las entidades ejecutoras.

A su vez, se reitera una crítica por parte de la Entidad ejecutora en la zona, respecto a cómo se visualiza la prestación del componente en comento, debido a que desde su perspectiva el desarrollo de estos servicios, difiere mucho en relación a la lógica de cómo se visualiza por parte del Estado, ya que “es justamente el discurso el Estado hace respecto del acercamiento de los servicios que ofrece a los sectores más vulnerables -provisión de servicios- entendiéndolo como en la lógica del trabajo del programa puente, fundamentalmente. Ahora lo que nosotros hacemos es otra cosa, que tiene que ver justamente con lo que yo te describía en el acompañamiento en las consejerías” (Actor D, 2017).

Por otra parte, se manifiesta que en relación a la prestación de este producto en específico, es difícil lograr una vinculación de soporte con otras instancias, debido a que “Hay pocos espacios efectivos de participación de los jóvenes. Entonces también, muchas veces nos hemos visto como en la imposibilidad de generar ciertas coordinaciones intersectoriales para tener soportes para lo que se trabaja en las tutorías”. (Actor F, 2017).

En este sentido, es menester señalar que dicha diferencia respecto de concepción del componente en comento, genera principalmente diferencias respecto a la consideración de un trabajo efectivo en dicha área, lo cual impacta en cómo se evalúa el componente en comento, ya que mientras desde los organismos centrales del Estado se aprecia desde una lógica de productos (eficacia/eficiencia), desde la entidad ejecutora en la zona el mismo se presta más enfocado en aspecto cualitativos del impacto de la intervención (calidad). Por lo cual sería fundamental, aunar posiciones respecto a la concepción no solamente de este componente, sino de todos aquellos relacionados con materias de intervención psicosociales y que forman parte de este programa.

Por otra parte, según la Dirección de Presupuestos (2011) otro elemento que es necesario corregir sería:

- Capacidad de supervisión del programa: El reporte de actividades realizadas y personas participantes en ella es realizado por los propios ejecutores y el programa no tiene capacidad para supervisar si esa información es fidedigna. Más aún, un ejecutor entrevistado en el marco de esta valuación señaló que “confía” en que tutores y consejeros realizan efectivamente lo comprometido, pero que ellos (ejecutores) no tienen capacidad real de supervisar ese trabajo familia por familia, sesión por sesión. Si la falla de supervisión es doble: el ejecutor no supervisa a sus profesionales y el programa no supervisa a sus ejecutores, cabe cuestionar la confiabilidad de este indicador para efectos de medición del desempeño.

Sin perjuicio de lo anterior, desde el Nivel Central del Ministerio de Desarrollo Social, se señala respecto que este tipo de producto y/o servicio se sitúa como ejemplo a nivel nacional en la temática del trabajo preventivo con jóvenes, pero que a su vez desnuda una deficiencia importante a nivel país, y es que “si hubiese algo que corregir o mejorar tiene que ver con que en Chile no hay mucho programa que trabaje con jóvenes. No hay muchos programas especializados desde el nivel de la protección y la promoción. Porque si tenemos desarrollado

mucha oferta en términos en cuánto a los niños han sido vulnerados. Pero en trabajos de prevención, de intervención y de promoción hay pocas ofertas programáticas. Los jóvenes están un poco invisibilizados de los paquetes de promoción social” (Actor F, 2017).

En resumen, al igual que el componente analizado anteriormente, en base a lo aseverado por los actores claves entrevistados, este producto carece principalmente de precisión en relación a los alcances que ha tenido su implementación respecto en la mejora de la calidad de vida de los NNA beneficiarios del programa y sus respectivas familias, lo cual se refleja en las críticas respecto a la falta de datos exactos en relación a los indicadores de desempeño del mismo (lo cual pudiera significar deficiencias metodológicas en la evaluación del programa), como en la metodología de consideración efectiva del logro del componente.

5.2.3 Análisis respecto al producto “provisión de redes a la familia” del Programa “Abriendo Caminos”.

Entendiéndose esta prestación, principalmente relacionada con aquellas instituciones de carácter público, es posible señalar que a nivel general en la zona, existe la generación de redes público- privadas, que contribuyen al aumento de oferta programática y de apoyo que desde las entidades ejecutoras se les puede brindar a las familias beneficiarias del “Abriendo Caminos”.

La importancia de lo anterior, radica fundamentalmente en que “Algunos de los efectos de la privación tienen que ver con la estigmatización, la discriminación, con la falta de oportunidades. Con el que las familias se van progresivamente desvinculando en sus redes, se van aislando. Entonces un poco, lo que viene hacer el programa es tratar de evitar esa desvinculación y reconectar de nuevo a la familia, no solo con su espacio territorial sino con sus redes que van a ser sus redes en el continuo” (Actor F, 2017).

A nivel general, respecto al cumplimiento de los objetivos generales del “Abriendo Caminos”, este servicio provee a las familias, la capacidad de insertarse dentro del sistema de protección social chileno y saber a qué institución recurrir ante distintas situaciones que enfrenten, lo cual es útil cuando ya son egresadas del programa.

Cabe señalar que la importancia de la generación de redes, radicaría en que “para realizar una intervención integral, se debe contemplar la activación coordinada de los recursos comunitarios y sociales, ya que la repetición de acciones o de estrategias deficientes aplicadas en el pasado, puede generar actitudes poco colaboradoras en las familias. La relación con las redes es un aspecto que complementa la intervención de los equipos, por ende debe enfatizarse la creación de redes activas que permitan abordar integralmente las problemáticas que afectan a las familias” (Calderón, 2015, pág. 42).

En esa misma línea, desde el Ministerio de Desarrollo Social defienden fuertemente el rol que juega la persona encargada de la gestión de redes, ya que “Nosotros creemos que a diferencia de otros programas, el abriendo caminos trabaja en sí mismos sus beneficiarios son tres grupos etarios distintos. Es como si tú estuvieras trabajando con tres personas que tienen edades distintas, que tienen necesidades distintas. En el fondo requieren apoyos distintos, diferenciados dependiendo de las características o los problemas, etc. Entonces, de manera transversal lo que nos permite trabajar en esas distintas problemáticas es la figura de este gestor de redes” (Actor F, 2017).

Por lo cual, se puede deducir que el producto en cuestión contribuye, al cumplimiento de los fines fundamentales del programa en comento.

Según la Dirección de Presupuestos (2011), respecto a la provisión de los servicios en comento, el 89% de los cuidadores valora la entrega de información y la vinculación con la red pública y municipal.

Además, cabe señalar que el producto en cuestión en términos de eficacia y eficiencia, según Dirección de Presupuestos (2011), año a año muestra mejoras en su desempeño (Ver Anexo N°5).

A nivel de la comuna de La Pintana, según lo aseverado por los actores claves, existen elementos que serían necesarios de corregir. Según los representantes del gobierno local, indican que el conocimiento de las redes por parte de los profesionales ejecutores es una de las materias a trabajar, ya que “Aunque parece que pudiera parecer fácil el tema de la gestión de red, igual es complicado, porque te encuentras con equipos y programas, que no están familiarizados o no conocen la temática de la red psicosocial, o que en realidad no están familiarizados con la temática de la delincuencia en general” (Actor B, 2017).

Sin perjuicio de lo anterior, no existe consenso respecto a esta observación, ya que desde el Ministerio de Desarrollo Social la entrevistada afirma que “los ejecutores hacen esto, unos más que otros y en el caso de La Pintana, el ejecutor es bastante partícipe de las redes, de hecho participan bastante de las redes de infancia” (Actor C, 2017).

En esta misma línea, desde la propia entidad ejecutora en el territorio, el autodiagnóstico respecto a esta materia, dista a lo que el Municipio piensa respecto a su trabajo en la misma, ya que indican que “Nosotros sí, cómo parte de la norma técnica del programa que estamos dedicados a cumplir, nosotros si acercamos las ofertas que el Estado provee para los usuarios del programa. Eso es un aspecto importante. Es un aspecto fundamental. O sea, a veces puede ser si hay una urgencia mental -tengo que ser concreta con los ejemplos para que me puedas entender porque el programa tiene varios aspectos- si es una situación de urgencia del niño ligada con un tema de salud, evidentemente nuestras gestiones van por esa línea o si hay una situación, por ejemplo que tiene que ver con vulneración de derecho también tenemos que actuar de manera inmediata” (Actor D, 2017).

En base a las informaciones recabadas principales de las entrevistas del gobierno comunal y a la entidad ejecutora, la red territorial de la Fundación Cristo Joven a nivel local, hace relación con las siguientes instituciones y/o iniciativas:

- Oficina de Protección de Derechos (OPD)⁴⁴.
- Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL)⁴⁵.
- Programa de Intervención Especializada (PIE)⁴⁶.
- Programa de Fortalecimiento Familiar⁴⁷.

En este sentido, se puede aseverar que el programa en comento a nivel local, realiza acciones tendientes a vincular a las familias beneficiarias con la red pública local e institucional (de acuerdo a lo señalado en los respectivos lineamientos técnicos), como a su vez generar redes nuevas para ofrecer a los sujetos de intervención, ante lo cual el producto cumpliría con las características de ser realista (principalmente en la definición de las ofertas que puede ofrecer a nivel territorial) y por ende sería efectivo en el desarrollo de redes de apoyo para las familias involucradas en el “Abriendo Caminos”.

⁴⁴ Es una instancia de atención de carácter municipal, destinada a realizar acciones encaminadas a brindar protección integral a los derechos de niños, niñas y adolescentes, a contribuir a la generación de las condiciones que favorezcan una cultura de reconocimiento y al respeto de los derechos de la infancia.

⁴⁵ Organismo que depende administrativamente de los municipios, y que se encuentra bajo dependencia técnica del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Tiene como finalidad el financiamiento de iniciativas tendientes al desarrollo y fortalecimiento de instrumentos, procesos y acciones de intermediación laboral para grupos vulnerables en cuanto a sus posibilidades de acceso al mercado laboral.

⁴⁶ Iniciativa que forma parte de la oferta programática del SENAME y que es implementado por las OCAS. Atienden a niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, que viven graves vulneraciones de derechos, caracterizadas por la presencia de condiciones y/o conductas que constituyen un riesgo o daño, a nivel individual, familiar y social.

⁴⁷ Iniciativa llevada a cabo por la ONG Aldeas Infantiles S.O.S, tiene como objetivo principal lograr que los niños y niñas se desarrollen integralmente en un entorno familiar y comunitario protector y afectivo, promoviendo sus derechos y previniendo situaciones de vulneración de derechos.

5.2.4. Análisis respecto al componente entrega de servicios especializados a las familias” del Programa “Abriendo Caminos”.

Sobre esta temática, es menester mencionar que en base a las opiniones recabadas en esta investigación por parte de los actores claves, la prestación en cuestión es la menos prioritaria dentro de los cuatro componentes desarrollados por el programa. Lo anterior responde a que “no es tan de carácter permanente, es esporádico, se llama servicio especializado solo porque así se puede imputar el gasto” (Actor C, 2017).

Cabe señalar que en base a evaluaciones realizadas con anterioridad respecto al programa, se especifica que el hecho de que dicho servicio en la práctica sea de carácter esporádico, no es en absoluto de carácter negativo, ya que “El hecho de que menos del 45% de las familias demande servicios especializados puede ser un buen indicador respecto de la pertinencia del diseño del programa, en la medida en que los servicios de consejería y tutoría estarían respondiendo adecuadamente a las necesidades de las familias -cuestión que de no ocurrir, incrementaría la demanda de servicios especializado-“(Dirección de Presupuestos, 2011).

Es más, específicamente se señala que el producto en comento, tiene más que nada un uso de carácter instrumental a la intervención y no se encuentra vinculado mayormente a diferencia de los anteriores, a efectos permanentes sobre la población objetivo, por ejemplo “un niño con una enfermedad que requiere hacerse un examen y en el consultorio no hay posibilidad de hacerse el examen, en el hospital hay lista de espera, el programa podría financiar ese examen en virtud de esa necesidad del niño. Cuando efectivamente no tenemos como dar curso a esa necesidad a través de la oferta del programa o a través de la oferta complementaria en el territorio, el programa dispone de estos ítems presupuestarios con los cuales podría eventualmente solventar esa necesidad. Entonces en el fondo sí que nos ayuda porque si no habría posibilidad alguna de que las familias accedieran a ese beneficio” (Actor F, 2017).

Sin perjuicio de lo precedente, se indica respecto al cumplimiento de los objetivos generales del “Abriendo Caminos”, que “la prestación del servicio, realmente sirve y es muy justificado” (Actor C, 2017).

En esa línea, estudios anteriores respecto a este componente ratifican la importancia estratégica de la misma, ya que “Más del 84% de los cuidadores y adultos responsables de los niños y niñas de todas las instituciones señalaron estar muy de acuerdo y de acuerdo con la afirmación: que frente a los problemas que surgieron en estos meses, el programa les había prestado un apoyo adecuado y oportuno” (Dirección de Presupuestos, 2011, pág.45).

Además, cabe señalar que este producto en términos de desempeño, según Dirección de Presupuestos (2011) es valorado positivamente (Ver Anexo N°5).

Sin embargo, lo esporádico del servicio en comento genera que existan confusiones respecto al alcance del mismo, ya que desde el municipio han señalado que se realizan acciones tales como “yo por lo que entiendo es que ellos intentan acompañar a los niños a las visitas, como hacer que ellas que las visitas sean menos traumáticas para ellos” (Actor A, 2017).

Lo cual no es efectivo, principalmente porque contravendría una de las lógicas principales del programas, y que este es de carácter socio comunitario, y no se involucra en relación a una intervención que involucra directamente a las personas privadas de libertad, tal como se señala desde el Ministerio de Desarrollo Social, ya que “no necesariamente, el programa busca la restitución del vínculo con ese privado/a de libertad, lo que busca es restaurar aquellos lazos que fueron forzosamente separados” (Actor C, 2017).

Cabe señalar, que a pesar que desde la bibliografía respecto a programas de intervención de este tipo, se han generado políticas que tienden a la restitución de lazos, en el caso particular del “Abriendo Caminos” dicha estrategia no se aplica debido a que existen “casos de adultos significativos que han sido maltratadores o han abusado sexualmente de los menores” (Actor C, 2017).

A pesar de esto, es importante señalar que por contraparte si se obvia la protección del vínculo entre los menores de edad y los respectivos adultos significativos privados de libertad, cuyo vínculo es de carácter significativo, lo cual no solamente iría en contra de la recomendación realizada por DIPRES (2011) sobre este tema (la cual ya ha sido señalada en páginas anteriores).

Sino que también, vulneraría uno de las garantías consagradas en la Convención Internacional de Derechos del niño, la cual Chile ha adscrito, en específico el artículo N° 9, inciso que tres, el cual señala que “Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular” (Morlachetti, 2014).

Por otra parte, se señala por parte de la cartera de Estado encargada del programa, se plantea la interrogante de “¿Qué podríamos mejorar o corregir de eso? Que ojalá, fuera más, siempre hay un presupuestario. Es un ítem específico dentro de un plan de cuentas que siempre está acotado a un presupuesto” (Actor F, 2017).

En síntesis, si bien el componente en comento efectivamente se desarrolla en la zona en cuestión, y a nivel general contribuye al cumplimiento de los objetivos trazados por el programa “Abriendo Caminos”, es menester señalar que carece de ciertos servicios (como el mencionado respecto a la restitución del vínculo entre el menor y el respectivo adulto significativo privado de libertad), que serían necesarios de poder implementar, en virtud de que responderían a necesidades y derechos inherentes a dichos NNA.

5.2.5 Análisis respecto al rol de las entidades encargadas en la prestación de servicios del programa.

Relativo, a esta temática, existe casi unanimidad en afirmar la importancia del rol de las entidades prestadoras y/o ejecutoras del programa en la zona en cuestión, principalmente por ser estas entidades en la praxis las encargadas de la prestación de los componentes que se deben desarrollar (Ver Anexo N° 8).

