

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

PROGRAMA ABRIENDO CAMINOS

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

PANELISTAS:

MA. VERÓNICA MONREAL A. (COORDINADORA)

MA. IGNACIA FERNÁNDEZ G.

LEONEL TAPIA C.

ENERO - JULIO 2011

TABLA DE CONTENIDOS

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN	1
I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA	5
1.1. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA.....	5
1.2. POLÍTICA GLOBAL Y/O SECTORIAL A QUE PERTENECE EL PROGRAMA.....	5
1.3. JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA.....	6
FUENTE: BALANCE DE LA DELINCUENCIA EN CHILE, 2010, FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA, EN BASE A INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR GENDARMERÍA DE CHILE	10
1.3.1. CARACTERIZACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE POBLACIÓN POTENCIAL.....	10
1.3.2. CARACTERIZACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE POBLACIÓN OBJETIVO	13
1.4. DESCRIPCIÓN DE BIENES Y/O SERVICIOS (COMPONENTES) QUE ENTREGA EL PROGRAMA	14
1.5. ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS.....	22
FUENTE: FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE GASTOS	22
II. TEMAS DE EVALUACION	23
1. DISEÑO DEL PROGRAMA.....	23
1.1. JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA.....	23
1.2. RELACIONES DE CAUSALIDAD DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA (LÓGICA VERTICAL).....	24
1.3. SISTEMA DE INDICADORES DEL PROGRAMA (LÓGICA HORIZONTAL)	25
1.4. REFORMULACIONES DEL PROGRAMA.....	25
1.5. ANÁLISIS DE GÉNERO.....	25
2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA.....	27
2.1. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN AL INTERIOR DE LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE Y CON OTRAS INSTITUCIONES.	27

- 2.2. CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS, MECANISMOS DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS Y MODALIDAD DE PAGO..... 31
- 2.3. FUNCIONES Y ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN QUE REALIZA LA UNIDAD RESPONSABLE 33
- 3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA 38
 - 3.1. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA A NIVEL DE PROPÓSITO Y FIN (EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS)..... 38
 - 3.2. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA EN CUANTO A LA PRODUCCIÓN DE COMPONENTES..... 38
 - 3.3. BENEFICIARIOS EFECTIVOS DEL PROGRAMA 42
 - 3.3.1. ANÁLISIS DE COBERTURA 43
 - 3.3.2. CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN Y SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS EN LOS COMPONENTES (EN CASO QUE CORRESPONDA) 43
 - 3.3.3. GRADO DE SATISFACCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS EFECTIVOS 44
- 4. RECURSOS FINANCIEROS 46
 - 4.1. FUENTES Y USO DE RECURSOS FINANCIEROS 46
 - 4.2. EFICIENCIA DEL PROGRAMA..... 48
 - 4.2.1. ANÁLISIS DE EFICIENCIA ACTIVIDADES Y/O COMPONENTES 48
 - 4.2.2. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN..... 49
 - 4.3. ECONOMÍA..... 50
 - 4.3.1. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA..... 50
 - 4.3.2. APORTES DE TERCEROS 50
 - 4.3.3. RECUPERACIÓN DE GASTOS (VER NOTAS TÉCNICAS, XVI). 50
- 5. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA 51
- 6. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD..... 51
- III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 52

IV. BIBLIOGRAFÍA 61

V. ENTREVISTAS REALIZADAS..... 61

VI. ANEXOS 62

CUADRO ANÁLISIS DE GÉNERO 89

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA..... 89

RECOMENDACIONES 89

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

1.1. Descripción general del programa

El Programa Abriendo Caminos se concibe como una estrategia de apoyo integral para niños y niñas de familias con personas privadas o condicionadas de libertad, que se propone contribuir a “promover en las familias y sus integrantes en situación de extrema pobreza, su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida”. El propósito del programa es “generar acciones preventivas y reparatorias en las condiciones de desarrollo de niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo¹ privado de libertad, para asegurar el correcto abordaje de los riesgos que enfrentan y procurar niveles adecuados de bienestar”.

Para cumplir con este propósito el programa entrega los siguientes servicios: 1. Apoyo psicosocial y consejería a padres y/o cuidadores que apunten a una mejora de las competencias parentales²; 2. Tutorías para niños de entre 7 y 18 años que apunten al desarrollo de las habilidades sociales; 3. Gestión de redes a las familias orientada a generar una adecuada articulación entre las necesidades presentadas por las familias del programa y la oferta presente en las redes; 4. Servicios especializados para las familias participantes del programa (psicólogos, psicopedagogos, etc.).

Es ejecutado por la Secretaría Ejecutiva de Protección Social, dependiente de MIDEPLAN, a través de convenios con entidades ejecutoras públicas o privadas sin fines de lucro. Participan también las Secretarías Regionales Ministeriales de Planificación (Serplac), encargadas de velar por la adecuada y ejecución de los convenios con entidades ejecutoras, y Gendarmería de Chile, que elabora las nóminas de potenciales beneficiarios según territorios y/o centros penitenciarios predefinidos.

El programa inicia su ejecución en calidad de piloto el último trimestre de 2008, en dos regiones (Bío Bío y RM). Se ejecuta de manera regular desde el 2009 con presencia, en la actualidad, en 9 regiones (Arica y Parinacota, Atacama, O'Higgins, Metropolitana, Biobío, Los Ríos, Araucanía, Aysén y Magallanes)³.

1.2. Política global y/o sectorial a que pertenece el programa

Abriendo Caminos forma parte del Sistema Intersectorial de Protección Social, que se compone de dos subsistemas: Chile Solidario y Chile Crece Contigo⁴. El Programa pertenece al Subsistema Chile Solidario, *“se dedica a la atención de familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Se creó en el año 2002, como una estrategia gubernamental orientada a la superación de la pobreza extrema. Posteriormente, la consolidación de una red institucional de apoyo a la integración social, la generación de mecanismos para la ampliación de las oportunidades puestas a disposición de las personas en los territorios y, la instauración de la Ficha de Protección Social, permitieron que Chile Solidario ampliara su cobertura hacia otros grupos, generando iniciativas para atender diversas situaciones de vulnerabilidad que afectan a la población.”*⁵

Chile Solidario trabaja a través de programas propios, que entregan servicios especializados de apoyo psicosocial para la vinculación y habilitación de las familias. Además del Programa Abriendo Caminos, los otros programas del subsistema son:

- Programa Puente, dirigido a familias en situación de pobreza extrema. Es ejecutado por las municipalidades y es administrado y asistido técnicamente por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

¹ Cuidador, familiar o no familiar encargado directamente del cuidado del niño, niña y adolescente, en la práctica y según el caso, puede ser madre, padre, abuelo, etc. (Mideplan, 2009)

² Capacidades prácticas de los padres, para cuidar, proteger y educar a sus hijos, asegurándoles un desarrollo sano. (Mideplan, 2009)

³ El año 2011 el programa se extiende a 4 regiones más Tarapacá, Antofagasta, Valparaíso y Los Lagos.

⁴ De acuerdo con el Programa de Gobierno, en el marco de la creación del nuevo Ministerio de Desarrollo Social “ampliará y perfeccionará el programa Puente y los programas Chile Solidario y Chile Crece Contigo”.

⁵ www.mideplan.cl

- Programa Vínculos, orientado al apoyo de adultos y adultas mayores vulnerables y que viven solos. Se trata de un programa de ejecución municipal y que cuenta con la asistencia técnica del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA).
- Programa Calle, orientado al trabajo con adultos que se encuentran en esta situación. Es un programa ejecutado indistintamente por municipalidades, Gobernaciones Provinciales y ONG's y su administración y asistencia técnica está a cargo de MIDEPLAN.

El Programa está contenido en el Producto Estratégico N°1 del Ministerio de Planificación –Sistema Intersectorial de Protección Social-, que se vincula con el Objetivo Estratégico N°1 –“*Coordinar la implementación de un sistema de protección social que garantice el acceso a un conjunto de prestaciones y beneficios del Estado a las personas en situación de riesgo o vulnerabilidad social, mediante la articulación de los distintos actores sociales y políticos involucrados*”- (Formulario A-1).

Se enmarca en la Ley N° 20.379, del 10 de septiembre de 2009, que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza el subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo y que contiene a la Ley N° 19.494, del 05 de junio de 2004, que establece un Sistema de Protección Social para Familias en Situación de Extrema Pobreza denominado “Chile Solidario”. El programa se rige por un Marco Operativo aprobado mediante Resolución Exenta N° 01015 de MIDEPLAN, del 30 de junio 2009 y modificado en dos oportunidades por las resoluciones exentas N° 01141 del 3 de agosto de 2009 y N°0619 del 4 de junio de 2010, del mismo Ministerio.

Además el Programa forma parte del Plan de Seguridad Pública 2010-2014 “Chile Seguro”, dependiente del Ministerio del Interior, cuyo propósito es *reducir sustancialmente: el porcentaje de hogares chilenos víctimas de delitos, la tasa de victimización y la cantidad de delitos cometidos en el espacio público*. El Plan se estructura en 5 ejes: prevenir, proteger, sancionar, apoyar y rehabilitar. Abriendo Caminos forma parte de las acciones y programas incluidas en el primer eje, de prevención del delito social, tendiente a reducir los factores de riesgo que causan comportamiento delictivo y promover los factores que protegen contra el involucramiento en actividades antisociales o delictivas, antes de que éstas se manifiesten⁶.

1.3. Justificación del programa

El enfoque que funda el Sistema de Protección Social chileno es la vulnerabilidad, entendida esta como “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 internas y/o externas” (Busso, 2001)⁷

En el caso de Abriendo Caminos, el problema o vulnerabilidad principal que se aborda corresponde a los efectos y las consecuencias en los niños y niñas menores de 19 años cuando algún o algunos de los adultos significativos es privado de libertad.

La influencia de los entornos familiar y comunitario sobre el desarrollo de los niños y los jóvenes es fundamental, tanto para proveerles las condiciones que necesitan para crecer y desarrollarse, como para aportarles pautas y modelos que les permitan fortalecer su aprendizaje social.

La separación forzosa de los integrantes de la familia, como la que se produce por efecto de la encarcelación de una persona, perturba las condiciones del sistema familiar para cumplir cabalmente con su tarea principal, que es la de proveer cuidados a los miembros más vulnerables, en este caso sus niños. Es ahí donde la tarea del sistema de protección social adquiere especial relevancia, porque al aumentar las condiciones de riesgo de los niños y adolescentes, se deben redoblar los esfuerzos por acercar a las familias aquellos recursos y oportunidades que les permitan apoyar a sus niños y procurarles niveles máximos de bienestar.

⁶ <http://www.gob.cl/especiales/chile-seguro-plan-de-seguridad-publica-2010-2014/>

⁷ Busso, Gustavo (2001) “Vulnerabilidad Social: Nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del Siglo XXI” Las diferentes nociones de vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe, Santiago, CEPAL-CELADE

En concreto, el impacto negativo de la privación o condicionalidad de libertad, de uno o más adultos significativos, en el desarrollo y bienestar de niños y niñas menores de 19 años se expresa principalmente en la reducción de las oportunidades que tienen a disposición, para generar e incrementar capital humano y social, así como de participar de manera segura y estable en la vida social, en un contexto de grave deterioro de las condiciones del entorno familiar en el que se desenvuelven y se desarrollan (Mettifogo y Sepúlveda, 2005⁸; Rygaard, 2009⁹; Arriagada, 2001¹⁰).

“La realidad de un progenitor encarcelado puede provocar la dispersión del grupo familiar en diferentes hogares de la red familiar extensa, agravar las condiciones de precariedad económica de la familia, generar desequilibrios emocionales en los integrantes del grupo y, dependiendo de las características del delito, el etiquetamiento y estigmatización de la familia. (...) En este contexto, los niños son también víctimas de la actividad delictiva del progenitor encarcelado, más aún si consideramos, en un contexto de agudización de las condiciones de precariedad de la familia” (Mideplan-Galerna Consultores, 2009; p.60).

La tabla que se presenta a continuación desagrega los posibles problemas asociados a la privación de libertad de un miembro del hogar, con énfasis en las consecuencias que estos problemas tienen para el desarrollo y la integración social de los niños.

Tabla 1. Consecuencias para los niños derivadas de la privación de libertad de un adulto significativo

Problema	Ámbito en que ocurre	Consecuencia para los niños y/o su familia
Discriminación	Institucional	Problemas en la inserción laboral de los adultos en el hogar de la persona privada de libertad.
	Familiar	Deterioro de los lazos solidarios familiares; aislamiento; carencia de redes de apoyo
	Social	Deterioro de los lazos solidarios contextuales o comunitarios
Normas valóricas y control social	Sentido	Percepción de valores (humanos, sociales, personales) alterados, porque existen vinculaciones perversas con el entorno vulnerable
	Límites	Percepción de ausencia de límites en los niños; inicio temprano (niños y niñas) de conductos riesgosos
Violencia	Naturalización	Los niños y niñas pueden reproducir conductas violentas y en algunos casos ilícitas
		Presencia de embarazo precoz, deserción escolar, abandono, consumo de drogas, salud, nutrición, situación de calle
Contexto	Redes	Ausencia de redes para acoger las necesidades y demandas de las familias
	Instituciones	Disminución de las redes sociales aumenta el riesgo en los niños, por ejemplo el tráfico de drogas
Competencias parentales	Desarrollo del Apego	Retraso en el desarrollo cognitivo por ausencia de estimulación temprana; lo anterior atentaría con el desarrollo de un apego de características seguras
	Modelos de crianza	Los modelos de crianza, que implica necesariamente un plan de familia, se ven deteriorados por la circunstancias familiares y por el entorno de vulnerabilidad
	Conocimiento y uso de redes	Carencia de redes y, en algunos casos a casusa de la negligencia parental para utilizarlas en beneficio de sus hijos.
	Desarrollo de la empatía	La cárcel como un tema tabú: no se cuenta a los hijos sobre la realidad de los padres

Fuente: Ficha de antecedentes del programa, MIDEPLAN; 2011

⁸ Mettifogo, Decio y Sepúlveda, Rodrigo (2005) Trayectorias de Vida de Jóvenes Infractores de Ley, Serie Estudios CESC

⁹ Rygaard, N. (2008). El niño abandonado. Guía para el tratamiento de los trastornos del apego, Gedisa, España

¹⁰ Arriagada, I. (2001, junio). ¿Familias vulnerables o vulnerabilidad de las familias? Ponencia presentada en el Seminario Internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América latina y el Caribe. Santiago de Chile

Evidencia internacional (Barudy, 2010)¹¹, indica que la mejor forma de evitar que los niños se inicien en prácticas riesgosas para su bienestar es generando un sistema de apoyo temprano, especialmente a través de la figura de un tutor de resiliencia. Los tutores son los encargados de generar competencias y habilidades sociales, para que los niños puedan vincularse adecuadamente con su entorno, con su familia y consigo mismos.

Evidencia complementaria señala que uno de los mecanismos más efectivos para prevenir la delincuencia y pobreza es potenciando las competencias protectoras de las familias. Los consejeros familiares en este caso, intervienen sobre las habilidades parentales para que estos puedan proteger y formar a sus niños (Eljdupovic- Guzina 1999)¹².

Con esta evidencia, y en base al análisis de consecuencias precedente, el programa determinó un conjunto de factores concomitantes y combinados entre sí, que podían ser abordados a través de diversas estrategias.

Tabla 2. Factores de riesgo, consecuencias y estrategia de intervención para abordarlas

Factores	Consecuencias	Énfasis de la estrategia
Inicio Temprano de la Carrera Delictual y dificultades en el acceso al mapa de oportunidades ¹³	Niños, niñas y adolescentes infractores de la ley	Reeducación social para el acceso al mapa de oportunidades.
Violencia agresiva e ideológica, negligencia en el trato y abuso	Niños y niñas víctimas de maltrato	Reparación de daños mediante apoyo psicosocial y ayuda especializada
Ausencia de cuidados afectivos y materiales	Niños/as abandonados o en la calle	Tutorías para la re-significación del vínculo
Disminución de activos de capital humano	Niños/as desertores del sistema escolar	Educación como factor socializador
Trauma y profundización de éste	Niños/as con daño psicológico	Reparación

Fuente: Ficha de antecedentes del programa, MIDEPLAN; 2011

En consecuencia, la apuesta estratégica del Programa Abriendo Caminos de Chile Solidario consiste en acompañar a las familias, a partir de Consejeros Familiares especialmente orientados al apoyo de representantes familiares, jefes y jefas de hogar que, asumiendo el rol de cuidadores principales de los niños, requieren orientación y recursos para cumplir con ese propósito. Además se realiza un trabajo directo con los niños a través de tutores infanto juveniles, profesionales y educadores destinados específicamente a trabajar en la construcción de habilidades para la vida. Se trata de una estrategia de promoción, prevención temprana o reparación de riesgos y vulnerabilidades, con especial énfasis en la gestión de las situaciones que promueven la pobreza, la delincuencia o los malos tratos.

A estos dos componentes se agregan la gestión de redes y de servicios especializados, que apuntan a subsidiar la oferta con estándares de alta calidad técnica, de modo que las familias puedan recibir una atención oportuna y pertinente a sus necesidades.

La estrategia de trabajo es diferenciada según la edad de los niños y niñas, pues la evidencia internacional propone que los riesgos que se enfrentan son distintos según tramo etario. Así lo recoge la

¹¹ Barudy, Jorge. Centro Exil. http://www.centroexil.org/seccion_violenciagenero.htm

¹² Eljdupovic-Guzina, G. (1999). Parenting roles and experiences of abuse in women offenders: Review of the Offender Intake Assessments. Ottawa: Correctional Service of Canada. Retrieved June 29, 2006, from http://www.csc-scc.gc.ca/text/prgrm/fsw/gordana/toc_e.shtml

¹³ "La prevalencia del comportamiento delictivo tiende a elevarse durante la adolescencia. En este sentido, es importante diferenciar el comportamiento delictivo que surge durante adolescencia y que desaparece con la edad, de aquel que tiende a persistir a lo largo de la vida. El comportamiento delictivo persistente tiende a tener un comienzo más temprano, es decir, durante la infancia, y se asocia con una mayor presencia de factores de riesgo." (Hein, s/f; p. 13)

Estrategia de apoyo integral a niños y niñas de familias con adultos privados de libertad (MIDEPLAN, 2009), cuando distingue entre:

- *Niños y niñas en la temprana infancia (menores de 4 años, incluyendo la gestación)*. La pérdida de la libertad de un adulto significativo, influida por la separación forzosa de uno de los padres, genera como efecto la interrupción del proceso de vinculación y, por consiguiente, debilita la relación básica de la tríada madre-padre-hijo(a), aumentando la ansiedad y el estrés post traumático de esta separación o ausencia. Por su parte, situaciones traumáticas que afectan a la madre durante la gestación afectan e impactan al niño que está por nacer y dificultan la generación del apego seguro.
- *Niños y niñas en edad preescolar (4 a 6 años)*. Se exponen principalmente al riesgo de retraso en su desarrollo biosicosocial, que se expresa en la falta de oportunidades para acceder a experiencias de estimulación oportunas y pertinentes, el permanente mal estado nutricional, la posibilidad de ser víctima de maltrato, abandono o sufrir negligencias en su cuidado y de estar afectado por enfermedades evitables. Se limita además, el despliegue y generación de iniciativas propias.
- *Niños, niñas y jóvenes en edad escolar (7 hasta menores de 19 años)*. Se distinguen dos sub-grupos: i) *Niños y niñas entre 7 y 14 años*. Enfrentan el riesgo de no contar con condiciones favorables al incremento de su capital humano, lo que se expresa en el acceso a establecimientos educacionales de baja calidad, bajo rendimiento, deserción, ausentismo, repitencia, ingreso precoz al trabajo. A ello se suma el riesgo de maltrato, abandono o de sufrir negligencias; ii) *Adolescentes y jóvenes entre 15 y menores de 19 años*. El término prematuro del vínculo con el adulto impacta negativamente sobre la posibilidad de los jóvenes de incrementar su capital humano, lo que se traduce o expresa en un nivel educacional insuficiente, deserción escolar, ingreso precoz al trabajo (informal y/o subempleado). Enfrentan además, el riesgo de ser maltratados, abandonados o sufrir negligencias, desarrollar conductas des-adaptativas tales como infracciones a la ley, tráfico y/o adicción precoz a las drogas, alcohol y estupefacientes, ser madre o padre adolescente, no desarrollar ninguna actividad y desarrollar conductas inadecuadas de uso del espacio público.

No obstante, y en referencia específica a este último grupo etario un estudio realizado por Hein (s/f) señala que la investigación actualmente disponible en el país “*dificulta la identificación de variables que sean capaces de diferenciar a jóvenes que se involucran en actividades delictivas de jóvenes que no se involucran en actividades de este tipo*” (Hein, s/f; p. 15).¹⁴

El autor se aproxima a la identificación de los factores de riesgo a través de las variables más relevantes que, a su juicio, permiten caracterizar al joven infractor de ley y –tomando como base investigaciones realizadas por la Fundación Paz Ciudadana en jóvenes ingresados a la red de Sename- señala lo siguiente respecto de cada una estas variables:

- Edad de inicio: entre el 45% y el 58% de los jóvenes infractores en contacto con la red de Sename han iniciado sus actividades delictivas entre los 15 y los 17 años.
- Nivel de escolaridad: entre el 50% y el 66% de los mismos jóvenes tiene un nivel escolar básico incompleto.
- Motivos de deserción escolar: problemas conductuales, falta de interés y problemas económicos son los principales motivos. Existe evidencia de que los jóvenes que desertan por falta de interés tienen mayor probabilidad de iniciar una carrera delictual que quienes lo hacen por razones económicas (Jarjoura, 1996)¹⁵.
- Actividad laboral: el 43% de los jóvenes ingresados a la red de Sename desarrollan oficios con especialización.
- Grupo de pares: un estudio realizado por Maella, Campodónico y López (1993)¹⁶ concluye que en un 79% de los casos el grupo de amigos consume alcohol y en un 72% de los casos, drogas.

¹⁴ Hein, Andreas (s/f) Factores de riesgo y delincuencia juvenil, revisión de la literatura nacional e internacional, Fundación Paz Ciudadana, Santiago

¹⁵ Jarjoura, R. (1996) The conditional effect of social class on the dropout-delinquency relationship, Research in Crime and Delinquency, Vol. 33, N°2.

¹⁶ Mallea, Campodónico y López (1993): Estudio de la población atendida en el sistema de rehabilitación conductual internado, Sename.

- Estructura familiar: cerca del 40% de los jóvenes sólo vive con la madre o con la madre y su pareja.
- Consumo de alcohol y drogas: El 51% de los jóvenes encuestados por Maella, Compodónico y Lopes (1993) señaló haber consumido habitualmente antes de los 14 años.

Finalmente, cabe señalar que a medida que aumenta la población penal en Chile, el problema que da origen al Programa seguirá vigente. Según se observa en el Cuadro 1, la población penal en sistemas cerrados se incrementó en un período de 10 años (entre el 2000 y el 2010) en un 60,5%.

Cuadro 1. Promedios de Población atendida por años 2000-2010

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Var% 00'-10'
A) SISTEMA CERRADO	32.051	32.464	33.261	34.543	34.592	35.501	38.007	42.033	46.974	50.923	51.441	60,5%
Detenidos	2.391	2.115	2.094	1.799	1.039	1.090	256	266	211	180	160	-93,3%
Procesados/Imputados	13.642	12.891	13.373	14.178	12.965	11.739	11.546	10.484	11.234	12.114	10.817	-20,7%
Condenados	16.018	17.458	17.794	18.566	20.588	22.672	26.205	31.283	35.529	38.629	40.464	152,6%

Fuente: Balance de la delincuencia en Chile, 2010, Fundación Paz Ciudadana, en base a información proporcionada por Gendarmería de Chile

1.3.1. Caracterización y cuantificación de población potencial.

La población potencial del programa corresponde a los niños, niñas y jóvenes de 0 a menores de 19 años de edad, cuyo padre, madre y/o tutor adulto, principal responsable de su cuidado y crianza, se encuentra recluido en algún recinto cerrado del sistema penitenciario, cumpliendo pena privativa de libertad. Quedan expresamente excluidos quienes cumplen condena en sistemas abiertos, que pasan parte del tiempo fuera del recinto penitenciario con sus familias, pues en estos casos no ocurre separación forzosa con los niños, situación que está a la base de la identificación de los riesgos que busca prevenir el programa.

Cuadro 2. Total de Población Penal en Chile por Calidad Procesal (2008)

SISTEMA CERRADO								
Población	HOMBRES			MUJERES			TOTAL	
	Adultos	Menores	Total	Adultos	Menores	Total	Población	%
Detenidos	209	0	209	13	0	13	222	0,2
Procesados	436	0	436	40	0	40	476	0,5
Imputados	9.052	3	9.055	935	0	935	9.990	10,8
Condenados	33.550	12	33.562	2.230	0	2.230	35.792	38,6
TOTAL	43.247	15	43.262	3.218	0	3.218	46.480	50,2 (*)

Fuente: Gendarmería de Chile

(*) El 49.8% restante de población penal se encuentra en sistemas abiertos (condenados con medidas alternativas) por lo que no constituye objeto de interés del Programa.

La identificación de las familias de condenados es facilitada por Gendarmería de Chile, organismo responsable del sistema carcelario. Del total de la población penal que se encontraba recluida en sistemas cerrados el año 2008, el 20% posee hijos e hijas menores de 18 años, los que se estiman¹⁷ en 19.230

¹⁷ Encuesta realizada por UNICRIM "indica que los entrevistados hombre en promedio tienen 2 hijos/as y las mujeres 3 hijos/as". En el mismo estudio se constató que el 68% de los hombres y el 89.7% de las mujeres declara tener hijos. De la misma forma se estimó que el 40% de estos tienen hijos/as menores de 18 años.

niños. De éstos, 1.932 serían hijos de 643 mujeres privadas de libertad, mientras que 17.298 tendrían a su padre en dicha situación (8.649 hombres)

Información proporcionada por la Secretaría Ejecutiva de Protección Social en el marco de esta evaluación, nos permite aproximarnos a la distribución territorial de la población potencial. Según se observa en el Cuadro 3, la mayor parte de la población potencial se encuentra en las regiones Metropolitana y de Valparaíso, seguidas de Biobío, O'Higgins y Araucanía.

Cuadro 3. Distribución territorial de la población potencial del Programa en porcentajes (2010)

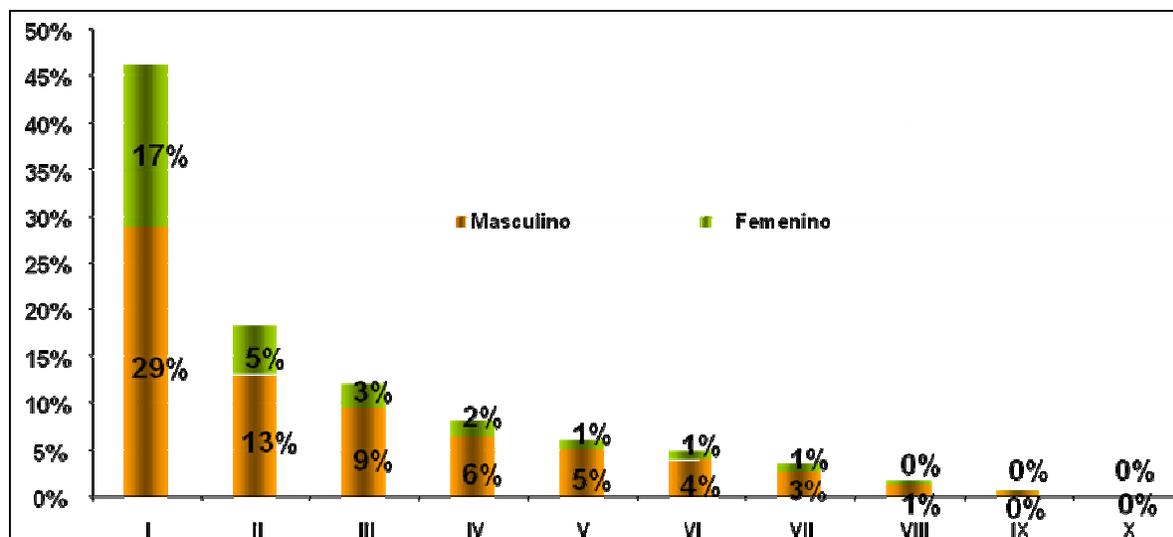
Región	%
Arica Parinacota	3,19
Tarapacá	4,05
Antofagasta	4,24
Atacama	2,28
Coquimbo	4,68
Valparaíso	11,53
Metropolitana	38,87
Araucanía	5,06
O`Higgins	5,40
Maule	4,29
Biobío	7,99
Los Lagos	4,49
Los Ríos	2,71
Aysén	0,46
Magallanes	0,76
Total	100

Fuente: Estimaciones realizadas por el Equipo de Coordinación Nacional del Programa Abriendo Caminos en base a información proporcionada por Gendarmería de Chile

A través de la Ficha de Protección Social (FPS) es posible caracterizar a las familias con integrantes privados de libertad. 4.275 familias que poseen FPS declaran tener al menos un integrante que aloja fuera de la casa porque se encuentra internado en un establecimiento de protección social o, recluido en un establecimiento penal. El 49,6% de éstas son familias cuyos hijos menores tienen 13 años de edad o más (2.120 familias).