A nivel general respecto al rol de dichas entidades, se señala que serían el “brazo articulado del ministerio en el territorio, o sea nosotros apostamos a que nuestros equipos van a implementar el programa dentro de los marcos que nosotros hemos pensado que son dentro de una política pública, dentro de un lineamiento, dentro de una administración y esto un poco son, los portavoces del ministerio también en los territorios con las familias. Entonces, para nosotros es muy importante que los equipos estén en sintonía con nosotros y en sintonía con el objetivo que persigue el ministerio a través de los programas sociales. Entonces ellos, son fundamentales que la estrategia resulte, son los quienes articulan las metodologías en el territorio y no tendríamos como estas capacidades de ejecutar los programas si no fuera a través de licitaciones públicas” (Actor F, 2017).

También desde GENCHI valoran el rol que este tipo de instituciones (Fundaciones, como es el caso de La Pintana) realiza en la ejecución de programa como el “Abriendo Caminos”. En ese sentido, aseguran que respecto a la prestación y/o desarrollo de las distintas intervenciones y/o servicios necesarios a desarrollar, según el actor clave sería ventajoso la participación de estas, ya que “En ese aspecto, es más fácil para las instituciones no gubernamentales que para una institución como un municipio. Con los municipios cuesta más el abordaje de la familia, pasa a ser más un producto que una intervención”. (Actor E, 2017).

Sin perjuicio de lo anterior, es menester indicar que también existen aprehensiones respecto a esta idea de que entidades No Gubernamentales, ejecuten este tipo de iniciativas, ya que " creo que el licitar o externalizar los servicios tiene alto riesgo. Te estoy hablando desde una mirada súper personal no

institucional. Yo creo que licitar los programas, tiene... me da miedo lo que pase lo que pasó en el SENAME, que se empezaron a licitar todos los programas del SENAME⁴⁸ y ahora llegamos a esta situación atroz. Yo digo atroz por los niños”. (Actor E, 2017).

Sin embargo, es necesario explicitar que hasta el momento como se mencionan desde la SEREMI Metropolitana del MDS, el desempeño de las diversas entidades ejecutoras del programa, no es comparable con la situación del Servicio Nacional de Menores, ya que “Hemos tenido ejecutores que no han cumplido del todo, pero en ninguno de ellos se ha requerido un término anticipado de convenio” (Actor C, 2017).

Por otra parte a nivel específico, existen críticas respecto al cariz del trabajo que ha realizado la Fundación “Cristo Joven” durante su experiencia trabajando en el programa, es más desde el municipio constantemente hace un comparativo de carácter negativo entre la organización en comento, y otros ejecutantes en la región Metropolitana, lo cual se grafica en expresiones como “que la organización “En Marcha” también se hace cargo del “Abriendo Caminos”, ellos tienen abogados que se hacen cargo, de situaciones sicosociales o de otros elementos, que van más allá. Tales como el cuidado personal del niño. Por ejemplo, ellos tienen una visión de la reinserción social distinta, respecto al Abriendo Caminos en La Pintana, como que el programa nunca ha tenido otra relación de red de protección para ellos. En cambio, esa gente de “En Marcha”, ellos hacen un trabajo más integral” (Actor A, 2017).

A su vez, desde la SEREMI Metropolitana del MDS, solamente se refieren en términos generales respecto a la prestación de servicios de esta entidad en la

⁴⁸ Los programas del Sename son principalmente ejecutados a través de terceros no ligados a la administración central del Estado, quienes reciben el nombre de Organismos Colaboradores Acreditados (OCA), los cuales son instituciones sin fines de lucro, que participan en procesos de licitación ligados a proyectos y reciben subvenciones en función a la cantidad de los niños atendidos a su cargo. El Servicio Nacional de Menores (SENAME), realiza la supervisión y asesoría técnica de las acciones realizadas por dichas instituciones.

zona, mencionado que “En la actualidad ha desarrollado el programa según las normas técnicas y los aspectos financieros, pero no me voy a referir en detalle al caso, porque en estos momentos estamos en concurso público, y en estos momentos hoy día, ellos están participando del concurso público” (Actor C, 2017).

Por ende, de las declaraciones anteriores se pudiese llegar a desprender que si bien efectivamente la Fundación “Cristo Vive” cumple con los estándares de evaluación mínima establecida por el programa, desde una lógica de calidad de intervención su trabajo al menos es puesto en entredicho y/o no es destacado por parte de los actores claves entrevistados.

5.3 Análisis del diseño metodológico del Programa “Abriendo Caminos” en la comuna de La Pintana.

Cabe destacar que a nivel general existen opiniones similares respecto al diseño metodológico del programa, lo anterior se puede graficar en el siguiente cuadro de las expresiones más relevantes respecto a esta temática.

Tabla N° 5: Apreciaciones destacada respecto diseño metodológico del Programa “Abriendo Caminos” en la comuna de La Pintana. (Véase Anexo N° 8).

| Apreciación destacada sobre aspectos del diseño metodológicos | Cargo Actor Clave e Institución que representa |
|---|--|
| “Claramente entiendo que El programa Abriendo Caminos, trabaja con niños, niñas y adolescentes, que tienen un adulto significativo privado de libertad.” | Actor A |
| “Describo yo el programa en términos de su diseño, como una mirada inclusiva, una mirada interpeladora al Estado, donde lo hace responsable desde un enfoque de derechos, la miro | Actor C |

| Apreciación destacada sobre aspectos del diseño metodológicos | Cargo Actor Clave e Institución que representa |
|--|--|
| desde una responsabilidad social y también enfocada hacia quienes la ejecuta, estamos todos interpelados”. | |
| “La metodología esté expresada en la operacionalización del enfoque de derecho.... Sin embargo, cuando tú lees los manuales metodológicos no existen acciones en donde el enfoque de derecho se implemente”. | Actor D |
| “Yo creo que súper coherente este programa. No creo que tenga incoherencias. Yo creo que el abordaje es la forma en que lo hace”. | Actor E |
| “El programa es una oferta del sistema de protección social destinado a los niños y niñas que tienen un adulto significativo privado de libertad y que busca trabajar en una estrategia de promoción y protección de derechos de esos niños, a través del trabajo sobre los riesgos y los impactos que produce la privación de libertad en sus vidas”. | Actor F |

Fuente: Elaboración Propia.

Como se puede apreciar, en el cuadro precedente a nivel general existe un consenso respecto al conocimiento de los objetivos generales del programa.

Ahora bien, es necesario profundizar respecto al detalle del diseño metodológico de la iniciativa, ante lo cual resulta fundamental la opinión de los actores claves entrevistados.

En este sentido, por ejemplo desde el Ministerio de Desarrollo Social, respecto al supuesto de la existencia de brechas entre el diseño original y la implementación, afirman que “hoy en día no visualizo que haya una brecha, pero si hay misiones y visiones institucionales distintas” (Actor C, 2017).

En esta línea, dicho actor clave señala que lo anterior ha sido producto de un proceso de maduración metodológica de la iniciativa, ya que “el programa ha ido madurando, ha habido incoherencias como trabajar NNA que son hijos/hijas son delincuentes, pensar que trabajar el programa vamos a apuntar a disminuir la delincuencia, entonces les asignamos a los hijos de los privados de libertad son futuros delincuentes” (Actor C, 2017).

Una opinión similar se comparte desde el Nivel Central de la cartera encargada de este programa, desde la cual se atestiguan que “uno pudiese pensar que podría ser más tiempo. Que para la cantidad de problemáticas sociales que dos años son insuficientes. O sea, uno podría pensar en un ciclo de 4 años como mínimo. Pero hoy día tal o cuál está pensado para los resultados que hemos ido teniendo, pareciera ser que logramos cumplir la mayoría de los objetivos y quedan cosas instaladas en los territorios y en las familias que logran despegar por sí solos una vez que termina el programa” (Actor F, 2017).

Por otra parte, respecto a la interrogante, si ¿el programa se implementa de la forma como está diseñado?, desde la entidad ejecutora se ha señalado que “Sí, claro que sí. Pero siempre hay matices y énfasis que tienen que ver con la realidad que te encuentras porque cuando tienes un diseño metodológico rígido que tiene una perspectiva homogeneizante de los sujetos, es muy difícil que tú llegues a un buen lugar. Tú necesitas generar tus propios instrumentos para pesquisar digamos situaciones particulares que el terreno mismo te muestra” (Actor D, 2017).

En la misma línea, el gobierno local de La Pintana, menciona que “el diseño tiene que ver con la realidad de cada comuna y cada región” (Actor A, 2017).

Cabe señalar, que la adecuación del diseño metodológico del programa no responde única y exclusivamente a una razón de características de los territorios de intervención, sino que también a la evolución temporal de los contextos donde se desenvuelve el mismo. En ese sentido desde el Nivel Central del Ministerio de Desarrollo social se indica que “es un diseño que en cada convocatoria y en virtud de las evaluaciones que vamos haciendo, vamos incorporando nuevas herramientas que sean más pertinentes que sean más pertinentes según las distintas necesidades que puedan tener los niños o los cuidadores. Un poco también lo que nosotros hacemos en la unidad es ir evaluando el desarrollo de los programas. El abriendo caminos se licita todos los años y tiene una duración de dos años cada convocatoria. Entonces lo que nosotros hacemos es ir evaluando permanente, el cómo se despliega la metodología en el territorio y que cosas podríamos modificar o mejorar de una convocatoria u otra... o qué cosas podemos incorporar” (Actor F, 2017).

En base a lo indicado precedentemente, al cambiar la perspectiva desde una política enfocada en la prevención de la delincuencia⁴⁹, hacia una que se dedique principalmente a la protección social de los menores de edad con adultos significativos privados de libertad, y la adecuación de la misma, a raíz de la variación de las problemáticas en términos territoriales y temporales, es una evidencia de que el programa ha ido evolucionando en términos de alcanzar una pertinencia en relación a la problemática que trata el mismo.

Relativo a criterios de racionalidad, es menester señalar que en palabras del personal del Ministerio de Desarrollo Social, el diseño metodológico del programa

⁴⁹ Según lo señalado por la entrevistada, inicialmente el programa tenía un cariz de prevención del delito, sin embargo a raíz del cambio de enfoque del mismo, se vincula hoy en día a mitigar los efectos del encarcelamiento de un adulto significativo privado de libertad, para los NNA con los que tiene algún vínculo afectivo,

“es una cadena sinérgica⁵⁰ que finalmente le llegue un programa adecuado consistente y pertinente a las familias”. (Actor F, 2017).

Cabe destacar que en términos generales, los actores entrevistados han señalado en la descripción del diseño del programa (Ver Tabla N°5) que este atañe a la problemática en comento, en base a un conjunto de acciones coordinadas que son pertinentes.

Sin embargo, se menciona que existe una deficiencia metodológica importante en el diseño de las intervenciones, lo cual se refleja en que “existen instrumentos de evaluación diagnóstica y existen sesiones de intervención. Y entonces uno sin ser muy inteligente se podría preguntar ¿pero para qué hacer diagnósticos si ya están definidas las temáticas a trabajar?” (Actor D, 2017).

Según la Dirección de Presupuestos (2011), en relación al diseño metodológico señala que:

- Los cuatro componentes formulados por el programa: (i) Mejoría de competencias parentales a través de apoyo psicosocial y consejería, (ii) Desarrollo de habilidades sociales mediante tutorías y participación comunitaria, (iii) Articulación entre las necesidades de las familias y la oferta de la redes, y (iv) Entrega de servicios especializados, están correctamente diseñados para el cumplimiento del propósito.
- Este diseño considera la multidimensionalidad⁵¹ del problema, los distintos actores involucrados, adopta un enfoque de competencia⁵², y tiene en cuenta la atención para los casos de alta complejidad.
- Las actividades planificadas para cada componente, son pertinentes y se relacionan consistentemente con el logro del objetivo planteado.
- No se identifican componentes o actividades prescindibles o posibles de sustituir por otros más eficaces.

⁵⁰ Coordinación de actividades cuyo rendimiento es superior que si se realizaran por separado.

⁵¹ Referidos a aspectos psicológicos, sociológicos, sociales, comunitarios, económicos que determinan el contexto de intervención del “Abriendo Caminos”.

⁵² El problema Focal va de lo particular a lo general, en el corto plazo.

- 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.

En esta misma línea Hormazábal (2012), respecto al diseño metodológico del programa destaca que:

- A pesar de que el problema principal del programa es atingente a la temática sobre la cual interviene, este no está planteado de forma clara puesto que lo que se dice que es el problema focal⁵³, corresponde a las causas y efectos del mismo y no al problema de fondo.
- Existe correspondencia entre las causas y efectos declarados por el programa.
- Respecto al objetivo general del programa, 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.

A su vez, otro elemento fundamental a la hora de evaluar el diseño metodológico del programa, es que “el diseño e implementación de las acciones preventivas y reparatorias propuestas por el programa deben tener en cuenta el enfoque de género en tanto van dirigidas a niños/as, adolescentes hombres y mujeres, cuidadores/as, madres y padres, para los cuales la configuración de riesgos y bienestar psicosocial tiene un importante componente cultural asociado al género. Esto se hace especialmente relevante a la hora de identificar el problema, diseñar las intervenciones y entregar el servicio” (Dirección de Presupuestos, 2011, pág.26).

⁵³ Consiste en la adquisición de conocimiento a través de la acción, resultado de una cultura de base sólida que puede ponerse en práctica y utilizarse para explicar qué es lo que está sucediendo (Tórrez, 2013).

Respecto a la racionalidad de la iniciativa en cuestión, se puede aseverar que en términos generales existe una coherencia entre el problema planteado, los objetivos y las acciones desarrolladas por el programa “Abriendo Caminos”. Sin perjuicio de lo anterior, se aprecian que existen ciertas características que no son incluidas dentro de los elementos que conforma la evaluación de racionalidad del diseño del programa, principalmente referidos a la cuestión de “enfoque de género” y la definición la necesidad de existencia de una etapa de diagnóstico por parte de los entes ejecutores territoriales.

Por otra parte, un elemento importante relativo al diseño, que ha sido señalados por la entrevistada de la entidad ejecutora, y es que existe una debilidad del Estado de establecer una política única sobre infancia a nivel general, ya que menciona que “mientras no exista una política de niñez que digamos trascender la lógica de los gobiernos, vamos a avanzar bien poco y cada vez que llegue un nuevo gobierno va a haber un cambio estructural en el programa. Cuando dejemos de mirar a los jóvenes como delincuentes o posibles peligrosos yo creo que puede haber avances. Pero todavía existen esas políticas punitivas respecto de la niñez y la juventud, es difícil. Y desde ahí, claro, es difícil, y los enfoques de cada sector político inciden, lamentablemente” (Actor D, 2017).

En síntesis, el diseño del programa “Abriendo Caminos” cumple con características fundamentales de cualquier construcción metodológica básica de programas sociales, que tiene relación con la racionalidad y pertinencia de los mismos, también se observa en base a lo señalado por la literatura especializada en la temática que los diferentes elementos del diseño metodológico de la intervención en comento (problema y causas), son de carácter adecuado y acordes entre sí. Sin embargo, es menester mencionar que rescatando las palabras de una de nuestras entrevistadas, existe una incoherencia metodológica en el diseño de la política de nacional de programas sociales, principalmente por la contradicción evidente (que ya se señalado con anterioridad) entre una política

social enfocada en un enfoque de derechos y una implementación de programas sociales que no siguen dicha línea.

5.3.1 Análisis respecto al grado de coherencia de la implementación del programa, respecto al diseño del mismo.

Según lo manifestado por los entrevistados, existen visiones diversas respecto de la coherencia entre la implementación en la práctica de la iniciativa, en relación a como originalmente se plantea el mismo en términos formales.

Por ejemplo, al ser consultados sobre esta materia desde el Nivel Central del Ministerio de Desarrollo Social, indican que “Yo creo que si existe coherencia, tal o cual está pensando el programa, pensado en que es un programa que se ampara en la lógica de la protección social, que no tiene otro objetivo que brindar un piso de bienestar social a los niños y a las familias. Que en ese sentido, nos vamos encontrando con otras situaciones, que escapan a la lógica de la protección social sin duda pos. Y que requieren a lo mejor otras estrategias de intervención también, pero según el objetivo que hoy tiene el programa que es brindar un sistema de protección o integrar a las familias al sistema de protección social y brindar un piso de bienestar, la metodología es totalmente acorde con ese propósito” (Actor F, 2017).

Sin embargo dicha visión no es compartida en absoluto por el resto de los actores claves entrevistados, cada uno de ellos señalan que existen evidentes dificultades que imposibilitarían que el programa “Abriendo Caminos” se ejecute en la práctica, tal como se encontraría diseñado.

En palabras de uno de los actores claves entrevistados, manifiesta sobre este punto que “Yo creo que súper coherente este programa. No creo que tenga incoherencias. Yo creo que el abordaje es la forma en que lo hace” (Actor C, 2017).

Ante la insistencia, de una fundamentación sobre esta afirmación, asevera que “es que los tipos van, o sea, conveniame eso... gendarmería les pasa un listado, eso va, identifica la población objetivo, los lícita cachai, tiene cobertura yo creo que de 24 meses... pasa por distintos periodos... con todos los complementos que tu dijiste, todas las líneas del centro... la familia sale, puede pasar un año sola, pero el otro año puede volver ingresar al programa para seguir con la cobertura”(Actor E, 2017).

Sin embargo, otros actores manifiestan que existen estas diferencias entre la implementación en la práctica de la intervención, en relación a su diseño original, las cuales responden a situaciones excepcionales y donde es necesario romper con lo estipulado, ya que es “frecuente que la familia no quiera o incluso rechace la ayuda ya que no acude voluntariamente al servicio, lo hace porque debe o tiene que hacerlo. Siempre que la familia acepte la intervención, se pueden negociar los objetivos, los procedimientos de intervención y el tipo de relación entre la familia y el profesional, sin prejuicio de mantener aquellos objetivos y condiciones que vienen impuestas” (Besada y Puñal, 2012, pág. 54).

A su vez, se aprecia que existen diferencias entre el enfoque de derechos propugnado institucionalmente por organismos del Estado a través de la implementación del programa y el desarrollo del mismo, en ese sentido se señala que faltaría una “ley marco que nos permita desarrollar nuevas estrategias metodológicas que incluyan en el tema de la protección social pero que avancen también hacia el enfoque de derecho. Nosotros, lo que hicimos fue integrar el enfoque de derecho como eje transversal de la metodología, pero en ningún caso el programa logra entregar o en ningún caso es un programa que trabaje en la lógica del enfoque de derecho” (Actor F, 2017).

Por otra parte, cabe destacar que desde la literatura especializada respecto a la temática, se puede mencionar que “desde la perspectiva de 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” (Hormazábal, 2012, pág. 77).

Sin perjuicio de lo anterior, desde el rol institucional de la SEREMI Metropolitana del Ministerio de Desarrollo Social, respecto al cariz de la intervención, menciona que “las incoherencias de alguna forma de cómo se mira el programa “Abriendo Caminos” quedan, cuando uno mira las condiciones mínimas, hasta su mirada metodológica se interpela al rol del estado, como aquel que debe garantizar los derechos de las niñas, que debe proveer el estándar de derechos” (Actor C, 2017).

Este punto, no se refiere propiamente tal a la forma de implementación del programa, sino más bien a la mirada de las diversas entidades en el territorio, ya que “Sí, uno ve diferencias, pero uno como actor que solo observa y no le puede exigir, son opiniones que quedan dentro del equipo nacional y regional, pero uno lo tiene que evaluar según convenio, y por convenio ambos están bien evaluados” (Actor C, 2017).

En esta misma línea, se afirma que respecto a la 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” (Hormazábal, 2012, pág. 81).

Sin perjuicio de lo anterior, en base a lo aseverado por algunos de los actores claves entrevistados, es posible expresar que esta coherencia de carácter externo solamente sería atingente entre las diversas instituciones del gobierno central y no se replicaría en una lógica de coherencia y coordinación con las instituciones de carácter local, tal como es el Municipio de La Pintana, lo cual se desprende de afirmaciones tales como “el programa “Abriendo Caminos” está hace muchos años en La Pintana, y yo nunca he visto que hayan hecho alguna actividad donde inviten a los programas municipales con los que ellos se relacionan” (Actor A, 2017).

Por ende, no solo existe un desconocimiento a nivel local sobre este punto del programa “Abriendo Caminos”, sino que en base a lo mencionado en el párrafo precedente también la evidente falta de cooperación, coordinación y coherencia entre el programa en comento en la zona y las iniciativas de carácter municipal.

En esta misma línea, por ejemplo desde la entidad ejecutora señalan que esta es una problemática que no solo es de carácter circunstancial al programa, ya que “es un problema de Estado, directamente. El Estado no trabaja intersectorialmente. Nosotros no trabajamos coordinadamente con el Ministerio de Justicia por ejemplo, para poder acceder a que los niños o nosotros digamos podamos tener un trabajo más coordinado con las personas privadas de libertad que muchas veces son padres o madres.” (Actor D, 2017).

Misma opinión comparte la entrevistada por parte del Ministerio de Desarrollo Social, la cual va más allá y afirma que inclusive esta falta de intersectorialidad es una de la principales dificultades que enfrenta el programa, ya que “el Abriendo Caminos por sí mismo hace mucho, pero requiere de salud, requiere de educación, requiere coordinaciones a nivel intersectorial que muchas veces no se dan porque hay desconocimiento del programa o porque hay mucho prejuicio contra las familias, hay mucha discriminación incluso desde los servicios que debiesen entregar ciertas prestaciones. Quizás eso ha sido una dificultad que han debido trabajar los equipos constantemente, que es como le ponemos valor a que estas familias, independiente que tengan una persona privada de libertad, tienen derecho, requieren ciertas garantías sociales y que eso se ha respetado a todo nivel. Entonces, hay mucho trabajo a nivel intersectorial, estos niños debiesen tener prioridad en becas, debiesen tener prioridad en servicios sociales, debiesen tener prioridad en prestaciones de salud mental, cosas que hoy no tenemos. Entonces, quizás una de las dificultades ha sido la complementariedad respecto a otras prestaciones que los niños necesitan” (Actor F, 2017).

En complementación a lo anteriormente descrito por los entrevistados se adhiere a lo señalado por la Dirección de Presupuestos (2011), respecto a la ejecución del programa en la praxis en relación a su diseño, la cual certifica que las condiciones

de tipo organizacional, corresponderían al aspecto más débil, especialmente en lo relativo a la estructura operativa y la coordinación interinstitucional.

En síntesis, y en base a las aseveraciones expuestas con anterioridad, se aprecia que el nivel de coherencia interna del programa en relación a los productos que entrega es bastante alta y solo existen diferencias en el enfoque utilizado por cada entidad ejecutora, pero que desde la metodología de evaluación determinada por los organismos centrales (Ministerio de Desarrollo Social).

A su vez, a nivel de coherencia externa existe coordinación con entidades centrales relacionadas con la temática en cuestión, lo cual no se ratifica con instancias similares con el gobierno local, afectando de esta manera el desarrollo e implementación del programa en la comuna de La Pintana.

5.4 Análisis respecto a la evaluación del Programa “Abriendo Caminos” en la comuna de La Pintana.

A nivel general existen opiniones similares respecto a la metodología de evaluación del “Abriendo Caminos”, lo anterior se puede graficar en el siguiente recuadro de las expresiones más relevantes sobre esta temática señalada por los actores claves entrevistados.

Tabla N° 6: Apreciaciones destacadas respecto a la metodología de evaluación del Programa “Abriendo Caminos” en la comuna de La Pintana. (Véase Anexo N° 8).

| Apreciación destacada sobre aspectos de le metodología de evaluación | Cargo Actor Clave e Institución que representa |
|---|--|
| “La verdad es que no conocemos la metodología de evaluación del programa, yo lo atribuyo a la falta de difusión o seminarios o algo por el estilo”. | Actor A |
| “La metodología está diseñada que la | Actor C |

| Apreciación destacada sobre aspectos de le metodología de evaluación | Cargo Actor Clave e Institución que representa |
|--|--|
| <p>contempla la ley, es una fórmula que establece quien debe hacerse cargo de la evaluación, su forma y espíritu de evaluación, descrito en la ley n° 20.595. Incluso menciona un sistema informático que debe sostener las distintas etapas y distintos componentes del programa, que sostengan los distintos momentos de la metodología, dentro de ello la última que es la evaluación”.</p> | |
| <p>“El programa tiene a nivel ministerial unas evaluaciones que se aplican que son bastante simples y que en realidad apuntan más que nada... es como, son como encuestas de satisfacción usuaria. Entonces desde esa perspectiva no hay una evaluación profunda”.</p> | <p>Actor D</p> |
| <p>“A veces recibimos reportes de las familias.....hay otros que solo van a las entrevistas y chao. Ahora, evaluar cuál es el mejor trabajo, no es un rol que nos compete a nosotros”.</p> | <p>Actor E</p> |
| <p>“Se está trabajando en la construcción de una plataforma, nosotros esperamos que este año, antes de este cambio de gobierno, esté activa u operativa y eso es sin duda lo que nos podrá ayudar a hacer un seguimiento y una evaluación mucha más acotada respecto a ciertos</p> | <p>Actor F</p> |

| Apreciación destacada sobre aspectos de le metodología de evaluación | Cargo Actor Clave e Institución que representa |
|--|--|
| elementos que queremos mirar de la metodología”. | |

Fuente: Elaboración Propia.

Como se puede apreciar, a nivel general existen bastantes críticas por parte de las entidades que poseen conocimiento sobre la metodología de evaluación.

Se aprecia por parte del gobierno local, un evidente desconocimiento respecto a la metodología de evaluación del programa “Abriendo Caminos”.

En términos operativos de la implementación de la evaluación, por parte del resto de las entidades con conocimiento en la temática (GENCHI, entidad ejecutora y Ministerio de Desarrollo Social), se señala que uno de los principales blancos de los aspectos negativos, hace relación con la forma de recabar la información necesaria para realizar los procesos de evaluación en cuestión.

La metodología para recabar la información sobre el desempeño de la iniciativa es el auto reporte, el que puede significar una distorsión de datos respecto a la realidad del programa “Abriendo Caminos” y por ende alteraciones significativas en los resultados de evaluación de la misma temática, es más tal como afirma la coordinadora de la fundación ejecutora de la iniciativa en la comuna de La Pintana, la evaluación es de carácter superficial (Ver Tabla N°6), de hecho a raíz de lo anterior, y según sus palabras “implementamos el año pasado unos instrumentos de evaluación que evaluaban la ejecución del programa. Desde esa perspectiva claro, mi rol como coordinación del programa porque la coordinación es la que determina si el equipo genera un instrumento adicional para evaluar el impacto del programa”. (Actor D, 2017).

En una línea similar, se manifiesta Gendarmería de Chile, indicando simplemente que el nivel de evaluación se remite a aspectos de auto reportes (Ver Tabla N°6).

También desde el Ministerio de Desarrollo Social, mencionan que esta es una dificultad para el desarrollo de la evaluación del programa, debido a que “Todo hoy se resiste a través de una evaluación que hace el equipo o una evaluación que hacemos nosotros con los equipos, o la aplicación de un instrumento de auto reporte de evaluación pero no tenemos una plataforma informática que nos pudiese arrojar un reporte de evaluación online de las familias. O pedir hacer un cruce, no sé. Estamos en el sexto mes del acompañamiento psicosocial, cuántas consejerías se han hecho. No tenemos cómo tener ese dato” (Actor F, 2017).

Es más, en esa línea profundizan su crítica y señalan que uno de los elementos que genera la dependencia del auto reporte como metodología de recabar información necesaria, es la falta de sistemas de apoyo de información, lo cual se hace patente a través que “necesitamos también no solo el programa sino que también el ministerio avanzar en tener un registro de información que te permita no solo tener la información del subsistema sino que también cruzarla con información del registro civil⁵⁴, con información de salud”. (Actor F, 2017).

Por otra parte en términos de los resultados de evaluación de la iniciativa, según la Dirección de Presupuestos (2011), el Programa Abriendo Caminos obtuvo una buena calificación tanto en lo que respecta a la formulación del Programa como en la gestión.

En este sentido, según dicha institución existen indicadores, que ratifican dicha afirmación, tales como:

- Cuidadores y adultos responsables valoran la intervención realizada con los niños, niñas y/o adolescentes a su cargo. El 88% de los cuidadores valora el aporte del Programa para mejorar las relaciones familiares.

⁵⁴ Servicio de Registro Civil e Identificación (SRCEI), su misión institucional es: “Hacer posible a las personas demostrar su identidad, acreditar hechos y actos significativos en sus vidas, proporcionando un servicio confiable, oportuno y cercano a la gente”.

- Más del 95% de los beneficiarios manifiesta estar muy de acuerdo o de acuerdo con la afirmación que señala que los profesionales del programa le han entregado buenos consejos para relacionarse con los niños a cargo.
- El 89% de los cuidadores valora la entrega de información y la vinculación con la red pública y municipal.
- Los niños, niñas y adolescentes valoran el trabajo de los tutores. El 98% sienten que el tutor los trata en forma adecuada, demostrando preocupación y cariño. El 96,7% sienten que el tutor los entiende y escucha, el 95,3% que los ayuda a solucionar sus problemas.

En términos de eficiencia, según la Dirección de Presupuestos (2011), el programa Abriendo Camino se compara favorablemente en términos del gasto promedio por beneficiario. En relación al contraste con la evidencia internacional, el programa de tutores “Big Brothers Big Sisters (BBBS)”⁵⁵ 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.

En la misma línea pero a nivel país, según la Dirección de Presupuestos (2011), el programa “Abriendo Caminos”, en comparación a símiles nacionales, tales como el Programa de Administración Directa del Servicio Nacional de Menores (SENAME)⁵⁶ que atiende a niños y adolescentes entre los 0 y 18 años tanto

⁵⁵ El programa BBBS comenzó a implementarse en la Ciudad de Nueva York el año 1904. 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. Fuente: Dirección de Presupuestos, 2011.

⁵⁶ Son programas de atención especializada de protección de derechos para niños, niñas y adolescentes gravemente vulnerados (menores de 18 años), que requieren de una internación provisoria por ausencia de familia o porque para su

vulnerables como infractores de ley, que tiene un gasto promedio por beneficiario de \$1.511.336 (en pesos 2011) para el año 2006, indica que el programa Abriendo Camino se compara favorablemente en términos del gasto promedio por NNA⁵⁷.

Por ende, se puede aseverar que “El programa se evalúa sostenible, y factible de que siga funcionando y cumpliendo de manera adecuada sus objetivos. En él se constata que existen las condiciones que permiten su continuidad operativa y cumplimiento de sus objetivos en el mediano y/o largo plazo” (Dirección de Presupuestos, 2011, pág.51).

En este sentido, desde la visión de Rossi y Freeman sobre lo que se entiende por evaluación de programas sociales (a la cual esta investigación adhiere), el programa en cuestión estaría orientado no solo a una medición de carácter cuantitativo y cualitativo, sino que también a la mejora de condiciones de vidas de cada uno de los NNA.

En síntesis, el programa “Abriendo Caminos” en base a lo señalado a la literatura especializada en la materia, cumple con aspectos de medición de caracteres cuantitativos y cualitativos, sin embargo posee en términos operativos evidentes deficiencias en la forma de recabar la información y de registrar la misma, lo cual puede alterar el resultado de las evaluaciones reportadas, en relación a la realidad del programa.

A su vez, como se verá en el siguiente apartado la evaluación del programa no está exenta de deficiencias metodológicas importantes, que se detallarán a continuación.

protección necesitan estar alejados de ella. Fuente: Informe Final Evaluación Programa de Administración Directa.

⁵⁷ Informe Final Evaluación Programa de Administración Directa. Ministerio de Justicia, Servicio Nacional de Menores. DIPRES, junio 2007.

5.4.1 Análisis respecto a la metodología de evaluación que se utiliza en relación al programa “Abriendo Caminos”.

En relación a la metodología de evaluación del programa en comento, a nivel general se manifiesta un mayor grado de conocimiento respecto a este punto por parte de la entidad ejecutora en la zona y de los organismos dependientes del Ministerio de Desarrollo Social, que en relación a otras entidades como GENCHI y el Gobierno Municipal de La Pintana.

Respecto a las entidades con mayor conocimiento de la metodología de evaluación (tal como se mencionó en el apartado precedente), estas manifiestan la existencia de fallas en la metodología de evaluación de la iniciativa en cuestión.

Por ejemplo, según lo señalado por un actor clave no existe algún tipo de evaluación intermedia respecto a la ejecución del programa por parte de las entidades encargadas en los distintos territorios (también en la comuna de La Pintana), sin perjuicio de que han existido intentos principalmente desde las entidades de ejecución respecto a ser evaluados desde los gobiernos locales, es más desde el municipio en cuestión, afirman que en “algún momento la gente de la antigua ONG coordinadora del proyecto en esta comuna, me pidieron firmar un papel de como de satisfacción comunal con el programa, pero no lo hice.” (Actor A, 2017).