Un 84% de las personas identificadas en la FPS que se encuentran privadas de libertad pertenecen al 40% más vulnerable de la población. El 68,1% de éstas, son hombres.

Gráfico 1. Porcentaje de personas privadas de libertad de acuerdo a sexo y decil de vulnerabilidad



Fuente: MIDEPLAN. Ficha de protección social, marzo 2008

Se trata en general, de familias más vulnerables que otras familias de igual condición socioeconómica, pero que no tienen integrantes privados de libertad. Viven en peores condiciones, tienen un menor nivel educacional y mayores tasas de desempleo.

Tabla 3. Situación comparada de familias con y sin integrantes privados de libertad

Tópico	Familia FPS que declara tener algún Integrante Privado de Libertad	Otras familias de la FPS (no declaran esa condición)
Tipo de Familia	49,6% corresponde a familias en ciclo de consolidación y salida (cuyos hijos menores tienen 13 años de edad o más)	32% de las familias de la FPS pertenecen al ciclo de consolidación y salida (cuyos hijos menores tienen 13 años de edad o más)
Decil	El 84% de las familias se encuentra en el 40% más vulnerable de la población. Decil I agrupa al 46% del total.	El 77,6% de las familias se encuentra en el 40% más vulnerable de la población. Decil I agrupa al 36,6% del total de fichas aplicadas.
Nivel Educacional	El 48,2% sólo ha alcanzado estudios de enseñanza básica y el 21,3% ha alcanzado estudios de enseñanza media.	El porcentaje de quienes sólo han alcanzado estudios de enseñanza básica desciende a 35,6%; el 24,2% ha alcanzado estudios de enseñanza media.
Clima Educacional (*)	Un 35,1% posee un clima educacional bajo, mientras que un 41,7% de las familias posee un clima educacional medio.	Un 25,6% posee un clima educacional bajo, mientras que un 40,7% de las familias posee un clima educacional medio.
Empleo	El 47,9% de las familias posee al menos uno de sus integrantes ocupado.	El 57,6% de las familias posee al menos uno de sus integrantes ocupado.
Tipo de Trabajo Familia	Un 54,7% de quienes se encuentran ocupados es empleado u obrero y un 35,6% es trabajador por cuenta propia.	Un 64,9% de quienes se encuentran ocupados es empleado u obrero y un 27,5% es trabajador por cuenta propia.
Vivienda Familia	Un 11,5% señala vivir en mediaguas.	Un 6,08% señala vivir en mediaguas.

Fuente: MIDEPLAN. Ficha de protección social, marzo 2008

(*) Clima educacional: La ficha de protección social combina algunas preguntas y compone el factor clima educacional. Considera el promedio de años de escolaridad aprobados por los miembros de 25 años o más de la familia. Bajo: Corresponde a un promedio de hasta 7 años de escolaridad, Medio: Corresponde a un promedio de escolaridad de los 7 a 12 años, Alto: Corresponde a un promedio de escolaridad mayor a 12 años.

1.3.2. Caracterización y cuantificación de población objetivo

La población objetivo del programa corresponde a la población potencial que habita en las regiones en que se ejecuta el programa: Arica y Parinacota, Atacama, O'Higgins, Metropolitana, Biobío, Los Ríos, Araucanía, Aysén y Magallanes)¹⁸. La población objetivo representa, en consecuencia, el 66,7% de la población potencial del programa.

Cuadro 4. Distribución territorial de la población objetivo del Programa, en porcentajes (2010)

Región	%
Arica Parinacota	3,19
Atacama	2,28
Metropolitana	38,87
Araucanía	5,06
O`Higgins	5,40
Biobío	7,99
Los Ríos	2,71
Aysén	0,46
Magallanes	0,76
Total	66,72

Fuente: Estimaciones realizadas por el Equipo de Coordinación Nacional del Programa Abriendo Caminos en base a información proporcionada por Gendarmería de Chile

Focalización y selección de beneficiarios

El principal criterio de focalización del programa es el criterio de distribución territorial de la cobertura anual que define la Secretaría Ejecutiva de Protección Social, en función del cual la intervención se inició de manera piloto en 2 regiones (Bío Bío y Metropolitana) para luego ampliarse a 9 y este año 2011 a 4 más, con lo que sólo quedan dos regiones por incorporar (Coquimbo y Maule) para cubrir la totalidad de regiones del país.

Para la selección de los beneficiarios, los organismos ejecutores buscan y contactan a los niños y familias en base a una nómina de personas privadas de libertad que prepara Gendarmería de Chile. Esta nómina puede ser organizada en tres modalidades: según territorios, según centro penitenciario o mixta, dependiendo de la alternativa propuesta por el ejecutor al momento de presentar su proyecto.

- Modalidad de atención por nóminas adscritas a centros penitenciarios: el ejecutor atiende familias de personas que cumplen condena o esperan sentencia definitiva en un centro penitenciario o similar expresamente determinado y, por tanto, con domicilios posibles en distintas comunas.
- Modalidad de atención en un territorio: el ejecutor asume la atención de un conjunto de comunas, atendiendo a niños y niñas de familias con integrantes adultos privados de libertad residentes en ellas y desarrollando estrategias de trabajo comunitario.¹⁹
- Modalidad de atención mixta: el ejecutor asume la atención de un conjunto de comunas, pero atendiendo sólo a niños y niñas de familias con integrantes adultos privados de libertad en un mismo centro penitenciario.

¹⁸ El año 2011 el programa se extiende a 4 regiones más Tarapacá, Antofagasta, Valparaíso y Los Lagos, con lo que la población objetivo se incrementa en un 24,3% de la población potencial.

¹⁹ Marco Operativo del Programa

Además de los registrados en las nóminas, los ejecutores podrán incorporar al Programa a todas aquellas familias de las que exista presunción sobre su condición y de la que se pueda comprobar a través de Gendarmería de Chile, que existe al menos un integrante privado de libertad. Una condición de elegibilidad adicional es que la familia no se encuentre participando en la etapa de apoyo psicosocial del programa Chile Solidario, cuestión que verifica 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.

También son admisibles otras circunstancias que puedan afectar directamente al niño(a) y que puedan implicar que el integrante privado de libertad es pariente del niño(a) y no forma parte de la familia que tiene a cargo la función de proveerle cuidado personal. Entre estas situaciones, son admisibles las siguientes:

1. Familias extendidas de los niños, que se han hecho cargo temporalmente de proveerle cuidados personales, o han legalizado esta obligación transformándose en sus titulares. En este caso, la persona privada de libertad puede mantener vínculos consanguíneos o políticos directos o indirectos y, no compartir la residencia ni formar parte del mismo núcleo familiar, al momento de su detención. Si la familia tutelar está a cargo del cuidado y crianza del niño, aunque no forme parte de la misma familia respecto del adulto privado de libertad, se entenderá admisible en tanto es el nuevo entorno familiar del niño incorporado al Programa.
2. Familias que no guardan ningún vínculo político o de consanguinidad con el niño y que, sin embargo, han asumido espontánea o temporalmente su tuición. Se trata de grupo familiares que por alguna circunstancia han tenido que acoger temporalmente al niño cuyo(s) adulto(s) significativo(s) se encuentra(n) privados(s) de libertad, como familias vecinas o vinculadas con algún miembro de la familia de origen, incluyendo al condenado.
3. Familias que pueden o no guardar un vínculo político o de consanguinidad con el niño y que, han asumido legalmente la tuición, es decir, ha existido pronunciamiento de parte de un tribunal y se le ha reconocido la titularidad de la obligación relacionada con la provisión de cuidados personales al niño o niña.

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

1.4. Descripción de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa

El Programa tiene cuatro componentes que operacionalizan la intervención sobre las dimensiones de bienestar familiar e individual. El primer componente busca impactar sobre las competencias parentales de las familias, para que estas puedan procurarse niveles de bienestar satisfactorio, tanto en lo económico como en lo afectivo. El segundo componente busca desarrollar competencias y habilidades en los niños y adolescentes de modo que estos interioricen prácticas coherentes con las expectativas sociales, familiares y personales. El tercer componente se trata de la oferta de servicios especializados que son definidos por los equipos especializados de los ejecutores (psicólogos, psicopedagogos, etc.). El cuarto componente está orientado a la gestión de redes buscando la generación de una adecuada articulación entre las necesidades presentadas por las familias participantes del programa y la oferta pública disponible.

Componente 1

Entrega **servicios de apoyo psicosocial y consejería** a padres y/o cuidadores que apunten a una mejora de las competencias parentales.

Unidad de Medida: Sesiones de trabajo con padres y cuidadores.

Se refiere a la prestación de servicios de apoyo psicosocial consistente en dos aspectos: uno se enfoca en trabajar las condiciones mínimas con los padres en beneficio de los niños menores de seis años, y la otra

en trabajar las condiciones de las familias de modo que todos los niños se beneficien de estas. Para ambos aspectos el eje de las sesiones de trabajo, son las competencias y habilidades parentales.

Para la definición de los contenidos o temáticas del componente, se realiza primero un diagnóstico de las condiciones mínimas de la familia y posteriormente se efectúa un diagnóstico comprensivo. Con estos insumos se generan los planes de trabajos familiares e individuales y a partir de esto se implementan sesiones de consejería las cuales tiene una periodicidad semanal y un seguimiento quincenal. Por lo tanto la intervención se ajusta a partir del diagnóstico a las características del grupo familiar.

Los consejeros se apoyan en el “Manual de Competencias Parentales” donde se especifica la forma de llevar a cabo el diagnóstico de las competencias parentales, la intervención y trabajo con los cuidadores, y el monitoreo del trabajo realizado. Existe un estándar mínimo de 48 sesiones de trabajo²⁰.

Los consejeros familiares ejecutan las sesiones de trabajo con las personas responsables de los cuidados de los niños cuyo objetivo es desarrollar las competencias parentales (fomentar el apego, pautas de crianza que promuevan el buen trato, desarrollar empatía, y fomentar que las familias utilicen las redes de servicios para procurar niveles adecuados de bienestar en la población infantil). Los beneficiarios de este componente son las personas responsables de los cuidados materiales y afectivos de los niños cuya identificación se realiza durante el diagnóstico tomando como base el Manual de operación y las condiciones mínimas del Programa. Se trata de un subsidio a la oferta (sin costo para los participantes) en dinámica familiar para las familias que están participando del Programa Abriendo Caminos que incluye las condiciones mínimas destinadas para los niños y niñas entre 0 a 6 años así como las correspondientes a nivel familiar.

Componente 2

Provisión de servicios de tutorías para niños de entre 7 y menores de 19 años que apunten al desarrollo de las habilidades sociales que les permita acumular activos humanos y sociales para desarrollar habilidades y competencias que fortalezcan su desarrollo biopsicosocial, de modo que puedan reparar y prevenir situaciones de vulnerabilidades como pobreza, malos tratos y la comisión de delitos.

Unidad de Medida:

- Sesiones de trabajo con los niños y jóvenes
- Talleres de trabajo grupal

El componente considera un sistema de tutorías de acompañamiento especializado de niños y niñas en edad escolar, para verificar su participación y permanencia en el sistema educacional, facilitar su acceso a servicios de reparación, vincularlos a espacios de apoyo socioeducativo para reforzamiento motivacional y vocacional, y mejorar las competencias y habilidades para la vida. Su inicio contempla un diagnóstico que permite la elaboración de un plan de trabajo específico para los niños de 7 a 14 así como para los adolescentes de 15 a menores de 19. Por lo tanto, la intervención se adapta a las necesidades que presente cada niño, niña o adolescente y es realizada por los tutores. Su plan de trabajo considera las condiciones mínimas correspondientes a su tramo de edad. No obstante muchas de las condiciones mínimas dependen de actividades, disposiciones y prácticas que asuma la familia, razón por la cual se entenderá como requisito básico para el trabajo la coordinación permanente entre tutores y sus respectivos consejeros familiares, a fin de generar completa sintonía en las acciones que se desarrollen.

Los tutores deberán producir 52 sesiones²¹ individuales al año por cada niño que participe de las tutorías que consistirán en:

1. Sesiones de tutoría individual: en estas sesiones se abordan las necesidades y problemáticas individualmente y adaptada a la necesidad de cada persona.

²⁰ Este número de sesiones fueron definidas en el piloto y actualmente se encuentran en revisión a partir de los antecedentes con la primera cohorte de egresados del programa.

²¹ Actualmente su número es objeto de revisión por el programa

2. Talleres grupales: en estas sesiones se trabaja de manera grupal incluyendo a otros niños, niñas y adolescentes del barrio.

Para apoyar las tutorías los tutores tienen a su disposición el manual Manos a la Obra posibilitando el conocimiento de:

- Las etapas del ciclo vital
- Comprender los principales riesgos que vive la población infanto juvenil
- Comprender cómo es posible afianzar los factores protectores del contexto social de los niños, niñas y adolescentes
- Diseñar objetivos para promover la resiliencia en niños, niñas y adolescentes
- Comprender la estructura de una intervención en población Infanto - Juvenil desde el marco del apoyo psicosocial

Componente 3

Provisión de **gestión de redes** a la familia orientada a generar una adecuada articulación entre las necesidades presentadas por las familias del programa hacia la oferta presente en las redes.

Unidad de Medida:

- Cantidad de derivaciones efectivamente realizadas
- Acuerdos de los gestores de redes con los servicios de estas.

El componente considera un sistema de gestión de redes para el acercamiento de las familias a las redes existentes en la comuna a la cual pertenecen, de modo que se beneficien de una adecuada utilización de éstas y puedan incrementar su nivel de calidad de vida, mejorando las condiciones mínimas asociadas.

Su realización se inicia y se genera a partir de un contacto sistemático con las redes institucionales y comunales a las cuales se les explica el sentido del programa. Esta acción es ejecutada desde la SERPLAC a través del encargado del programa quien efectúa reuniones iniciales con todas las redes para dar a conocer el programa y al mismo tiempo solicitar la colaboración de ellas. A partir de esta preparación y, una vez iniciado el proyecto, el gestor de redes efectúa el levantamiento de la oferta disponible que incluye las redes institucionales, comunales como barriales. Posteriormente el gestor efectúa el diagnóstico de las necesidades de las familias y realiza las gestiones necesarias para acercar las demandas a la oferta que las redes tienen.

Este proceso continúa con el trabajo psicoeducativo que el gestor realiza con las familias, enseñando los pasos para acceder a las redes, tomando en consideración incluso los aspectos prácticos que faciliten el empoderamiento y conciencia de su importancia para dar respuesta a sus problemáticas. Paralelamente, el gestor monitorea que tanto la oferta como la demanda estén cumpliendo con sus responsabilidades para asegurar la efectividad del servicio.

Componente 4

Entrega de **servicios especializados** para las familias participantes del programa. (Psicólogos/as clínicos/as, psicopedagogos/as, abogados/as, etc.)

Unidad de Medida: Personas atendidas por la línea de servicios especializados.

Las familias cuentan con un servicio especializado en materia de salud mental, justicia, educación, entre otros, que les permite reparar situaciones complejas y problemáticas para el desarrollo familiar e infanto juvenil. Los servicios especializados son atenciones que se realizan para responder a las demandas de las familias y los niños siendo el resultado de un diagnóstico previo, lo cual orienta la priorización de las necesidades y precisa las brechas de servicios regulares. Las áreas que intervienen se relacionan con salud mental, justicia, educación especial, etc. Esta es una línea de trabajo permanente para cada

institución que ejecuta Abriendo Caminos. La prestación se asocia a las personas atendidas y no a la cantidad de sesiones que estos especialistas hacen.

La oferta de servicios especializados se determina en función de: las líneas de trabajo y las condiciones mínimas asociadas a ellas y las necesidades detectadas en los niños, niñas y adolescentes y en las familias. La decisión se toma en relación al tipo de servicio que sería más demandado según el diagnóstico realizado y su presencia efectiva en el territorio. A modo de ejemplo, si en un determinado territorio, el principal problema de los niños es de orden psicopedagógico, pero el o los establecimientos educacionales tienen cubierta esa demanda, no sería lógico contratar un apoyo pedagógico para los niños. Pero si las familias tienen escaso o nulo acceso a servicio de asistencia judicial, sería propio contratar abogados.

Procesos de producción de los componentes

La modalidad de ejecución de los componentes del Programa es vía las convocatorias privadas para la selección de los proveedores de los servicios del Programa. El Programa se ejecuta en dos etapas. La primera, denominada Fase Intensiva contempla 9 meses, durante la cual las familias son visitadas semanalmente y una segunda Fase llamada de Seguimiento que dura 15 meses con visitas quincenales.

La modalidad de ejecución de los componentes del Programa es vía las licitaciones privadas para la selección de los proveedores de los servicios del Programa. El Programa se ejecuta en dos Etapas. La primera denominada Fase Intensiva contempla 9 meses durante la cual las familias son visitadas semanalmente y una segunda Fase llamada de Seguimiento que dura 15 meses con visitas quincenales.

La cadena de producción (o procesos) de los componentes se detallan a continuación:

1. Planificación y distribución territorial de la cobertura anual según los recursos asignados al Programa en la Ley de Presupuesto del año en curso realizada por la Secretaría Ejecutiva de Protección Social. Los criterios utilizados para planificar y realizar la distribución regional son:

- Interés de la región expresada a través del SERPLAC
- Disponibilidad de recursos monetarios
- Cantidad de privados de libertad a nivel regional, antecedentes entregado por Gendarmería en forma periódica al Programa.
- Capacidad instalada de los equipos regionales

Licitación regional. El SERPLAC de la región realiza una convocatoria privada invitando a instituciones idóneas en función de las capacidades instaladas para la prestación del servicio requerido por el Programa. Específicamente el Marco Operativo del programa define la idoneidad en función de cinco aspectos:

- i. Contar con una infraestructura física y equipamiento necesario para cumplir con la ejecución del proyecto presentado, en especial, contar con una infraestructura estable para la ejecución del proyecto y, que pueda ser utilizada en la provisión del servicio de consejería que el programa ofrece.
- ii. Demostrar capacidad institucional para constituir equipos de trabajo, incorporando tantos profesionales, técnicos y educadores como la ejecución del proyecto requiera, de acuerdo a la cobertura mínima que la entidad comprometa para su atención. El proponente debe garantizar la composición multiprofesional del equipo que se requiere y una dotación acorde al número de familias y niños a atender.
- iii. Tener experiencia previa en intervenciones psicosociales o socioeducativas con poblaciones vulnerables o de alto riesgo.
- iv. Tener experiencia en la atención directa de familias, niños y/o jóvenes en situación de vulnerabilidad y/o que demuestren capacidad para conformar equipos profesionales con competencias para el trabajo directo con ellos.

- v. Tener presencia demostrable en los territorios a intervenir o, que al menos, que no hayan tenido actuaciones públicas que puedan desincentivar la incorporación de familias al programa.

El o la coordinadora regional del Programa que ha sido nombrado por el SERPLAC contacta e informa a instituciones (universidades, fundaciones u ONGs) sobre el Programa completándose una lista corta, a las cuales se invita a participar de la convocatoria. Las actividades asociadas a este proceso son las siguientes:

- Contacto de las SERPLAC con las instituciones ejecutoras potenciales a nivel regional.
 - Invitación a participar en la convocatoria del programa Abriendo Caminos desde las SERPLAC a las entidades ejecutoras.
 - Las entidades ejecutoras interesadas presentan proyectos a través del SIGEC (Sistema de Gestión de Convenio)
 - Evaluación de los proyectos de intervención desde las SERPLAC²². La evaluación se realiza por medio de una pauta que mide el nivel de cumplimiento de los criterios dando como resultado la calificación de los proyectos en tres estados:
 - i. Aprobados, lo cual significa que el Proyecto se aprueba sin perjuicio que el Ministerio puede hacer recomendaciones menores
 - ii. Observados, el Proyecto es observado por el Ministerio indicando los aspectos que deben corregirse por la entidad ejecutora para una segunda evaluación.
 - iii. No aprobados, correspondientes a los Proyectos que no se ajustan a las directrices técnicas del formulario
2. Aprobación de proyectos, según proceso determinado en marco de operación del Programa, con la cobertura definida para cada caso y con la modalidad de atención estimada por el ejecutor Secretaría Ejecutiva de Protección Social. Este proceso incluye la firma de convenio y la transferencia de recursos monetarios a los ejecutores.
 3. Elaboración y distribución a los ejecutores, de nóminas de potenciales PPL (Adulto Privado de Libertad) a convocar, según los territorios y/o los centros penitenciarios acordados en los proyectos de intervención aprobados. Las nóminas se organizan según la modalidad seleccionada en el proyecto de intervención por cada una de las entidades ejecutoras. Cabe señalar que esta nómina es genérica, es decir no incluye el dato de niños, niñas o adolescentes asociados a cada PPL, pues es un dato que no maneja Gendarmería de Chile (GENCHI) (al menos de manera oficial), Secretaría Ejecutiva y SERPLAC correspondiente.
 4. Primer contacto de los equipos ejecutores con las personas privadas de libertad que aparecen en la nómina transferida desde GENCHI, en el propio Centro Penitenciario en el que cumple la condena, para determinar:
 - a. Condiciones de elegibilidad, esto es, existencia en su familia de niños, niñas y/o adolescentes de 0 a 18 años, con quienes sostiene una relación significativa de apoyo a su desarrollo y crianza.
 - b. Interés porque dichos niños, niñas y/o adolescentes, junto a los adultos actualmente responsables de su cuidado y crianza, participen en el Programa Caminos. El interés se expresa en la firma de ficha de aceptación o consentimiento para la incorporación al Programa.

²² Los proyectos son evaluados en función de cinco criterios: pertinencia (grado de afinidad de la propuesta con las definiciones técnicas del Programa); Suficiencia (cobertura de contenidos abordados en la propuesta); Viabilidad (capacidad institucional para servir de soporte al programas); Innovación (adicionalidades propuestas por la institución para complementar o fortalecer los contenidos); Financiero (adecuación del Proyecto a los ítems financieros del formulario). La pauta de evaluación se encuentra en anexos.

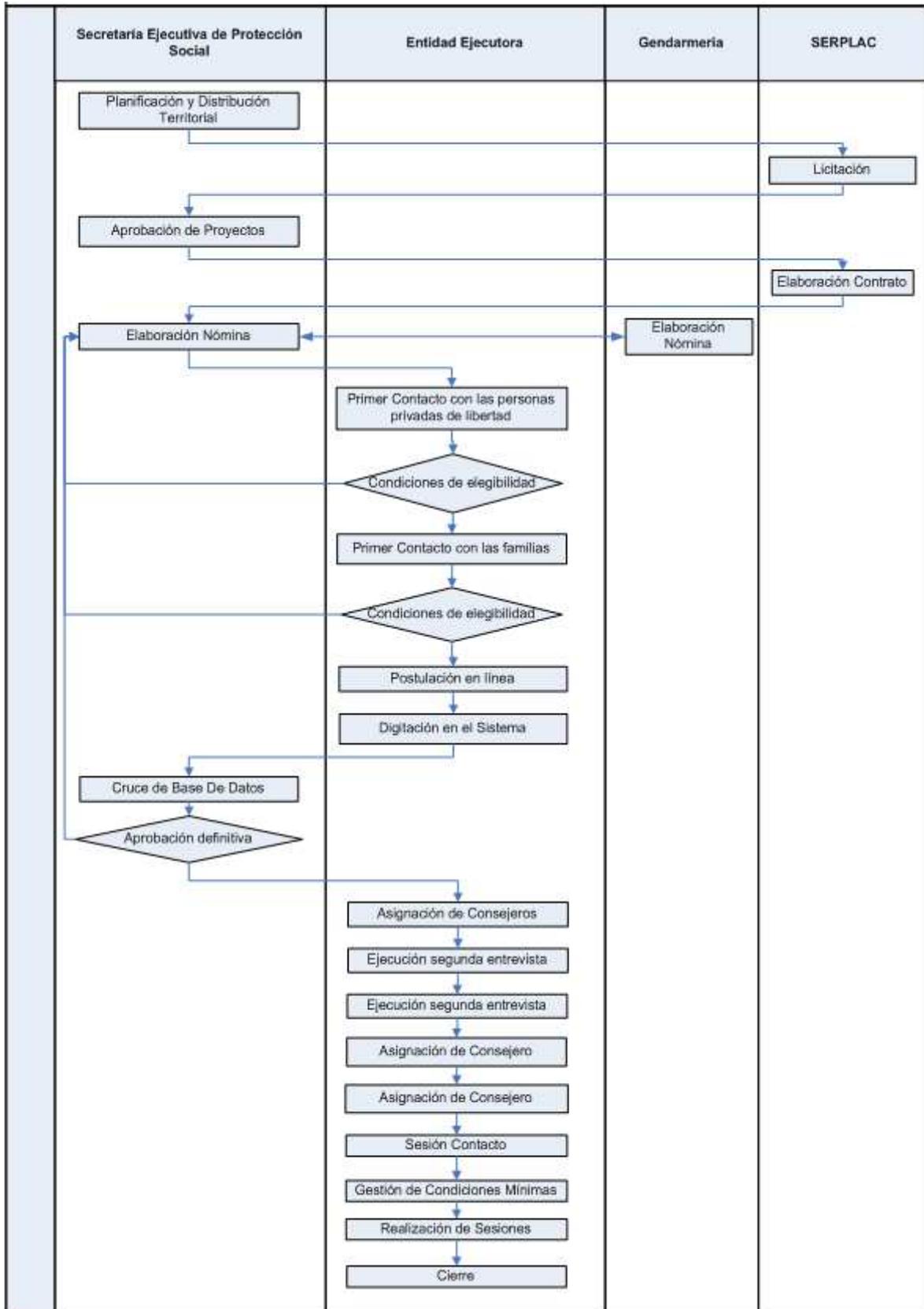
El primer contacto lo realiza el equipo ejecutor con el equipo técnico del centro penitenciario de modo de acordar la visita dado que estas deben seguir procedimientos exigidos por Genchi. Una vez acordada la fecha dos personas del equipo ejecutor ingresan al centro y se ponen en contacto con los profesionales del equipo técnico del penal. Acompañados por ellos, se dirigen al lugar en donde estarán las personas privadas de libertad que serán invitadas a participar del programa. Los profesionales de GENCHI previamente les han contado brevemente de que se trata esta invitación. Una vez reunidos, son acompañados por el equipo de GENCHI para informarles sobre el programa, y los interesados se reúnen de manera individual con el equipo del programa Abriendo Caminos, quienes explican de manera más detallada en qué consiste y al mismo tiempo le entregan un folleto con este resumen. Se reconoce que en un escenario óptimo la entrevista entre el Programa y el PPL debiera realizarse en un contexto de privacidad, pues se abordan temas familiares que no es materia de Gendarmería. Este proceso lo ejecuta la Entidad Ejecutora - Coordinador(a) del proyecto y/o consejeros.