Por otra parte, se aprecia que las diferentes entidades ejecutoras y/o del propio Ministerio de Desarrollo social, no realizan una evaluación ex post⁵⁸ del programa, es más en palabras de una encargada del programa señala que “siento que como Programa nos falta ahí; estoy peleando para que hagamos como un estudio de las primeras generaciones que ya terminaron el Programa, en el fondo, cuál fue el

⁵⁸ Análisis de los resultados logrados una vez que el proyecto entra en operación, para medir el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos; permite retroalimentar y actualizar las metodologías, parámetros y supuestos del análisis técnico-económico (evaluación ex ante), para así entregar insumos que permitan efectuar las correcciones tendientes a perfeccionar los procesos. Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2010).

impacto real como en el desarrollo de esas personas” (Contreras & Rojas, 2013, pág. 70).

Lo anterior, se ratifica con lo señalado con la entrevistada desde dicha cartera de Estado para esta investigación, la cual manifiesta que “Yo creo que ahí es donde el programa falla, no tenemos estudios a largo plazo, no existe evaluación ex post, hoy solo se está haciendo evaluación de los instrumentos” (Actor C, 2017).

En relación a lo anterior, pero desde otra perspectiva desde el Nivel Central del Ministerio de Desarrollo Social, se indica que “uno pudiese pensar que podría ser más tiempo. Que para la cantidad de problemáticas sociales que dos años son insuficientes. O sea, uno podría pensar en un ciclo de 4 años como mínimo” (Actor F, 2017).

Sin embargo, la misma entrevistada señala que a su juicio lo anterior no sería necesario, en virtud de que “hoy día tal o cuál está pensado para los resultados que hemos ido teniendo, pareciera ser que logramos cumplir la mayoría de los objetivos y quedan cosas instaladas en los territorios y en las familias que logran despegar por sí solos una vez que termina el programa. Y eso para nosotros es un indicador súper importante. O sea en qué medida ese grupo de familias o de niños, de jóvenes logra organizarse a pesar de que ha terminado el programa. Entonces tenemos súper buenas experiencias de jóvenes que se han organizado que han generado grupos y que han seguido trabajando por su comunidad o por ellos mismos, independientemente de que el programa haya terminado”(Actor F, 2017).

Por otra parte, desde entidades especializadas en la evaluación de programas, se afirma que una de las principales fallas en la metodología de evaluación, radica en que “Para ningún componente se formulan indicadores que evalúen las dimensiones de calidad y eficiencia. El proceso tampoco es evaluado como un ámbito de control para ninguno de ellos. Esto se aprecia como deficiencia dentro del diseño” (Dirección de Presupuestos, 2011).

En síntesis, si bien la metodología de evaluación del programa puede medir y determinar el logro de objetivos y/o fracasos en el corto plazo (entiéndase este durante el desarrollo de la iniciativa), lo anterior no se replica para la determinación del impacto sobre la población objetivo del mismo, posterior al término de la intervención en cuestión.

A su vez, solo se remite a determinar el cumplimiento del objetivo del programa en términos de eficiencia y eficacia, pero como se ha señalado anteriormente obvia el criterio de calidad en el cariz de sus evaluaciones, lo cual por ende no permite verificar en la práctica el impacto del “Abriendo Caminos”.

Sin perjuicio de lo anterior, no todo respecto a la materia de evaluación del programa es de carácter negativo. En este sentido se destaca la multiplicidad factores que integra la evaluación, también se innova en nuevas dimensiones de evaluación del programa que son integradas al mismo, lo cual se refleja en que “por ejemplo hicimos una evaluación del materno-infantil⁵⁹, hemos hecho evaluación del piloto socio-comunitario, hemos hecho evaluación de la implementación del programa en algunas regiones, ahora estamos haciendo para evaluar el socio-laboral⁶⁰. Y todo eso nos va dando ciertos resultados respecto a qué cosas tenemos que mejorar del diseño, de la estrategia. Entonces, son como dos niveles, una evaluación más bien amplia respecto a los distintos componentes del programa y el reporte de la evaluación que se hace a nivel regional y que se nos entrega a nosotros y que nos insuma ciertos elementos para poder considerar a la hora de proponer una metodología o algún material que se va a entregar” (Actor F, 2017).

En esta línea, la metodología de evaluación del programa si consideraría uno de los pilares fundamentales para determinar el impacto de la iniciativa en cuestión, y que según lo planteado por Bigman (1961), se cumpliría el precepto de que

⁵⁹ Refiérase al desarrollo de relaciones afectivas entre madres y menores que son beneficiarios del programa.

⁶⁰ Refiérase al desarrollo de competencias laborales de las personas que son beneficiarias de esta iniciativa.

orientaría el desarrollo de experimento en los que se apliquen técnicas para aumentar la efectividad de determinadas alternativas, lo anterior principalmente a través de una lógica de ensayo y error, mediante la aplicación de planes pilotos, los cuales de que la evaluación del mismo sea satisfactoria se integra a la metodología de diseño del “Abriendo Caminos”.

En síntesis, la metodología de evaluación del programa “Abriendo Caminos”, solo cumple con algunos de los preceptos fundamentales para ser considerada aceptable, principalmente en términos de no poder determinar los impactos en el largo plazo, la falta de la dimensión de calidad en la medición de cada uno de los productos y/o componentes asociados a esta iniciativa, las fallas en la forma de recabar información por parte de la cartera encargada de la intervención en comento y la carencia de un sistema de apoyo informático y/o de trabajo integrado que permita una evaluación en línea, son los elementos que fundamentan dicha afirmación.

5.4.2 Análisis de la relación existente entre la metodología de evaluación de la intervención en comento y las mejoras en las Condiciones Mínimas existentes de los NNA.

Respecto a este elemento, es necesario destacar que la metodología de evaluación del programa ya no se refiere necesariamente a las condiciones mínimas existentes del Chile Solidario, en este sentido se señala que “A partir del 2014 eso cambió, nosotros trabajamos con un instrumento que se llama matriz de bienestar. Y la matriz de bienestar⁶¹ lo que hace es definir seis dimensiones de bienestar. Y cada una de esas dimensiones tiene indicadores. Y eso es el piso de protección social mínimo que el programa debiese entregar a las familias que participan en los dos años. Entonces, qué es lo que hacen los equipos, bueno y cada dimensión es temática. Hay una dimensión de salud, otra de educación, hay

⁶¹ La “Matriz de Bienestar”, mide la situación de las familias al momento del ingreso y salida del programa en relación a 5 dimensiones: salud, educación, trabajo y seguridad social, ingreso y vivienda, y una dimensión transversal de apoyo y participación social.

otra de ingreso, hay otra de protección social, hay otra de promoción y protección de derecho y cada dimensión tiene indicadores. Lo que los equipos hacen es a lo largo de los dos años, trabajar para el cumplimiento de esos indicadores. Entonces, la evaluación hoy en día es en virtud de una línea de entrada donde el equipo, en función del diagnóstico, determina cuántos de esos indicadores están cumplidos y cuántos debiesen trabajarse durante los dos años del programa. Y luego, a los 24 meses, se levanta una línea de salida, en la misma matriz, en donde tú ves en los 24 meses que indicadores se cumplieron durante el proceso”. (Actor F, 2017).

Sin perjuicio de que el cambio en cuestión podría significar una mejora en relación a la metodología de condiciones mínimas implementadas con anterioridad, la misma entrevistada señala que existen deficiencias en la metodología de medición principalmente vinculadas con la definición de condición de vulnerabilidad de los beneficiarios, ya que “hoy día tenemos un instrumento objetivo que nos permite mirar cómo era la situación de los niños al inicio y a la salida del programa, en virtud de esos indicadores. Igual nosotros pensamos que, una familia pudiese tener todos los indicadores cumplidos e igual encontrarse en una situación de vulnerabilidad, porque es la matriz lo que busca un piso de bienestar social mínimo⁶²” (Actor F, 2017).

En relación a este piso de bienestar social mínimo, la crítica radica principalmente en la suficiencia del mismo, es más actúa en una forma muy similar a lo que es la antigua metodología de condiciones mínimas y en palabras de la entrevistada precedente no reflejan que efectivamente las familias hayan superado la línea de vulnerabilidad social.

Otro elemento a considerar respecto a la suficiencia del instrumento de evaluación en comento, es lo señalado por la entidad ejecutora del programa en la zona,

⁶² El término en cuestión, hace alusión a no sólo contar con ingresos para adquirir una canasta básica, sino que de la satisfacción de necesidades y ejercicios de los derechos en los ámbitos de salud, educación, trabajo y seguridad social y vivienda (Ministerio de Desarrollo Social, 2015).

existe una falla metodológica en términos de evaluación, ya que “el instrumento de evaluación no contiene una fase previa, es decir, el instrumento de evaluación final no está en relación con el instrumento de evaluación inicial, por lo tanto tú no puedes sistematizar esa información, metodológicamente hablando.... Por ejemplo, en la encuesta de satisfacción usuaria tiene que ver con qué le pareció su participación en el programa, entonces no hay una consistencia metodológica” (Actor D, 2017).

En esa misma línea, en base lo señalado por funcionarios, trabajadores y/o voluntarios de otras instituciones y/o entidades ejecutoras del programa, respecto a la metodología de evaluación del programa, es “necesario generar una metodología en donde se clarificaran las condiciones mínimas-eje del programa-, pues en base a éstas que ellos/as realizan sus intervenciones” (Pozo Reyes, 2012, pág. 44).

Ahora bien, la evaluación del programa no solamente se basa en esta metodología de “Matriz de Bienestar”, sino que también responde a elementos de evaluación base a la contingencia temporal. De hecho la entrevistada representante de la SEREMI Metropolitana del Ministerio de Desarrollo Social, respecto a la redefinición de objetivos y metodología de evaluación, en base a evaluaciones anteriores del mismo, afirma que “cada año desde el nivel nos entregan cada año las directrices de lo que quieren que mida el programa, desde la lógica de los participantes, el ejecutor y también desde la asistencia técnica como nosotros evaluamos la ejecución misma” (Actor C, 2017).

Cabe destacar, que lo anterior trae consigo asociado una problemática importante respecto a la evaluación del programa, y es que no trasciende más allá del periodo comprendido por la evaluación para cada uno de los ejecutores, planteándose sus efectos reales sobre la vida de cada uno de los egresados post intervención. A su vez, dicha evaluación puede responder a criterios azarosos de carácter no estrictamente técnico y pudiese distorsionar el cariz de los resultados del desempeño del programa “Abriendo Caminos”.

En síntesis, respecto a la metodología de evaluación se puede señalar que la Matriz de Bienestar no representa un mayor cambio en relación a la metodología de condiciones mínimas, ya que se basa en el mismo método con cambios principalmente relacionados con la definición de una línea base, llamado piso mínimo de bienestar, el cual no responde plenamente a las expectativas de constituirse como un elemento de que refleje la superación de condición de vulnerabilidad, según lo señalado desde el propio Ministerio de Desarrollo Social.

CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES

Aquellos Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) y sus respectivas familias, que se ven afectadas por la situación de reclusión efectiva en recintos de penitenciarios, de uno o más adulto significativos, son más propensos a ser víctimas de situaciones que vulneren sus derechos, inclusive generando rezago en aspectos educacionales, mayor tendencia al consumo de alcohol y drogas, cifras más elevadas de embarazos adolescentes, etc.

En este sentido, el programa “Abriendo Caminos”, se plantea como una iniciativa de carácter público-privada (pública, en términos de diseño y evaluación del programa por parte del Ministerio de Desarrollo Social, y privada, en términos de su ejecución territorial), que pretende ser un pilar fundamental de acompañamiento y satisfacción de las necesidades mínimas de calidad de vida, así como también ser un elemento que minimice el impacto de factores de riesgos y vulnerabilidad de derechos, tanto a nivel de los NNA como de las familias de la Persona Privada de Libertad (PPL).

Sin perjuicio de lo anterior, a raíz de la investigación realizada y cuyos resultados se han detallado precedentemente, se puede aseverar que el grado de efectividad del programa en cuestión, en relación a su ejecución dentro de la comuna de La Pintana no es de carácter alto, desenvolviéndose dentro una perspectiva de logro de carácter más bien medio.

Cabe señalar, que si bien dicha iniciativa se plantea como un programa público que intenta atender a un problema latente y que posee elementos rescatables dentro del mismo, existen elementos que permiten aseverar lo señalado en el párrafo anterior.

Por ende a modo de conclusión, como breve síntesis de las diferentes preguntas de investigación que han motivado la redacción de este documento y la búsqueda

de respuestas a través de la investigación que se ha llevado a cabo, podemos señalar que:

En relación a la interrogante, de ¿Cómo el nivel de cobertura, influye en la materialización del objetivo principal del programa “Abriendo Caminos”, en la comuna de La Pintana?, podemos aseverar en términos generales, que a pesar de que existe una adecuada identificación de la población objetivo (en términos de la situación en la cual se encuentran y la hacen ser parte de este programa), así como a su vez una correcta caracterización de la misma (en términos de ambiente social y económico en la cual se encuentra inmersa la mayoría de la población objetivos, así como la identificación de sus necesidades mínimas y factores de riesgos que pueden afectar a los NNA), existen deficiencias evidentes en la cuantificación de la cobertura del programa a nivel local (o sea en términos simples, del número de familias de menores afectos a la condición de beneficio), lo cual tiene asidero no solamente en las “cifras negras” existentes en los catastros realizados a las Personas Privadas de Libertad (PPL) respecto a su relación de parentesco y/o dependencia con algún/os NNA, sino también a la deficiencia y/o falta de proactividad de organismos locales y entidades ejecutoras en la zona, respecto a la identificación de una posible demanda espontánea de casos que no hayan sido incluidos dentro de los registros oficiales, como a su vez una concepción radicalmente diferente por parte de la instituciones involucradas en el proceso de determinación de cobertura, respecto al concepto de “adulto significativo” privado de libertad y por ende el número de NNA afectados por dicha situación.

Lo anteriormente descrito, genera que el programa a nivel local tenga un cobertura reducida, la cual potencialmente solo abarque porcentajes menores de la “población real” que podría estar afecta a condiciones de ser beneficiaria, y por ende imposibilita un impacto significativo del programa a nivel de la comuna en comento, lo cual ha sido señalado a nivel general por todos los actores claves entrevistados para esta investigación.

A su vez, sobre la temática del desarrollo de composición de productos, y su influencia en la materialización del objetivo principal del programa “Abriendo Caminos” en la comuna de La Pintana, a nivel general se aprecia que los componentes desarrollados por parte del programa tal como se encontrarían planteados, son considerados positivos por los distintos actores consultados, como a su vez en base a estudios cuantitativos de desempeño de los mismos, son calificados en forma positiva ya sea desde el punto de vista de los beneficiarios del programa y sus familias, y/o desde aspectos técnicos sobre el desarrollo de este tipo de productos.

Sin perjuicio de lo anterior, sus principales críticas radican principalmente en la materialización en la praxis de los diferentes componentes del programa, principalmente debido que los profesionales contratados para la intervención, a veces no poseen la experiencia o preparación en trabajo en familia e infancia, para lo cual es necesario así generar confianza con los NNA y su familia cuidadora, facilitando aún más la intervención, considerando que el programa en sí, es limitado en la duración de su implantación en las familias. A su vez, en muchos casos el alto nivel de rotación de dichos profesionales en el programa en cuestión, genera continuos cambios en los equipos profesionales, lo cual imposibilita muchas veces seguir líneas de trabajo continuas para cada uno de los casos, como a su vez se pierde lo avanzado en términos de confianza personales con las familias y los menores.

Por otra parte, otro de los elementos que se señalan respecto como un elemento negativo para la prestación de los servicios vinculados con los componentes del programa, hace relación a la falta de comunicación y de integración de trabajo por parte de distintos actores involucrados en la materia (intersectorialidad), en este sentido se aprecia que no existe a grandes rasgos una interacción mayor entre el ejecutor territorial de la iniciativa, con el municipio (y viceversa), lo cual se acentúa principalmente en todo lo relacionado con la provisión de redes para las familias beneficiarias del “Abriendo Caminos”.

Sobre la incógnita de, ¿cómo la calidad del diseño metodológico de intervención, influye en la materialización del objetivo principal del programa “Abriendo Caminos”, en la comuna de La Pintana?, existe un conocimiento generalizado respecto a la metodología de construcción del diseño del programa en cuestión (salvo en el caso del gobierno comunal), además existe un consenso claro sobre la identificación del problema principal y sus objetivos principales, de la temática a nivel nacional y local.

Sin perjuicio de lo anterior, es menester revisar detalladamente el diseño en cuestión principalmente en términos de evitar errores de interpretación respecto a la formulación del problema principal.

Lo anterior, también se complementa con afirmaciones respecto a organismos locales, sobre que el diseño del programa es de carácter estándar, lo cual imposibilitaría incluir dentro del mismo variables que solamente ocurren en los espacios locales de la comuna de La Pintana, ante lo cual muchas veces la labor en la realidad, supera al diseño teórico del mismo y este debe ser transformado e improvisado para cumplir con los requerimientos de las condiciones especiales y/o contingencias que se puedan desarrollar en el territorio.

En términos de coherencia, esta existe dentro de los diferentes elementos del programa, lo anterior también se replica con una coherencia con la implementación de estrategias gubernamentales a nivel central, tales como la Política de Protección Social a nivel Nacional, y los diferentes Planes de Seguridad Pública implementados desde la Subsecretaría de Prevención del Delito (SPD).

Sin embargo, esto no se replica con los programas llevados a cabo desde la Municipalidad de La Pintana en la materia, es más se aprecia una falta de coordinación y coherencia evidente entre las líneas y equipos de trabajo de la entidad ejecutora y el municipio, lo cual dificulta el logro de los objetivos principales de esta intervención.

Cabe destacar, que en materia del diseño se aprecia como pertinente y racional, sin perjuicio de que existan errores en términos del diseño de etapas, que según los propios instrumentos del programa, ya se estarían dando por sentado.

En síntesis, a pesar de que el diseño del programa en cuestión posibilitaría en la teoría el cumplimiento de los objetivos propuestos, la falta de una coherencia con políticas locales y la adaptación de este al contexto específico de la comuna de La Pintana, limitarían la efectividad del mismo.

Respecto a la interrogante de ¿cómo el grado de rigurosidad de la evaluación, influyen en la materialización del objetivo principal del programa “Abriendo Caminos”, en la comuna de La Pintana?, es necesario señalar que tanto la entidad ejecutora local, como el ayuntamiento no poseen conocimiento alguno, respecto a cómo se realiza la evaluación del programa por parte del MDS, lo cual refleja una grave falencia en el grado de información respecto de ambos actores, sobre este crucial elemento, ya que si bien no es de su responsabilidad esta tarea, es un elemento básico conocer la determinación de los índices y apreciaciones sobre el trabajo que realizan o que se efectúa en el territorio en comento.

En términos de análisis, es menester señalar que según lo revisado en relación al desempeño de los diversos componentes que integran esta iniciativa, el cumplimiento de Condiciones Mínimas, si bien no es sobresaliente, se encontraría dentro de los márgenes de aceptabilidad.

Por otra parte, en términos de eficiencia, como se señaló con anterioridad la iniciativa chilena sería en términos de gasto promedio por beneficiario, menos costosa que por ejemplo su símil del estado de Nueva York (Estados Unidos) o que otras iniciativas de protección de menores (las cuales principalmente dependen de SENAME) a nivel nacional.

Lo anterior, va en concordancia con lo señalado por los actores entrevistados, los cuales han aseverado que a su juicio realizan una evaluación positiva del programa en los términos anteriormente nombrados.

Sin perjuicio de lo anterior, se aprecia que se carece de una evaluación ex post egreso de los menores del programa, especialmente considerando si en el hogar han existido avances o retrocesos en su dinámica familiar, si el/la progenitor(a) ha salido en libertad, etc.

También, en materia de evaluación del programa, se suscitan problemas respecto a la recopilación de la información necesaria, para realizar dicha labor, principalmente porque se depende en gran medida del auto reporte por parte de las entidades ejecutoras de la zona y no existe una base de información propia por parte del Ministerio de Desarrollo Social, por lo cual existe un riesgo latente de que las cifras e informaciones reportadas por el ejecutor en este caso en la zona de La Pintana, no reflejen la realidad del desarrollo de la iniciativa en dicha comuna y/o puedan presentar algún tipo de error.

A su vez, tal como se ha señalado en el desarrollo del presente documento se ha cambiado la forma de evaluación desde la medición de Condiciones Mínimas (CM) a una Matriz de Bienestar, que sin embargo no representa un avance significativo en la materia, ya que sigue una lógica de estándares mínimos de desarrollo en determinadas áreas sociales importantes (salud, educación, trabajo, etc), pero que en palabras de alguno de los actores claves entrevistados, aunque los indicadores sean satisfactorios, en la práctica aún pueden esconder situaciones de vulnerabilidad social latentes, debido a lo difuso de la línea de superación de la condición deficitaria de vida de la población objetivo.

Todo lo anteriormente descrito, permiten concluir respecto a la pregunta principal, relativa a al grado de influencia de los factores anteriormente nombrados, sobre la materialización del objetivo principal del programa “Abriendo Caminos”, en la comuna de La Pintana, que su efectividad real en el territorio en cuestión, es bastante limitada, en virtud de la descripción de los párrafos anteriores.

Sin embargo, no todo es negativo, ya que en base lo emergente de la problemática y el cariz de la misma, se puede aseverar que el programa manifiesta condiciones que permitirían la sostenibilidad y continuidad operativa del

mismo (principalmente en términos de eficiencia del uso de recursos y calidad de la intervenciones), sin perjuicio de los múltiples elementos que se deben corregir y perfeccionar.

Por último, es importante profundizar en un elemento y contradicción sustancial existente entre la concepción del programa en cuestión y la implementación del mismo, que se vincula con la dicotomía entre enfoque de derechos v/s enfoque de programa social focalizado, y la de Nueva Gestión Pública v/s Nueva Administración Pública.

En este sentido, referida a la primera dicotomía es menester mencionar que tal como se ha señalado en el presente documento, existe una declaración de intenciones y enfoque respecto a esta iniciativa de situarse desde el enfoque de derechos, vinculado principalmente con el desarrollo integral del ser humano y la protección de carácter universal de la misma y donde se interpela directamente al Estado respecto a su responsabilidad como garante del bienestar social de sus ciudadanos y ciudadanas, lo cual no se condice en absoluto con la forma de implementación de la iniciativa en comento, la cual responde a criterios de implementación, diseño y evaluación de programas sociales dentro de la lógica de un Estado Subsidiario, donde desliga sus responsabilidades en una parte importante al mercado y se preocupa de la prestación de carácter focalizado de temáticas, basado en criterios de evaluación de carácter financieros, de eficiencia y eficacia, por sobre otros relacionados por sobre calidad de intervenciones y/o impacto en materias de desarrollo habilidades blandas.

Dicha dicotomía, se relaciona intrínsecamente con la relación existente entre la Nueva Administración Pública (NAP) en contraposición a la Nueva Gestión Pública (NGP).

En este sentido, la declaración por parte del Estado de Chile de enfocar la iniciativa del programa “Abriendo Caminos” bajo una perspectiva del enfoque de derechos, tiene relación fuerte con la visión de un Estado enfocado en el desarrollo de una mayor justicia y equidad social, interviniendo en problemáticas

sobre una población que ha estado históricamente marginada y estigmatizada, sobre la cual también existe una alta correlación de vulnerabilidad socioeconómica. Sin embargo tanto las metodologías de cobertura, diseño, implementación y evaluación del programa, responde a metodologías propias de la NGP, principalmente por la lógica de tercerización de las prestaciones, la metodología de evaluación enfocada en términos de eficiencia y eficacia, entre otros.

En este sentido, tal como se ha señalado por parte de actores involucrados en la temática se produce una contradicción vital entre el sentido del programa y la forma de desarrollo del mismo.

Lo cual a juicio personal, solamente se superará con la existencia de marcos metodológicos y legales que concilien el enfoque de derechos declarativos, con elementos de ejecución en su práctica, o sea donde las metodologías de desarrollo de programas sociales de la NGP, sean reemplazadas por otras que atiendan a un enfoque que vaya en concordancia con el carácter universal y de protección por parte del Estado, de las problemáticas sociales fundamentales que afectan a sus conciudadanos, para el caso en comento de los NNA y sus familias con algún adulto privado de libertad.

Respecto en términos generales al programa “Abriendo Caminos”, si bien creo que presenta graves falencias en términos principalmente de cobertura y por ende de impacto real del programa sobre la población objetivo del mismo, creo que subsanando dicha vicisitud (la cual no deja de ser menor), podría erigirse como una iniciativa que pueda realmente aminorar el impacto del encarcelamiento de un adulto significativo en la vida de un NNA, principalmente debido al cariz de los productos y componentes, los cuales atienden diversos elementos del desarrollo biopsicosocial de los menores.

Es menester indicar, que si bien la presente investigación intentó hacer un análisis detallado respecto al funcionamiento del programa, es elemental mencionar que existen elementos que no pudieron ser parte de este análisis y sobre el cual existe

escaso desarrollo dentro del mundo académico, que se relacionan principalmente con la calidad de las intervenciones realizadas por los equipos ejecutores del programa en la zona (específicamente en términos de impacto sobre el estado emocional de los beneficiarios y sus familias, lo cual principalmente sería una tarea de la psicología comunitaria), el cual correspondería a un campo que este programa de estudio no abarca.

Por otra parte, desde el punto de vista económico sería interesante analizar el sistema de adjudicación de las distintas instituciones de las intervenciones en los sectores comprendidos por el programa “Abriendo Caminos”, en específico creo que un elemento en el cual se podría realizar un estudio acabado, es ver la existencia de incentivos perversos en la determinación de la cobertura por parte de la entidad encargada de la ejecución, o por otra parte ver la suficiencia de los montos asignados por beneficiario, para el desarrollo efectivo del programa.

Cabe señalar, que un elemento que me hubiera gustado considerar dentro del análisis realizado, hubiese sido no solamente considerar la visión por parte de la institucionalidad vigente en relación a la iniciativa, sino que también la percepción de los beneficiarios directos y sus familias, sin perjuicio de lo anterior, en pos de no perjudicar intervenciones que se pudiera llevar en proceso, o lise llanamente de no exponer a juicio público las vivencias de estos menores obligándolos en cierta manera a repetir experiencias de carácter traumáticas, es que por motivos éticos, se decidió no entrevistar al público objetivo del programa en comento.

Antes de terminar, deseo expresar que el sentido de esta investigación, va mucho más allá de ser un mero texto escrito, cuyo objetivo sea conducir a un grado académico. Se espera que el análisis que se ha realizado de forma profundamente profesional, sirva a las organizaciones a nivel local involucradas (las cuales tendrán una copia íntegra de este texto), como a las entidades a nivel nacional encargadas de aspectos generales de la iniciativa, para realizar las acciones y mejoras que consideren necesarias en términos de diseño metodológico, cobertura, productos y metodologías de evaluación del programa “Abriendo Caminos” tanto en el ejercicio práctico de la ejecución del mismo en la comuna de

La Pintana, como en aspectos teóricos respecto a la temática a nivel nacional, regional y comunal.

Lo anterior, con la finalidad de generar un cambio real en las vidas de cada uno/a de los niños, niñas y adolescentes de esta zona, que lamentablemente se han visto envueltos en la situación de que su padre y/o madre, o un adulto que significa bastante no solo en términos de cuidado y soporte económico, sino también en aspectos emocionales, se encuentre privado de libertad en alguno de los recintos carcelarios de Chile, no sean invisibilizados y se le preste un apoyo real de forma integral a ellos/as y sus familias, con la finalidad de que puedan desarrollarse plenamente como cualquier otro niño de este país, con el apoyo de entidades gubernamentales, privadas y locales, que los apoyen de forma efectiva para superar este duro trance, para que en La Pintana (y porque no decir que a nivel nacional), nunca más existan “los huérfanos de la delincuencia”.

BIBLIOGRAFÍA

- Análisis y Desarrollo Social Consultores. (2003). Guía de Evaluación de Programas y Proyectos Sociales. Madrid: Plataforma de ONG Acción Social.
- Araya, E., & Cerpa, A. (2008). La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública chilena. Chile: Revista de Estudios Politécnicos N°11.
- Baldwin, G (1986): George Herbert Mead: An unifying theory for sociology. London: SAGE Publishing.
- Barzelay, M. (1992). Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government. Los Ángeles: University of California Press.
- Bernal, C. (2006). Metodología de la Investigación. Bogotá: Pearson.
- Bertram, J., Lowenberg, C., McCall, C., & Rosenkrantz, L. (1982). My Real Prison Is...Being Separated From My Children: A Manual for Developing Programs for Inmate Parents and Their Children. Oakland, California: Prison MATCH.
- Besada, L. y Puñal. M.A. (2012). Intervención en familias con menores en situación de riesgo. Intervención psicoeducativa en la desadaptación social. España: IPSE-ds, 5, 47-69.
- Bholá, H. (1992). La Evaluación de Proyectos, Programas y Campaña de Alfabetización para el desarrollo. Planificación, diseño y ejecución de la evaluación y utilización de sus resultados. España: IUE-DSE.
- Bigman, Stanley. (1961). Evaluating the Effectiveness of Religious Programs. U.S.A: Review of Religious Research N°3. 97-121.
- Birkland, T. (2005). "An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making". U.S.A: M.E Sharpe.

- Bitran R. et al. (2005), "Keeping Healthy in an Urban Environment: Public Health Challenges for the Urban Poor", en *The Urban Poor in Latin America*, Washington, World Bank.
- Bloom, B., & Phillips, S. (1998). "In whose best interest? The impact of changing public policy on relatives caring for children with incarcerated parents". U.S.A: *Child Welfare Review*, 531-541.
- Bowlby, J (1993). *El vínculo afectivo*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Braman, D. (2005). *All Alone in the World: Children of the Incarcerated*. U.S.A: The New Press, 116.
- Briones, G. (1991). "Evaluación de Programas Sociales". México: Trillas.
- Busso, G. (2001). *Vulnerabilidad Social: Nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI*. Santiago.
- Calderón, D. (2015). *Estrategias de intervención para suscitar competencias parentales en las familias de origen de niños y niñas vulnerados en sus derechos. Memoria para optar al título de Psicóloga*. Santiago: Universidad de Chile.
- Cannings, K. (1990). *Brigding the Gap: Programas and Services to facilitate contact between inmate parents and their children*. Ottawa: Ministry of Solicitor General of Canada.
- Cardona, N., & Betancourt, M. (2006). *Percepciones de los Adultos Significativos sobre su rol educativo, el desarrollo y la estimulación de la dimensión lingüístico comunicativa y el pensamiento lógico matemático de niños, niñas entre tres y seis años de edad*. Medellín: Universidad de Antioquía.
- Castaño, E. (2002), "Proxy Means Test Index for Targeting Social Programs: Two Methodologies and Empirical Evidence", España: *Lecturas de Economía*, 56, pp. 133-144.

- Cazau, P. (2006). Introducción a la investigación en Ciencias Sociales. Buenos Aires.
- Charon, J. M. (1991): Symbolic interactionism: an introduction, an interpretation, an integration. London: Upper Saddle Rive, NJ: Prentice Hall.
- Cohen, E., & Franco, R. (1991). "Evaluación de Proyectos Sociales". Argentina: Editorial Siglo XXI.
- Cohen, E., & Martínez, R. (2010). Manual de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales. Santiago: CEPAL.
- Comisionado de Escocia para la ñinez y la juventud. (2012). Convictos colaterales: niños y niñas de progenitores presos.Recomendaciones y buenas prácticas del comité de Naciones Unidas sobre los derechos de la ñinez, en el Día de Debate General 2011.
- Consejo de Criminalidad y Delincuencia (1993). ¿Por qué castigar a los niños?.
- Contreras, J., Contreras, L. & Rojas, V. (2013). "Informe Descriptivo de la Política Pública Nacional y Experiencias Internacionales Respecto a la Atención de NNA Vulnerados en sus Derechos y sus Familias". Santiago: Universidad Diego Portales.
- Contreras, J., Contreras, L. & Rojas, V. (2014). "Análisis de programas relacionados con la intervención en niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos: La realidad chilena". Santiago: Revista Psicoperspectivas "Individuo y sociedad" N° 15, p. 89-102.
- Cunill-Grau, N. (2014). " La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual". Santiago: Revista Gestión y Política Pública, N°23.
- Dávila, A. (1995). Las perspectivas metodológicas cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales: debate teórico e implicaciones praxeológicas. En J.