5. Primer contacto del equipo ejecutor con la(s) familia(s) indicada(s) por la PPL, como las familias en las que viven los niños y niñas y/o adolescentes, aspecto que es supervisado por la SERPLAC a través de un instrumental no estandarizado. Este proceso lo ejecuta la Entidad Ejecutora - Coordinador(a) del proyecto y/o consejeros. Se realiza lo siguiente:
 - a. Presentación del Programa.
 - b. Aceptación o consentimiento por parte de la familia (independiente de la opinión inicial de la PPL)
 - c. Verificación de datos proporcionados por la PPL, especialmente en relación a los niños, niñas y/o adolescentes para quienes es un adulto significativo.
 - d. Identificación de otros niños, niñas y/o adolescentes, no nombrados en la entrevista en el centro penitenciario, que viven en la familia y que por el grado de significancia del PPL para su desarrollo, debe ser considerado en la intervención. La fiscalización actual se realiza por medio de la plataforma de registro del Programa realizada por los equipos ejecutores y la SERPLAC.
 - e. Identificación del adulto que actuará como “adulto responsable” ante el Programa a lo largo del proceso de intervención, el que puede ser madre, padre, abuelo, abuela, tíos, tías, otro pariente, vecino, tutor u otro significativo.
6. En el caso en que de acuerdo a estos pasos, la entidad ejecutora alcance la cobertura aprobada según el proyecto de intervención, inicia el proceso de postulación en línea, según lo que se describirá a continuación. De lo contrario, la entidad ejecutora puede ubicar en los territorios de intervención, otros niños y niñas que cumplen con las condiciones de elegibilidad o se presume de manera fundada que los cumplen y sumarlas al proceso de postulación. Esta labor la realiza el equipo ejecutor que a partir de su trabajo en terreno toma contactos por diferentes medios (datos aportados por familiares, por vecinos, por información conocida en la Municipalidad, entre otros) con niños y niñas que cumplen con la elegibilidad. En estos casos el requisito de postulación se verifica mediante certificado extendido por el Alcaide del Centro Penitenciario específico en que la PPL ligada a la situación detectada, cumple su condena. Este proceso lo ejecuta la Entidad Ejecutora.
7. Digitar en el Sistema de Registro del Programa, la Ficha de Contacto, que contiene los datos de la persona privada de libertad (y otros). Este proceso lo ejecuta la Entidad Ejecutora.
8. Cruzar bases de datos para determinar el cumplimiento de las condiciones de aprobación, cuales son, estar vigente en el sistema penitenciario cumpliendo condena con un saldo de a lo menos 6 meses de reclusión y no pertenecer al Programa Puente en su etapa de apoyo psicosocial. Este proceso lo realiza la Secretaría Ejecutiva y Gendarmería de Chile
9. Aprobación, rechazo u observación en línea de las PPL postuladas y verificadas según punto anterior ejecutado por la Secretaría Ejecutiva del Programa, según los siguientes criterios:

- a. Aprobadas: PPL cuyas familias no están en la fase de apoyo psicosocial de Puente y que se encuentran actualmente cumpliendo condena con un saldo mínimo de 6 meses de reclusión.
 - b. Observadas: PPL que no aparecen vigentes en los archivos de GENCHI, cuya condición de recluso puede ser certificada mediante confirmación oficial del centro penitenciario y/o en el caso de que su familia esté en el proceso de egreso del apoyo psicosocial del Programa Puente.
 - c. Rechazados: PPL que cumplieron su condena y que actualmente se encuentran en libertad y/o cuyas familias se encuentran participando en la fase de apoyo psicosocial del Programa Puente.
10. Asignación en línea de los consejeros que corresponderá a cada familias cuyo PPL fue aprobado. Proceso ejecutado por la Entidad Ejecutora.
 11. En el caso en que el PPL fue observado por no existir constancia de la vigencia del cumplimiento de condena a pesar de la presunción fundada de la entidad ejecutora, se debe gestionar el certificado de vigencia extendido desde el Centro Penitenciario correspondiente. Hecha la gestión, se comunica a la Secretaría Ejecutiva para cambiar el estado a “aprobado”, función realizada por la Entidad Ejecutora.
 12. El consejero asignado por la Entidad Ejecutora a la familia, ejecuta la segunda entrevista en el domicilio y realiza el primer nivel del diagnóstico, aplicando la ficha de “Identificación y Caracterización del Grupo Familiar” estableciendo la composición familiar para luego asignar los tutores que corresponda.
 13. Asignación en línea de los tutores(as) por parte de la Entidad Ejecutora que corresponda según sea el grupo etéreo al que corresponden los niños, niñas y/o adolescentes pertenecientes a cada familia.
 14. Siguiendo sesión o contacto con el grupo familiar en su domicilio, para la presentación de los tutores que corresponda, acordar la frecuencia de visitas, contactos y actividades. Este proceso es realizado por la Entidad Ejecutora a través del Consejero(a) y tutores(as) según corresponda.
 15. Inicio de la intervención por parte de la Entidad Ejecutora propiamente tal, por parte del equipo de consejero y tutores con cada grupo familiar:
 - a. Diagnóstico acabado del estado de cumplimiento de las Condiciones Mínimas (CM) que incluye las quince condiciones que aplican a la familia²³. Cada una de ellas es catalogada en alguna de las siguientes categorías: Cumplido antes del Programa, A trabajar, En proceso o No corresponde.
 - b. Línea Base correspondiente a la situación inicial de las condiciones mínimas en el grupo objeto de intervención.
 - c. Gestión de redes y de servicios especializados para apoyar el cumplimiento de las CM no presentes según diagnóstico. Las redes a gestionar surgen del diagnóstico e incluye gestiones preliminares que realiza el SERPLAC consistente en la sensibilización de las redes potenciales en la región. Esto facilita que las entidades ejecutoras conozcan la oferta disponible
 16. Cierre del proyecto que tiene una duración de 24 meses.

²³ El Programa ha definido para la operacionalización de su intervención tanto a nivel de diagnóstico como de logro de resultados cinco ámbitos de condiciones mínimas que expresan logro que se esperan alcanzar respecto a las condiciones de las familias, condiciones de los niños de cero a tres años, condiciones de los niños de cuatro a seis años, condiciones de los niños de 7 a 14 años y condiciones para los niños de 15 a 18 años

Figura 1: Procesos del Modelo de Intervención del Programa Abriendo Caminos



1.5. Antecedentes presupuestarios

El siguiente cuadro presenta la información presupuestaria del programa:

Cuadro 5. Presupuesto total del programa 2007 - 2011 (miles de \$ año 2011)

Año	Presupuesto de institución responsable	Presupuesto total del programa (incluye todas fuentes de financiamiento)²⁴	Participación del programa en el presupuesto de la Institución Responsable (%)
2007	\$131.223.151.749	0	0%
2008	\$139.111.743.186	\$280.614.507	0,2%
2009	\$160.441.673.557	\$1.240.303.314	1%
2010	\$175.255.184.127	\$2.295.481.312	1%
2011	\$233.623.644.000	\$2.954.723.000	1%

Fuente: Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos

²⁴ En caso que el financiamiento del programa provenga de una única institución, no debe completarse esta columna.

II. TEMAS DE EVALUACION

1. DISEÑO DEL PROGRAMA

1.1. Justificación del programa

El problema que da origen al programa Abriendo Caminos, corresponde a los riesgos y efectos psicosociales en los niños y niñas menores de 19 años cuando algún o algunos de los adultos significativos es privado de libertad. Tal como se ha señalado en los antecedentes, los ámbitos problemáticos principalmente identificados son: Contexto, Violencia, Discriminación, Normas valóricas y control social, y Competencias parentales. Cada uno de ellos afecta de diferentes formas, el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, así como la calidad de vida familiar y del entorno en el que ocurren. En consideración a estos elementos se aprecia una apropiada identificación del problema.

El programa pretende ofrecer tanto, protección infantil desde el foco familiar, como la integración efectiva de personas que están vinculadas a circuitos de vulnerabilidad psico-social, los cuales se pueden conjugar como factores subyacentes a carreras delictuales (Estay & Munizaga, 2010).

Si bien la intergeneracionalidad del delito no ha sido suficientemente comprobada (Casey Foundation, 2011), muchos estudios señalan la asociación entre la conducta delictual del padre o la madre y la probabilidad de delinquir del hijo/a (Murray et al., 2010; Farrington et al, 2009, Dallaire, 2007).

Respecto a la edad de riesgo, la investigación realizada por Moffitt (2001) señala que antes de los 18 años, es posible se presente un fenómeno antisocial y delictivo que muchas veces puede estar limitado a un comportamiento adolescente. Esto es, muchos menores de edad que pueden iniciarse en estas actividades entre los 13 y 14 años, suelen abandonarlas a partir de los 17 o 18 años, como una consecuencia natural de su desarrollo. Sin embargo, existe otro grupo de adolescentes que tienen una mayor probabilidad de desarrollar una carrera criminal; a este grupo pertenecen aquellos que se inician en este tipo de actividades a una edad muy temprana.

Sin embargo se debe señalar que, el problema atendido por el programa se centra en la vulnerabilidad que viven los niños y niñas menores de 19 años cuando algún o algunos de los adultos significativos es privado de libertad. El impacto negativo de la privación o condicionalidad de libertad, de uno o más adultos significativos, en el desarrollo y bienestar de niños y niñas menores de 19 años se expresa principalmente en la reducción de las oportunidades que tienen a disposición, para generar e incrementar capital humano y social, así como de participar de manera segura y estable en la vida social, en un contexto de grave deterioro de las condiciones del entorno familiar en el que se desenvuelven y se desarrollan (Mettifogo y Sepúlveda, 2005²⁵; Rygaard, 2009²⁶; Arriagada, 2001²⁷).

Por otro lado, desde la perspectiva de la protección, se debe considerar que, *“la adolescencia es en sí misma una etapa de profundos cambios, de transformaciones, que lleva al sujeto a una búsqueda de nuevos escenarios de socialización y nuevas formas de sociabilidad, a fin lograr consolidar su identidad personal y social. En ese mundo de autonomía creciente en el que viven los adolescentes, comienzan a tener peso las decisiones propias y las trayectorias bosquejadas a partir de las disposiciones singulares de la edad, en combinación con las prácticas a través de las que se perfila el proyecto adulto. Es en este momento del ciclo vital, cuando más se patentizan los modos diferentes de exposición ante la adversidad, por lo que se torna necesario fomentar habilidades sociales, cognitivas y emocionales que les permitan enfrentarse exitosamente los desafíos que se les presentan”* (Cardozo & Alderete, 2009, p. 152).

En base a lo planteado, se evalúa como bien definida la población potencial en función del problema identificado.

²⁵ Mettifogo, Decio y Sepúlveda, Rodrigo (2005) Trayectorias de Vida de Jóvenes Infractores de Ley, Serie Estudios CESC

²⁶ Rygaard, N. (2008). El niño abandonado. Guía para el tratamiento de los trastornos del apego, Gedisa, España

²⁷ Arriagada, I. (2001, junio). ¿Familias vulnerables o vulnerabilidad de las familias? Ponencia presentada en el Seminario Internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América latina y el Caribe. Santiago de Chile

En cuanto a la población objetivo, la definición también es adecuada, en tanto corresponde a un criterio de priorización territorial (regional) que considera tanto la magnitud del problema como el acceso a servicios.

1.2. Relaciones de causalidad de los objetivos del programa (Lógica Vertical)

De acuerdo al análisis realizado y presentado en el Anexo 1c, a continuación se presentarán los principales resultados y conclusiones.

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 multidimensionalidad del problema, los distintos actores involucrados, adopta un enfoque de competencia, y tiene en cuenta la atención para los casos de alta complejidad. Asimismo, 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.

Las investigaciones tienden a apoyar la implementación de consejerías a padres y/o cuidadores, así como las tutorías dirigidas a niños/as y adolescentes (Clopton & Est, 2008; Edwrad, 2009; La Vigne et. I, 2008; Lopez et al, 2007).

Al evaluar las relaciones de causa-efecto entre los distintos niveles, se advierte que estas operan adecuadamente a nivel de componente, es decir, las actividades diseñadas son suficientes y necesarias para producir los componentes. Sin embargo, los componentes diseñados aunque necesarios son insuficientes para el logro del propósito. Al revisar la literatura científica, se constata la necesidad de participación de la persona privada de libertad en el programa, en vistas a proteger el vínculo paterno o materno, evitar la ruptura y sus consecuencias traumáticas (Dunn & Arbuckle, 2002). Se ha encontrado evidencia que sugiere que mantener el contacto con los hijos mejora las respuestas emocionales de los niños y reduce el nivel de reincidencia de los padres (Bouchet, 2008; Christian, Mellow & Thomas, 2006, Miller, 2006, Sills, 2008), especialmente si se entrenan habilidades parentales (Harrison, 1997), lo que se evalúa como una necesidad por los mismos internos (Kazura, 2001)

Por otra parte, se debe señalar que la gestión de las condiciones mínimas, entendidas como un efecto que se espera lograr con las actividades diseñadas, supone un conjunto de múltiples acciones de diferentes niveles de complejidad, no equivalentes entre sí. Por ejemplo, no es comparable una condición mínima relativa a un beneficio que otorga el contexto estatal como es una *subvención o subsidio*, a una condición mínima que se ubica en la dinámica familiar sus recursos y aprendizajes, como tener *conciencia y compromiso*. Esto advierte la necesidad de categorizar las condiciones mínimas o agruparlas según criterios técnicos, como intensidad o tipo riesgo, considerando los efectos de interacción entre ellas.

En cuanto a los supuestos, al menos dos²⁸ se refieren a la participación de los potenciales beneficiarios, sin embargo, el programa debe hacerse cargo de sensibilizar o motivar, asegurando un porcentaje de participación entre los potenciales niños, niñas y adolescentes, padres y/o cuidadores. Esto permitiría la construcción y cuantificación de indicadores para su monitoreo y seguimiento.

Otros tres supuestos²⁹ se refieren a condiciones básicas, y no externas, para que el programa sea ejecutado correctamente. Dada la situación señalada, no es posible identificar las medidas que considera el programa para enfrentar o minimizar el riesgo que significa el/los supuesto(s) identificado(s).

En consideración a lo planteado, se valida parcialmente el diseño de los objetivos del programa.

²⁸ "Niños, niñas y adolescentes, PPL y familia quieran participar del programa", y "Padres y/o cuidadores tiene disponibilidad y voluntad de trabajar en modalidad de consejerías".

²⁹ "Gendarmería hace entrega de las listas de posibles usuarios del programa", "La plataforma SIIS se mantiene en adecuado funcionamiento" y "Correcto funcionamiento de la plataforma SIGEC".

Egreso

El egreso, como una actividad dentro del diseño del Programa Abriendo Caminos, tiene lugar a los 24 meses del inicio de la intervención con las familias beneficiarias, lo que presenta debilidades en tanto no se corresponde de manera directa con logros esperados para el período, especialmente, respecto a la superación del impacto psicosocial.

1.3. Sistema de indicadores del programa (Lógica Horizontal)

Al analizar cada uno de los indicadores y su formulación (en anexo 1c) se evalúa que la mayor parte de los indicadores son pertinentes, aplicables y permiten medir la dimensión y el ámbito de control señalados. Este juicio se enuncia en consideración a los objetivos y las actividades que el programa planifica.

Otros indicadores en cambio, requieren sean enunciados en términos de proporción o porcentaje en vez de número, así serían consistentes con la cuantificación. Estos indicadores corresponden a los componentes 3 y 4 (Gestión de redes y Servicios especializados), lo cual queda especificado en el anexo 1c.

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.

Los medios de verificación disponibles son adecuados para realizar las mediciones.

Al momento de elaborar este documento, la coordinación del programa ha señalado dificultades técnicas para realizar la cuantificación de algunos indicadores.

Para ninguno se señalan las metas, por lo que no es posible la evaluación de su nivel de exigencia y su adaptación a la realidad de la variable a medir.

1.4. Reformulaciones del programa

En el período evaluado, el programa no ha sido importantemente reformulado.

1.5. Análisis de género

El género es la construcción social de lo femenino y lo masculino. Corresponde al conjunto de conductas aprendidas de distribución de roles y funciones entre mujeres y hombres, y las relaciones de poder y subordinación entre ambos determinadas por el contexto social, político, económico y cultural (Amador & Monreal, 2010).

Para este programa la incorporación del enfoque de género debe considerarse en dos niveles: las personas privadas de libertad que corresponden a los adultos significativos de las familias intervenidas, y los/las cuidadores, niños/as y adolescentes que participan del programa.

En el caso de las personas privadas de libertad es importante la consideración del género, dado que a vivencia de la prisión es experimentada de forma muy diferente entre hombres y mujeres (Gallegos & Mettifogo, 2001). Las mujeres privadas de libertad son un grupo particularmente vulnerable al aislamiento y desintegración familiar, Julita Lemgruber (1999) resalta que “el rompimiento del contacto continuo con sus familiares y, sobretudo, con sus hijos es extremadamente difícil de soportar”.

Esto puede explicarse por la distinción de los roles sociales y culturales asignados al género, especialmente los ligados a la familia y al sustento económico de ellas y, a la estigmatización social y cultural que afecta de forma más evidente a la mujer, quién es vista como ‘mala madre’ por el hecho de abandonar a sus hijos. Si bien no siempre es necesariamente la madre quién cumple el rol de crianza de los hijos, en la mayoría de los casos, los estudios reportan que es éste el principal problema de la familia tras la reclusión femenina (Iniciarte, Sánchez & Ocando, 2010).

Por otra parte, debe tenerse en cuenta las dificultades de las madres privadas de libertad para mantener relaciones estrechas con sus hijos, durante su estadía en la prisión y cómo esa situación puede tornarse más perjudicial para los hijos, quienes podrían estar en una situación de mayor vulnerabilidad al círculo del delito (Defensoría Penal Pública & UDP, 2004).

En vistas a la intervención en este grupo, también debe tenerse en cuenta que si bien, tanto madres y padres reportan interés en técnicas para disminuir el estrés, tristeza y sentimientos de abandono de sus hijos, las madres muestran mayor interés por conocer y aprender técnicas parentales y los efectos del desarrollo del niño dados por la separación (Kazura, 2001).

En este sentido, y respecto a los/as hijos/as, aunque los padres tienen muchas más probabilidades de ser encarcelados, el impacto en los niños tiende a ser mayor cuando es su madre quién se encuentra encarcelada (Mackintosh, Myers, & Kennon, 2006)

Clopton & East (2008) en una revisión de la literatura, hallaron cambios sufridos por los niños cuando uno de sus padres está encarcelado. Se encontró que los niños de madres involucradas en el sistema judicial estaban significativamente más propensos a cambiar de hogares una vez por año en un periodo de 5 años.

En el caso de los participantes del programa debe considerarse la perspectiva de género tanto en el trabajo con los/las cuidadores/as, como con los/las niños/s y adolescentes. Respecto a los/las adultos responsables, el documento de Sistematización del Programa Abriendo Caminos (Mideplan, 2010) afirma que:

- Son las mujeres: madres y abuelas, las que mayoritariamente actúan como adultas responsables (97% en el programa, Mideplan, 2011)
- La distribución etárea de las mujeres jefas de hogar y/o cuidadoras se concentra, sobre los 42 años y un porcentaje importante sobrepasa los 60 años. Es frecuente que las abuelas asuman los cuidados infantiles cuando un familiar esta privado de libertad.
- La naturalización de la maternidad y, como contrapartida, a la accidentalidad y voluntariedad de la experiencia de la paternidad. Las mujeres están obligadas a asumir una maternidad universal, aún cuando, en el caso de las abuelas, no se trate de sus hijos/as biológicos/as.
- Los efectos de estas pautas y modelos culturales, se advierten claramente en la situación que caracteriza a los/as beneficiarios/as y en los supuestos con los que trabaja el equipo de intervención.
- En un contexto delictual y de pobreza se pueden identificar factores de riesgo asociados a la condición de género, así los hombres podrían involucrarse con pandillas y asumir la violencia; las mujeres tenderían a involucrarse con grupos de pares negativos implicados en explotación sexual infantil o a ser madres adolescentes como medio de afirmación.
- Los modelos que se imponen en el proceso de afirmación de identidad masculina se relacionan con la imposición de autoridad y de poder sobre otros/as, especialmente sobre las mujeres, incluso el hombre mantiene su autoridad y control sobre la familia desde el recinto carcelario.

A partir de lo señalado, se concluye 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.

Si bien en la definición del propósito y componentes se identifica la incorporación del enfoque, tanto en la identificación del problema, la definición de población objetivo, la provisión de los bienes y servicios, como en la formulación de indicadores, esta incorporación es débil. En general no se advierten procedimientos básicos como es la distinción entre cuidador/a y niño/a a cargo.

2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

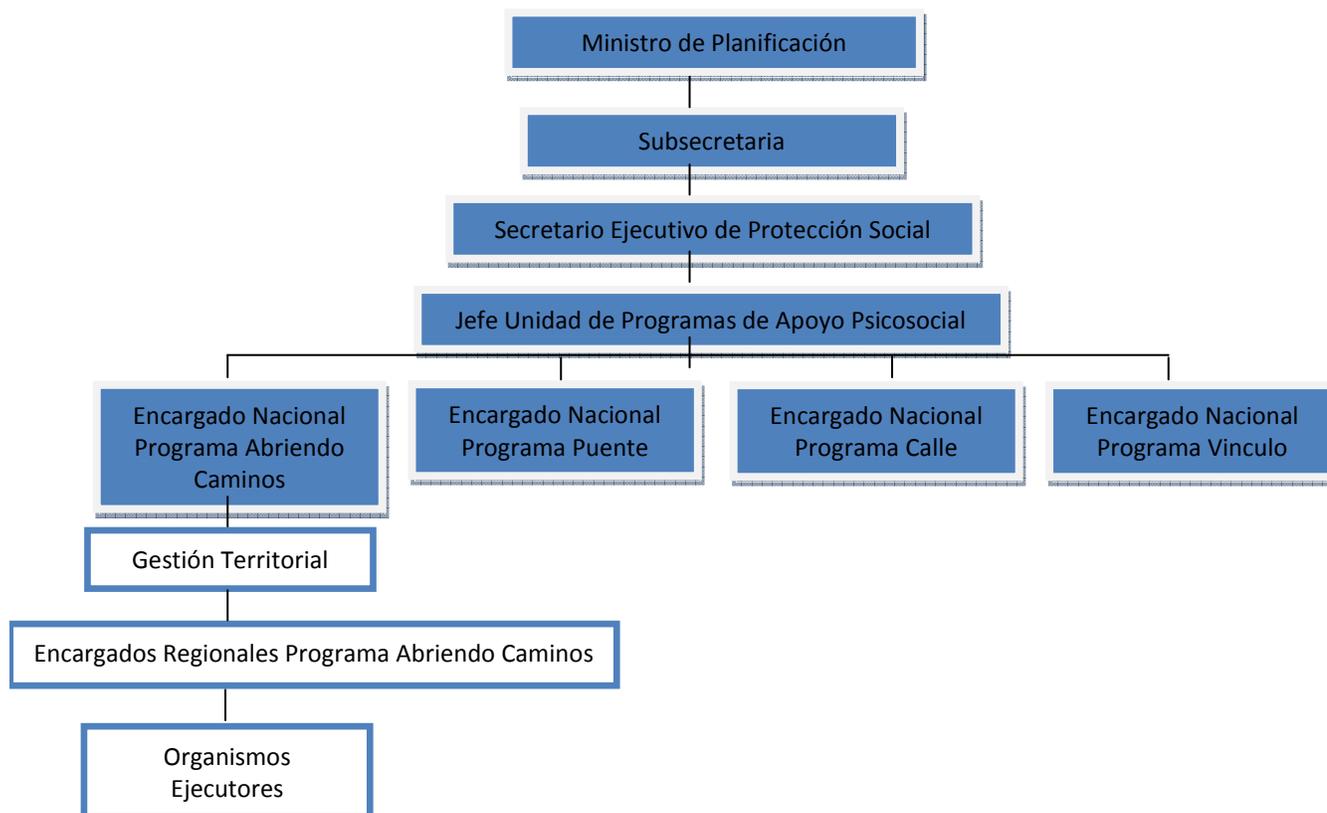
2.1. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación al interior de la institución responsable y con otras instituciones.

La estructura organizacional está constituida básicamente por: la Secretaría Ejecutiva de Protección Social Chile Solidario, las Secretarías Regionales Ministeriales de Planificación y Coordinación (Serplac) y las Entidades Ejecutoras

Desde una perspectiva evaluativa, esta la estructura organizacional es adecuada, sin advertir elementos faltantes ni prescindibles: un nivel central de diseño y gestión, un nivel regional de coordinación y apoyo, y finalmente un nivel ejecutor propiamente tal.

El siguiente organigrama muestra los distintos niveles de dependencia de la Unidad Responsable y cómo ésta se inserta en el Servicio o Ministerio correspondiente:

Figura 2. Organigrama de la Institución Responsable del Programa Abriendo Caminos



A continuación se presenta un cuadro con la dotación de personal de la Institución Responsable:

Tabla 4. Dotación de personal de la Institución Responsable

Secretaría Ejecutiva de Protección Social	Encargada Nacional del programa	Contrata	44 horas
	Profesional de Apoyo del programa	Contrata	44 horas
	Profesionales de Apoyo del programa	Contrata	11 horas
Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación	Un encargado del Programa por cada Serplac en al cual está instalado.	Contrata	11 horas
Entidades Ejecutoras	Al menos: <ul style="list-style-type: none"> - Un coordinador - Un consejero - Un Tutor - Un Gestor de Redes - Un Equipo Especializado 	Contrato a plazo fijo u honorarios	De 33 a 44 horas aproximadamente

Si bien, la dotación del personal del programa tanto a nivel central como local es adecuada para implementar la estrategia definida por el programa, la dotación a nivel regional es insuficiente, evidenciándose problemas de fiscalización y coordinación con los ejecutores³⁰.

A continuación se describirán sus principales funciones y tareas de la Secretaría Ejecutiva y los Serplac:

Secretaría Ejecutiva de Protección Social Chile Solidario	Secretarías Regionales Ministeriales de Planificación y Coordinación Serplac
<p>Diseño del programa, las intervenciones y estrategias de implementación.</p> <p>Asignar los marcos presupuestarios a cada entidad proponente.</p> <p>Evaluar y calificar los Proyectos de intervención presentados por las instituciones proponentes.</p> <p>Realizar a nivel nacional el monitoreo y seguimiento de los Proyectos de Intervención en Ejecución, como parte del seguimiento y asistencia técnica que proporcionen a los proyectos.</p> <p>Realizar asistencia técnica y metodológica a las instituciones que ejecutan los proyectos de intervención y como parte de la línea de formación continua de operadores del Sistema de Protección Social.</p>	<p>Velar por la adecuada administración y ejecución del convenio.</p> <p>Suscribir y aprobar los convenios de transferencia de recursos celebrados con las Instituciones Ejecutoras y sus modificaciones.</p> <p>Realizar el seguimiento, monitoreo y supervisión de la ejecución de los Proyectos de Intervención.</p> <p>Entregar asistencia técnica a las instituciones ejecutoras de los proyectos de intervención.</p> <p>Dictar resolución exenta que apruebe el cierre del convenio en base a la revisión y análisis de los documentos que se señalan a continuación: (i) Informes técnicos de avance y final, así como de inversión presentados por las instituciones ejecutoras; (ii) Rendiciones de cuentas debidamente aprobadas de conformidad a lo señalado en el Marco Operativo; (iii) Actas de supervisión de la ejecución de los proyectos.</p>

En cuanto a las tareas de asistencia técnica, seguimiento, monitoreo y supervisión, se dan en ambos niveles: regional y nacional, lo que se considera adecuado, pues la tarea concreta de los ejecutores debe asesorarse y coordinarse a nivel regional, correspondiéndole al nivel central la mirada más global, de país.

Entre las principales funciones y tareas de las Entidades Ejecutoras, se encuentran:

- Presentar un Proyecto de Intervención a Mideplan.
- Suscribir y aprobar los convenios de Transferencia y Ejecución a celebrar con la Serplac y sus modificaciones.
- Entregar los informes técnicos mensuales de avance y final requeridos en el Convenio a suscribir por las partes, los que deberán contener a lo menos; el listado de beneficiarios atendidos, las actividades para el cumplimiento de las condiciones mínimas por cada niño y sus familias y actividades de gestión de las redes locales.
- Emitir comprobantes de ingreso por los fondos transferidos e informar mensualmente de la inversión de los recursos transferidos, en virtud del convenio suscrito con el Ministerio de Planificación, de conformidad a lo establecido en la resolución N° 759 de 2003, de la Contraloría General de la República, que fija normas de procedimiento sobre rendición de cuentas.
- Conformar un equipo de profesionales, técnicos, y educadores que aseguren que el servicio de apoyo psicosocial a las familias de los niños y sus integrantes se efectuará de acuerdo a las orientaciones estratégicas del programa. Para asegurar la idoneidad del personal que se desempeñará en el

³⁰ Taller de Ejecutores, 30 de Mayo del 2011

- proyecto, en particular aquel trato directo con los niños y sus familias, la entidad ejecutora deberá garantizar la existencia de un proceso de selección y de evaluación psicológica y antecedentes.
- Como mínimo la entidad ejecutora deberá asegurar un equipo de trabajo permanente que deberá tener la siguiente composición:
 - a. Un coordinador de proyecto, que será responsable ante su contraparte en Mideplan, de la ejecución de las acciones comprometidas, incluyendo el desempeño administrativo, financiero y de gestión de información, en especial de la gestión del Sigec y de la administración del módulo de registro y monitoreo de la información SIIS.
 - b. Profesionales que oficiarán como Consejeros Familiares y que asumirán la relación directa con el (la) representante adulto(a) de la familia, así como la verificación de condiciones para niños de 0 a 6 años de edad.
 - c. Profesionales que fungirán como tutores y trabajarán directamente con los niños de 7 a 14 años y de 15 a 18 años de edad y en número suficiente al número de niños que atiende la unidad ejecutora.
 - d. Profesionales (psicólogos, psicopedagogos, abogados y terapeutas ocupacionales) para prestar servicios específicos de intervención terapéutica con niños en complemento al apoyo socioeducativo y motivacional a cargo de los tutores.
 - e. Gestores institucionales y comunitarios. Se deberá designar a alguno de los profesionales individualizados en los puntos anteriores, o a quien la entidad defina para este efecto, como responsable de gestión de redes, institucionales y comunitarias sin perjuicio de que más de algún profesional ejerza funciones relativas a este rol, alguno de ellos debe asumir la representación de esta tarea.
 - Informarse de las orientaciones técnicas y metodológicas provistas por la coordinación nacional y/o regional del programa e incorporarlas como referencia de todas las actividades que realice en el marco de esta intervención.
 - Asegurar el funcionamiento continuo del proyecto habiéndose efectuado traspaso de recursos a la institución para los fines que el programa establece.
 - La entidad ejecutora se obliga a utilizar el Registro de Información Social, implementado y operado por el Ministerio de Planificación a través de su Secretaría Ejecutiva de Protección Social. Para esto deberá suscribir o tener suscrito un Convenio de Colaboración y Conectividad al Registro de Información Social (RIS).
 - Participar de todas las instancias de coordinación, asistencia técnica y capacitación que el programa genere, ya sea directamente o a través de terceros, encomendados especialmente para apoyar estas funciones de manera presencial o virtual según sea el caso.
 - Efectuar una gestión de información responsable, oportuna y que tenga en consideración, el interés superior de los niños y niñas con los que trabaja.

Todas las tareas descritas a nivel de la ejecución local, se evalúan como adecuadas, pues aparecen como necesarias para la correcta implementación del programa.