Delgado , & J. Gutiérrez, Métodos y Técnicas Cualitativas de Investigaciones en Ciencias Sociales (págs. 69-86). Madrid: Síntesis S.A.

- De Miguel Díaz, M. (2000). La evaluación de programas sociales: fundamentos y enfoques teóricos. España: Revista de Investigación Educativa N°18, 289-317.
- Dirección de Presupuestos (2007), "Informe Final de Evaluación: Programas de Administración Directa del SENAME".
- Dirección de Presupuestos (2011), "Informe Final de Evaluación: Programa Abriendo Caminos".
- Dágner Bernal, N. Tesis de Grado: El tejido social como elemento creador y transformado del centro histórico en Getsemaní, Cartagena, Bogotá: 2011.
- Escobar, R., Santamaría, L., & LLanos, L. (2009). Modelos mentales sobre las prácticas de crianza de algunos adultos significativos de la Escuela Normal Superior. Manizales: Universidad de Manizales.
- European Network for Children of Imprisoned Parents (EUROCHIPS). (20 de Octubre de 2009). EUROCHIP.ORG. Recuperado el 26 de Diciembre de 2016, de EUROCHIP.ORG: <http://www.eurochips.org>.
- Farrington, D., & Murray, J. (2005). Parental imprisonment: Effects on boys' antisocial behaviour and delinquency through the life course. London: Journal of Child Psychology and Psychiatry N° 46, 1269-1278.
- Fernández, N., & Schejtman, L. (2012). Planificación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Frederickson, G. (1980). New Public Administration. Alabama: The University of Alabama Press.
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social. (2016). www.fosis.cl. Recuperado el 2 de Enero de 2017, de www.fosis.cl: <http://www.fosis.cl/index.php/quienes-somos>

- Gaete, R. (2009). APLICACIONES DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA. Documentos y Aportes en Buenos Aires: Administración Pública y Gestión Estatal N°8, 35-61.
- Garibotto, G., Techera, J., & Urreta, A. (2012). Los hijos de los presos: Vínculo afectivo entre padres privados de libertad y sus hijos. Avances de un estudio exploratorio. Uruguay: Ciencias Psicológicas, 57-74.
- Guerrero, C., & Rebellon, L. (2013). Representaciones sociales y maltrato infantil en la ciudad de Popayán. Manizales: Universidad de Manizales.
- Glaze L, Maruschak L. Parents in prison and their minor children. Bureau of Justice Statistics Special Report. 2008 Aug;:1–25. (NCJ 22984), Retrieved from <http://bjs.ojp.usdoj.gov/content/pub/pdf/pptmc.pdf>.
- Glewwe, P. y O. Kanaan (1989), "Targeting Assistance to the Poor: A Multivariate Approach Using Household Survey Data. Policy, Planning and Research Working Paper 225, Washington, World Bank.
- Greenacre, M. y Pardo, R. (2005), "Multiple Correspondence Analysis of a Subset of Response", Economics Working Papers, Department of Economics and Business, España: Universitat Pompeu Fabra.
- González, A. (2010). Pobreza y Vulnerabilidad. Análisis de metodología de investigación. Santiago: Universidad de Chile.
- Hernández, D., Orozco, M., & Vásquez, S. (2008). Métodos de focalización en la política social en México. Un estudio comparativo. Econ. México: Nueva época vol.17.
- Herrera, C., & Campero, L. (2002). "La vulnerabilidad e invisibilidad de las mujeres ante el VIH/SIDA: constantes cambios en el tema" . México: Salud Pública de México N° 44, 554-564.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? U.S.A: Public Administration N° 69, 3-19.

- Home-Arias, P. (2013). Revisión del contexto ideológico y económico del modelo de focalización. Colombia: Entramado N°18, 40-54
- Hormazábal, S. (2012). Evaluación del diseño del programa Abriendo Caminos del Ministerio de Desarrollo Social. Sevilla: Universidad de Andalucía.
- Hostil, O. (1969). Content analysis for the social sciences and humanities. Addison Wesley.
- Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA). (1998). Plan Nacional de atención integral a niños, niñas y adolescentes, hijos de privados de libertad. Quito : ILANUD.
- Johnson, E., & Waldfogel, J. (2002). Parental Incarceration: Recent Trends and Implications for Child Welfare. U.S.A: Social Service Review, 460-479.
- Johnson-Peterkin , Y. (2003). Children of Incarcerated Parents . Nueva York: National Resource Center for foster care & permanency planning.
- Johnston, D. (2012). Services for Children of Incarcerated Parents. U.S.A: Family Court Review, 91-105.
- Katzman, R. (2000). Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social. México: MECOVI.
- Kraft , M., & Furlong , S. (2004). "Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives". Washington DC: CQC Press.
- Kutzin, J. (2013). Health financing for universal coverage and health system performance: concepts and implications for policy. U.S.A: Bull World Health Organ N°91, 602-611.
- Larrañaga, O. (2005). Focalización De Programas En Chile: El Sistema CAS. Santiago: Banco Mundial.

- Larragaña, O. (2010). Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica. Santiago: ONU-PNUD.
- Ley de Bases Generales de Administración del Estado N°18.575 (1986). Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Makdissi, P. y Quentin W. (2004), "Fuzzy Targeting Indices and Orderings", U.S.A: Bulletin of Economic Research 56, no. 1, pp. 41-51.
- Martorano, B., & Sanfilippo, M. (2012). Innovate features in poverty reduction programmes: An impact evaluation of Chile Solidario on Households an children. U.K:Journal of International Development, 1030-1041.
- Mellado, A. (2011). Implementación y gestión del sistema de protección social Chile Solidario en la dimensión local: Análisis de los casos de La Pintana y Rengo, Tesis para opatar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Santiago: Universidad de Chile.
- Merenstein, B., Tyson, B., Tilles, B., Keays, A., & Ruffolo, L. (2011). Programs for Children with Incarcerated Parents. U.S.A: The Journal of Correctional Education N° 62.
- Ministerio de Desarrollo Social. (Diciembre de 2004). ministeriodesarrollosocial.gob.cl. Recuperado el 14 de Julio de 2016, de ministeriodesarrollosocial.gob.cl:
http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_170.pdf.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2009). ministeriodedesarrollosocial.gob.cl. Recuperado el 14 de Julio de 2016, de ministeriodedesarrollosocial.gob.cl:
[http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/plancalle/docs/2.Programa_Call e_Chile_Solidario.pdf](http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/plancalle/docs/2.Programa_Call_e_Chile_Solidario.pdf).
- Ministerio de Desarrollo Social. (2014). Caracterización Social. Reporte Comunal: La Pintana, Recuperado el 19 de Octubre de 2016 de

http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/indicadores/pdf/comunal_general/metropolitana/La_Pintana_2013.pdf.

- Ministerio de Desarrollo Social. (2010). "Sistematización programa Abriendo Caminos". Santiago.
- Ministerio de Desarrollo Social (2015). "Cuenta Pública Sectorial Ministerio de Desarrollo Social, año 2015", Recuperado el 12 de noviembre de 2017 de: http://www.gob.cl/cuenta-publica/2015/sectorial/2015_sectorial_ministerio-desarrollo-social.pdf.
- Ministerio de Planificación. (2009). Estrategia de Apoyo Integral a niños y niñas de familias con adultos privados de libertad. Programa Abriendo Caminos. Santiago.
- Morlachetti, A. (2014) La Convención sobre los Derechos del Niño y la protección de la infancia en la normativa internacional de derechos humanos. Buenos Aires: Universidad de Lanús.
- Morris, J., Las élites, los intelectuales y el consenso, En: Godoy, Hernán, Estructura social de Chile, Editorial Los Andes, Santiago, 2000.
- Mumola CJ. Incarcerated parents and their children. Washington, DC: U.S. Department of Justice; 2000. Special Report No. NCJ 182335
- Olías de Lima, B. (2001). La nueva gestión pública. Madrid: Prentice Hall.
- Olmos, C., & Silva, R. (2007). El rol del Estado chileno en el desarrollo de las políticas de bienestar. Santiago: Expansiva.
- Orellana, Á. (2005). El Gran Santiago: Guía Turística de Información sobre el Gran Santiago. Santiago: Universidad de Chile.
- Organización de Estados Americanos (2008) "Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas". Recuperado el 28 de Diciembre de 2016, de <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp>.

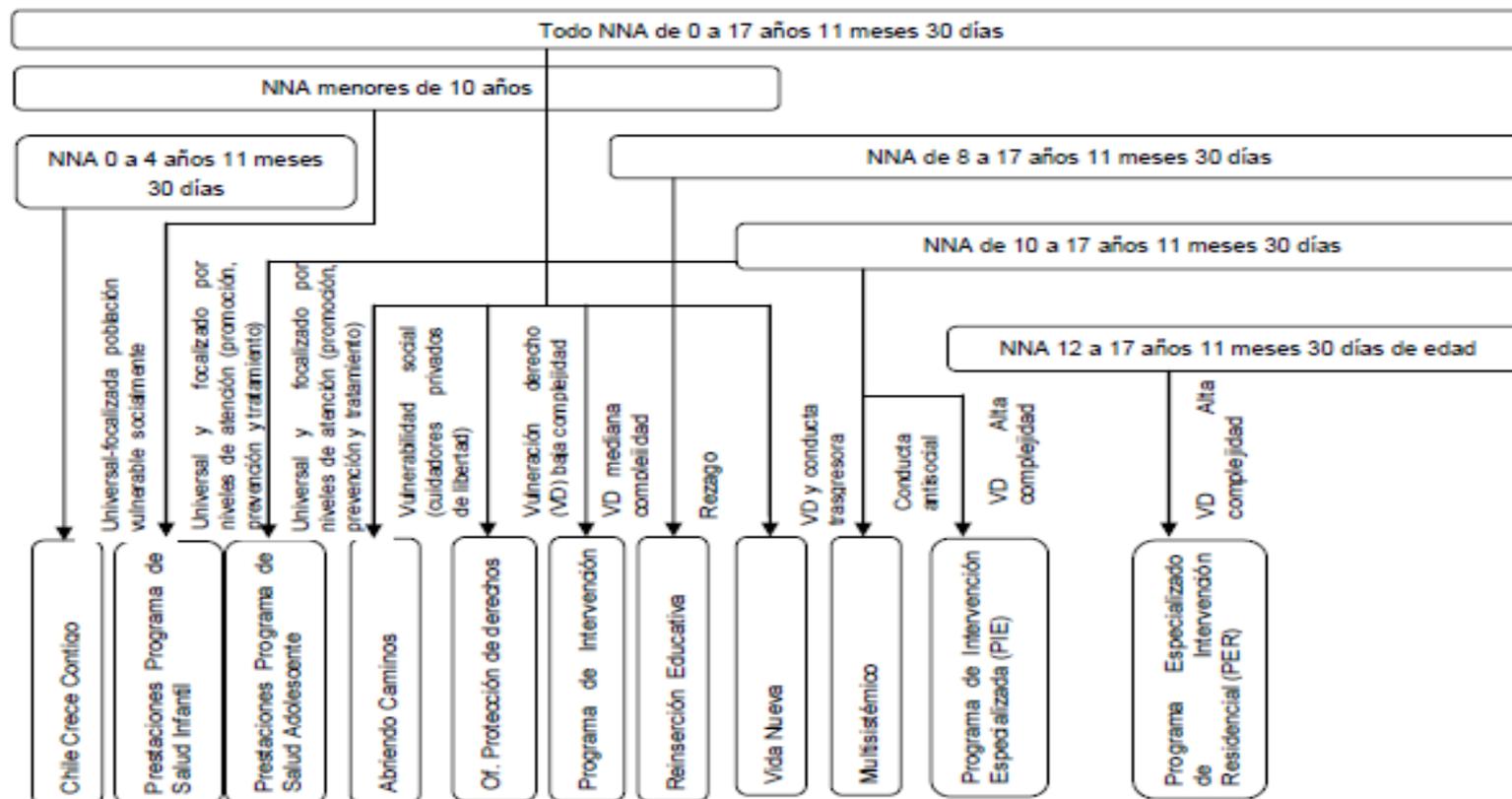
- Ortuño, M., Rivera, M., & De Los Ríos-Carmenado, I. (2016). Private–Public Partnership as a Tool to Promote Entrepreneurship for Sustainable Development. U.S.A: WWP Torrearte Experience. MPDI Journal, 2-19.
- Pardo, Marcia. (2003). “Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina”. Serie Estudios estadísticos y prospectivos, N° 20. Santiago: CEPAL
- Pimienta, R. (2000). Encuestas probabilísticas vs. no probabilísticas. Chile: Política y Cultura, núm. 13, 263-276.
- Pozo Reyes, Valeria. (2012). "Privación de Libertad y Rol Parental: Estudio exploratorio de los discursos de sujetos/padres y madres privados/as de libertad en CPF y Colina I, del programa Abriendo Caminos". Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- Raczynski, D. (1994). Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en Chile: Balance y Desafíos. Santiago: Colección de Estudios CIEPLAN N°39, 9-73.
- Rebolledo, R. (2005). La crisis económica de 1967 en el contexto de la ruptura del sistema democrático. Santiago: Revista Universum No 20 Vol. 1, 124-139.
- Riesco, M. (2006). “¿Un Nuevo Estado de Bienestar Desarrollista en Formación? Chile en América Latina”. Buenos Aires: International Forum.
- Robertson, Oliver. (2008). “El impacto que el encarcelamiento de un (a) progenitor (a) tiene sobre sus hijos”. Suiza: Quaker United Nations Office.
- Rosenberg, J. (2008) La niñez también necesita de su papá: hijos e hijas de padres encarcelados. Publicaciones Sobre los Refugiados y los Derechos Humanos. Suiza: Quaker United Nations Office.
- Rodríguez, J. (2001). Vulnerabilidad y Grupos Vulnerables: un marco de referencia mirando a los jóvenes. Santiago: CEPAL.

- Rossi, P., & Freeman, H. (1985). *Evaluation: a systematic approach*. U.S.A: SAGE.
- Ruiz-Tagle, J. (1984). *Programas especiales de empleo y violencia política*. Santiago: Mensaje n°326, 8-10.
- Saavedra, E., Lappado, P., Bango, M., & Mello, F. (2013). *¿Invisibles hasta cuando? Una primera aproximación a la vida y derechos de niñas, niños y adolescentes con referentes adultos encarcelados en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Church World Service América Latina y el Caribe.
- Schettini, P., & Cortazzo, I. (2015). *Análisis de Datos Cualitativos en Investigación Social: Procedimientos y Herramientas para la interpretación de información cualitativa*. La Plata: Editorial de la Universidad de La Plata.
- Scharff Smith, P. (2015). *Children of Imprisoned Parents in Scandinavia: Their Problems, Treatment and the Role of Scandinavian Penal Culture*. U.K: Law in Context N° 32, 147-168.
- Shaffer, D. (1974). *Suicide in childhood and early adolescence*. U.K:Journal of Child Psychology and Psychiatry, 241-340.
- Save The Children (2002): *Programación de los derechos del niño. Cómo aplicar un enfoque de derechos del niño en la programación*. Estocolmo: Save The Children.
- Senado de la República de Chile (2016). *Evaluación Ex Ante de Programas Reformulados. Proceso de evaluación presupuestaria 2016*. Recuperado el 10 de Agosto de 2017 de http://www.senado.cl/site/presupuesto/2015/cumplimiento/Glosas%202015/primera_subcomision/21%20MIDESOL%202015/ORD.%202979%20Des.%20Social%2030%20oct.%202015/Fichas%20ex%20ante%202015/PRG2015_2_60194.pdf.
- Schröder, Peter. (2001). *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*. México D.F: Fundación Friedrich Naumann.

- Sorock, R. (March, 2011). Big Brothers Big Sisters to Serve Children of Incarcerated Parents. Regional Internship Center (Southwest Pennsylvania). Recuperado el 9 de septiembre de 2017 desde: <http://www.thericblog.org/pittsburgh/children-of-incarcerated-parents/#>.
- Taylor, S.J. y Bogdam, R. (1986) Introducción a los métodos cualitativos de investigación, Buenos Aires, Paidós, Studio Básica.
- Tórriz, María (2013). "Cultura jurídica y aprendizaje por competencias", Revista La Gaceta Jurídica, edición 9 de agosto de 2013. Recuperado el 10 de Noviembre de 2017 de: http://www.la-razon.com/la_gaceta_juridica/Cultura-juridica-aprendizaje-competencias_0_1886811378.html.
- Vega, P. (1998). Teoría de Sistemas y Evaluación de Programas Sociales. Buenos Aires: Última Década N°9, 259-282.
- Villarrubia, G. (2011), El abandono de los hijos de los presos: Los huérfanos de la delincuencia. Diario Electrónico CIPER, edición de 26 de Noviembre de 2011. Recuperado el 10 de Agosto de 2017 de <http://ciperchile.cl/2011/07/26/los-ninos-huerfanos-de-la-delincuencia/>.
- Vitale, L. (2005). sisib.uchile.cl. Recuperado el 29 de Junio de 2015, de [sisib.uchile.cl:http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/lb/filosofia_y_humanidades/vitale/obras/sys/f.pdf](http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/lb/filosofia_y_humanidades/vitale/obras/sys/f.pdf).
- Wachter, S. y S. Galiani (2000), "Optimal Income Support Targeting".
- Wittrock, M (1986) Análisis de datos y redacción del informe. La investigación en la enseñanza II. Métodos cualitativos y de observación, Barcelona, Paidós.
- Wormald, G., Cereceda, L., & Ugalde, P. (2002). Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: los grupos pobres de la Región Metropolitana de Santiago de Chile en los años noventa.
- Znanieck, F. (1934). The Method of Sociology. Nueva York: Farrar and Rinehart.

ANEXOS

ANEXO N° 1: Diagrama de programas relacionados con la intervención en NNA vulnerados en sus derechos, en Chile (según Contreras y Rojas, 2014).



ANEXO N° 2: Condiciones mínimas del Sistema de Protección Social Chile Solidario (según Larragaña y Contreras, 2010).

DIMENSIÓN SALUD.

- Que la familia esté inscrita en el servicio de Atención Primaria de Salud (disponga de credencial o certificado de inscripción).
- Que las embarazadas tengan sus controles de salud al día, según normas del Ministerio de Salud (al egreso debe estar realizado el control que corresponde).
- Que los(as) niños (as) de seis años o menos tengan sus vacunas al día, según normas del Ministerio de Salud (al egreso debe estar al día la última vacuna que corresponda).
- Que los(as) niños (as) de seis años o menos tengan sus controles de salud al día según normas del Ministerio de Salud (al egreso debe estar al día el último control que corresponda).
- Que las mujeres de 35 años y más tengan el Papanicolau al día.
- Que las mujeres que usen algún método anticonceptivo estén bajo control médico (al egreso debe estar al día el último control que corresponda).
- Que los adultos mayores de la familia estén bajo control médico en el consultorio (al egreso debe estar al día el último control que corresponda).
- Que los miembros de la familia que sufren alguna enfermedad crónica se encuentren bajo control médico en el centro que corresponda (al egreso debe estar al día el último control que corresponda).
- Que los miembros de la familia con discapacidad o susceptibles a ser rehabilitados estén participando en algún programa de rehabilitación (al menos conozcan las alternativas y se estén incorporando).
- Que los miembros de la familia estén informados en temas de la salud y autocuidado.

DIMENSIÓN EDUCACIÓN.

- Que los niños y niñas de edad preescolar asistan a algún programa de educación de párvulos (si no hay vacantes disponibles, al menos inscritos y postulando).
- Que en presencia de madre trabajadora y ausencia de cualquier otro adulto que pueda hacerse cargo de su cuidado, el o los niños menores de seis años se encuentren incorporados a algún sistema de cuidado infantil (si no hay vacantes disponibles, al menos inscritos y postulando).
- Que los niños de hasta 15 años de edad asistan a algún establecimiento educacional (en el caso de deserción, que se encuentren en un proceso de reingreso al sistema escolar).
- Que los(as) niños (as) que asisten a educación preescolar, básica o media, sean beneficiarios de los programas de asistencia escolar que corresponda.
- Que los(as) niños (as) mayores de 12 años sepan leer y escribir (al menos aprendiendo lecto-escritura).
- Que los(as) niños (as) con discapacidad que estén en condición de estudiar se encuentren incorporados al sistema educacional, regular o especial (si no hay vacantes disponibles, al menos inscritos y postulando).
- Que exista un adulto responsable de la educación del niño (a), acreditado como apoderado y que esté en contacto regular con la escuela (al egreso haya asistido a la última reunión de apoderados correspondiente).
- Que los adultos tengan una actitud positiva y responsable con respecto a la educación y la escuela, al menos reconociendo la utilidad de la participación del niño en procesos educativos formales.
- Que los adultos sepan leer y escribir (al menos aprendiendo lecto-escritura y operaciones básicas, si tienen disposición a hacerlo).

DIMENSIÓN HABITABILIDAD.

- Que la familia tenga una situación habitacional clara en relación con la tenencia del sitio y la vivienda en que habitan.

- Si la familia quiere postular a vivienda, que se encuentre postulando.
- Que cuente con agua no contaminada.
- Que cuenten con un sistema de energía adecuado.
- Que cuenten con un sistema de eliminación de excretas adecuado.
- Que la casa no se llueva, no se inunde y que esté bien sellada.
- Que la vivienda cuente con al menos dos piezas habitables.
- Que cada miembro de la familia tenga su cama con equipamiento básico (sábanas, frazadas, almohadas).
- Que cuenten con equipamiento básico para la alimentación de los miembros de la familia (batería de cocina, vajilla y cubiertos para todos los miembros de la familia).
- Que dispongan de un sistema adecuado de eliminación de basura.
- Que el entorno de la vivienda esté libre de contaminación.
- Que la familia acceda al Subsidio de Pago del consumo de agua potable, si corresponde.

DIMENSIÓN TRABAJO.

- Que al menos un miembro adulto de la familia trabaje de forma regular y tenga una remuneración estable.
- Que ningún niño(a) menor de 15 años abandone los estudios por trabajar.
- Que las personas que se encuentren desocupadas estén inscritas en la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL).

DIMENSIÓN INGRESOS.

- Que los miembros de las familias que tengan derechos a SUF (subsido único familiar), lo obtengan (al menos se encuentren postulando).
- Que los miembros de la familia que tengan derecho a Asignación Familiar, la obtengan.
- Que los miembros de las familias que tengan derecho a Pasis (Pensión Asistencial), lo obtengan (al menos se encuentren postulando).
- Que la familia cuente con ingresos superiores a la línea de indigencia.

- Que la familia cuente con un presupuesto organizado en relación a sus recursos y necesidades prioritarias.

DIMENSIÓN DINÁMICA FAMILIAR.

- Que existan en la familia, prácticas cotidianas de conversación sobre temas como hábitos, horario y prácticas para la recreación.
- Que la familia cuente con mecanismos adecuados para enfrentar conflictos.
- Que existan normas claras de convivencia al interior de la familia.
- Que exista una distribución equitativa de las tareas del hogar entre todos los miembros de la familia, independientemente del sexo de sus miembros y de acuerdo a la edad de cada uno de ellos.
- Que la familia conozca los recursos comunitarios y los programas de desarrollo disponibles en la red local (clubes deportivos, centros de adulto mayor, grupos de iniciativa, organizaciones de la comunidad, entre los principales).
- Que en caso de que exista violencia intrafamiliar, las personas involucradas directamente en esta situación estén incorporadas a algún programa de apoyo (al menos conozcan las alternativas y estén en proceso de integrarse).
- Que la familia que tiene interno a un niño(a) en algún sistema de protección, lo visite regularmente.
- Que la familia que tiene algún joven privado de libertad, lo apoye y colabore en el programa de rehabilitación.

DIMENSIÓN IDENTIFICACIÓN.

- Que todos los miembros de la familia se encuentren inscritos en el Registro Civil.
- Que todos los miembros de la familia tengan cédula de identidad.
- Que la familia tenga ficha CAS vigente a la fecha de egreso, en la municipalidad de su domicilio.

- Que todos los hombres de la familia mayores de 18 años tengan su situación militar al día.
- Que todos los miembros adultos de la familia tengan sus papeles de antecedentes regularizados.
- Que los miembros de la familia que presentan alguna discapacidad la tengan certificada por la Compín y en el Registro Nacional de la Discapacidad.

ANEXO N° 3: Respuesta Solicitud de Transparencia a Gendarmería de Chile, respecto porcentaje de representación de las personas privadas de libertad, provenientes de la zona Sur Oriente de Santiago, incluida la Comuna de La Pintana.



2329

Carta N° _____/16.

SANTIAGO,

03 OCT 2016

Sr(a).

DIEGO DURAN TOLEDO
diego.duran.t92@gmail.com

Presente

Junto con saludarle, y en relación a su solicitud de acceso a la información Código identificador AK006T0003415, de fecha 02 de septiembre de 2016, la cual se enmarca en el ámbito de aplicación de la Ley N° 20.285, "sobre Acceso a la Información Pública", usted ha requerido de este Servicio Público: *"Base de datos de los de las personas privadas de libertad en los recintos penitenciarios de la región metropolitana de Santiago (CDP San Miguel, CPF San Joaquín, CDP Santiago 1, CDP Santiago Sur, Unidad Especial de Alta Seguridad Santiago, CDP Puente Alto, CDP Talagante, CCP Colina II y CCP Punta Peuco) y que tengan la condición de ser padre y/o madre de hijos/as menores de edad. En relación a lo anterior, obviamente no se solicita individualización de las personas (con tal de resguardar la privacidad e identidad de los/las reclusas), sino que solamente se solicita una base de datos que identifique, los siguientes aspectos: - n° de hijos - comuna de procedencia y/o residencia de los menores de edad - indicar si vivían con hijos antes de reclusión - si son beneficiarios del programa "abriendo caminos" (desarrollado por el min de desarrollo social, en base a datos entregados por gendarmería y que trabajan con los hijos de las personas privadas de libertad)".*

De conformidad a lo dispuesto en los artículos 4°, 14° y 16° de la Ley antes mencionada, - y según lo indicado por la Sra. Funcionaria de la Unidad Técnica de la Dirección Regional Metropolitana de Gendarmería de Chile, doña Silvia Muñoz Muñoz - este Servicio viene en entregar, en tiempo y forma, la siguiente información:

- Los datos que se reportan en el Sistema Interno de Gendarmería referente a las y los hijos de las personas privadas de libertad, son datos referidos por ellos mismos y al momento de ingreso, por ende pueden estar incompletos.
- Las direcciones de las personas privadas de libertad, que reportan al ingreso, no siempre coinciden con las de sus hijos, toda vez que muchas veces el sistema familiar se desestructura luego del ingreso al sistema penal de uno de sus miembros.
- Según lo anterior las comunas de donde provienen mayoritariamente los y las internos de la región metropolitana son: Puente Alto, La Pintana y San Bernardo, correspondiendo ellas al 21% de la población penal recluida de la región metropolitana.
- El programa Abriendo Caminos se ejecuta en las Unidades de la región Metropolitana que tienen población Condenada: CCP Colina I, CCP Colina II, CDP Santiago Sur, CDP Talagante, CDP Puente Alto, CPF Santiago y UEAS.



En todas esas Unidades hay profesionales Coordinadores del programa, quienes manejan la base de datos de los internos/as que se constituyen en adulto significativo para un niño/a.

- Según los registros compartidos y avalados por el convenio vigente entre Gendarmería y MIDESO, en la cobertura 2015 del Programa Abriendo Caminos hay 884 niños –niñas y jóvenes vinculados a un privado de libertad. El desglose por internos – Unidad penal es el siguiente:
 - i. CDP Stgo Sur: 63
 - ii. CCP Colina I: 54
 - iii. CCP Colina II: 62
 - iv. CDP Puente Alto: 11
 - v. CDP Talagante: 18
 - vi. CPF Santiago 21
 - vii. UEAS: 5

Se hace presente a usted que, sin perjuicio de lo resuelto, puede interponer amparo a su derecho de acceso a la información ante el Consejo Para la Transparencia en el plazo de 15 días hábiles, contado desde la notificación de este acto administrativo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 24 de la Ley N° 20.285, antes mencionada.

Finalmente, y ante *cualquier duda o consulta* por favor comunicarse, al correo electrónico: Transparencia@gendarmeria.cl, o bien, al teléfono: (02) 29163079.

Se ruega acusar recibo de la información solicitada al siguiente correo electrónico: transparencia@gendarmeria.cl; o bien, remitir una correspondencia a la Dirección Nacional de Gendarmería de Chile, ubicada en Rosas N° 1264, comuna de Santiago, Región Metropolitana, o en las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRyS) ubicadas en las Direcciones Regionales y en las Unidades Penales y Especiales de todo el país.

Por orden del Sr. Director Nacional de Gendarmería de Chile, mediante Resolución Exenta 8619, de fecha 27 de agosto de 2012.

Es todo cuanto puedo informar.

Atentamente a usted,


Marcela Saavedra Manríquez.
Abogada
Encargada Unidad de Atención Ciudadana
Gendarmería de Chile

Ref.: AK006TC003415, de fecha 02 de septiembre de 2016
C.C.p. Archivo
MSM9tag

Dirección Nacional - Unidad de Atención Ciudadana
Rosas N°1274, Santiago. Fono + 56 2 29163079.
atencionciudadana@gendarmeria.cl
www.gendarmeria.gob.cl

ANEXO N° 4: Respuesta Solicitud de Transparencia a Gendarmería de Chile, respecto porcentaje de representación de las personas privadas de libertad a cargo de menores de Edad, en la Región Metropolitana.

3/10/2017

Gmail - Respuesta a su solicitud: AK006T0003415

Diego Durán <diego.duran.t92@gmail.com>

20 de septiembre de 2016, 12:08

Para: Rodrigo Estrada Cancino <rodrigo.estrada@gendarmeria.cl>

Cc: Lorena Ester Segundo Ortiz <lsegundo@gendarmeria.cl>, Alejandro Arevalo Sarcoe <aarevalo@gendarmeria.cl>, andres torres lopez <andres.torres@gendarmeria.cl>

Estimado:

Muchas gracias respecto a la respuesta e información que me acaba de dar.

En ese sentido, en virtud de mi tesis de investigación de magíster en la Universidad de Chile, la cual se refiere principalmente al programa abriendo caminos, en la cual GENCHI tiene un rol secundario en la materia. Me gustaría ver la posibilidad de entrevistar a alguna persona del departamento de reinserción social.

Podría entrevistarlos a usted o alguno/a de sus compañeros/as de departamento?

Esperando pronta respuesta

Se despide atentamente

[El texto citado está oculto]

--

Diego Durán Toledo

Estudiante Administración Pública

Universidad de Chile

3/10/2017

Gmail - Respuesta a su solicitud: AK006T0003415



Diego Durán <diego.duran.t92@gmail.com>

Respuesta a su solicitud: AK006T0003415

2 mensajes

Rodrigo Estrada Cancino <rodrigo.estrada@gendarmeria.cl>

14 de septiembre de 2016, 12:03

Para: "diego.duran.t92@gmail.com" <diego.duran.t92@gmail.com>

Cc: Lorena Ester Segundo Ortiz <lsegundo@gendarmeria.cl>, Alejandro Arevalo Sarce <aarevalo@gendarmeria.cl>, andres torres lopez <andres.torres@gendarmeria.cl>

Estimado Diego junto con saludar y esperando que te encuentres bien paso a entregar información solicitada sin antes aclarar que las Áreas Técnicas de las unidades penales (no oficinas o departamentos de asistencia social de los recintos penitenciarios) su misión es atender y asistir a las personas reclusas, más que tener los datos de las comunas de residencias de los hijos, si es que vivían o no con ellos antes de estar reclusos o el n° de hijos y si son o no beneficiarios del Programa Abriendo Caminos, que si bien uno no identifica a los beneficiarios también es un tema sensible de entregar.

Te podemos compartir que existen 4199 hijos/as de internos que son menores de 12 años, en la región metropolitana (que corresponde a la región de donde son las unidades que tu consultaste).