De acuerdo a lo señalado por la secretaría ejecutiva del programa, la asignación de responsabilidades y funciones son designadas según la resolución exenta que define un documento denominado: "Modalidad para la Transferencia de Recursos para la Ejecución del Programa"³¹

Por otra parte, el equipo encargado del programa Abriendo Caminos del nivel central, es el encargado principal del diseño y administración el programa.

³¹ Para los años 2008 a 2010 el documento se llamaba Marco Operativo, este es el nuevo nombre desde el 2011

Para la tarea de administrar el programa, el encargado nacional cuenta con un equipo de gestión territorial, el cual es el encargado de bajar el programa (y todos los programas de la secretaria ejecutiva) al territorio y al mismo tiempo responder las dudas de las regiones con respecto a la ejecución del programa.

Es sí como, en cuanto a los mecanismos de coordinación, el encargado regional del programa mantiene contacto permanente con el equipo de gestión territorial a cargo de su región, de modo de resolver problemas o bajar lineamientos respecto del programa. Esto es efectuado, cuando son lineamientos generales para todas las regiones, desde la/el encargada/o del programa Abriendo Caminos a el/la coordinador/a de Gestión Territorial. En aquellos casos en que los asuntos a tratar sean más específicos de una región determinada, el encargado del programa a nivel regional se contacta con el encargado nacional.

Los mecanismos de coordinación entre los ejecutores y las Serplac, están formalmente regidos por el convenio y las reuniones entre las partes, además la coordinación de los temas más cotidianos se realizan vía telefónica, mail u oficios.

A su vez la Serplac, cuenta con instancias formales tanto de capacitación como de traspaso de información con la Unidad de Gestión Territorial y con la Encargada Nacional del Programa.

En cuanto al programa, se han elaborado diversos manuales, los cuales se hacen llegar a las secretarías regionales de planificación con cantidad tanto para el equipo de la Serplac como para el equipo ejecutor. En estos manuales se establecen los aspectos técnicos del programa que deben conocer ambas entidades. A pesar de lo anterior comúnmente pueden surgir dudas, dificultades o necesidad de profundización acerca de aspectos específicos del programa aplicados a una realidad determinada. También aquí, la forma más común de coordinación es a través del correo electrónico, teléfono y oficios entre las entidades.

Si bien, el conjunto de tareas y funciones que tienen los tres niveles descritos son pertinentes para la implementación de la estrategia diseñada, correspondiendo a la exigencia y responsabilidades encomendadas para cada nivel, se advierten dos situaciones posibles de mejorar:

- El cumplimiento de las actividades no debe sólo basarse en el auto-registro a nivel local, sino en una buena capacidad de supervisión y control de la calidad de la información registrada, sin embargo las Secretarías Regionales de Planificación carecen de capacidad técnica y humana suficiente como para realizar dicho control. Además, esta información debería estar sistematizada y a disposición de la Unidad Central del programa, así servir de insumo para la toma de decisiones como un instrumento de monitoreo y seguimiento de la implementación del programa
- Y por otra parte, según lo señalado por los ejecutores³², hacen falta instancias de institucionalización del programa a nivel local. Los ejecutores aprecian una debilidad en la comunicación, especialmente a las entidades y programas municipales de la puesta en marcha de este componente del Chile Solidario a nivel territorial. Esta tarea es mayormente asumida por los propios ejecutores, siendo menor la participación de la Serplac en ella.

Atendiendo a los temas señalados, y considerando que los funcionarios de la Serplac dedicados al "Abriendo Caminos" tienen a cargo un promedio de cuatro programas de alta envergadura, se evalúa como insuficiente la dotación a ese nivel.

Por otra parte, aunque la Serplac mantiene coordinaciones periódicas con los ejecutores, ellos no cuentan con un espacio de intercambio técnico, que les permita coordinar acciones, ajustar actividades, acordar criterios, reflexionar respecto a su quehacer en vistas a mejorar las prácticas y perfeccionar el diseño propuesto de implementación.

Respecto a la coordinación con otros programas que estén orientados a la misma población objetivo, y relacionados con los objetivos del programa, no se advierten duplicidades. La secretaria ejecutiva señala

³² Taller de Ejecutores, 30 de Mayo del 2011

que en caso de requerirse, y procurando una adecuada coordinación y articulación, puede existir complementariedad con el programa “Puente”.

Por último, respecto a los mecanismos de participación ciudadana, hasta ahora no han sido incorporados al programa. Sin embargo, se encuentra en proceso de creación una encuesta de satisfacción de usuarios. Esto aparece como adecuado, considerando el nivel de desarrollo inicial del programa

2.2. Criterios de asignación de recursos, mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

La Secretaría Ejecutiva de Protección Social realiza la asignación de recursos por medio de un proceso interno de planificación y distribución territorial según el total disponible al Programa en la Ley de Presupuesto. Dicho proceso incorpora cuatro criterios (interés de la región expresada a través del SERPLAC, disponibilidad de recursos monetarios, cantidad de privados de libertad a nivel regional, antecedentes entregado por Gendarmería en forma periódica al Programa y capacidad instalada de los equipos regionales). El procedimiento exacto o fórmula para la asignación no está formalizado.

Los recursos son traspasados desde el Ministerio de Planificación por medio de convenios a las entidades ejecutoras para financiar el servicio de apoyo psicosocial a los niños/as, adolescentes y sus familias por un semestre³³. Dichas transferencias son el resultado de la participación de las entidades ejecutoras de un proceso de postulación gestionado por la SERPLAC regional que convoca a instituciones idóneas a presentar proyectos que son evaluados en función de los siguientes criterios:

- Pertinencia: grado de afinidad de la propuesta con las definiciones técnicas del Programa
- Suficiencia: cobertura de contenidos abordados en la propuesta
- Viabilidad: capacidad institucional para servir de soporte al programas
- Innovación: adicionalidades propuestas por la institución para complementar o fortalecer los contenidos
- Financiero: adecuación del Proyecto a los ítems financieros del formulario

Su evaluación se realiza por medio de una pauta que mide el nivel de cumplimiento de los criterios dando como resultado la calificación de los proyectos en tres estados:

- Aprobados, lo cual significa que el Proyecto se aprueba sin perjuicio que el Ministerio puede hacer recomendaciones menores
- Observados, el Proyecto es observado por el Ministerio indicando los aspectos que deben corregirse por la entidad ejecutora para una segunda evaluación.
- No aprobados, correspondientes a los Proyectos que no se ajustan a las directrices técnicas del formulario

En el caso de los proyectos calificados como **Aprobado**, se suscribirá un convenio entre la Entidad Ejecutora y el Ministerio de Planificación, representado por el Secretario Regional Ministerial de Planificación y Coordinación respectiva para su implementación. Dicho convenio está regulado por la Resolución Exenta 01015 del 30 de junio del 2009 del Ministerio de Planificación que Aprueba el Marco Operativo del Programa en la Modalidad de Operación estableciendo los procedimientos de transferencia de recursos en términos de la cantidad de cuotas y porcentajes. Una vez que el convenio está suscrito con su respectiva resolución exenta que lo aprueba totalmente tramitada, el Ministerio de Planificación procede a la transferencia de los fondos comprometidos.

El convenio establece las obligaciones de la Entidad Ejecutora así como el monto del proyecto a ejecutar y los procedimientos de utilización de los recursos además de los informes comprometidos por el ejecutor.

³³ Desde el 2011 los convenios son por el total de meses de intervención y de recursos.

También exige un procedimiento de rendiciones de cuenta mensual y Mideplan se reserva el derecho de realizar una auditoría financiera.

La modalidad de pago de estos convenios según la resolución exenta 01015 con fecha 3 de julio del 2009 establece que los recursos son transferidos en dos cuotas. La primera equivalente al 60% con la firma del convenio y la segunda del 40% contra una evaluación intermedia de desempeño del proyecto y transcurridos al menos 90 días desde el comienzo de la ejecución. Otra resolución exenta 0619 del 4 de junio del 2010 modifica estos porcentajes a 70% con la tramitación del convenio y una segunda del 30% se transfiere dentro del mes de noviembre asumiendo que los informes técnicos de avance mensuales así como los informes de inversión mensuales.

La suscripción del convenio exige de las entidades ejecutoras remitir a SERPLAC los siguientes documentos:

1. Copia autorizada de los estatutos de constitución de la entidad.
2. Actas de Directorio que acrediten la personería de su representante legal.
3. Certificado de vigencia de una antigüedad no mayor a sesenta días
4. Garantía por el total de los recursos transferidos, que podrá consistir en una póliza de seguro, boleta bancaria, vale vista o un pagaré³⁴ emitido por la entidad ejecutora a nombre de Mideplan, debidamente suscrito ante notario, por el que garantice la ejecución del proyecto equivalente a un 100% de los recursos que se asignen, con una vigencia de 12 meses. Para efectos de la prórroga (punto 3.1 del Marco Operativo) la entidad ejecutora deberá adicionar una garantía adicional por los montos que se transfieran por esa causa.

Por otra parte, el monto a pagar a cada entidad ejecutora se define por un valor niño según la fase de intervención utilizando el siguiente algoritmo: (valor niño según etapa*cobertura asignada)*nº de meses del convenio. Así en la fase alta, que corresponde a los primeros nueve meses de intervención el valor niño es de \$81.120 mientras que los 15 meses posteriores se cancela \$40.560 por niños.

a) Entre Regiones

Los criterios de asignación de recursos para las regiones están en función de la cantidad de personas privadas de libertad en medio cerrado, existentes por cada región, la cantidad de cobertura para el año en base al presupuesto, el interés de la región y la capacidad instalada.

b) Entre Componentes

La distribución de recursos entre componentes no está predefinida a nivel nacional y su distribución es realizada por las entidades ejecutoras una vez que realizan el diagnóstico de los niños y adolescentes con los cuales van trabajar. Si bien, se evalúa positivamente que el programa controle los costos asociados a los ítems presupuestarios de los proyectos, el marco operativo del programa define ítems presupuestarios genéricos del ámbito público que no tiene ninguna vinculación con los componentes del programa.

La ejecución presupuestaria es totalmente descentralizada, lo que se considera positivo. En términos de diseño y operación los criterios de asignación de recursos están orientados a responder a las demandas regionales. Sin embargo, no se observa de parte de la dirección del Programa una visión global o priorizada de intervención a nivel nacional ni tampoco una adecuada formalización del proceso o procedimiento utilizado para la asignación de recursos del programa. No existe una nota técnica o documento que sistematice este procedimiento. Tampoco existe un estudio que avale las estimaciones de cobertura y recursos asignados en función de los componentes que ejecuta el Programa o los costos unitarios de dichas prestaciones. Es decir el programa no dispone de un estándar de costo por los cuatro servicios entregados. Todo lo cual sugiere que el programa desde su inicio ha funcionado con un procedimiento de asignación de recursos muy poco formalizado que no es adecuado para la gestión de un programa social.

³⁴ Los pagare no son aceptados por la división jurídica del ministerio desde el 2011

Por otra parte, los convenios están centrados en los aspectos formales y administrativos sin dar cuenta, por ejemplo, de los resultados que se deben alcanzar en el contexto de las condiciones mínimas que el programa dispone. Los convenios tampoco definen indicadores de desempeño para medir niveles de logro. Esta modalidad de convenio puede estimular un comportamiento oportunista de las Entidades Ejecutoras en la medida que los convenios se cumplen a partir de criterios administrativos y no de resultados, generando incentivos para que las entidades ejecutoras disminuyan los costos y/o la calidad de los servicios entregados. Aspectos que se agrava al no disponer el programa un sistema adecuado de supervisión durante el período de la evaluación.

Adicionalmente, la modalidad de pago a las Entidades Ejecutoras consistente en transferir el 70% con la firma del convenio y el 30% restante en función de cumplimientos formales, inhibe la capacidad de gestión y control a la dirección del programa dado que el 100% del convenio es pagado antes que concluyan los proyectos. Esta modalidad de pagos del programa establece incentivos no deseados pues el énfasis no está en una adecuada ejecución de las prestaciones de servicios (componentes) sino en el cumplimiento administrativo y de ejecución presupuestaria. Normalmente los convenios que establece el estado para la prestación de servicios incorporan un calendario de pago, reservando un porcentaje significativo al cierre de los proyecto. Por otra parte, la modalidad de pago a las entidades ejecutoras (en base un valor niño según la fase de intervención) genera incentivos no deseado en la medida que las instituciones ejecutoras probablemente seleccionarán aquellas familias que tienen más de un niño o niña dado que le disminuye los costos de la prestación del servicios. Esto inevitablemente excluirá a las familias con un solo niño o niña.

El análisis del formulario de presentación de proyectos no está adaptado a las particularidades y modalidad de ejecución del programa en base a componentes y condiciones mínimas. Da cuenta de una lógica administrativa en la definición de los ítems asociados al presupuesto que puede ser apto para un proyecto de equipamiento e infraestructura pero no para uno de apoyo psicosocial. Por otra parte, la pauta de evaluación está compuesta por cinco dimensiones que tienen la misma ponderación. Aspecto deficitario en la medida que no permite reconocer las dimensiones que son más significativas para el éxito de un programa social. En efecto, es recomendable que las dimensiones pertinencia y suficiencia tengan mayor peso en la evaluación final mientras las dimensiones financieras e innovación menor. Sin embargo, dicha decisión debe resultar de una reflexión del equipo del programa para definir, por ejemplo, los énfasis que pueden ser las condiciones mínimas y su tratamiento como variables claves del proceso de adjudicación de proyectos.

2.3. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la unidad responsable

MIDEPLAN cuenta con dos sistemas de seguimiento y registro de la información relativa a los programas que conforman el Sistema de Protección Social: Sistema de Registro y Monitoreo (SIIS) y Sistema de Gestión de Convenios (SIGEC).

A partir de la información ingresada por los ejecutores y las Serplac en estos dos sistemas, el seguimiento del Programa Abriendo Caminos se realiza en dos niveles:

Nivel Nacional. Las funciones de seguimiento y evaluación son realizadas por la Encargada Nacional del Programa, quien además de las labores administrativas relacionadas con el seguimiento de los convenios, tiene como responsabilidad ser contraparte técnica de todos los proyectos de intervención realizados.

Nivel Regional. Esta función la cumplen las SERPLAC a través del SIGEC (Sistema en Línea Gestión de Convenios), cuyo propósito es realizar un seguimiento en línea y monitoreo de las acciones de los ejecutores del programa. También se considera el SIIS.

a. Sistema de Gestión de Convenios (SIGEC)

El Sistema Integrado de gestión de Convenios (SIGEC) sirve como sistema de seguimiento de todos los convenios nacionales, regionales y comunales que MIDEPLAN tiene con las diversas instituciones del

Estado para ejecutar el Sistema de Protección Social. Genera información respecto de las transferencias de recursos públicos desde MIDEPLAN a los otros organismos involucrados en cada uno de los Componentes del Programa (Ministerios, SERPLAC, SEREMI, Intendencias, Municipios), permitiendo realizar un seguimiento presupuestario, de actividades, plazos y productos asociados a los convenios.

A través del SIGEC se evalúan los siguientes aspectos de la implementación:

- Avance de la ejecución presupuestaria regional y comunal
- Avance de la ejecución técnica mediante los informes parciales y final
- Rendiciones al día de acuerdo a la circular 759 de la Contraloría General de la República

La obligación de los ejecutores de ingresar esta información al SIGEC se establece en el Marco Operativo del Programa, que señala que éstos deben registrar en este sistema, según la periodicidad exigida en el convenio asociado al proyecto presentado por cada ejecutor, información de carácter técnico y financiera.

Rendición de cuentas:

- Los comprobantes de ingresos con la documentación auténtica o la relación y ubicación de esta cuando proceda, que justifique los ingresos percibidos por cualquier concepto.
- Los comprobantes de egresos con la documentación auténtica o la relación y ubicación de esta cuando proceda, que acredite todos los pagos realizados.
- Los comprobantes de traspasos con la documentación auténtica o la relación y ubicación de ésta cuando proceda, que demuestre las operaciones contables que no corresponden a ingresos y gastos efectivos.
- Informes mensuales de inversión que den cuenta de la ejecución de los recursos transferidos.
- Informe Final de Inversión

Informes financieros (periodicidad mensual):

- Avance financiero: detalla el presupuesto asociados al ejecutor según convenio, el monto transferido a la fecha, el monto rendido a la fecha, el monto rendido acumulado, total de gastos y saldo por rendir.
- Resumen general de gastos: de inversión (recursos humanos, implementación, fondo de apoyo asistencial para usuarios, alimentación) y de administración (movilización, material fungible e imprevistos)

Informe Técnico:

- Contiene: i) una síntesis del avance de actividades, detallando para cada una de estas: descripción de la actividad, número de niños que participan de la actividad, número de niños no usuarios del programa que participaron de la actividad y número de familias que participaron de la actividad. Al mismo tiempo se debe completar los logros del periodo con aquellas actividades consideradas así por el equipo; ii) gestiones que ha realizado el ejecutor con la red institucional local. En esta se detallan los acuerdos o preacuerdos realizados; iii) todas aquellas actividades nuevas no formuladas en el proyecto inicial; iv) observaciones a todo lo anteriormente mencionado.

MIDEPLAN debe revisar, a través de la SERPLAC, los informes técnicos (de avance y final) dentro de un plazo de 15 días hábiles y los informes financieros (mensuales y final de inversión) dentro del plazo de 10 días hábiles, contados desde su recepción, y podrá aprobarlos u observarlos parcial o totalmente (Marco operativo del Programa). En caso de tener observaciones o requerir aclaraciones respecto de los informes, estas deberán notificarse por escrito al ejecutor dentro de los dos días hábiles contados desde la recepción de las observaciones o aclaraciones efectuadas al informe respectivo, para hacer las correcciones u aclaraciones pertinentes y entregarlas al Ministerio de Planificación el cual deberá revisarlas dentro de los 8 días hábiles siguientes a la fecha de su recepción y aprobarlos o rechazarlos en forma definitiva.

b. Sistema de Registro y Monitoreo (Sistema Integrado de Información Social, SIIS)

El SIIS es una plataforma tecnológica computacional a escala nacional diseñada como un instrumento de gestión para el Sistema de Protección Social, que registra, almacena y procesa la información para la asignación y racionalización de las prestaciones sociales que otorga el Estado. Es el soporte tecnológico de la Ficha de Protección Social, puerta de entrada a los beneficios sociales del país. La interoperabilidad entre servicios públicos (Web Services), la validación de información social y los módulos de consulta en línea, son algunas de las funciones que cumple esta plataforma³⁵.

El SIIS cumple con el principio de resguardo de la información. El acceso es a través de claves con autenticación segmentada y personalizada, de acuerdo a los atributos territoriales que el usuario tiene (perfiles nacionales, regionales, provinciales y comunales). Las bases de datos contenidas en SIIS se organizan en los distintos módulos, uno de los cuales corresponde al Sistema de Registro y Monitoreo del Programa Abriendo Caminos.

Este módulo es utilizado para registrar y monitorear la intervención psicosocial de los hijo/as de familias con personas privadas de libertad que atiende el programa, con el fin de avanzar en la gestión de las condiciones mínimas asociadas a las familias.

La utilización del SIIS se inicia en el momento en que el ejecutor postula a los beneficiarios, ingresando en el sistema el nombre y Rut de la persona privada de libertad. Mideplan recibe estas listas y acepta, observa o rechaza a cada PPL propuesto³⁶. Una vez aceptados, el ejecutor completa los datos de toda la familia (formulario de contacto).

- Datos contacto de la Persona Privada de Libertad: Rut, Nombre, Apellido Paterno, Apellido Materno, Edad, Sexo, Centro de Detención, Existencia Firma Compromiso, Nombre de la Familia
- Datos de la Familia de la Persona Privada de Libertad: Avenida, Calle, Pasaje, Número, Block/Dpto., Agrupación Habitacional, Comuna, Teléfono fijo, Teléfono, Persona de Contactos, Calles o puntos de referencia

Los instrumentos contenidos en el SIIS para el seguimiento de las familias son los siguientes:

- Ficha de Identificación Familiar: Nombres, apellidos, Rut, Fechas de Nacimiento
- Formulario de Participantes del Programa: Nombres integrantes, Edad, Sexo, Participa (si/no), Formulario de contacto asociado, Nombre del tutor o consejero
- Ficha de Caracterización Familiar: En esta el ejecutor debe establecer condiciones mínimas para cada integrante de la familia que participará del programa, en la cual deberá describir el estado de estas dentro de un primer diagnóstico, incluyendo: Nombre de persona privada de libertad, Condiciones Mínimas Asociadas, Estado de la Condición Mínima

A partir de esta información inicial, el ejecutor debe hacer un permanente seguimiento de las condiciones mínimas de las familias (para lo que cuenta con un Ficha de Gestión de Condiciones Mínimas) especificando cambios de estado de las condiciones mínimas y acciones realizadas destinadas al mejoramiento de estas.

La información proporcionada por estos dos sistemas permite llevar un seguimiento físico y financiero de las actividades realizadas por los ejecutores, así como del cumplimiento de las condiciones mínimas de sus beneficiarios.

A partir de esta información el Programa informa al SIG institucional el avance en el cumplimiento de sus compromisos de cobertura, a través del siguiente indicador "Porcentaje de niños, niñas y adolescentes incorporados al servicio de apoyo psicosocial del Programa Abriendo Caminos en el año t, respecto del

³⁵ Fuente: MIDEPLAN. <http://siis.MIDEPLAN.cl/siis/quees.html>

³⁶ Aceptar: En aquellos casos que la persona privada de libertad no esté activa en puente - dentro de los dos años de apoyo psicosocial - y además este cumpliendo pena privativa de libertad. Observar: En aquellos casos en los cuales si bien la persona no está activa en puente luego del cruce con las bases de gendarmería no se registra ahí como cumpliendo condena. Rechazar: En aquellos casos en los cuales según el cruce con el Programa Puente, la persona este efectivamente dentro de los dos años de apoyo psicosocial activo.

porcentaje de niños, niñas y adolescentes comprometidos como cobertura el año t”, distinto del indicador de cobertura definido en la matriz de marco lógico del programa (Ver Anexo 1b). La articulación entre ambos sistemas no se realiza de manera automática. Hay una persona a cargo de publicar esta información y de adjuntar manualmente los medios de verificación. El SIG no permite cruces automáticos ni se relaciona directamente con los sistemas informáticos y las bases de datos del programa.

El problema es que el seguimiento se realiza en función de la información ingresada por los mismos ejecutores, que cuentan con incentivos para informar mejores resultados de los efectivamente obtenidos, tanto para efectos de financiamiento de las actividades que realizan, como para su positiva evaluación y permanencia como ejecutores del programa. El problema del auto-registro podría resolverse si es que Mideplan contara con una buena capacidad de supervisión y control de la calidad de la información registrada pero, según se ha señalado en la sección 2.1., las Secretarías Regionales de Planificación carecen de capacidad técnica y humana suficiente como para realizar dicho control. En tales circunstancias, los sistemas de registro y seguimiento del Programa generan un incentivo perverso para los ejecutores, consistente en la potencial inclinación a sobre estimar y valorar los resultados obtenidos por la intervención realizada.

Además del mencionado problema de confiabilidad –que resulta del hecho de que quien mide el avance de resultados es el propio ejecutor-, el diseño del soporte tecnológico del sistema tampoco permite hacer distinciones significativas para efectos de análisis, evaluación y rediseño de las actividades que realiza el programa. En concreto, no permite medir:

- Ejecución presupuestaria por componente: el SIGEC no permite distinguir el porcentaje de recursos destinados al pago de honorarios de los distintos tipos de profesionales, que prestan servicios asociados a los distintos componentes.
- Evolución del cumplimiento de las condiciones mínimas durante la intervención. Según información proporcionada por la Secretaría Ejecutiva, el sistema no permite modificar una Condición Mínima (CM) una vez que es registrada en la línea de seguimiento. Por esta razón los ejecutores prefieren no registrar las CMs hasta que finaliza la intervención.

El equipo encargado de la ejecución del Programa en la Secretaría Ejecutiva de Chile Solidario ha podido evidenciar estas dificultades en el contexto de esta evaluación, al momento de generar la información financiera requerida por el panel y de intentar cuantificar los indicadores de la matriz de evaluación, vinculados al cumplimiento de las Condiciones Mínimas. Dada la forma como actualmente se encuentra construido el sistema, sólo es posible evaluar el cumplimiento de CMs una vez finalizada la intervención, y no en un momento intermedio, de modo tal de estimar el avance, posibles cambios o retrocesos en la situación de las CMs durante la intervención. Ello hace prácticamente imposible intervenir sobre los procesos intermedios, lo que significa que los sistemas de seguimiento y evaluación con que cuenta el programa son insuficientes para realizar una actividad de seguimiento que sirva de insumo efectivo para la toma de decisiones de gestión.

Dadas estas dificultades, la Unidad de Informática del Mideplan ha decidido licitar un nuevo sistema que se adecue a la intervención que realiza el programa y sus particularidades el cual, según información proporcionada por los encargados del Programa, podría estar listo a finales de año.

Línea de base

La línea de base del programa corresponde a la caracterización inicial de las familias de las personas privadas de libertad. Según se ha señalado, esta información es la siguiente:

- Ficha de Caracterización Familiar: En esta el ejecutor debe evaluar condiciones mínimas para cada integrante de la familia que participará del programa, en la cual deberá describir el estado de estas dentro de un primer diagnóstico, incluyendo: Nombre de persona privada de libertad, Condiciones Mínimas Asociadas, Estado de la Condición Mínima

En consecuencia, la línea de base del programa corresponde al estado de cumplimiento de las CMs al inicio de la intervención.

Evaluaciones

A la fecha el programa ha realizado una Sistematización de la implementación piloto (Mideplan, 2009) y, un Estudio sobre Vulnerabilidad Familiar y Privación de Libertad, realizado por la Consultora de Estudios Sociales y Aplicados, Galerna (2009), que busca *“identificar, conocer y describir las trayectorias de familias usuarias, reconociendo los riesgos y vulnerabilidades que deben enfrentar con la separación forzosa del núcleo familiar de uno de sus integrantes tras la privación de libertad”*.

Según información proporcionada por el Programa, se encuentra en proceso de creación una encuesta de satisfacción de usuarios.

3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA

3.1. Desempeño del programa a nivel de Propósito y Fin (Evaluación del cumplimiento de objetivos)

Se definen tres indicadores para evaluar el desempeño del programa a nivel de propósito: dos de eficacia/producto y uno de economía/proceso. La cuantificación de estos indicadores, para los años de ejecución del programa (2009 y 2010) es la siguiente:

Indicadores		Cuantificación	
Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de cálculo	2009	2010
Porcentaje de niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo privado de libertad que se encuentra incorporado al programa. (Eficacia/Producto)	$(N^{\circ} \text{ Total de Niños, niñas y adolescentes incorporados al programa} / N^{\circ} \text{ total de niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo privado de libertad (población Potencial)}) * 100$	1,57%	2,22%
Porcentaje de cumplimiento de CMs a tratar durante la intervención de niños, niñas y adolescentes incorporados el programa. (Eficacia/ Resultados Intermedios)	$(N^{\circ} \text{ de condiciones mínimas a tratar} / N^{\circ} \text{ de condiciones mínimas cumplidas en niños, niñas y adolescentes}) * 100$	s/d	65,5% - 87,2%
Porcentaje de Ejecución Presupuestaria (Economía / Proceso)	$(\text{Gasto total del programa} / \text{Presupuesto inicial}) * 100$	97,32%	98,2%

Según se observa, el desempeño medido a través de la ejecución presupuestaria es óptimo, mientras que medido a través del cumplimiento de las CMs de los menores es aceptable. El porcentaje de cumplimiento de las CMs a tratar durante el programa, para la cohorte de ingreso del año 2009³⁸, se encuentra entre un 65.5 % y un 87.2 %, en donde en promedio las CMs a tratar durante la intervención correspondieron entre 11.7 y 11.9 y fueron cumplidas entre 7.8 y 10.2³⁹.

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

3.2. Desempeño del programa en cuanto a la Producción de Componentes

Los componentes 1 y 2 dan cuenta de las acciones de apoyo psicosocial que realiza el programa.

Aquellos indicadores que registran un mejor desempeño son aquellos que dan cuenta de la **participación de los beneficiarios** en las diferentes acciones (cobertura). El 96,7% y 93,6% de los padres participa en sesiones de consejería en 2009 y 2010; para los mismos años, los niños y niñas entre 7 y 14 años que participa en sesiones de tutoría es de 96,9 y 97,6%, respectivamente, mientras que los adolescentes entre

³⁷ Cuidador, familiar o no Familiar encargado directamente del cuidado del niño, niña y adolescente, en la práctica y según el caso, puede ser madre, padre, abuelo, etc. (Mideplan, 2009)

³⁸ La cohorte de menores ingresados al año 2009, la cual es el primer grupo de beneficiarios del programa, corresponde a la única cohorte de beneficiarios egresados en la actualidad.

³⁹ El cumplimiento de las CMs fue determinado en función de la información entregada por el Programa el 16-06-2011. Sin embargo, en este momento no todos los ejecutores habían ingresado en el sistema la actualización del cumplimiento de las CMs, por lo que esta información preliminar puede estar subestimando la acción del programa. De hecho, para cada valor promedio determinado se entrega un rango en lugar de un valor específico, como debiese ser. Esto ocurre debido a que uno de los cuatro ejecutores que trabajaron con la cohorte de ingreso 2009 (Fundación CEPAS) no ha actualizado hasta el momento el cumplimiento de las CMs de sus beneficiarios en el SIIS. Por este motivo se realizaron dos estimaciones: una considerando a todos los individuos de la cohorte y otra excluyendo a aquellos intervenidos por la Fundación CEPAS.

15 y 18 años que participan de estas sesiones alcanzan al 93,4 y 96,2% del total de niños de esas edad, incorporados al programa.

Si bien se trata de porcentajes altos en todos los casos, cabría esperar que el 100% de los miembros de las familias que se encuentran incorporados al programa y que han establecido con el ejecutor un compromiso de participación en las distintas actividades, participara en las sesiones de trabajo correspondientes. Dos factores son relevantes para juzgar el desempeño de estos indicadores:

- i) 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.
- ii) 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.

Los otros indicadores de cobertura vinculados al desempeño de los componentes 1 y 2 son los que dan cuenta ésta según **grupos de edad**:

- 42% de los niños y niñas atendidas por el programa en 2009 y 43% de los niños y niñas atendidos el 2010 se sitúan en el tramo de entre 0 y 6 años (Componente 1).
- 43,2% de los niños y niñas atendidas por el programa en 2009 y 42,9% de los niños y niñas atendidas el 2010 se sitúan en el tramo de entre 7 y 14 años (Componente 2).
- 14,8% de los/las adolescentes atendidos/as por el programa en 2009 y 13,6% de los niños y niñas atendidas el 2010 se sitúan en el tramo de entre 15 y 18 años (Componente 2).

Según se observa, sobre el 80% de los niños y niñas atendidas son menores de 14 años, lo que resulta adecuado desde el punto de vista de la posibilidad de abordaje de los factores de riesgo, toda vez que mientras más temprana es la intervención, mayor la posibilidad de éxito (Barudy y Dantagnan, 2005).

El resultado intermedio de las actividades de consejería y tutoría puede ser evaluado según el **porcentaje de cumplimiento de las CMs de los menores asociadas a cada rango de edad**. El desempeño de estos indicadores sólo ha sido calculado para el 2010, año en que egresa la primera cohorte de beneficiarios incorporados al programa en 2009, con los siguientes resultados:

- Componente 1: las CMs 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.
- Componente 2: el porcentaje de cumplimiento de las CMs 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%.

Estos resultados deben leerse con la misma cautela ya mencionada para valorar los resultados intermedios a nivel de propósito, porque la información disponible depende de la información ingresada por los ejecutores al sistema. Si el porcentaje de cumplimiento de las CMs ronda el 60% la evaluación de desempeño es regular; pero si en cambio, es cercano al 90% la evaluación es buena.

Componente 1. Entrega servicios de apoyo psicosocial y consejería a padres y/o cuidadores que apunten a una mejora de las competencias parentales.⁴⁰

Indicadores		Cuantificación	
Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de cálculo	2009	2010
Porcentaje de padres y/o cuidadores que participan de las sesiones de consejería. (Eficacia / Producto)	$(\text{N}^\circ \text{ de padres y/o cuidadores que participan de instancias de consejería} / \text{N}^\circ \text{ total de padres y/o cuidadores incorporadas al programa}) * 100$	96,7%	93,6%
Porcentaje de Familias que mejoran al menos una de sus condiciones mínimas. (Eficacia / Resultados Intermedios)	$(\text{N}^\circ \text{ de familias que logra mejorar al menos una de sus condiciones mínimas} / \text{N}^\circ \text{ total de familias atendidas}) * 100$	s/d	85%
Variación en el cumplimiento de las condiciones mínimas (Eficacia / Resultado intermedio)	$[(\text{N}^\circ \text{ de condiciones mínimas cumplidas al año de trabajo} / \text{N}^\circ \text{ de condiciones mínimas cumplidas al momento del diagnóstico}) - 1] * 100$	s/d	s/d
Porcentaje de niños y niñas entre 0 y 6 años incorporados al programa (Eficacia / Producto)	$(\text{N}^\circ \text{ de niños y niñas entre 0 y 6 años incorporados al programa} / \text{N}^\circ \text{ total de niños y niñas incorporados al programa}) * 100$	42,0%	43,5%
Porcentaje de cumplimiento de CMs a tratar durante la intervención de niños y niñas entre 0 y 3 años incorporados el programa. (Eficacia / Resultado intermedio)	$(\text{N}^\circ \text{ de condiciones mínimas a tratar} / \text{N}^\circ \text{ de condiciones mínimas cumplidas en niños y niñas entre 0 y 3 años}) * 100$	s/d	65,1% - 91,6%
Porcentaje de cumplimiento de CMs a tratar durante la intervención de niños y niñas entre 4 y 6 años incorporados el programa (Eficacia / Resultado Intermedio)	$(\text{N}^\circ \text{ de condiciones mínimas a tratar} / \text{N}^\circ \text{ de condiciones mínimas cumplidas en niños y niñas entre 4 y 6 años}) * 100$	s/d	61,9% - 87,3%
Porcentaje anual de ejecución presupuestaria en RRHH (Economía / Producto)	$(\text{Gasto total devengado en año i}) / (\text{Presupuesto asignado en año i})$ Con respecto a los recursos humanos.	s/d	s/d

Cabe señalar que no ha sido posible obtener información respecto de los **indicadores de ejecución presupuestaria** en recursos humanos (economía/producto) a nivel de componentes, por las ya mencionadas dificultades que genera el sistema de seguimiento del programa.

Componente 2. Provisión de servicios de tutorías para niños de entre 7 y 18 años que apunten al desarrollo de las habilidades sociales.

Indicadores		Cuantificación	
Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de cálculo	2009	2010
Porcentaje de niños y niñas entre 7 y 14 años incorporados al programa. (Eficacia / Producto)	$(\text{N}^\circ \text{ de niños y niñas entre 7 y 14 años incorporados al programa} / \text{N}^\circ \text{ total de niños y niñas incorporados al programa}) * 100$	43,2%	42,9%
Porcentaje de adolescentes entre 15 y 18 años incorporados al programa. (Eficacia / Producto)	$(\text{N}^\circ \text{ de adolescentes entre 15 y 18 años incorporados al programa} / \text{N}^\circ \text{ total de adolescentes incorporados al programa}) * 100$	14,8%	13,6%
Porcentaje de niños y niñas entre 7 y 14 años que participan de las sesiones de Tutoría. (Eficacia / Producto)	$(\text{N}^\circ \text{ de niños y niñas entre 7 y 14 años que participan de instancias de tutoría} / \text{N}^\circ \text{ total de niños y niñas entre 7 y 14 años incorporadas al programa}) * 100$	96,9%	97,6%
Porcentaje adolescentes entre 15 y 18 años que participan de las sesiones de Tutoría. (Eficacia / Producto)	$(\text{N}^\circ \text{ de adolescentes entre 15 y 18 años que participan de instancias de tutoría} / \text{N}^\circ \text{ total de adolescentes entre 15 y 18 años incorporadas al programa}) * 100$	93,4%	96,2%
Porcentaje de cumplimiento de CMs a tratar durante la intervención de niños y niñas entre 7 y 14 años incorporados el programa. (Eficacia / Resultado intermedio)	$(\text{N}^\circ \text{ de condiciones mínimas a tratar} / \text{N}^\circ \text{ de condiciones mínimas cumplidas en niños y niñas entre 7 y 14 años}) * 100$	s/d	67,4% - 86,8%

⁴⁰ Capacidades prácticas de los padres, para cuidar, proteger y educar a sus hijos, asegurándoles un desarrollo sano. (Mideplan, 2009)

Porcentaje de cumplimiento de CMs a tratar durante la intervención de adolescentes entre 15 y 18 años incorporados al programa. (Eficacia / Resultado intermedio)	(N° de condiciones mínimas a tratar / N° de condiciones mínimas cumplidas en adolescentes entre 15 y 18 años) *100	s/d	64,5% - 83,2%
Porcentaje anual de ejecución presupuestaria en relación a recursos humanos. (Economía / Producto)	(Gasto total devengado en año i) / (Presupuesto asignado en año i) Con respecto a los recursos humanos.	s/d	s/d

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

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.

Indicadores		Cuantificación	
Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de cálculo	2009	2010
Número de instituciones ejecutoras que cuentan con gestores de redes. (Eficacia / Producto)	(N° de instituciones ejecutoras que cuentan con gestores de redes / N° total de instituciones ejecutoras del programa en el país)*100	100%	100%
Número de familias que reciben algún tipo de prestaciones de gestión de redes (Eficacia / Producto)	(N° de familias que reciben prestaciones de gestión de redes / N° total de familias incorporadas al programa)*100	56,0%	67,2%
Número de derivaciones de las familias a instituciones públicas o privadas desde el gestor de Redes (Eficacia / Producto)	(N° de derivaciones del gestor de redes a las familias, a instituciones públicas o privadas / N° total de familias en el programa)*100	86,3%	146,2%
Porcentaje anual de ejecución presupuestaria en relación a recursos humanos. (Economía / Producto)	(Gasto total devengado en año i) / (Presupuesto asignado en año i) Con respecto a los recursos humanos.	s/d	s/d
Porcentaje de redes utilizadas de manera directa por familias. (Eficacia / Producto)	(N° redes efectivamente utilizadas desde el primer año de trabajo con la familia del ejecutor / N° promedio de redes utilizadas por el resto de los ejecutores desde el primer año de trabajo con la familia)*100	s/d	s/d

Finalmente, también es positivo el desempeño del componente 4 –entrega de servicios especializados para las familias. Todas las instituciones ejecutoras cuentan con servicios especializados. El 36,2% de las familias en 2009 y el 43,7% en 2010 demanda este tipo de servicios, el número de atenciones realizadas respecto de las planificadas supera el 100% el 2009 y el 90% el 2010, el porcentaje de niños atendidos respecto del número de niños que demanda estos servicios es de 97,1% en 2009 y de 74,9% en 2010.

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 especializados).

Llama la atención la baja en el desempeño de los dos últimos indicadores entre el primer y segundo año de ejecución, cuestión que da cuenta de una pérdida de eficacia, toda vez que en el 2010 se realizan un 10% menos de las atenciones planificadas, y el porcentaje de niños que no accede a los servicios especializados que demanda se incrementa de menos de 3% en el 2009 a poco más de 25% de los casos.

Componente 4. Entrega de servicios especializados para las familias participantes del programa. (Psicólogos clínicos, psicopedagogos, etc.)

Indicadores		Cuantificación	
Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de cálculo	2009	2010
Número de familias que demandan servicios especializados (Eficacia / Producto)	$(N^{\circ} \text{ de familias del programa que demandan servicios especializados} / N^{\circ} \text{ total de familias del programa}) * 100$	32,6%	43,7%
Número de entidades ejecutoras que cuentan con servicios especializados (Eficacia / Producto)	$(N^{\circ} \text{ de entidades ejecutoras que cuentan con servicios especializados} / N^{\circ} \text{ total de entidades ejecutoras del programa}) * 100,$	100%	100%
Número de atenciones en servicios especializados al año. (Eficacia / Producto)	$(N^{\circ} \text{ de atenciones especializadas en el año} / N^{\circ} \text{ de atenciones especializadas planificadas}) * 100$	104,8%	90,8%
Número de niños, niñas o adolescentes que son atendidos en servicios especializados al año. (Eficacia / Producto)	$(N^{\circ} \text{ de niños, niñas y adolescentes que son atendidos en servicios especializados} / N^{\circ} \text{ total de niños que demandan servicios especializados}) * 100$	97,1%	74,9%
Porcentaje anual de ejecución presupuestaria en relación a recursos humanos. (Economía / Producto)	$(\text{Gasto total devengado en año } i) / (\text{Presupuesto asignado en año } i) \text{ Con respecto a los recursos humanos.}$	s/d	s/d

De la información precedente es posible concluir que el desempeño del programa a nivel de componentes es mejor en materia de gestión de redes y entrega de servicios especializados, que en lo relativo a la entrega de servicios de apoyo psicosocial, consejería a padres y/o cuidadores y tutoría a niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo privado de libertad.

De acuerdo con la matriz de marco lógico del programa, el desempeño de los componentes 1 y 2 está siendo evaluado fundamentalmente a partir del grado de cumplimiento de las CMs para cada grupo de edad, en el entendido de que es a través de las condiciones mínimas, que se abordan los riesgos que enfrentan los beneficiarios y se procuran niveles adecuados de bienestar (propósito del programa).

3.3. Beneficiarios Efectivos del programa

El número de beneficiarios efectivos del programa, es decir, de niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo privado de libertad, se ha incrementado en un 414% entre 2008 y 2010. No se dispone de información desagregada de beneficiarios por componente. Este es un porcentaje significativo, que da cuenta de la correcta evolución de un programa que se inició el año 2008 de manera piloto, en dos regiones y con cuatro entidades ejecutoras y que ha ido anualmente duplicando la población beneficiaria, así como se duplica el presupuesto asignado y se incrementa el número de regiones y ejecutores. La cifra habla positivamente acerca de la capacidad de gestión del programa.

Cuadro 7. N° de Beneficiarios Efectivos Años 2008-2010

	2008	2009	2010	% Variación 2008-2010
Componente 1	s/i	s/i	s/i	s/i
Componente 2	s/i	s/i	s/i	s/i
Componente 3	s/i	s/i	s/i	s/i
Componente 4	s/i	s/i	s/i	s/i
Total	1.006	2.169	4.169	414%

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la Secretaría Ejecutiva de Protección Social

3.3.1. Análisis de Cobertura

De acuerdo con la información proporcionada por Gendarmería de Chile para el año 2008, el total de niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo privado de libertad se estima en 19.230 menores. Si el incremento de familias que enfrentan el shock de la privación de libertad alcanza tasas de 5,6% anual⁴¹, es posible estimar que la población potencial del programa aumente en aproximadamente 1.077 niños, niñas y adolescentes, por año.

Cuadro 8. Cobertura Años 2008-2010

Año	Población Potencial	Población Objetivo(*)	Beneficiarios Efectivos	% de Beneficiarios respecto a población potencial	% de beneficiarios respecto a población objetivo
2008	19.230	9.011	1.006	5,23	11,16
2009	20.307	11.163	2.169	10,68	19,43
2010	21.384	14.267	4.169	19,50	29,22

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

(*) Corresponde al 66,72% de la población potencial el 2010, al 54,97% el 2009 (RM, Bio Bio, O'higgins y Los Ríos) y al 46,86% el 2008 (RM y Bio Bio)

Esta estimación no coincide con las realizadas por el Programa, que se registran en el Anexo 1(b) Medición de Indicadores, al cuantificar el indicador de propósito "porcentaje de niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo privado de libertad que se encuentra incorporado al programa", que entrega cifras de cobertura de un 1,57% y un 2, 22% de la población potencial atendida en 2009 y 2010, respectivamente. Ya se indicó que este porcentaje es muy bajo, pero se dijo también que el incremento anual en el número de beneficiarios en cifras cercanas al 100% es significativo, y habla positivamente de la capacidad del programa para ir respondiendo de forma cada vez más masiva a un problema que trató inicialmente de forma piloto.

Las diferencias en las cifras se explican por la estimación de cobertura que realiza Mideplan se hace en función de la población potencial y no de la población objetivo. Dado que el programa no se ejecuta en todo el país, sino en un número acotado de regiones que en conjunto representan al 66,72% de la población potencial, corresponde evaluar la cobertura en función del porcentaje de niños, niñas y adolescentes cuyos cuidadores principales se encuentran privados de libertad en una de las regiones atendidas por el programa.

Hecha esta aclaración, el 29,22% de cobertura efectiva (beneficiarios respecto de población objetivo) debe considerarse como una cifra relevante, sobre todo teniendo en cuenta que el año 2008 la cobertura apenas alcanzaba al 11% de la población objetivo.

3.3.2. Criterios de focalización y selección de beneficiarios en los componentes (en caso que corresponda)

El programa no ha desarrollado un mecanismo riguroso y estándar para la focalización y selección de beneficiarios. No obstante, hay algunos criterios específicos de focalización que cabe comentar:

1. 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 compleja⁴². 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.

⁴¹ Cuenta Pública Anual 2010, Gendarmería de Chile

⁴² Cabe señalar que a partir de 2011 es la SERPLAC y nos ejecutores, quien realiza esta definición.

2. La Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección ha ido anualmente incrementado su cobertura territorial, incorporando nuevas regiones al programa. Se sabe que la ampliación progresiva de cobertura responde a razones presupuestarias, pero no es del todo claro el criterio a través del cual se deciden las regiones a incorporar cada año. Según información proporcionada por la contraparte de esta evaluación, éstos guardan relación con la capacidad instalada en las regiones para proveer los servicios que proporciona el programa y con el porcentaje de población penal que existe en cada región, respecto del total de población penal del país. Valparaíso que tiene una población penal del 11,53% del total, se incorpora al programa el año 2011, a solicitud de la propia región.
3. 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: 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.
4. Finalmente, 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. El primer tiempo es de reacomodo de los roles familiares y resulta clave de intervenir para prevenir conductas de riesgo (Estudio Complementario, 2011).

3.3.3. Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

La información disponible sobre satisfacción de beneficiarios es la que proporciona el Informe de Sistematización de la Experiencia Piloto del Programa⁴³, que distingue entre la evaluación de los cuidadores, y la evaluación de los niños, niñas y adolescentes.

3.3.3.1. Satisfacción de cuidadores

La evaluación que realizan los cuidadores de niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo privado de libertad, que participaron en la fase piloto del programa en 2008, es muy positiva debido a:

- Existe mayoritariamente entre los cuidadores una percepción positiva de la atención que brindan los profesionales del Programa. Las familias visualizan cambios en las dinámicas familiares y percepciones personales desde que están en el Programa. Más del 93% señala sentirse entre muy satisfechos y satisfechos con la atención de los Consejeros Familiares y más del 73% con la de los Tutores. Más del 70% señalan estar satisfechos con el acceso expedito que tienen para contactar a los profesionales del Programa.
- Se destaca la actitud comprensiva y el lenguaje accesible utilizado por los profesionales. Más del 97% de los cuidadores de todas las instituciones declararon sentirse muy de acuerdo o de acuerdo con la afirmación que señalaba que sentían que las personas que trabajaban en el Programa comprendían sus problemas.
- Sobre el 70% de los cuidadores y adultos responsables señalan sentirse acogidos por los profesionales que trabajan en el programa
- La participación de las familias en el Programa es evaluada positivamente por los cuidadores. Distinguiendo por ejecutor, En la UDP y F. Don Bosco el 100 % de los beneficiarios adultos estuvieron entre muy de acuerdo y de acuerdo con la afirmación que señalaba que la participación en el Programa había sido positiva para las familias, en CEPAS el 88 % y en Tierra Esperanza el 96,6 %.

⁴³ Sistematización Programa Abriendo Caminos: Aprendizajes y Desafíos, MIDEPLAN; 2009

- La gran mayoría de los cuidadores señalan que los niños y niñas a su cargo les cuentan cosas positivas de lo que hacen en el Programa. En la UDP y en la F. Don Bosco, el 100% de los cuidadores señalan estar muy de acuerdo y de acuerdo con la afirmación que señala que los niños a cargo les habían contado cosas positivas de lo que hacen en el Programa, en CEPAS el 84% y en Tierra Esperanza el 91%.
- 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.
- Los cuidados sugieren ampliar la intervención a los adultos significativos privados de libertad, ya que su eventual reincorporación a la familia se visualiza como una nueva alteración y crisis a nivel del grupo familiar.
- Se critica la rotación de tutores y consejeros⁴⁴
- 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.
 - o 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.
 - o Frente a la afirmación: He tratado de modificar ciertas conductas poco beneficiosas para los niños que tengo a cargo, del total de cuidadores, en la Universidad Diego Portales el 76,7% señala estar muy de acuerdo o de acuerdo con ella, en la Fundación Don Bosco el 66,6%, en la Fundación CEPAS el 68% y en Fundación Tierra Esperanza 93,4%.
 - o Frente a la afirmación: He visto cambios positivos en los niños que tengo a cargo por participar en el programa, en la Universidad Diego Portales el 76,7 % de los cuidadores señala estar entre muy de acuerdo y de acuerdo, en la Fundación Don Bosco el 100 %, en la Fundación CEPAS el 88 % y en la Fundación Tierra Esperanza el 93,3 %.
- El 89% de los cuidadores valora la entrega de información y la vinculación con la red pública y municipal.

3.3.3.2. Satisfacción de niños, niñas y adolescentes

Los beneficiarios directos (niños, niñas y adolescentes) son menos optimistas que sus cuidadores. 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.

- 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.
- Se valora el apoyo educativo que brindan los tutores. Este apoyo asume dos modalidades dependiendo de la situación escolar en la que se encuentre el niño, niña o adolescente. Cuando este se encuentra desescolarizado, el trabajo del tutor se centra en volver a insertarlo al sistema educativo tradicional o bajo alguna modalidad alternativa (exámenes libres, educación nocturna, etc.). En los casos en que el niño, niña o adolescente se encuentra escolarizado, la intervención del tutor consiste en realizar un apoyo educativo que busca mejorar su rendimiento académico.
- Se critican los cambios y rotaciones en los equipos profesionales

⁴⁴ Al respecto, cabe señalar que para el año 2011 se modificó la modalidad de operación, así que los convenios con los ejecutores no serán anuales, sino por el tiempo total de la intervención, lo cual se espera produzca mayor estabilidad en los equipos ejecutores.

- Se sugiere mayor frecuencia en las visitas

4. RECURSOS FINANCIEROS

De acuerdo lo presentado en la sección antecedentes, el presupuesto del Programa representa en promedio el 1% del Presupuesto de la Institución Responsable (Subsecretaría de MIDEPLAN) entre los años 2008-2011. Los antecedentes indican que el presupuesto total del Programa ha crecido en un 999% durante los años 2008-2011, mientras el presupuesto de la institución responsable ha crecido un 78% durante el mismo período.

Cuadro 9. Presupuesto total del programa 2007 - 2011 (miles de \$ año 2011)

Año	Presupuesto de institución responsable	Presupuesto total del programa (incluye todas fuentes de financiamiento) ⁴⁵	Participación del programa en el presupuesto de la Institución Responsable (%)
2007	\$131.223.151.749	0	0%
2008	\$139.111.743.186	\$280.614.507	0,2%
2009	\$160.441.673.557	\$1.240.303.314	1%
2010	\$175.255.184.127	\$2.295.481.312	1%
2011	\$233.623.644.000	\$2.954.723.000	1%

Fuente: Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos

4.1. Fuentes y Uso de Recursos Financieros

Cuadro 10. Fuentes de Financiamiento del programa 2007-2011 (Miles de \$ 2011)

Fuentes de Financiamiento	2007		2008		2009		2010		2011		Variación 2007-2011 ⁴⁶
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	%
1. Presupuestarias	\$ 0		\$80.614.507	100%	\$1.240.303.314	96%	\$2.295.481.312	100%	\$3.083.206.570	100%	999%
1.1. Asignación específica al Programa	\$ 0		\$266.073.000	95%	\$1.176.863.556	91%	\$2.231.950.417	97%	\$2.954.723.000	96%	1010%
1.2. Asignación institución responsable (ítem 21, 22 y 29, entre otros)	\$ 0		\$14.541.507	5%	\$ 63.439.758	5%	\$63.530.895	3%	\$128.483.570	4%	784%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	\$ 0		\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	
2. Extrapresu-pestarias	\$ 0		\$ 0	0%	\$ 54.780.340	4%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	
2.1 Otras fuentes, sector privado, aportes de beneficiarios, organismos internacionales, etc.	\$ 0		\$ 0	0%	\$ 54.780.340	4%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	
Total	\$ 0		\$280.614.507		\$1.295.083.654		\$2.295.481.312		\$3.083.206.570		999%

Fuente: Anexo 2: Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos

Las cifras muestran que el Presupuesto Total del Programa ha aumentado en un 999% para el período 2008-2011. Situación que se acentúa en el año 2009 cuando el presupuesto del Programa experimentó un alza del 342% respecto al 2008. Ello se explica por el aumento sostenido de la "Asignación Específica al Programa" correspondiente a los recursos destinados a la provisión de los componentes del Programa. Este ítem tiene un alto promedio anual de representación como fuente de financiamiento del Programa con un 95,0%.

La información entregada por el Programa consigna montos menores en el ítem "Asignación de la Institución Responsable para Soporte Administrativo" (ítems 21, 22 y 29, entre otros) con un promedio del 4% para el período.

Respecto a los "Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas", el Programa no registra contribuciones. Los aportes provenientes de fuentes extrapresupuestarias (proveniente de organismos internacionales y privados) son mínimos y sólo están consignados para el año 2009 y corresponden al 4% para dicho período.

⁴⁵ En caso que el financiamiento del programa provenga de una única institución, no debe completarse esta columna.

⁴⁶ La variación se calcula desde el año 2008 cuando se inicia el Programa Abriendo Camino.

Cuadro 11. Gasto Total del programa 2007-2010 (Miles de \$ 2011)

AÑO	Gasto Devengado ⁴⁷ del Programa ⁴⁸	Otros Gastos ⁴⁹	Total Gasto del programa
2007	\$ 0	\$ 0	\$ 0
2008	\$ 174.185.667	\$ 0	\$ 174.185.667
2009	\$ 1.189.833.492	\$ 54.780.340	\$ 1.244.613.832
2010	\$ 2.251.293.359	\$ 0	\$ 2.251.293.359
Variación 2008-2010	1192,5%		1192,5%

Fuente: Anexo 2: Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos

Las cifras del cuadro indican que el Gasto Total del Programa ha aumentado en el período a una tasa promedio del 260% anual que corresponde a un aumento en términos totales a 1192,5% entre los años 2008 y 2010, lo que es congruente con el aumento de cobertura que ha experimentado el programa.

La columna “Otros Gastos” presenta registro sólo para el 2009 correspondiente a un proyecto realizado con aporte del Banco Mundial.

Cuadro 12. Desglose del Gasto Devengado⁵⁰ en Personal, Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros 2007-2010 (Miles de \$ 2011)

	2007		2008		2009		2010		Variación 2007-2010 ⁵¹
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
1. Personal			\$14.541.507	8%	\$ 42.701.426	3,6%	\$ 62.479.528	3%	330%
2. Bienes y Servicios de Consumo			0	0%	\$ 20.738.332	1,7%	\$1.051.367	0%	
3. Inversión			0	0%	0	0,0%	0	0%	0%
4. Otros (transferencias asignación específica al programa)			\$159.644.160	92%	\$1.126.393.734	94,7%	\$2.187.762.464	97%	1270%
Total Gasto Devengado		100	\$174.185.667	100	\$1.189.833.492	100	\$2.251.293.359	100	1192%

Fuente: Anexo 2: Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos

El cuadro muestra que durante el período 2008-2010 el gasto devengado alcanza un valor positivo correspondiente al 1192% situación que se explica por el proceso de instalación del Programa. El ítem que experimenta la mayor variación corresponde a Otros (transferencias asignación específica al programa) con el 1270% que tiene una representación promedio de 94% mientras el ítem personal tiene una variación del 330% y una representación promedio para el período de evaluación del 5%. Se observa que ítem personal muestra una tendencia a la baja en cuanto a la representación promedio del desglose del gasto devengado (3% el año 2010 comparado al 8% el año 2008).

Estos antecedentes muestran al Programa instalado con un bajo porcentaje de participación en el gasto de personal y alto porcentaje de gastos destinados a la provisión de los servicios. Aspecto que el panel evalúa positivamente.

⁴⁷ Gasto devengado corresponde a todas las obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no pagadas (Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005).

⁴⁸ Corresponde al gasto con cargo a los recursos consignados en 1.1. y 1.2. del cuadro “Fuentes de Financiamiento del Programa”.

⁴⁹ Corresponde a gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas o los propios beneficiarios.

⁵⁰ Corresponde al gasto con cargo a los recursos consignados en 1.1. y 1.2. del cuadro “Fuentes de Financiamiento del Programa”.

⁵¹ La variación se calcula desde el año 2008 cuando se inicia el Programa Abriendo Camino.

Respecto al Gasto Total por Componente el panel no tuvo información desagregada y sólo accedió al monto total del conjunto de componentes. Por lo tanto no se puede pronunciar sobre la evolución del gasto por cada componente, sólo a nivel total.

4.2. Eficiencia del programa

4.2.1. Análisis de eficiencia actividades y/o componentes

El panel no tuvo acceso a información desagregada de los costos por componentes, por lo tanto no fue posible realizar el análisis de eficiencia actividades y/o componentes tanto respecto al gasto promedio por unidad de producto como el gasto promedio componente por beneficiario.

Este es un aspecto que el panel evalúa negativamente en la medida que no permite disponer de información sobre la evolución de los costos asociados a la entrega de componentes. Aspecto importante en un programa social para dar cuenta de su eficiencia interna. Se destaca sin embargo que el Programa está trabajando en el diseño de un nuevo sistema de rendición de cuenta, posibilitando la disposición de información desagregada por nivel.