Que la cobertura del programa abriendo caminos para la región metropolitana el año 2015 correspondió a 930 PPL (personas privadas de libertad) independiente de la cantidad de hijos que tuvieran o menores a su cargo, ya que se vinculan con adultos significativos, no solo con padres, pueden ser abuelos o Tíos, y que la convocatoria 2016 se inicia en octubre del presente año.

Se despide atentamente.



Rodrigo Estrada Cancino

Asistente Social

Área de Intervención
Depto. Reinserción Social en el Sistema Cerrado
Subdirección Técnica

Rosas 1264, 4° piso, Santiago Centro
Tel: (562) 2916 3430
mail: rodrigo.estrada@gendarmeria.cl

CONTRIBUYENDO A LA INCLUSIÓN

ANEXO N° 5: Indicadores de Evaluación de Componentes del Programa “Abriendo Caminos” (Dirección de Presupuestos, 2011).

| Enunciado del objetivo | Indicadores | | Cuantificación | | | |
|---|---|--|----------------|------|-------|---------------------|
| | Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control) ⁷⁷ | Fórmula de cálculo | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| | | | | | | |
| Componente 1 Entrega de servicios de apoyo psicosocial y consejería a padres y/o cuidadores que apuntan a una mejora de las competencias parentales. ⁷⁸ | Eficacia / Producto Porcentaje de padres y/o cuidadores que participan de las sesiones de consejería. | (N° de padres y/o cuidadores que participan de instancias de consejería / N° total de padres y /o cuidadores incorporadas al programa)*100 | N/A | N/A | 96,7% | 93,6% |
| | Eficacia / Resultados Intermedios Porcentaje de Familias que mejoran al menos una de sus condiciones mínimas. | (N° de familias que logra mejorar al menos una de sus condiciones mínimas /N° total de familias atendidas)*100 | N/A | N/A | s/d | 85% |
| | Eficacia /Resultado intermedio Variación en el cumplimiento de las condiciones mínimas | [(N° de condiciones mínimas cumplidas al año de trabajo / N° de condiciones mínimas cumplidas al momento del diagnóstico)-1]*100 | N/A | N/A | s/d | s/d |
| | Eficacia / Producto Porcentaje de niños y niñas entre 0 y 6 años incorporados al programa | (N° de niños y niñas entre 0 y 6 años incorporados al programa / N° total de niños y niñas incorporados al programa)*100 | N/A | N/A | 42,0% | 43,5% |
| | Eficacia / Resultado intermedio Porcentaje de cumplimiento de CMs a tratar durante la intervención de niños y niñas entre 0 y 3 años incorporados el programa. | (N° de condiciones mínimas a tratar / N° de condiciones mínimas cumplidas en niños y niñas entre 0 y 3 años) *100 | N/A | N/A | s/d | 65,1% - 91,6% |
| | Eficacia / Resultado Intermedio Porcentaje de cumplimiento de CMs a tratar durante la intervención de niños y niñas entre 4 y 6 años incorporados el programa. | (N° de condiciones mínimas a tratar / N° de condiciones mínimas cumplidas en niños y niñas entre 4 y 6 años) *100 | N/A | N/A | s/d | 61,9% - 87,3% |
| | Economía / Producto Porcentaje anual de ejecución presupuestaria en RRHH | (Gasto total devengado en año i) / (Presupuesto asignado en año i) Con respecto a los recursos humanos. | N/A | N/A | s/d | s/d |

| Enunciado del objetivo | Indicadores | | Cuantificación | | | |
|---|--|--|----------------|------|-------|---------------|
| | Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control) ⁷⁹ | Fórmula de cálculo | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| | | | | | | |
| Componente 2 Provisión de servicios de tutorías para niños de entre 7 y 18 años que apunten al desarrollo de las habilidades sociales. | Eficacia / Producto Porcentaje de niños y niñas entre 7 y 14 años incorporados al programa. | (Nº de niños y niñas entre 7 y 14 años incorporados al programa / Nº total de niños y niñas incorporados al programa)*100 | N/A | N/A | 43,2% | 42,9% |
| | Eficacia / Producto Porcentaje de adolescentes entre 15 y 18 años incorporados al programa. | (Nº de adolescentes entre 15 y 18 años incorporados al programa / Nº total de adolescentes incorporados al programa)*100 | N/A | N/A | 14,8% | 13,6% |
| | Eficacia / Producto Porcentaje de niños y niñas entre 7 y 14 años que participan de las sesiones de Tutoría. | (Nº de niños y niñas entre 7 y 14 años que participan de instancias de tutoría / Nº total de niños y niñas entre 7 y 14 años incorporadas al programa)*100 | N/A | N/A | 96,9% | 97,6% |
| | Eficacia / Producto Porcentaje adolescentes entre 15 y 18 años que participan de las sesiones de Tutoría. | (Nº de adolescentes entre 15 y 18 años que participan de instancias de tutoría / Nº total de adolescentes entre 15 y 18 años incorporadas al programa)*100 | N/A | N/A | 93,4% | 96,2% |
| | Eficacia / Resultado Intermedio Porcentaje de cumplimiento de CMs a tratar durante la intervención de niños y niñas entre 7 y 14 años incorporados el programa. | (Nº de condiciones mínimas a tratar / Nº de condiciones mínimas cumplidas en niños y niñas entre 7 y 14 años)*100 | N/A | N/A | s/d | 67,4% - 86,8% |
| | Eficacia / Resultado Intermedio Porcentaje de cumplimiento de CMs a tratar durante la intervención de adolescentes entre 15 y 18 años incorporados el programa. | (Nº de condiciones mínimas a tratar / Nº de condiciones mínimas cumplidas en adolescentes entre 15 y 18 años)*100 | N/A | N/A | s/d | 64,5% - 83,2% |
| | Economía / Producto Porcentaje anual de ejecución presupuestaria en relación a recursos humanos. | (Gasto total devengado en año i) / (Presupuesto asignado en año i) Con respecto a los recursos humanos. | N/A | N/A | s/d | s/d |

| Enunciado del objetivo | Indicadores | | Cuantificación | | | |
|---|--|---|----------------|------|--------|--------|
| | Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control) ⁸⁰ | Fórmula de cálculo | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| | | | | | | |
| Componente 3 Provisión de gestión de redes a las familias orientada a generar una adecuada articulación entre las necesidades presentadas por las familias del programa hacia la oferta presente en las redes. | Eficacia / Producto Número de instituciones ejecutoras que cuentan con gestores de redes. | (Nº de instituciones ejecutoras que cuentan con gestores de redes / Nº total de instituciones ejecutoras del programa en el país)*100 | N/A | N/A | 100% | 100% |
| | Eficacia / Producto Número de familias que reciben algún tipo de prestaciones de gestión de redes | (Nº de familias que reciben prestaciones de gestión de redes / Nº total de familias incorporadas al programa)*100 | N/A | N/A | 56,0% | 67,2% |
| | Eficacia / Producto Número de derivaciones de las familias a instituciones públicas o privadas desde el gestor de Redes | (Nº de derivaciones del gestor de redes a las familias, a instituciones públicas o privadas / Nº total de familias en el programa)*100 | N/A | N/A | 86,3% | 146,2% |
| | Economía / Producto Porcentaje anual de ejecución presupuestaria en relación a recursos humanos. | (Gasto total devengado en año i) / (Presupuesto asignado en año i) Con respecto a los recursos humanos. | N/A | N/A | s/d | s/d |
| | Eficacia / Producto Porcentaje de redes utilizadas de manera directa por familias. | (Nº redes efectivamente utilizadas desde el primer año de trabajo con la familia del ejecutor / Nº promedio de redes utilizadas por el resto de los ejecutores desde el primer año de trabajo con la familia)*100 | N/A | N/A | s/d | s/d |
| Componente 4 Entrega de servicios especializados para las familias participantes del programa. (Psicólogos, psicopedagogos, etc.) | Eficacia / Producto Número de familias que demandan servicios especializados | (Nº de familias del programa que demandan servicios especializados / Nº total de familias del programa)*100 | N/A | N/A | 32,6% | 43,7% |
| | Eficacia / Producto Número de entidades ejecutoras que cuentan con servicios especializados | (Nº de entidades ejecutoras que cuentan con servicios especializados / Nº total de entidades ejecutoras del programa)*100, | N/A | N/A | 100% | 100% |
| | Eficacia / Producto Número de atenciones en servicios especializados al año. | (Nº de atenciones especializadas en el año / Nº de atenciones especializadas planificadas)*100 | N/A | N/A | 104,8% | 90,8% |
| | Eficacia / Producto Número de niños, niñas o adolescentes que son atendidos en servicios especializados al año. | (Nº de niños, niñas y adolescentes que son atendidos en servicios especializados / Nº total de niños que demandan servicios especializados)*100 | N/A | N/A | 97,1% | 74,9% |
| | Economía / Producto Porcentaje anual de ejecución presupuestaria en relación a recursos humanos. | (Gasto total devengado en año i) / (Presupuesto asignado en año i) Con respecto a los recursos humanos. | N/A | N/A | s/d | s/d |

ANEXO N°6: Solicitud de Información a Subsecretaría de Servicios Sociales, respecto a identidad de las Entidades Ejecutoras del Programa “Abriendo Caminos” en la zona Sur Oriente de Santiago, incluida la Comuna de La Pintana.



Carta N° 721,

Santiago, 27 MAR 2017

Señor
Diego Duran Toledo
diego.duran.t92@gmail.com
PRESENTE

De mi consideración:

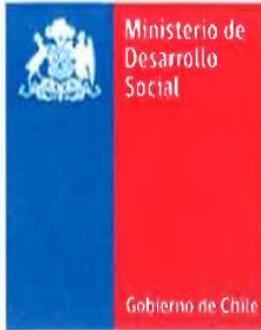
En relación a su solicitud de acceso a la información pública, ingresada el día 13 de Marzo de 2017, con el folio N° A1008T0000549, donde requiere información sobre:

“Nómina de entidades ejecutoras del “Programa abriendo caminos” en las comunas de: Puente Alto, San Bernardo y La Pintana.”

Puedo señalar a Ud. que las instituciones ejecutoras del Programa Abriendo Caminos 2016-2017, según comunas consultadas, son las siguientes:

| Comuna | Equipo Ejecutor |
|--------------|--|
| San Bernardo | Fundación Leon Bloy |
| La Pintana | Corporación Educacional y Beneficiencia Cristo Joven |
| Puente Alto | Municipalidad de Puente Alto |

En mérito de lo expuesto, se da por entregada la información solicitada, según lo dispuesto en el artículo 14, de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, aprobada por el artículo primero de la Ley N° 20.285.



Sin perjuicio de lo anterior, y en el evento, de no encontrarse conforme con la respuesta precedente, usted podrá interponer un amparo a su derecho de acceso a la información ante el Consejo para la Transparencia dentro el plazo de 15 días hábiles contados desde la notificación de la misma.

Saluda atentamente a Ud.,



JUAN EDUARDO FAÚNDEZ MOLINA
SUBSECRETARIO DE SERVICIOS SOCIALES

JCF/NBA/ICD/DRE/MPG/DPO/CRL

Distribución:

Fiscalía
División de Promoción y Protección Social
Unidad de Transparencia y Lobby
Oficina de Partes

SISCO: 690196817

ANEXO N°7: Consentimiento Informado Entrevista a Actores Claves.

Información respecto a Consentimiento Informado.

Usted ha sido invitado/a para participar en la investigación “Análisis de la efectividad del Programa Abriendo Caminos, en la Comuna de La Pintana”, realizada por el señor Diego Abel Durán Toledo, con la finalidad de la obtención del grado académico de Magíster en “Gobierno y Gerencia Pública” del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. El objetivo general de esta investigación es analizar la efectividad del programa “Abriendo Caminos” en la consecución del logro de los objetivos centrados en sus beneficiarios.

Por intermedio de este documento se le solicita que participe en esta investigación, debido a su vinculación con la temática y el programa “Abriendo Caminos”.

Este estudio permitirá realizar un análisis detallado sobre la incidencia de dichos factores sobre el grado de efectividad del programa, con la finalidad de mejorar el nivel de efectividad de los mismos y por ende el impacto sobre los NNA beneficiarios (o restituidos de derechos) del mismo.

Su participación es voluntaria, consistirá en una entrevista, de carácter confidencial, que se realizará en horario y lugar a convenir libremente, con el investigador.

Usted puede negarse a participar o dejar de participar total o parcialmente en cualquier momento. Su participación en esta investigación no contempla ningún tipo de compensación o beneficio. Cabe destacar que la información obtenida en la investigación será pública solamente para efectos de la investigación, y sin perjuicio de la publicidad de la misma para aspectos meramente académicos en la plataforma digital o presencial de divulgación de la Universidad de Chile.

Una vez finalizado la entrevista, usted tendrá derecho a recibir una copia de la misma para los fines particulares que estime conveniente. El almacenamiento de la transcripción de la entrevista, así como de la grabación de audio de respaldo, estará a cargo del investigador responsable.

Si tiene dudas o consultas respecto de la participación en la investigación antes, durante o después de la ejecución de la misma, puede contactar a la profesora guía de investigación, señora Karina Doña Molina, quien se desempeña como docente de la Universidad de Chile, al correo electrónico: kdona@iap.uchile.cl

Parte del procedimiento normal en este tipo investigación es informar a los participantes y solicitar su autorización (consentimiento informado). Para ello le solicitamos contestar y devolver firmada la hoja adjunta a la brevedad.

Agradezco desde ya su colaboración, le saluda atentamente,

Diego Abel Durán Toledo.

Candidato a Magíster en “Gobierno y Gerencia Pública”.

Universidad de Chile.

Formulario de Consentimiento Informado:

Yo, _____, Cédula de Identidad Nacional N°: _____, de _____ años de edad, domiciliado en _____, funcionario/a y/o trabajador/a de _____ e investido/a o contratado/a en el cargo de _____. Acepto voluntariamente a ser entrevistado por el señor Diego Abel Durán Toledo, en el contexto de la investigación respecto a la tesis “*Análisis de la efectividad del Programa Abriendo Caminos en la Comuna de La Pintana*”, conducente al título académico de Magíster en “Gobierno y Gerencia Pública”, dependiente del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, cuya profesora guía es la señora Karina Doña Molina.

Declaro haber sido informado/a de los objetivos de la presente investigación y de los fines académicos de la misma. En relación a ello, acepto participar en una entrevista, efectuada por el señor Durán (entrevistador) el día _____ a las _____, en _____ (lugar a convenir).

Declaro saber que la información entregada será de carácter público, salvaguardando mi identidad. Entiendo que la información será analizada por el investigador, sin embargo, la información entregada tendrá el carácter de confidencial. Por último, la información que se obtenga será guardada y analizada por el investigador, resguardada en formato presencial y digital, y sólo se utilizará en los trabajos propios de este estudio, sin perjuicio de la posibilidad de que el mismo pueda ser publicado mediante diferentes plataformas electrónicas y presencial de la Universidad de Chile, lo cual queda a criterio del investigador.

Comprendiendo los objetivos del estudio, la publicidad de la información y la aclaración de la información, acepto voluntariamente participar de la entrevista y firmo la autorización.

Nombre Participante

Nombre Investigador

Firma

Firma

Fecha:

Fecha:

Anexo N° 8: Cuadro explicativo respecto a cargos de los actores claves entrevistado.

| Cargo Actor Clave | Institución que representa actor clave | Identidad de Actor Clave |
|--|--|---------------------------------|
| Encargada del Programa de Reinserción Social | Ilustre Municipalidad de La Pintana. | Javiera Cosio |
| Abogado del Programa de Reinserción Social | | Sebastián Bahamondes |
| Coordinadora Regional del Subsistema de Oportunidades y Seguridades | Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Desarrollo Social | Andrea Pérez |
| Coordinadora del Programa Abriendo Caminos | Entidad Ejecutora en la comuna de La Pintana-Fundación Cristo Joven. | Karla Gordillo |
| Encargado del programa Abriendo Caminos y del programa de Intervención Familiar. | Gendarmería de Chile | Rodrigo Estrada |
| Encargada del departamento de diseño metodológico del Ministerio del Desarrollo Social | Ministerio de Desarrollo Social | María José Labra |



Instituto de Asuntos Públicos

Universidad de Chile