Cuadro 13. Gasto Total Componentes por Beneficiario y Total programa por Beneficiario⁵² 2007-2010 (miles de \$ año 2011)

Año	Gasto Total Componentes por Beneficiario ⁵³	Gasto Administración por Beneficiario	Gasto Total programa por Beneficiario ⁵⁴
2007	\$ 0	\$ 0	\$ 0
2008	\$ 158.692	\$ 14.455	\$ 173.147
2009	\$ 519.315	\$ 54.504	\$ 573.819
2010	\$ 524.769	\$ 15.239	\$ 540.008
Variación 2007-2010	230,7%	5,4%	211,9%

Fuente: Anexo 2: Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos

El Gasto Total del programa por beneficiario muestra un crecimiento el 211,6% entre los años 2008 y 2010 con un promedio anual de crecimiento de 76,6%.

El Gasto Administración por beneficiario tiene un crecimiento del 5,4% para el mismo período con una tasa anual de crecimiento de 2,7%. Se observa que entre los años 2008 y 2009 existe un aumento significativo del gasto promedio de administración por beneficiarios correspondiente al 277%.

Este incremento en gasto de administración por beneficiario se explica principalmente por la inversión realizada para la puesta en marcha del programa. Situación que se invierte el año 2010 cuando el gasto administración por beneficiario baja en un 72% además del incremento en cobertura que tiene el programa que alcanza al 29,22%.

Aspecto que se verifica al observar el gasto promedio total de componentes por beneficiarios que crece en un 227% el 2009 respecto al 2008. Este incremento se explica en la medida que la cobertura inicial corresponde a una experiencia de tipo piloto mientras que el funcionamiento posterior es en régimen. Por otra parte, los años 2009 y 2010 aumentan el número de territorios de ejecución del programa aumentando el aporte de éste para su ejecución con la incorporación de coordinadores regionales pues es insuficiente sólo un coordinador nacional. También incide el aporte realizado por el Banco Mundial

⁵² Si es necesario, diferenciar el gasto por beneficiario entre los distintos componentes.

⁵³ El gasto total de componentes por beneficiario se obtiene dividiendo el total de gasto de producción de los componentes del programa por el N° de beneficiarios efectivos. Los gastos totales de producción de los componentes del programa están consignados en el ítem 2.4 de la Ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos.

⁵⁴ El gasto del Programa por beneficiario se obtiene dividiendo el total de gasto del programa por el N° de beneficiarios efectivo. El total de gasto del programa está consignado en el ítem 2.3 de la Ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos.

durante el año 2009 para financiar material metodológico, pedagógico, jornadas de instalación así como actividades de capacitación.

Un ejercicio preliminar para simple efectos comparativos de programas cercanos, como es el caso del Programa de Administración Directa del SENAME que atiende a niños y adolescentes entre 0 y 18 años tanto vulnerables como infractores 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 beneficiario⁵⁵.

Por otra parte, en relación a la comparación con evidencia internacional, el programa de tutores “Big Brothers Big Sisters (BBBS)”⁵⁶ 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.

4.2.2. Gastos de Administración.

El total de gasto del programa muestra un incremento del 1092,5% entre los años 2008 y 2010 observándose que entre el año 2008 y 2009 dicho aumento alcanza el 583,1%. La misma tendencia muestra el gasto de administración del programa que crece en un 236,9% entre el 2008 y 2009 aunque baja el año 2010 en un 72%⁵⁷. Este resultado se explica por la ampliación de la cobertura territorial, tanto en el número de regiones como territorios, así como por el incremento de la cobertura del programa que pasa de 1.006 beneficiarios en el 2008 a 2.169 el 2009 y a 4.169 el 2010. Esto va acompañado de un incremento de los aportes para su funcionamiento⁵⁸. Así por ejemplo ya no es suficiente un coordinador nacional y es necesario incluir coordinadores en cada región en el cual se ejecuta⁵⁹. Debe recordarse que el año 2009 el programa entra en régimen.

Los Gastos de Administración presentan un promedio anual de 6,9% respecto al Gasto Total del Programa con una baja significativa entre el 2009 y 2010 correspondiente al 46,3%.

Cuadro 14. Gastos de Administración del programa 2007-2010 (Miles de \$ 2011)

Año	Gastos de Administración	Total Gasto del programa	% (Gastos Adm / Gasto Total del programa)*100
2007	\$ 0	\$ 0	
2008	\$ 14.541.507	\$ 174.185.667	8,3%
2009	\$ 118.220.098	\$ 1.244.613.832	9,5%
2010	\$ 63.530.895	\$ 2.251.293.359	2,8%

Fuente: Anexo 2: Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos

Este porcentaje se considera bajo el promedio de otros Programas públicos y se evalúa positivamente. En efecto, normalmente se estima que un promedio cercano al 10% es aceptable. Sin embargo, el equipo evaluador pudo constatar que el Programa presenta limitaciones respecto a su capacidad de supervisión y

⁵⁵ Informe Final Evaluación Programa de Administración Directa. Ministerio de Justicia, Servicio Nacional de Menores. Dipres, junio 2007.

⁵⁶ El programa BBBS comenzó a implementarse en la Ciudad de Nueva York el año 1904, y hoy en día opera en 12 países. Este programa está dirigido a entregar servicios de tutoría a menores en edad escolar con la finalidad tanto de lograr mejores rendimientos académicos entre sus beneficiarios como trabajar sobre condiciones de vulnerabilidad y riesgo que los menores enfrentan.

⁵⁷ Esta baja se explica porque el programa realiza durante el 2009 las inversiones necesarias para su pleno funcionamiento a nivel regional y nacional para un conjunto de actividades de apoyo que incluyó: jornadas de instalación, jornadas de transferencia metodológica, jornadas de capacitación continua y al menos 3 cursos e-learning. Dicha inversión no se realiza durante el 2010.

⁵⁸ Incluye el desarrollo de tres manuales, la elaboración de dos set completos de material para los niños y niñas, la realización de dos estudios, la implementación del sistema de registro en línea (Caminos SIIS), etc. También contempla fortalecimiento de los equipos regionales del Programa y la respectiva asistencia técnica así como supervisión y monitoreo en terreno (nacional y regional).

⁵⁹ El cálculo de los gastos en personal, se realizó asignado a lo menos una media jornada por cada encargado regional del Programa, multiplicado por 12 meses, por el 50% del valor de la remuneración bruta (diferente en cada caso) para cada región en que según el año, el Programa estaba instalado; más el valor de una jornada completa de coordinación nacional y un cuarto de jornada de la jefatura de la Unidad, ambos por 12 meses.

evaluación para asegurarse que los componentes se ejecutan según lo planificado y esto sugiere que no está disponiendo de los recursos necesarios para su adecuada administración.

4.3. Economía

4.3.1. Ejecución presupuestaria del programa

Cuadro 15. Presupuesto del programa y Gasto Devengado 2007-2010 (Miles de \$ 2011)

Año	Presupuesto Inicial del programa (a)	Gasto Devengado (b)	% (b/a)*100
2007		\$ 0	
2008	\$ 280.614.507	\$ 174.185.667	62,1
2009	\$ 1.240.303.314	\$ 1.189.833.492	95,9
2010	\$ 2.295.481.312	\$ 2.251.293.359	98,1

Fuente: Anexo 2: Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos

Según los datos del Cuadro anterior, el Programa presenta una desviación promedio en materia de ejecución presupuestaria respecto del Presupuesto Inicial, que alcanza el 85,4% para todos los años entre el 2008 y 2010. Se observa que el Programa ha mejorado su porcentaje de gasto devengado pasando del 62,1% el año 2008 al 98,1% el año 2010. Este resultado se explica por las dificultades iniciales de instalación del Programa. En efecto, los primeros convenios con las entidades ejecutoras fueron firmados a fines del 2008 y su ejecución se materializa el 2009 explicándose de esta forma la baja ejecución presupuestaria inicial y el mejoramiento para los años 2009 y 2010.

4.3.2. Aportes de Terceros

El Programa no intenciona el aportes de terceros.

4.3.3. Recuperación de Gastos (Ver Notas Técnicas, XVI⁷).

No aplica dado que es un Programa que hace prestaciones de servicios no reembolsables a los niños y niñas así como a las personas del grupo familiar. Por lo tanto, no existe la Recuperación de Gasto.

5. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

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.

El programa forma parte del Sistema Intersectorial de Protección Social, que se compone de dos subsistemas: Chile Solidario y Chile Crece Contigo⁶⁰. Se enmarca en la Ley N° 20.379, que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza el subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo y que contiene a la Ley N° 19.494, que establece un Sistema de Protección Social para Familias en Situación de Extrema Pobreza (Chile Solidario). Se rige por un Marco Operativo aprobado mediante Resolución Exenta

También está incluido en el Plan de Seguridad Pública 2010-2014 “Chile Seguro”, dependiente del Ministerio del Interior,

Respecto a las capacidades del programa, la evaluación realizada da cuenta de un aumento sostenido tanto de la cobertura como el financiamiento que sugieren su sostenibilidad.

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

Por otra parte, existe el compromiso de las autoridades, los espacios de coordinación inter-institucional y la formalización de la estructura operativa que también favorecen un proceso de sostenibilidad. Además, según lo expuesto en la sección de calidad del presente informe, el programa cuenta con un grado importante de legitimidad entre los beneficiarios, facilitando su implementación en el tiempo.

6. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

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

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

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

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

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

⁶⁰ De acuerdo con el Programa de Gobierno, en el marco de la creación del nuevo Ministerio de Desarrollo Social “ampliará y perfeccionará el programa Puente y los programas Chile Solidario y Chile Crece Contigo”.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Diseño

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

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

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

Es necesario categorizar o agrupar, las condiciones mínimas, según criterios técnicos, como intensidad o tipo riesgo, considerando los efectos de interacción entre ellas. Hoy día se cuantifica del mismo modo situaciones que son cualitativamente muy distintas, por lo que no resulta adecuado evaluar de esa forma el cumplimiento del propósito.

En cuanto a los supuestos, al menos dos⁶¹ se refieren a la participación de los potenciales beneficiarios, sin embargo, el programa debe hacerse cargo de sensibilizar o motivar, asegurando un porcentaje de participación entre los potenciales niños, niñas y adolescentes, padres y/o cuidadores. Esto permitiría la construcción y cuantificación de indicadores para su monitoreo y seguimiento.

Otros tres supuestos⁶² se refieren a condiciones básicas, y no externas, para que el programa sea ejecutado correctamente. Dada la situación señalada, no es posible identificar las medidas que considera el programa para enfrentar o minimizar el riesgo que significa el/los supuesto(s) identificado(s).

La definición de 24 meses para el egreso presenta debilidades en tanto no se corresponda explícitamente con logros evaluables en ese período, respecto a la superación del impacto psicosocial.

La mayor parte de los indicadores son pertinentes, aplicables y permiten medir la dimensión y el ámbito de control señalados.

Los medios de verificación disponibles son adecuados para realizar las mediciones.

Organización y Gestión

En términos generales, tanto la *estructura organizacional* como la dotación del personal del programa aparecen como adecuadas para implementar la estrategia definida por el programa

Respecto al diseño y operación de los criterios de *asignación de recursos*, están orientados a responder a las demandas regionales, constituyendo un aspecto positivo del Programa. La ejecución presupuestaria es totalmente descentralizada, lo que se considera positivo aunque no se utilizan criterios de costos unitarios por tipo de atención (sean estos de componentes o condiciones mínimas) lo cual no se considera adecuado. Además, no se observa de parte de la dirección del Programa una visión global o priorizada de intervención a nivel nacional ni tampoco una adecuada formalización del proceso o procedimiento utilizado

⁶¹ "Niños, niñas y adolescentes, PPL y familia quieran participar del programa", y "Padres y/o cuidadores tiene disponibilidad y voluntad de trabajar en modalidad de consejerías".

⁶² "Gendarmería hace entrega de las listas de posibles usuarios del programa", "La plataforma SIIS se mantiene en adecuado funcionamiento" y "Correcto funcionamiento de la plataforma SIGEC".

para la asignación de recursos del programa. No existe una nota técnica o documento que sistematice este procedimiento. Todo lo cual sugiere que el programa desde su inicio ha funcionado con un procedimiento altamente informal que no es adecuado para la gestión de un programa social.

Por otra parte, los convenios están centrados en los aspectos formales y administrativos sin dar cuenta, por ejemplo de los resultados que se deben alcanzar en el contexto de las condiciones mínimas que el programa dispone. No definen indicadores de desempeño para medir niveles de logro, lo cual puede estimular un inadecuado comportamiento de las Entidades Ejecutoras en la medida que los convenios se cumplen a partir de criterios administrativo y no de resultados y las entidades ejecutoras tienen el incentivo para disminuir los costos o la calidad de los servicios entregados. Aspectos que se agrava al no disponer de un sistema adecuado de supervisión durante el período de la evaluación (2007-2010).

Adicionalmente, la modalidad de pago a las Entidades Ejecutoras consistente en transferir el 70% con la firma del convenio y el 30% restante en función de cumplimientos formales, le resta capacidad de gestión y control a la dirección del programa dado que el 100% del convenio es pagado antes que concluyan los proyectos. Esta modalidad de pagos del programa establece incentivos insuficientes pues el énfasis no está en una adecuada ejecución de las prestaciones de servicios (componentes) sino en el cumplimiento administrativo y de ejecución presupuestaria. Normalmente los convenios que establece el estado para la prestación de servicios incorporan un calendario de pago, reservando un porcentaje significativo al cierre de los proyecto. Por otra parte, la modalidad de pago a las entidades ejecutoras (en base un valor niño según la fase de intervención) genera incentivos no deseados en la medida que las instituciones ejecutoras probablemente seleccionarán aquellas familias que tienen más de un niño o niña dado que le disminuye los costos de la prestación del servicios. Esto inevitablemente excluirá a las familias con un solo niño o niña. Aunque, considerando la particularidad de este programa, es posible aplicar una modalidad de bonos u otra.

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

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

Sin embargo, este seguimiento se realiza en función de la información ingresada por los mismos ejecutores, que cuentan con incentivos para informar mejores resultados de los efectivamente obtenidos, tanto para efectos de financiamiento de las actividades que realizan, como para su positiva evaluación y permanencia como ejecutores del programa.

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

Ello hace prácticamente imposible intervenir sobre los procesos intermedios, lo que significa que los sistemas de seguimiento y evaluación con que cuenta el programa son insuficientes para realizar una actividad de seguimiento que sirva de insumo efectivo para la toma de decisiones de gestión.

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

Eficacia y Calidad

El desempeño medido a través de la ejecución presupuestaria es óptimo, mientras que medido a través del cumplimiento de las CMs de los menores es aceptable. El porcentaje de cumplimiento de las CMs a tratar durante el programa, para la cohorte de ingreso del año 2009⁶³, se encuentra entre un 65.5 % y un 87.2 %, en donde en promedio las CMs a tratar durante la intervención correspondieron entre 11.7 y 11.9 y fueron cumplidas entre 7.8 y 10.2⁶⁴.

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

El programa ha tenido un buen desempeño de sus componentes, aunque éste es mejor en materia de gestión de redes y entrega de servicios especializados (Componentes 3 y 4), que en lo relativo a la entrega de servicios de apoyo psicosocial, consejería a padres y/o cuidadores y tutoría a niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo privado de libertad (Componentes 1 y 2).

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

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

Los indicadores asociados al desempeño de los componentes 1 y 2 que dan cuenta del porcentaje de cumplimiento de las CMs de los menores deben leerse con la misma cautela ya mencionada para valorar los resultados intermedios a nivel de propósito.

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

También es positivo el desempeño del componente 4. Todas las instituciones ejecutoras cuentan con servicios especializados. El 36,2% de las familias en 2009 y el 43,7% en 2010 demanda este tipo de servicios, el número de atenciones realizadas respecto de las planificadas supera el 100% el 2009 y el 90% el 2010, el porcentaje de niños atendidos respecto del número de niños que demanda estos servicios es de 97,1% en 2009 y de 74,9% en 2010.

⁶³ La cohorte de menores ingresados al año 2009, la cual es el primer grupo de beneficiarios del programa, corresponde a la única cohorte de beneficiarios egresados en la actualidad.

⁶⁴ El cumplimiento de las CMs fue determinado en función de la información entregada por el Programa el 16-06-2011. Sin embargo, en este momento no todos los ejecutores habían ingresado en el sistema la actualización del cumplimiento de las CMs, por lo que esta información preliminar puede estar subestimando la acción del programa. De hecho, para cada valor promedio determinado se entrega un rango en lugar de un valor específico, como debiese ser. Esto ocurre debido a que uno de los cuatro ejecutores que trabajaron con la cohorte de ingreso 2009 (Fundación CEPAS) no ha actualizado hasta el momento el cumplimiento de las CMs de sus beneficiarios en el SIIS. Por este motivo se realizaron dos estimaciones: una considerando a todos los individuos de la cohorte y otra excluyendo a aquellos intervenidos por la Fundación CEPAS.

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.

Llama la atención la baja en el desempeño de los dos últimos indicadores entre el primer y segundo año de ejecución, cuestión que da cuenta de una pérdida de eficacia, toda vez que el 2010 se realizan un 10% menos de las atenciones planificadas, y el porcentaje de niños que no accede a los servicios especializados que demanda se incrementa de menos de 3% en 2009 a poco más de 25% de los casos.

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

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

El programa no ha desarrollado un mecanismo riguroso y estándar para la *focalización y selección de beneficiarios*:

- Hasta el 2010, el programa asignaba 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 compleja porque impide cautelar el cumplimiento de determinados objetivos eventualmente asociados a uno u otro criterio.
- 5. No es del todo claro el criterio a través del cual se deciden las regiones a incorporar cada año. Según información proporcionada por la contraparte, éstos guardan relación con la capacidad instalada en las regiones para proveer los servicios que proporciona el programa y con el porcentaje de población penal que existe en cada región, respecto del total de población penal del país. Valparaíso que tiene una población penal del 11,53% del total, se incorpora al programa el año 2011, a solicitud de la propia región.
- Como no existen criterios pre-establecidos para seleccionar a los niños y sus familias, 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: que los ejecutores tiendan a seleccionar beneficiarios “poco problemáticos” (adulto significativo privado de libertad no reincidente u otro) o familias con un mayor número de niños, lo que permite realizar economías de escala, pues el pago es por niño atendido.
- Finalmente, no existe ningún criterio que permita discernir, para efectos de selección, según el tiempo que lleva el adulto privado de libertad o el sexo del adulto significativo que se encuentra en esa situación, toda vez que la situación y clima familiar durante los primeros meses de ausencia es distinto del que predomina avanzada la condena, así como la ausencia de la madre es afectivamente más crítica que la ausencia del padre.

Satisfacción de beneficiarios

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

Eficiencia y economía

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

Antecedentes preliminares sugieren que el programa es eficiente en cuanto a los gastos promedio por beneficiario. En efecto, al compararlo con programas cercanos respecto a los públicos objetivos (como es el caso del Programa de Administración Directa del SENAME que atiende a niños y adolescentes entre 0 y 18 años tanto vulnerables como infractores), se observa que Programa Abriendo Camino es más eficiente respecto al gasto promedio total por beneficiario excluyendo los gastos de administración con un valor de \$ 524.769 versus \$1.511.336 (en pesos 2011) para el año 2006. Por otra parte, en relación a la comparación con evidencia internacional, el programa de tutores “Big Brothers Big Sisters (BBBS)”⁶⁵ 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.

El Presupuesto del Programa representa solamente en promedio el 1% del Presupuesto de la Institución Responsable (Subsecretaría de MIDEPLAN) entre los años 2008-2011 y su presupuesto ha experimentado un crecimiento del 999% para dicho período.

Por otra parte, el Programa tiene un bajo promedio anual de gasto en administración respecto al gasto total del Programa que alcanza el 6,9% (2008-2010), con una baja significativa entre 2009 y 2010 equivalente al 46,3%. Esto se evalúa positivamente en la medida que dicho porcentaje está por debajo del rango promedio de otros Programas públicos, con un promedio cercano al 10%.

El Programa presenta una desviación promedio en materia de ejecución presupuestaria respecto del Presupuesto Inicial, de un 85,4% para el período 2008-2010. Situación que se explica principalmente por la baja ejecución presupuestaria del año 2008 con un 62,1% dado que el Programa recién firma los convenios a fines del año e inicia su ejecución el 2009.

El Programa no busca captar aportes de terceros y no tiene una política para su materialización. Esto podría producir un incentivo perverso en la medidas que todos esperan aportes sólo del nivel central sin hacer esfuerzos para complementar o mejorar los proyectos en regiones con recursos adicionales.

⁶⁵ El programa BBBS comenzó a implementarse en la Ciudad de Nueva York el año 1904, y hoy en día opera en 12 países. Este programa está dirigido a entregar servicios de tutoría a menores en edad escolar con la finalidad tanto de lograr mejores rendimientos académicos entre sus beneficiarios como trabajar sobre condiciones de vulnerabilidad y riesgo que los menores enfrentan.

RECOMENDACIONES

DISEÑO

CONCLUSION	RECOMENDACIÓN
<p><i>Los componentes diseñados aunque necesarios son insuficientes para el logro del propósito.</i></p>	<p>Para el adecuado cumplimiento del propósito, en la medida que aporta al bienestar del niño/a, es necesaria la participación de la persona privada de libertad en el programa, en vistas a proteger el vínculo paterno o materno, evitar la ruptura y sus consecuencias traumáticas.</p>
<p><i>Las Condiciones Mínimas, tal como están definidas en la actualidad, resulta inadecuado utilizarlas como indicador de logro a nivel de propósito, ya que cuantifica del mismo modo situaciones que son cualitativamente muy distintas.</i></p>	<p>Si bien, la agrupación por edad de las CMs es pertinente, es necesario categorizar o agrupar, las condiciones mínimas, según criterios técnicos, como intensidad o tipo riesgo, considerando los efectos de interacción entre ellas.</p> <p>Explorar la agrupación por dimensiones: factores contextuales, recursos comunitarios, competencias parentales, necesidades infantiles y resiliencia (Barudy & Dantagnan, 2005), teniendo en cuenta la edad del niño, niña o adolescente, el vínculo con el adulto privado de libertad y la severidad del impacto psicosocial.</p>
<p><i>La definición del egreso según número de meses (24), presenta debilidades en tanto no se corresponda explícitamente con logros evaluables en ese período, respecto a la superación del impacto psicosocial.</i></p>	<p>La definición del egreso debe considerar que el impacto psicosocial en la familia y en los hijos depende, entre muchas cosas del: número de ingresos, tiempo de permanencia (privado de libertad) y repercusiones a nivel psicológico, social y económico, entre otras (Clemente, 1987).</p> <p>También debe considerarse la edad del niño, niña o adolescente y el vínculo con el adulto privado de libertad.</p> <p>Realizar un estudio cualitativo y en profundidad acerca de los cambios en la situación de riesgo de los beneficiarios egresados de la primera cohorte del programa, de modo tal de obtener antecedentes para tomar decisiones relativas a acciones posteriores al egreso, requeridas para apoyar el trabajo iniciado con los beneficiarios.</p>

ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

CONCLUSION	RECOMENDACIÓN
<p><i>En términos de diseño y operación los criterios de asignación de recursos están orientados a responder a las demandas regionales, constituyendo un aspecto positivo del Programa. La ejecución presupuestaria es totalmente descentralizada, lo que se considera positivo aunque no se utilizan criterios de costos unitarios por tipo de atención (sean estos de componentes o condiciones mínimas) lo cual no se considera adecuado. No existe una nota técnica o documento que sistematice este procedimiento. Todo lo cual sugiere que el programa desde su inicio ha funcionado con un procedimiento altamente informal que no es adecuado para la gestión de un programa social.</i></p>	<p>Disponer de criterios y procedimientos formalizados para definir las asignaciones presupuestarias a nivel regional que debiera incluir indicadores de costos unitarios por tipo de componente. Es recomendable la elaboración de una Nota Técnica que explicita los procedimientos y algoritmos utilizados en la toma de decisiones. Esta medida contribuye a la transparencia y facilita la posterior evaluación respecto a la idoneidad de los procedimientos utilizados.</p>

<p><i>Por otra parte, los convenios están centrados en los aspectos formales y administrativos sin dar cuenta, por ejemplo de los resultados que se deben alcanzar en el contexto de las condiciones mínimas que el programa dispone. No definen indicadores de desempeño para medir niveles de logro, lo cual puede estimular un comportamiento oportunista de las Entidades Ejecutoras en la medida que los convenios se cumplen a partir de criterios administrativo y no de resultados y las entidades ejecutoras tienen el incentivo para disminuir los costos o la calidad de los servicios entregados. Aspectos que se agrava al no disponer de un un sistema adecuado de supervisión durante el período de la evaluación (2007-2010).</i></p>	<p>Incorporar dentro de los convenios obligaciones de indicadores de desempeño y resultados asociados a las condiciones mínimas según tipo de beneficiarios para que se constituyan en el eje de la ejecución y criterios de cumplimiento por parte de la entidad ejecutora.</p>
<p><i>Adicionalmente, la modalidad de pago a las Entidades Ejecutoras consistente en transferir el 70% con la firma del convenio y el 30% restante en función de cumplimientos formales, le resta capacidad de gestión y control a la dirección del programa dado que el 100% del convenio es pagado antes que concluyan los proyectos. Esta modalidad de pagos del programa establece incentivos no deseados pues el énfasis no está en una adecuada ejecución de las prestaciones de servicios (componentes) sino en el cumplimiento administrativo y de ejecución presupuestaria. Normalmente los convenios que establece el estado para la prestación de servicios incorporan un calendario de pago, reservando un porcentaje significativo al cierre de los proyecto.</i></p>	<p>Modificar la modalidad de pago distribuyendo la transferencia de recursos durante todo el proceso de ejecución de los proyectos que incluye una última cuota con el cierre exitoso de proyecto. Aunque, considerando la particularidad de este programa, es posible aplicar una modalidad de bonos u otra.</p>
<p><i>El análisis del formulario de presentación de proyectos no está adaptado a las particularidades y modalidad de ejecución del programa en base a componentes y condiciones mínimas. Por lo tanto da cuenta de una lógica administrativa en la definición de los ítems asociados al presupuesto que puede ser apto para un proyecto de equipamiento e infraestructura pero no para uno de apoyo psicosocial. Por otra parte la pauta de evaluación está compuesta por cinco dimensiones con la misma ponderación. Aspecto deficitario en la medida que no permite reconocer las dimensiones que son más significativas para el éxito de un programa social.</i></p>	<p>Revisar el formulario de presentación de proyectos dando cuenta de la modalidad de ejecución del programa incorporando la lógica de componentes y condiciones mínimas</p> <p>Revisar el instrumento de evaluación de proyecto con el objetivo que las dimensiones más estratégicas como son la pertinencia y suficiencia, tengan mayor peso en la evaluación final mientras las dimensiones financieras e innovación menor incidencia. Sin embargo, dicha decisión debe resultar de una reflexión del equipo del programa para definir por ejemplo los énfasis que pueden ser las condiciones mínimas como variables claves del proceso de adjudicación de proyectos.</p>

<i>El seguimiento del Programa se realiza a partir de la información ingresada por los ejecutores, que cuentan con incentivos para informar mejores resultados de los efectivamente obtenidos, tanto para efectos de financiamiento, como para su positiva evaluación y permanencia como ejecutores del programa</i>	Mejorar la capacidad de supervisión y control de la calidad de la información registrada, tanto en las Secretarías Regionales de Planificación como a nivel de la coordinación central del programa.
<i>El diseño del soporte tecnológico del sistema no permite hacer distinciones significativas para efectos de análisis, evaluación y rediseño de las actividades. No permite medir: i) Ejecución presupuestaria por componente; ii) Evolución del cumplimiento de las condiciones mínimas durante la intervención</i>	Mejorar el soporte tecnológico, cuestión que ya está en proceso, a través de la licitación de una actualización del sistema informático.

EFFECTIVIDAD Y CALIDAD

CONCLUSION	RECOMENDACIÓN
<i>El porcentaje de niños incorporado al programa es todavía muy bajo</i>	La estrategia actual de incremento de cobertura (que se duplica anualmente) parece adecuada para avanzar progresivamente hacia la incorporación de todos los niños que registran el problema. Pensar una estrategia más masiva resulta improbable, dada la complejidad de las acciones de apoyo psicosocial que realiza el programa y la consecuente necesidad de contar con organismos especializados para proveer los servicios.
<i>El programa no cuenta con información adecuada para evaluar el avance en el tiempo en el cumplimiento de las condiciones mínimas al interior de cada familia y, por lo tanto, no está en condiciones de medir adecuadamente el impacto de las intervenciones de apoyo psicosocial</i>	Mejorar el soporte tecnológico del programa, de modo tal de registrar cambios en la situación de las condiciones mínimas a lo largo de la intervención. Evaluar el desempeño de las condiciones mínimas por áreas
<i>Entre 2009 y 2010 se registra una pérdida de eficiencia en el Componente 4. En 2010 se realizan un 10% menos de las atenciones planificadas, y el porcentaje de niños que no accede a los servicios especializados que demanda se incrementa de menos de 3% en 2009 a poco más de 25% de los casos.</i>	Mejorar la capacidad de supervisión y control de la calidad de las actividades realizadas por los ejecutores durante la ejecución, tanto en las Secretarías Regionales de Planificación como a nivel de la coordinación central del programa, de modo tal de asegurar que se realicen las atenciones planificadas.
<i>El programa no cuenta con un mecanismo riguroso y estándar de selección de los beneficiarios: asigna a los ejecutores la responsabilidad de definir una modalidad de trabajo (por territorio o por centro penitenciario)</i>	La modalidad de selección de los beneficiarios (territorial, por centro penitenciario o mixta) debe ser definida por Mideplan, de acuerdo con sus prioridades y lineamientos estratégicos (que pueden variar de año a año o de región a región) y no por los ejecutores. Mideplan podrá directamente, o a través de sus secretarías regionales, consultar a los ejecutores acerca de sus preferencias, pero esta es una decisión que debe tomar el ejecutivo.

EFICIENCIA

CONCLUSIONES	RECOMENDACIONES
<i>El Panel no puede emitir un juicio sobre la eficiencia del programa respecto al gasto promedio de atención de cada uno de los cuatro componentes por beneficiarios/as dado que el programa no dispone de información sobre los costos asociados a las</i>	Incorporar dentro del sistema de supervisión en desarrollo una medición de los costos asociados a la entrega de los componentes, lo cual permitirá evaluar el desempeño general y específico tanto a nivel

<p><i>prestaciones de cada componente. Por lo tanto no es posible realizar un análisis comparativo de la evolución de los costos por servicios entregados o beneficiarios atendidos en cada uno de los cuatro componentes durante el período 2008-2010, lo cual se evalúa negativamente en la medida que no permite un adecuado control de los costos de las prestaciones. Los antecedentes disponibles sólo permiten emitir un juicio del desempeño global del Programa por beneficiario.</i></p>	<p>regional como por entidades ejecutoras. Esto significa medir el costo unitario que tiene las prestaciones de servicios y eventualmente avanzar hacia la cuantificación de la solución de las condiciones mínimas. Aspectos que permitiría mejorar la planificación presupuestaria y cobertura territorial.</p>
<p><i>El Programa no busca captar aportes de terceros y no tiene una política para su materialización. Esto podría producir un incentivo perverso en la medidas que todos esperan aportes sólo del nivel central sin hacer esfuerzos para complementar o mejorar los proyectos en regiones con recursos adicionales.</i></p>	<p>Explorar la opción de incorporar el aporte de terceros (privados o públicos) para complementar recursos y enfoques de trabajo.</p>

IV. BIBLIOGRAFÍA

- Arriagada, I. (2001, junio). *¿Familias vulnerables o vulnerabilidad de las familias?* Ponencia presentada en el Seminario Internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América latina y el Caribe. Santiago de Chile
- Barudy, J. Centro Exil. http://www.centroexil.org/seccion_violenciagenero.htm
- Barudy, J., Dantagnan, M. (2005) *Los Buenos Tratos a la Infancia. Parentalidad, apego, resiliencia* (4 Edición). España: Editorial Gedisa.
- Busso, G. (2001) *Vulnerabilidad Social: Nociones e implicancias de políticas para latinoamérica a inicios del Siglo XXI. Las diferentes nociones de vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL-CELADE
- Eljdupovic-Guzina, G. (1999). *Parenting roles and experiences of abuse in women offenders: Review of the Offender Intake Assessments*. Ottawa: Correctional Service of Canada. Retrieved June 29, 2006, from http://www.csc-scc.gc.ca/text/prgrm/fsw/gordana/toc_e.shtml
- Hein, Andreas (s/f) *Factores de riesgo y delincuencia juvenil, revisión de la literatura nacional e internacional*, Fundación Paz Ciudadana, Santiago
- Jarjoura, R. (1996). *The conditional effect of social class on the dropout-delinquency relationship*, Research in Crime and Delinquency, Vol. 33, N°2.
- Mallea, Campodónico y López (1993). *Estudio de la población atendida en el sistema de rehabilitación conductual internado*, Sename
- Mettifogo, Decio y Sepúlveda, Rodrigo (2005) *Trayectorias de Vida de Jóvenes Infractores de Ley*, Serie Estudios CESC
- Ministerio de Planificación (2008). *Ficha de Protección Social*. Santiago de Chile: Autor
- Ministerio de Planificación (2009). *Manos a la obra*. Santiago de Chile: Autor
- Ministerio de Planificación – Fundación Paz Ciudadana (2009). *Reflexiones sobre el Programa Abriendo Caminos. Notas para la Política Social*. Santiago de Chile: Autor
- Ministerio de Planificación – Galerna Consultores (2009). *Manual de Apoyo para la Formación de Competencias Parentales. Programa Abriendo Caminos*. Santiago de Chile: Autor
- Ministerio de Planificación (2009). *Estrategia de Apoyo Integral a niños y niñas de familias con adultos privados de libertad. Programa Abriendo Caminos*. Santiago de Chile: Autor
- Rygaard, N. (2008). *El niño abandonado. Guía para el tratamiento de los trastornos del apego*, Gedisa, España

V. ENTREVISTAS REALIZADAS

Persona entrevistada y cargo	Tipo de entrevista y fecha
Francisca Agliati Jefa Unidad de Desarrollo Programático y Fortalecimiento Institucional	Entrevistas grupales Enero 2011
Andrea Zabaleta – Encargada del Programa	Entrevistas grupales Enero, Marzo, Abril y Mayo 2011
Bernardita Montero L. - Profesional programa	Entrevistas grupales Enero, Marzo, Abril y Mayo 2011 Entrevista individual Abril 2011
Mirtha Mora S. Profesional programa	Entrevistas grupales Enero, Abril 2011 y Mayo 2011 Entrevista telefónica Mayo 2011
Magali Catalán Coordinadora Programa UDP	Entrevista individual Mayo 2011

VI. ANEXOS

ANEXO 1(a)
MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

NOMBRE DEL PROGRAMA: Programa Abriendo Caminos AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 2008 MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio de Planificación SERVICIO RESPONSABLE: Secretaría Ejecutiva de Protección Social				
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN (Periodicidad de medición)	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ambito de Control) ⁶⁶	Fórmula de Cálculo		
FIN: Promover en las familias y sus integrantes en situación de extrema pobreza, su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida.				
PROPOSITO: Generar acciones preventivas y reparatorias en las condiciones de desarrollo de niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo ⁶⁷ privado de libertad, para asegurar el correcto abordaje de los riesgos que enfrentan y procurar niveles adecuados de bienestar.				
	Eficacia/ Producto Porcentaje de niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo privado de libertad que se encuentra incorporado al programa.	(N° Total de Niños, niñas y adolescentes incorporados al programa / N° total de niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo privado de libertad.(población Potencial))*100	SIS e Información de Gendarmería	Niños, niñas y adolescentes, PPL y familia quieran participar del programa. Gendarmería hace entrega de las listas de posibles usuarios del programa.
	Eficacia/ Producto Porcentaje de niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo privado de libertad incorporados al programa que han aumentado sus niveles de bienestar, entendido como las condiciones mínimas.	(N° de Usuarios que mejoran sus condiciones mínimas / N° de usuarios del programa)*100		
	Economía / Proceso Porcentaje de Ejecución Presupuestaria.	(Gasto total del programa / Presupuesto inicial)*100	Información disponible en SIGEC	Correcto funcionamiento de la plataforma SIGEC

⁶⁶ Ver capítulo X de documento "Evaluación de Programas. Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES, 2009; en www.dipres.cl, Sistema de Evaluación y Control de Gestión/Publicaciones.

⁶⁷ Cuidador, familiar o no Familiar encargado directamente del cuidado del niño, niña y adolescente, en la practica y según el caso, puede ser madre, padre, abuelo, etc. (Mideplan, 2009)

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN (Periodicidad de medición)	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ambito de Control) ⁶⁸	Fórmula de Cálculo		
COMPONENTE 1: Entrega servicios de apoyo psicosocial y consejería a padres y/o cuidadores que apuntan a una mejora de las competencias parentales. ⁶⁹ Actividades: <ul style="list-style-type: none"> - Conformación de los equipos de consejería. - Invitación a padres y/o cuidadores a participar de las consejerías. - Diagnóstico de las condiciones mínimas. - Visitas a las familias. - Gestión de las Condiciones mínimas. - Realización de sesiones de consejería con énfasis en las competencias parentales. 	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	Sistema de Registro de las instituciones ejecutoras. SIIS	Padres y/o cuidadores tiene disponibilidad y voluntad de trabajar en modalidad de consejerías.
	Eficacia / Resultados Intermedios Porcentaje de Familias que mejoran sus condiciones mínimas.	(N° de familias que logra condiciones mínimas /N° total de familias atendidas)*100	Sistema de Registro de Instituciones Ejecutoras. Diagnósticos actuales y al inicio del programa	
	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	Diagnósticos anuales y al inicio del programa	La plataforma SIIS se mantiene en adecuado funcionamiento.
	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	SIIS	
	Eficacia / Resultado intermedio Porcentaje de niños y niñas entre 0 y 6 años que logran mejorar condiciones mínimas	(N° de niños y niñas entre 0 y 6 años que logra condiciones mínimas (de bienestar familiar) /N° total de niños y niñas entre 0 y 6 años atendidos)*100	Sistema de Registro de Instituciones Ejecutoras. Diagnósticos actuales y al inicio del programa	
	Eficacia / Resultado Intermedio Variación en el cumplimiento de las condiciones mínimas de niños y niñas entre 0 y 6 años.	[(N° de condiciones mínimas cumplidas al año de trabajo/ N° de condiciones mínimas cumplidas al momento del diagnóstico)-1]*100	Diagnósticos al inicio del programa y luego del año.	
	Economía / Producto Porcentaje anual de ejecución presupuestaria en RRRHH	(Gasto total devengado en año i) / (Presupuesto asignado en año i) Con respecto a los recursos humanos.	SIGEC ⁷⁰	Correcto funcionamiento de la plataforma SIGEC

⁶⁸ Ver capítulo X de documento "Evaluación de Programas. Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES, 2009; en www.dipres.cl, Sistema de Evaluación y Control de Gestión/Publicaciones.

⁶⁹ Capacidades prácticas de los padres, para cuidar, proteger y educar a sus hijos, asegurándoles un desarrollo sano. (Mideplan, 2009)

⁷⁰ Desde el año 2008 a la fecha se cuenta con información generalizada sobre recursos humanos.

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN (Periodicidad de medición)	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ambito de Control) ⁷¹	Fórmula de Cálculo		
COMPONENTE 2: Provisión de servicios de tutorías para niños de entre 7 y 18 años que apunten al desarrollo de las habilidades sociales. Actividades: - Conformación de los equipos de tutorías. - Diagnóstico de las condiciones mínimas - Realización de sesiones de tutorías para niños, niñas y adolescentes entre 7 y 18 años. - Gestión de las condiciones mínimas - Realización de talleres para jóvenes con participación comunitaria.	Eficacia / Producto Porcentaje de niños y niñas entre 7 y 14 años incorporados al programa.	(N° de niños y niñas entre 7 y 14 años incorporados al programa / N° total de niños y niñas incorporados al programa)*100	SIIS	La plataforma SIIS se mantiene en adecuado funcionamiento.
	Eficacia / Producto Porcentaje de adolescentes entre 15 y 18 años incorporados al programa.	(N° de adolescentes entre 15 y 18 años incorporados al programa / N° total de adolescentes incorporados al programa)*100	SIIS	La plataforma SIIS se mantiene en adecuado funcionamiento.
	Eficacia / Producto Porcentaje de niños y niñas entre 7 y 14 años que participan de las sesiones de Tutoría.	(N° de niños y niñas entre 7 y 14 años que participan de instancias de tutoría / N° total de niños y niñas entre 7 y 14 años incorporadas al programa)*100	SIIS	La plataforma SIIS se mantiene en adecuado funcionamiento.
	Eficacia / Producto Porcentaje adolescentes entre 15 y 18 años que participan de las sesiones de Tutoría.	(N° de adolescentes entre 15 y 18 años que participan de instancias de tutoría / N° total de adolescentes entre 15 y 18 años incorporadas al programa)*100	Sistema de Registro de Instituciones Ejecutoras. SIIS	La plataforma SIIS se mantiene en adecuado funcionamiento.
	Eficacia / Resultado intermedio Porcentaje de niños, niñas entre 7 y 14 años que logran mejorar condiciones mínimas	(N° de niños, niñas entre 7 y 14 años que logra condiciones mínimas /N° total de niños entre 7 y 14 años atendidos)*100	Sistema de Registro de Instituciones Ejecutoras. Diagnósticos actuales y al inicio del programa	
	Eficacia / Resultado intermedio Variación en el cumplimiento de las condiciones mínimas en niños Y niñas entre 7 y 14 años.	[(N° de condiciones mínimas cumplidas al primer año de intervención / N° de condiciones mínimas cumplidas al momento del diagnóstico)-1]*100	Diagnósticos anuales y al inicio del programa. SIIS Diagnóstico y gestión de las condiciones mínimas.	
	Eficacia / Resultado intermedio Porcentaje de adolescentes entre 15 y 18 años que logran mejorar condiciones mínimas.	(N° de adolescentes entre 15 y 18 años que logra condiciones mínimas /N° total de niños entre 15 y 18 años atendidos)*100	Sistema de Registro de Instituciones Ejecutoras. Diagnósticos actuales y al inicio del programa	
	Eficacia / Resultado intermedio Variación en el cumplimiento de las condiciones mínimas de adolescentes entre 15 y 18 años.	[(N° de condiciones mínimas cumplidas al año de trabajo/ N° de condiciones mínimas cumplidas al momento del diagnóstico)-1]*100	Diagnósticos anuales y al inicio del programa. Diagnostico y gestión de condiciones mínimas (línea base y seguimiento).	
	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.	SIGEC.72 Ley de Presupuesto	Correcto funcionamiento de la plataforma SIGEC

⁷¹ Ver capítulo X de documento "Evaluación de Programas. Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES, 2009; en www.dipres.cl, Sistema de Evaluación y Control de Gestión/Publicaciones.

⁷² Desde el año 2008 a la fecha se cuenta con información generalizada sobre recursos humanos.

<p>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.</p>	<p>Eficacia / Producto Número de instituciones ejecutoras que cuentan con gestores de redes.</p>	<p>(N° de instituciones ejecutoras que cuentan con gestores de redes / N° total de instituciones ejecutoras del programa en el país)*100</p>	<p>Rendiciones SIGEC en</p>	<p>Correcto funcionamiento de la plataforma SIGEC</p>
<p>Actividades: - Conformación del equipo de gestión de Redes. - Generación de reuniones con las redes comunales para dar a conocer el programa y generar acuerdos. - Derivaciones de casos a las redes y oferta preferente del Sistema de Protección Social Chile Solidario.</p>	<p>Eficacia / Producto Número de familias que reciben algún tipo de prestaciones de gestión de redes</p> <p>Eficacia / Producto Número de derivaciones de las familias a instituciones públicas o privadas desde el gestor de Redes</p> <p>Economía / Producto Porcentaje anual de ejecución presupuestaria en relación a recursos humanos.</p> <p>Eficacia / Producto Porcentaje de redes utilizadas de manera directa por familias.</p>	<p>(N° de familias que reciben prestaciones de gestión de redes / N° total de familias incorporadas al programa) *100</p> <p>(N° de derivaciones del gestor de redes a las familias, a instituciones públicas o privadas / N° total de familias en el programa) *100</p> <p>(Gasto total devengado en año i) / (Presupuesto asignado en año i) Con respecto a los recursos humanos.</p> <p>(N° redes efectivamente utilizadas desde el primer año de trabajo con la familia del ejecutor / N° promedio de redes utilizadas por el resto de los ejecutores desde el primer año de trabajo con la familia) *100</p>	<p>Sistema de Registro de entidades ejecutoras</p> <p>Sistema de Registro de entidades ejecutoras</p> <p>SIGEC⁷³ Ley Presupuesto.</p> <p>Sistema de Registro de entidades ejecutoras</p>	<p>Correcto funcionamiento de la plataforma SIGEC</p>
<p>COMPONENTE 4: Entrega de servicios especializados para las familias participantes del programa. (Psicólogos, psicopedagogos, etc.)</p>	<p>Eficacia / Producto Número de familias que demandan servicios especializados</p> <p>Eficacia / Producto Número de entidades ejecutoras que cuentan con servicios especializados</p> <p>Eficacia / Producto Número de atenciones en servicios especializados al año.</p> <p>Eficacia / Producto Número de niños, niñas o adolescentes que son atendidos en servicios especializados al año.</p> <p>Economía / Producto Porcentaje anual de ejecución presupuestaria en relación a recursos humanos.</p>	<p>(N° de familias del programa que demandan servicios especializados / N° total de familias del programa) *100</p> <p>(N° de entidades ejecutoras que cuentan con servicios especializados / N° total de entidades ejecutoras del programa) *100.</p> <p>(N° de atenciones especializadas en el año / N° de atenciones especializadas planificadas) *100</p> <p>(N° de niños, niñas y adolescentes que son atendidos en servicios especializados / N° total de niños que demandan servicios especializados) *100</p> <p>(Gasto total devengado en año i) / (Presupuesto asignado en año i) Con respecto a los recursos humanos.</p>	<p>Rendiciones SIGEC en</p> <p>Sistema de Registro de la entidad ejecutora</p> <p>Sistema de Registro de la entidad ejecutora</p> <p>SIGEC⁷⁴ Ley Presupuesto.</p>	<p>Correcto funcionamiento de la plataforma SIGEC</p>
<p>Actividades: - Realización de diagnósticos e intervenciones especializadas. - Apoyo a los beneficiarios que requieren atenciones especiales. - Apoyo escolar en situaciones más complejas. - Vinculación con la red escolar y de salud asociada a las familias.</p>	<p>Eficacia / Producto Número de entidades ejecutoras que cuentan con servicios especializados</p> <p>Eficacia / Producto Número de atenciones en servicios especializados al año.</p> <p>Eficacia / Producto Número de niños, niñas o adolescentes que son atendidos en servicios especializados al año.</p> <p>Economía / Producto Porcentaje anual de ejecución presupuestaria en relación a recursos humanos.</p>	<p>(N° de entidades ejecutoras que cuentan con servicios especializados / N° total de entidades ejecutoras del programa) *100.</p> <p>(N° de atenciones especializadas en el año / N° de atenciones especializadas planificadas) *100</p> <p>(N° de niños, niñas y adolescentes que son atendidos en servicios especializados / N° total de niños que demandan servicios especializados) *100</p> <p>(Gasto total devengado en año i) / (Presupuesto asignado en año i) Con respecto a los recursos humanos.</p>	<p>Rendiciones SIGEC en</p> <p>Sistema de Registro de la entidad ejecutora</p> <p>Sistema de Registro de la entidad ejecutora</p> <p>SIGEC⁷⁴ Ley Presupuesto.</p>	<p>Correcto funcionamiento de la plataforma SIGEC</p>

⁷³ Desde el año 2008 a la fecha se cuenta con información generalizada sobre recursos humanos.

⁷⁴ Desde el año 2008 a la fecha se cuenta con información generalizada sobre recursos humanos.

ANEXO 1(b)
MEDICIÓN DE INDICADORES (PERÍODO 2007-2010)

NOMBRE DEL PROGRAMA: Programa Abriendo Caminos
AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 2008
MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio de Planificación
SERVICIO RESPONSABLE: Secretaría Ejecutiva de Protección Social

Evolución de Indicadores

Enunciado del objetivo	Indicadores		Cuantificación			
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control) ⁷⁵	Fórmula de cálculo	2007	2008	2009	2010
<p>Fin</p> <p>Promover en las familias y sus integrantes en situación de extrema pobreza, su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida.</p>			N/A	N/A	N/A	N/A
<p>Propósito</p> <p>Generar acciones preventivas y reparatorias en las condiciones de desarrollo de niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo⁷⁶ privado de libertad, para asegurar el correcto abordaje de los riesgos que enfrentan y procurar niveles adecuados de bienestar.</p>	<p>Eficacia/ Producto</p> <p>Porcentaje de niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo privado de libertad que se encuentra incorporado al programa.</p>	(N° Total de Niños, niñas y adolescentes incorporados al programa / N° total de niños, niñas y adolescentes con un adulto de significativo privado de libertad.(población Potencial))*100	N/A	N/A	1,57%	2,22%
	<p>Eficacia / Resultado Intermedio</p> <p>Porcentaje de cumplimiento de CMs a tratar durante la intervención de niños, niñas y adolescentes incorporados el programa.</p> <p>Economía / Proceso</p> <p>Porcentaje de Ejecución Presupuestaria.</p>	(N° de condiciones mínimas a tratar / N° de condiciones mínimas cumplidas en niños, niñas y adolescentes) *100	N/A	N/A	s/d	65,5% - 87,2%
		(Gasto total del programa / Presupuesto inicial)*100	N/A	N/A	97,32%	98,2%

⁷⁵ Ver capítulo X de documento "Evaluación de Programas. Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES, 2009; en www.dipres.cl, Publicaciones, Sistema de Evaluación y Control de Gestión.

⁷⁶ Cuidador, familiar o no Familiar encargado directamente del cuidado del niño, niña y adolescente, en la práctica y según el caso, puede ser madre, padre, abuelo, etc. (Mideplan, 2009)

Enunciado del objetivo	Indicadores		Cuantificación			
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control) ⁷⁷	Fórmula de cálculo	2007	2008	2009	2010
Componente 1 de 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. Eficacia / Resultados Intermedios Porcentaje de Familias que mejoran al menos una de sus condiciones mínimas. Eficacia / Resultado intermedio Variación en el cumplimiento de las condiciones mínimas Eficacia / Producto Porcentaje de niños y niñas entre 0 y 6 años incorporados al programa 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. 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. Economía / Producto Porcentaje anual de ejecución presupuestaria en RRHH	(N° de padres y/o cuidadores que participan de instancias de consejería / N° total de padres y /o cuidadores incorporadas al programa)*100 (N° de familias que logra mejorar al menos una de sus condiciones mínimas /N° total de familias atendidas)*100 [(N° de condiciones mínimas cumplidas al año de trabajo / N° de condiciones mínimas cumplidas al momento del diagnóstico)-1]*100 (N° de niños y niñas entre 0 y 6 años incorporados al programa / N° total de niños y niñas incorporados al programa)*100 (N° de condiciones mínimas a tratar / N° de condiciones mínimas cumplidas en niños y niñas entre 0 y 3 años) *100 (N° de condiciones mínimas a tratar / N° de condiciones mínimas cumplidas en niños y niñas entre 4 y 6 años) *100 (Gasto total devengado en año i) / (Presupuesto asignado en año i) Con respecto a los recursos humanos.	N/A	N/A	96,7%	93,6%
			N/A	N/A	s/d	85%
			N/A	N/A	s/d	s/d
			N/A	N/A	42,0%	43,5%
			N/A	N/A	s/d	65,1% - 91,6%
			N/A	N/A	s/d	61,9% - 87,3%
			N/A	N/A	s/d	s/d

⁷⁷ Ver capítulo X de documento "Evaluación de Programas. Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES, 2009; en www.dipres.cl, Publicaciones, Sistema de Evaluación y Control de Gestión.

⁷⁸ Capacidades prácticas de los padres, para cuidar, proteger y educar a sus hijos, asegurándoles un desarrollo sano. (Mideplan, 2009)

Enunciado del objetivo	Indicadores		Cuantificación			
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control) ⁷⁹	Fórmula de cálculo	2007	2008	2009	2010
Componente 2 de Provisión de servicios tutorías para niños de entre 7 y 18 años que apuntan al desarrollo de las habilidades sociales.	Eficacia / Producto Porcentaje de niños y niñas entre 7 y 14 años incorporados al programa.	(N° de niños y niñas entre 7 y 14 años incorporados al programa / N° 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.	(N° de adolescentes entre 15 y 18 años incorporados al programa / N° 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.	(N° de niños y niñas entre 7 y 14 años que participan de instancias de tutoría / N° 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.	(N° de adolescentes entre 15 y 18 años que participan de instancias de tutoría / N° 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.	(N° de condiciones mínimas a tratar / N° 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.	(N° de condiciones mínimas a tratar / N° 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

⁷⁹ Ver capítulo X de documento "Evaluación de Programas. Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES, 2009; en www.dipres.cl, Publicaciones, Sistema de Evaluación y Control de Gestión.

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.	(N° de instituciones ejecutoras que cuentan con gestores de redes / N° 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	(N° de familias que reciben prestaciones de gestión de redes / N° 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	(N° de derivaciones del gestor de redes a las familias, a instituciones públicas o privadas / N° 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.	(N° redes efectivamente utilizadas desde el primer año de trabajo con la familia del ejecutor / N° 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
	Eficacia / Producto Número de familias que demandan servicios especializados	(N° de familias del programa que demandan servicios especializados / N° 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	(N° de entidades ejecutoras que cuentan con servicios especializados / N° total de entidades ejecutoras del programa)*100,	N/A	N/A	100%	100%
	Eficacia / Producto Número de atenciones en servicios especializados al año.	(N° de atenciones especializadas en el año / N° 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.	(N° de niños, niñas y adolescentes que son atendidos en servicios especializados / N° 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
Componente 4 Entrega de servicios especializados para las familias participantes del programa. (Psicólogos, psicopedagogos, etc.)						

⁸⁰ Ver capítulo X de documento "Evaluación de Programas. Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES, 2009; en www.dipres.cl, Publicaciones, Sistema de Evaluación y Control de Gestión.

ANEXO 1(c) ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE EVALUACIÓN

Lógica vertical

Nivel de objetivo	Objetivo	Análisis enunciado y pertinencia del objetivo	Relación con el objetivo superior inmediato (relación de causalidad)	Supuesto	Análisis enunciado y pertinencia del supuesto
<i>Fin</i>	Promover en las familias y sus integrantes en situación de extrema pobreza, su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida.	El enunciado supone la existencia de redes sociales adecuadas y de condiciones de vida como una situación externa, omitiendo la capacidad de las personas y los grupos de gestionarlas o construirías.	-----		El componente no identifica supuesto
<i>Propósito</i>	Generar acciones preventivas y reparatorias en las condiciones de desarrollo de niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo ⁸¹ privado de libertad, para asegurar el correcto abordaje de los riesgos que enfrentan y procurar niveles adecuados de bienestar.	Si bien el objetivo es pertinente y está correctamente enunciado es importante también, que comprometa el cumplimiento de ciertas condiciones mínimas críticas, de lo contrario no queda establecido el resultado del Programa una vez que concluye su intervención.	Al omitir en el fin, las capacidades o competencias a desarrollar en las familias, no aparece la vinculación causal con las acciones preventivas reparatorias.	Niños, niñas y adolescentes, PPL y familia quieren participar del programa. Gendarmería hace entrega de las listas de posibles usuarios del programa.	El supuesto requiere mejorar el enunciado. El programa debe hacerse cargo de sensibilizar o motivar, asegurando un porcentaje de participación entre los potenciales niños, niñas y adolescentes, PPL y familias. El programa debe asegurar que Gendarmería cumpla el rol que le corresponde en la ejecución.

⁸¹ Cuidador, familiar o no Familiar encargado directamente del cuidado del niño, niña y adolescente, en la práctica y según el caso, puede ser madre, padre, abuelo, etc. (Mideplan, 2009)

Nivel de objetivo	Objetivo	Análisis enunciado y pertinencia del objetivo	Relación con el objetivo superior inmediato (relación de causalidad)	Supuesto	Análisis enunciado y pertinencia del supuesto
<i>Componente 1</i>	Entrega servicios de apoyo psicosocial y consejería a padres y/o cuidadores que apunten a una mejora de las competencias parentales. ⁸²	La consejería como una actividad de apoyo psicosocial que procura la mejoría de las competencias parentales se relaciona consistentemente con el logro del propósito Objetivo pertinente	La consejería como una actividad de apoyo psicosocial que procura la mejoría de las competencias parentales se relaciona consistentemente con el logro del propósito Objetivo pertinente	Padres y/o cuidadores tiene disponibilidad y voluntad de trabajar en modalidad de consejerías.	El supuesto requiere mejorar el enunciado. El programa debe hacerse cargo de sensibilizar o motivar, asegurando un porcentaje de participación entre los potenciales padres y/o cuidadores
<i>Componente 2</i>	Provisión de servicios de tutorías para niños de entre 7 y 18 años que apunten al desarrollo de las habilidades sociales.	Las tutorías orientadas al desarrollo de las habilidades sociales en niños de 7 a 18 años contribuyen al logro del propósito Objetivo pertinente	Las tutorías orientadas al desarrollo de las habilidades sociales en niños de 7 a 18 años contribuyen al logro del propósito Objetivo pertinente	La plataforma SIIS se mantiene en adecuado funcionamiento.	El supuesto debe señalar concretamente, las condiciones que aseguran el óptimo funcionamiento de la plataforma SIIS, en lo que respecta al componente.
<i>Componente 3</i>	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	Facilitar el acceso a una oferta adecuada de las redes según necesidad, aporta al logro del propósito De acuerdo a lo señalado, si bien el objetivo es pertinente, el enunciado es mejorable.	Facilitar el acceso a una oferta adecuada de las redes según necesidad, aporta al logro del propósito De acuerdo a lo señalado, si bien el objetivo es pertinente, el enunciado es mejorable.	Correcto funcionamiento de la plataforma SIGEC	El supuesto debe señalar concretamente, las condiciones que aseguran el óptimo funcionamiento de la plataforma SIGEC, en lo que respecta al componente.
<i>Componente 4</i>	Entrega de servicios especializados para las familias participantes del programa. (Psicólogos, psicopedagogos, etc.)	Asegurar la atención de especialidad a familias en alto riesgo psicosocial es un objetivo pertinente y se relaciona consistentemente con el logro del propósito.	Asegurar la atención de especialidad a familias en alto riesgo psicosocial es un objetivo pertinente y se relaciona consistentemente con el logro del propósito.		El componente no identifica supuesto

⁸² Capacidades prácticas de los padres, para cuidar, proteger y educar a sus hijos, asegurándoles un desarrollo sano. (Mideplan, 2009)

Nivel de las actividades	Actividades	Análisis enunciado y pertinencia de la actividad	Relación con el objetivo superior inmediato (relación de causalidad)	Supuesto	Análisis enunciado y pertinencia del supuesto
<p>Actividades C1 Entrega servicios de apoyo psicosocial y consejería a padres y/o cuidadores que apunten a una mejora de las competencias parentales.⁸³</p>	<p>Conformación de los equipos de consejería. Invitación a padres y/o cuidadores a participar de las consejerías. Diagnóstico de las condiciones mínimas. Visitas a las familias. Gestión de las condiciones mínimas. Realización de sesiones de consejería con énfasis en las competencias parentales.</p>	<p>El diseño y ejecución de consejerías orientadas a mejorar las competencias parentales requiere de: la conformación de equipos, la participación activa de los/las cuidadores, el diagnóstico y gestión de las condiciones mínimas. Las actividades son pertinentes y se relacionan consistentemente con el logro del objetivo planteado.</p>	<p>El diseño y ejecución de consejerías orientadas al desarrollo de las habilidades sociales en niños/as y adolescentes requiere de: la conformación de equipos, el diagnóstico y gestión de las condiciones mínimas, y la participación comunitaria de los/as jóvenes. Las actividades son pertinentes y se relacionan consistentemente con el logro del objetivo planteado.</p>		<p>El componente no identifica supuesto</p>
<p>Actividades C2 Provisión de servicios de tutorías para niños de entre 7 y 18 años que apunten al desarrollo de las habilidades sociales.</p>	<p>Conformación de los equipos de tutorías. Diagnóstico de las condiciones mínimas. Realización de sesiones de tutorías para niños, niñas y adolescentes entre 7 y 18 años. Gestión de las condiciones mínimas. Realización de talleres para jóvenes con participación comunitaria.</p>	<p>El logro de la adecuada articulación entre las necesidades de las familias y la oferta de las redes requiere de: la conformación de equipos, reuniones de coordinación y difusión, así como un sistema de derivación. Las actividades son pertinentes y se relacionan consistentemente con el logro del objetivo planteado.</p>	<p>El logro de la adecuada articulación entre las necesidades de las familias y la oferta de las redes requiere de: la conformación de equipos, reuniones de coordinación y difusión, así como un sistema de derivación. Las actividades son pertinentes y se relacionan consistentemente con el logro del objetivo planteado.</p>		<p>El componente no identifica supuesto</p>
<p>Actividades C3 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</p>	<p>Conformación del equipo de gestión de Redes. Generación de reuniones con las redes comunales para dar a conocer el programa y generar acuerdos. Derivaciones de casos a las redes y oferta preferente del Sistema de Protección Social Chile Solidario.</p>	<p>Una efectiva entrega de servicios especializados debe estar asegurada por apoyo a las situaciones complejas, vinculación con la red escolar y de salud, y diagnósticos e intervenciones de especialidad. Las actividades son pertinentes y se relacionan consistentemente con el logro del objetivo planteado.</p>	<p>Una efectiva entrega de servicios especializados debe estar asegurada por apoyo a las situaciones complejas, vinculación con la red escolar y de salud, y diagnósticos e intervenciones de especialidad. Las actividades son pertinentes y se relacionan consistentemente con el logro del objetivo planteado.</p>		<p>El componente no identifica supuesto</p>
<p>Actividades C4 Entrega de servicios especializados para las familias participantes del programa. (Psicólogos, psicopedagogos, etc.)</p>	<p>Realización de diagnósticos e intervenciones especializadas. Apoyo a los beneficiarios que requieren atenciones especiales. Apoyo escolar en situaciones más complejas. Vinculación con la red escolar y de salud asociada a las familias.</p>	<p>El logro de la adecuada articulación entre las necesidades de las familias y la oferta de las redes requiere de: la conformación de equipos, reuniones de coordinación y difusión, así como un sistema de derivación. Las actividades son pertinentes y se relacionan consistentemente con el logro del objetivo planteado.</p>	<p>El logro de la adecuada articulación entre las necesidades de las familias y la oferta de las redes requiere de: la conformación de equipos, reuniones de coordinación y difusión, así como un sistema de derivación. Las actividades son pertinentes y se relacionan consistentemente con el logro del objetivo planteado.</p>		<p>El componente no identifica supuesto</p>

⁸³ Capacidades prácticas de los padres, para cuidar, proteger y educar a sus hijos, asegurándoles un desarrollo sano. (Mideplan, 2009)

ANEXO 1(c) ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE EVALUACIÓN

Lógica horizontal

Nivel de objetivo	Indicador (Citar con nombre y fórmula)	Dimensión y ámbito de control que mide	Número y periodicidad de mediciones	Medio de verificación	Análisis de pertinencia respecto a objetivo, dimensiones y ámbitos que mide; análisis de aplicabilidad del indicador
<p><i>FIN: Promover en las familias y sus integrantes en situación de extrema pobreza, su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida.</i></p>					<p>El programa no define indicadores a nivel de fin</p>
<p><i>Propósito: Generar acciones preventivas y reparatorias en las condiciones de desarrollo de niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo⁸⁴ privado de libertad, para asegurar el correcto abordaje de los riesgos que enfrentan y procurar niveles adecuados de bienestar.</i></p>	<p>Porcentaje de niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo privado de libertad que se encuentra incorporado al programa.</p>	<p>Eficacia/ Producto</p>	<p>Dos mediciones anuales</p>	<p>SIS e Información de Gendarmería</p>	<p>El indicador es pertinente, aplicable y permite medir la dimensión y el ámbito de control señalados.</p>
	<p>Porcentaje de niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo privado de libertad incorporados al programa que han aumentado sus niveles de bienestar, entendido como las condiciones mínimas.</p>	<p>Eficacia/ Resultados Intermedios</p>	<p>No se cuenta con el dato</p>	<p>-</p>	<p>El indicador es pertinente, aplicable y permite medir la dimensión y el ámbito de control señalados.</p>
	<p>Porcentaje de Ejecución Presupuestaria.</p>	<p>Economía / Producto</p>	<p>No se cuenta con el dato</p>	<p>Información disponible en SIGEC</p>	<p>El indicador es pertinente, aplicable y permite medir la dimensión y el ámbito de control señalados.</p>

⁸⁴ Cuidador, familiar o no Familiar encargado directamente del cuidado del niño, niña y adolescente, en la práctica y según el caso, puede ser madre, padre, abuelo, etc. (Mideplan, 2009)

Nivel de objetivo	Indicador (Citar con nombre y fórmula)	Dimensión y ámbito de control que mide	Número y periodicidad de mediciones	Medio de verificación	Análisis de pertinencia respecto a objetivo, dimensiones y ámbitos que mide; análisis de aplicabilidad del indicador
<p><i>Componente 1: Entrega servicios de apoyo psicosocial y consejería a padres y/o cuidadores que apuntan a una mejora de las competencias parentales.⁸⁵</i></p>	Porcentaje de padres y/o cuidadores que participan de las sesiones de consejería.	Eficacia / Producto	Dos mediciones anuales	Sistema de Registro de las instituciones ejecutoras. SIIS	El indicador es pertinente, aplicable y permite medir la dimensión y el ámbito de control señalados.
	Porcentaje de Familias que mejoran sus condiciones mínimas.	Eficacia / Resultados Intermedios	No se cuenta con el dato	Sistema de Registro de Instituciones Ejecutoras. Diagnósticos actuales y al inicio del programa	El indicador es pertinente, aplicable y permite medir la dimensión y el ámbito de control señalados.
	Variación en el cumplimiento de las condiciones mínimas	Eficacia / Resultado intermedio	No se cuenta con el dato	Diagnósticos anuales y al inicio del programa	El indicador es pertinente, aplicable y permite medir la dimensión y el ámbito de control señalados.
	Porcentaje de niños y niñas entre 0 y 6 años incorporados al programa	Eficacia / Producto	Dos mediciones anuales	SIIS	El indicador es pertinente, aplicable y permite medir la dimensión y el ámbito de control señalados.
	Porcentaje de niños y niñas entre 0 y 6 años que logran mejorar condiciones mínimas	Eficacia / Resultado intermedio	No se cuenta con el dato	Sistema de Registro de Instituciones Ejecutoras. Diagnósticos actuales y al inicio del programa	El indicador es pertinente, aplicable y permite medir la dimensión y el ámbito de control señalados.

*Para este componente no se han formulado indicadores que evalúen las dimensiones de calidad y eficiencia. El proceso es un ámbito de control no evaluado.

⁸⁵ Capacidades prácticas de los padres, para cuidar, proteger y educar a sus hijos, asegurándoles un desarrollo sano. (Mideplan, 2009)

Nivel de objetivo	Indicador (Citar con nombre y fórmula)	Dimensión y ámbito de control que mide	Número y periodicidad de mediciones	Medio de verificación	Análisis de pertinencia respecto a objetivo, dimensiones y ámbitos que mide; análisis de aplicabilidad del indicador
<p><i>Componente 2: Provisión de servicios de tutorías para niños de entre 7 y 18 años que apuntan al desarrollo de las habilidades sociales.</i></p>	Porcentaje de niños y niñas entre 7 y 14 años incorporados al programa.	Eficacia / Producto	Dos mediciones anuales	SIIS	El indicador es pertinente, aplicable y permite medir la dimensión y el ámbito de control señalados.
	Porcentaje de adolescentes entre 15 y 18 años incorporados al programa.	Eficacia / Producto	Dos mediciones anuales	SIIS	El indicador es pertinente, aplicable y permite medir la dimensión y el ámbito de control señalados.
	Porcentaje de niños y niñas entre 7 y 14 años que participan de las sesiones de Tutoría.	Eficacia / Producto	Dos mediciones anuales	SIIS	El indicador es pertinente, aplicable y permite medir la dimensión y el ámbito de control señalados.
	Porcentaje adolescentes entre 15 y 18 años que participan de las sesiones de Tutoría.	Eficacia / Producto	Dos mediciones anuales	Sistema de Registro de Instituciones Ejecutoras. SIIS	El indicador es pertinente, aplicable y permite medir la dimensión y el ámbito de control señalados.
	Porcentaje de niños, niñas entre 7 y 14 años que logran mejorar condiciones mínimas	Eficacia / Resultado intermedio	No se cuenta con el dato	Sistema de Registro de Instituciones Ejecutoras. Diagnósticos actuales y al inicio del programa	El indicador es pertinente, aplicable y permite medir la dimensión y el ámbito de control señalados.
	Variación en el cumplimiento de las condiciones mínimas en niños Y niñas entre 7 y 14 años.	Eficacia / Resultado Intermedio	No se cuenta con el dato	Diagnósticos anuales y al inicio del programa. SIIS	El indicador es pertinente, aplicable y permite medir la dimensión y el ámbito de control señalados.
	Porcentaje de adolescentes entre 15 y 18 años que logran mejorar condiciones mínimas	Eficacia / Resultado Intermedio	No se cuenta con el dato	Diagnóstico y gestión de las condiciones mínimas.	El indicador es pertinente, aplicable y permite medir la dimensión y el ámbito de control señalados.
	Variación en el cumplimiento de las condiciones mínimas de adolescentes entre 15 y 18 años	Eficacia / Resultado Intermedio	No se cuenta con el dato	Sistema de Registro de Instituciones Ejecutoras. Diagnósticos actuales y al inicio del programa	El indicador es pertinente, aplicable y permite medir la dimensión y el ámbito de control señalados.
	Porcentaje anual de ejecución presupuestaria en relación a recursos humanos.	Economía / Producto	No se cuenta con el dato	Diagnósticos anuales y al inicio del programa. Diagnostico y gestión de condiciones mínimas (línea base y seguimiento).	El indicador es pertinente, aplicable y permite medir la dimensión y el ámbito de control señalados.
				SIGEC.86 Ley de Presupuesto	El indicador es pertinente, aplicable y permite medir la dimensión y el ámbito de control señalados.

*Para este componente no se han formulado indicadores que evalúen las dimensiones de calidad y eficiencia. El proceso es un ámbito de control no evaluado.

⁸⁶ Desde el año 2008 a la fecha se cuenta con información generalizada sobre recursos humanos.

Nivel de objetivo	Indicador	Dimensión y ámbito de control que mide	Número y periodicidad de mediciones	Medio de verificación	Análisis de pertinencia respecto a objetivo, dimensiones y ámbitos que mide; análisis de aplicabilidad del indicador
<p><i>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. Solidario.</i></p>	Número de instituciones ejecutoras que cuentan con gestores de redes.	Eficacia / Producto	Dos mediciones anuales	Rendiciones en SIGEC	Si bien los indicadores son pertinentes, aplicables y permiten medir la dimensión y el ámbito de control señalados, es recomendable que se expresen en términos de proporción o porcentaje
	Número de familias que reciben algún tipo de prestaciones de gestión de redes	Eficacia / Producto	Dos mediciones anuales	Sistema de Registro de entidades ejecutoras	El indicador es pertinente, aplicable y permite medir la dimensión y el ámbito de control señalados.
	Número de derivaciones de las familias a instituciones públicas o privadas desde el gestor de Redes	Eficacia / Producto	Dos mediciones anuales	Sistema de Registro de entidades ejecutoras	El indicador es pertinente, aplicable y permite medir la dimensión y el ámbito de control señalados.
	Porcentaje anual de ejecución presupuestaria en relación a recursos humanos.	Economía / Producto	No se cuenta con el dato	SIGEC ⁸⁷ Ley Presupuesto.	El indicador es pertinente, aplicable y permite medir la dimensión y el ámbito de control señalados.
	Porcentaje de redes utilizadas de manera directa por familias.	Eficacia / Producto	No se cuenta con el dato	Sistema de Registro de entidades ejecutoras	El indicador es pertinente, aplicable y permite medir la dimensión y el ámbito de control señalados.
	Número de familias que demandan servicios especializados	Eficacia / Producto	Dos mediciones anuales		
<p><i>Componente 4: Entrega de servicios especializados para las familias participantes del programa. (Psicólogos, psicopedagogos, etc.)</i></p>	Número de entidades ejecutoras que cuentan con servicios especializados	Eficacia / Producto	Dos mediciones anuales	Rendiciones en SIGEC	Si bien los indicadores son pertinentes, aplicables y permiten medir la dimensión y el ámbito de control señalados, es recomendable que se expresen en términos de proporción o porcentaje
	Número de atenciones en servicios especializados al año.	Eficacia / Producto	Dos mediciones anuales	Sistema de Registro de la entidad ejecutora	El indicador es pertinente, aplicable y permite medir la dimensión y el ámbito de control señalados.
	Número de niños, niñas o adolescentes que son atendidos en servicios especializados al año.	Eficacia / Producto	Dos mediciones anuales	Sistema de Registro de la entidad ejecutora	El indicador es pertinente, aplicable y permite medir la dimensión y el ámbito de control señalados.
	Porcentaje anual de ejecución presupuestaria en relación a recursos humanos.	Economía / Producto	No se cuenta con el dato	SIGEC ⁸⁸ Ley Presupuesto.	El indicador es pertinente, aplicable y permite medir la dimensión y el ámbito de control señalados.

*Para estos componentes no se han formulado indicadores que evalúen las dimensiones de calidad y eficiencia. El proceso es un ámbito de control no evaluado.

⁸⁷ Desde el año 2008 a la fecha se cuenta con información generalizada sobre recursos humanos.

⁸⁸ Desde el año 2008 a la fecha se cuenta con información generalizada sobre recursos humanos.

ANEXO 2

I. Información de la institución responsable del programa, período 2007-2010 (en miles de pesos año 2011)

1.1. Presupuesto y gasto devengado (1)

Se debe señalar el total de presupuesto y gasto (2) correspondiente a la institución responsable de la ejecución del programa en evaluación (Subsecretaría, Servicio, Dirección, según corresponda) , en los ítemes de: (i) personal, ii) bienes y servicios de consumo, iii) inversión, iv) transferencias y v) otros.

Corresponde al presupuesto inicial aprobado en la Ley de Presupuestos del año respectivo.

Notas:

(1) Gasto devengado corresponde a todos los recursos y obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no percibidas o pagadas. (Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005).

(2) Ver capítulos XI, XIV y XV de documento "Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES 2009; en www.dipres.cl, Sistema de Evaluación y Control de Gestión.

Cuadro N°1
Presupuesto Inicial y Gasto Devengado de la Institución
Responsable del Programa
(en miles de pesos año 2011)

Observación para completar el Cuadro: Complete sólo cada categoría de presupuesto y gasto, pues los totales y porcentajes se calcularán automáticamente.

AÑO 2007	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	\$ 12.772.439.616	\$ 14.156.188.283	111%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 3.674.177.193	\$ 4.435.956.777	121%
Inversión	\$ 399.686.945	\$ 400.265.991	100%
Transferencias	\$ 108.797.768.536	\$ 106.599.873.279	98%
Otros (Identificar)	\$ 5.579.079.459	\$ 9.613.668.986	172%
TOTAL	\$ 131.223.151.749	\$ 135.205.953.316	103%

Fuente:

AÑO 2008	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	\$ 13.705.251.794	\$ 15.127.287.819	110%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 5.180.589.440	\$ 4.893.684.416	94%
Inversión	\$ 556.934.898	\$ 735.596.139	132%
Transferencias	\$ 114.464.219.922	\$ 108.035.812.422	94%
Otros (Identificar)	\$ 5.204.747.132	\$ 9.556.227.261	184%
TOTAL	\$ 139.111.743.186	\$ 138.348.608.057	99%

Fuente:

AÑO 2009	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	\$ 15.698.449.629	\$ 18.104.883.799	115%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 5.387.706.617	\$ 6.880.487.946	128%
Inversión	\$ 556.186.047	\$ 630.190.495	113%
Transferencias	\$ 133.718.267.560	\$ 131.578.388.368	98%
Otros (Identificar)	\$ 5.081.063.704	\$ 9.968.526.843	196%
TOTAL	\$ 160.441.673.557	\$ 167.162.477.451	104%

Fuente:

AÑO 2010	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	\$ 17.091.037.683	\$ 18.625.853.045	109%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 6.017.492.547	\$ 5.866.458.827	97%
Inversión	\$ 685.485.371	\$ 464.821.291	68%
Transferencias	\$ 143.598.129.542	\$ 138.745.858.697	97%
Otros (Identificar)	\$ 7.863.038.984	\$ 10.954.707.997	139%
TOTAL	\$ 175.255.184.127	\$ 174.657.699.856	100%

Fuente:

AÑO 2011	Presupuesto Inicial
Personal	\$ 15.707.240.000
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 4.220.823.000
Inversión	\$ 566.848.000
Transferencias	\$ 210.377.000.000
Otros (Identificar)	\$ 2.751.733.000
TOTAL	\$ 233.623.644.000

II. Información específica del Programa, período 2007-2010 (en miles de pesos año 2011)

2.1. Fuentes de financiamiento del Programa

Corresponde incluir las fuentes de financiamiento del programa, sus montos (presupuesto) y porcentajes respectivos.

Si no se cuenta con información de presupuesto para alguno de los ítems, incluir información de gastos, explicitando esto en una nota al pie del cuadro.

Las fuentes a considerar son las que se describen a continuación:

1) Fuentes presupuestarias:

Corresponden al presupuesto asignado en la Ley de Presupuestos de los respectivos años.

(a) Asignación específica al Programa: es aquella que se realiza con cargo al presupuesto asignado a la institución responsable mediante la Ley de Presupuestos del Sector Público.

(b) Asignación institución responsable: son los recursos financieros aportados al Programa por la institución responsable del mismo y que están consignados en la Ley de Presupuestos en el ítem 21 "Gastos en Personal" e ítem 22 "Bienes y Servicios de Consumo", 29 "Adquisición de Activos No Financieros" u otros, del presupuesto de dicha institución responsable.

(c) Aportes en Presupuesto de otras instituciones públicas: son los recursos financieros incorporados en el presupuesto de otros organismos públicos (Ministerios, Servicios y otros), diferentes de la institución responsable del programa. Corresponderá incluir el detalle de dichos montos identificando los organismos públicos que aportan.

2) Fuentes Extrapresupuestarias:

Son los recursos financieros que **no provienen** del Presupuesto del Sector Público, tales como: aportes de Municipios, organizaciones comunitarias, los propios beneficiarios de un programa, sector privado o de la cooperación internacional. Corresponderá elaborar las categorías necesarias e incluir el detalle de los montos provenientes de otras fuentes de financiamiento, identificando cada una de ellas.

Cuadro N°2
Fuentes de financiamiento del Programa (en miles de pesos año 2011)

Observación para completar el Cuadro: Complete sólo cada categoría, pues los totales, porcentajes y variaciones se calcularán automáticamente

Fuentes de Financiamiento	2007		2008		2009		2010		2011		Variación 2008-2011 %
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
1. Presupuestarias	\$ 0	\$ 0	\$ 280.614.507	100%	\$ 1.240.303.314	96%	\$ 2.295.481.312	100%	\$ 3.017.242.130	100%	975%
1.1. Asignación específica al Programa	\$ 0	\$ 0	\$ 266.073.000	95%	\$ 1.176.863.556	91%	\$ 2.231.950.417	97%	\$ 2.954.723.000	98%	1010%
1.2. Asignación institución responsable (ítem 21, 22 y 29, entre otros)	\$ 0	\$ 0	\$ 14.541.507	5%	\$ 63.439.758	5%	\$ 63.530.895	3%	\$ 62.519.130	2%	330%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	\$ 0	\$ 0	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	0%
2. Extrapresupuestarias	\$ 0	\$ 0	\$ 0	0%	\$ 54.780.340	4%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	0%
2.1 Otras fuentes, sector privado, aportes de beneficiarios, organismos internacionales, etc.	\$ 0	\$ 0	\$ 0	0%	\$ 54.780.340	4%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	0%
Total	\$ 0	\$ 0	\$ 280.614.507		\$ 1.295.083.654		\$ 2.295.481.312		\$ 3.017.242.130		975%

**II. Información específica del Programa, período 2007-2010
(en miles de pesos año 2011)**

A. Información del Programa asociada a recursos provenientes de asignación específica.

2.2 Información presupuestaria del Programa respecto del Presupuesto de la Institución Responsable

En la primera columna, corresponde incluir los montos del presupuesto inicial de la Institución Responsable, considerando la totalidad de los recursos institucionales. Las cifras de este cuadro deben coincidir con los totales anuales del Cuadro N°1 "Presupuesto inicial y gasto devengado de la Institución Responsable del Programa".

En la segunda columna, corresponde incluir los montos del presupuesto inicial del Programa, sólo provenientes de la asignación específica al programa y de la asignación de la institución responsable (Las cifras deben coincidir con la suma de los puntos 1.1. y 1.2. del Cuadro N°2 anterior).

Cuadro N°3
Porcentaje del Presupuesto Inicial del Programa en relación al presupuesto inicial del Servicio Responsable (en miles de pesos año 2011)

Observación para completar el Cuadro: Complete sólo las celdas con los montos de presupuestos de cada año, pues el porcentaje se calculará automáticamente

Año	Presupuesto inicial de la Institución responsable	Presupuesto Inicial del Programa	% Respecto del presupuesto inicial de la institución responsable
2007	\$ 131.223.151.749	\$ 0	0%
2008	\$ 139.111.743.186	\$ 280.614.507	0%
2009	\$ 160.441.673.557	\$ 1.240.303.314	1%
2010	\$ 175.255.184.127	\$ 2.295.481.312	1%
2011	\$ 233.623.644.000	\$ 3.017.242.130	1%

**II. Información específica del Programa, Período 2007-2010
(en miles de pesos año 2011)**

2.3. Presupuesto inicial y gasto devengado del Programa

Se debe señalar el total de presupuesto y gasto del programa en evaluación, desagregado en los ítemes de: (i) personal, (ii) bienes y servicios de consumo, (iii) inversión, y (v) otros, los que se pide identificar. En la medida que esto no sea posible, por estar algunos o la totalidad de estos ítemes en clasificaciones presupuestarias más amplias, se debe realizar la estimación correspondiente, asumiendo el programa respectivo como un Centro de Costos (adjuntar anexo de cálculo y supuestos de dicha estimación).

En la segunda columna, corresponde incluir los montos del presupuesto inicial del Programa, sólo provenientes de la asignación específica al programa y de la asignación de la institución responsable (Las cifras deben coincidir con la suma de los puntos 1.1. y 1.2. del Cuadro N°2).

El gasto devengado corresponde a todos los recursos y obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no percibidas o pagadas (1). La información contenida en este punto debe ser consistente con la del Cuadro N°5 "Gasto Total del Programa", en lo que se refiere a la columna

de gasto devengado del presupuesto inicial.

Nota:

(1) Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005.

Cuadro N°4
Presupuesto Inicial y Gasto Devengado
(en miles de pesos año 2011)

Observación para completar el Cuadro: Complete sólo cada categoría de presupuesto y gasto, pues los totales y porcentajes se calcularán automáticamente

AÑO 2007	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 0	\$ 0	#¡DIV/0!
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 0	\$ 0	#¡DIV/0!
Inversión	\$ 0	\$ 0	#¡DIV/0!
Otros (Identificar)	\$ 0	\$ 0	#¡DIV/0!
Total	\$ 0	\$ 0	#¡DIV/0!

Fuente:

AÑO 2008	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 14.541.507	\$ 14.541.507	100%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 0	\$ 0	#¡DIV/0!
Inversión	\$ 0	\$ 0	#¡DIV/0!
Transferencias (asignación específica al programa)	\$ 266.073.000	\$ 159.644.000	60%
Total	\$ 280.614.507	\$ 174.185.507	62%

Fuente:

AÑO 2009	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 42.701.426	\$ 42.701.426	100%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 20.738.332	\$ 20.738.332	100%
Inversión	\$ 0	\$ 0	#¡DIV/0!
Transferencias (asignación específica al programa)	\$ 1.176.863.556	\$ 1.126.393.734	96%
Total	\$ 1.240.303.314	\$ 1.189.833.492	96%

Fuente:

AÑO 2010	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 62.479.528	\$ 62.479.528	100%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 1.051.367	\$ 1.051.367	100%
Inversión	\$ 0	\$ 0	#¡DIV/0!
Transferencias (asignación específica al programa)	\$ 2.231.950.417	\$ 2.187.762.464	98%
Total	\$ 2.295.481.312	\$ 2.251.293.359	98%

Fuente:

AÑO 2011	Presupuesto Inicial
Personal	\$ 60.483.570
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 2.035.560
Inversión	\$ 0
Transferencias	\$ 2.954.723.000
Total	\$ 3.017.242.130

II. Información específica del Programa, período 2007-2010
(en miles de pesos año 2011)

B. Información específica del Programa asociada a todos los recursos con que cuenta

2.4 Gasto Total del Programa

En este cuadro se debe incluir el total de gasto por año del Programa, incluidos aquellos con cargo a los recursos aportados por otras instituciones públicas o provenientes de "Fuentes Extrapresupuestarias" (2.1. otras fuentes), señaladas en el cuadro N° 2.

En la primera columna, corresponde incluir el **gasto devengado del presupuesto asignado** en la Ley de Presupuestos. En otras palabras, este gasto es el financiado con los recursos consignados en los puntos 1.1. y 1.2. del Cuadro N°2 "Fuentes de Financiamiento del Programa" y presentado en la primera columna del Cuadro 4.

En la segunda columna, corresponde incluir los **gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas** (puntos 1.3. y 2.1 del cuadro N°2 "Fuentes de Financiamiento del Programa").

En la tercera columna, el monto **total de gasto del programa** para cada año deberá ser igual al monto total del Cuadro N°8 "Gastos de Administración del Programa y de Producción de los Componentes del Programa" del respectivo año.

	Cuadro N°5			
-	Gasto Total del Programa	-	-	-
-	(en miles de pesos año 2011)	-	-	-
-	-	-	-	-

Observación para completar el Cuadro: Complete sólo las celdas con los montos de gastos de cada año, pues el total se calculará automáticamente.

AÑO	Gasto Devengado del Presupuesto	Otros Gastos	Total Gasto del Programa
2007	\$ 0	\$ 0	0
2008	\$ 174.185.507	\$ 0	174185507,5
2009	\$ 1.189.833.492	\$ 54.780.340	1244613832
2010	\$ 2.251.293.359	\$ 0	2251293359

II. Información específica del Programa, período 2007-2010
(en miles de pesos año 2011)

En este cuadro se debe incluir el total de gasto por año del Programa, incluidos aquellos con cargo a los recursos aportados por otras instituciones públicas o provenientes de las otras fuentes señaladas en el cuadro N° 2 (ingresos obtenidos, aportes privados, etc.) y presentado en la tercera columna del Cuadro 5. Se requiere desagregar en los subtítulos presupuestarios de: (i) personal, (ii) bienes y servicios de consumo, (iii) inversión, y (v) otros, los que se piden identificar.

2.5 Gasto Total del Programa, desagregado por Subtítulo

Observación para completar el Cuadro: Complete sólo cada categoría de presupuesto y gasto, pues los totales y porcentajes se calcularán automáticamente.

Cuadro N°6
Gasto Total del Programa, desagregado por Subtítulo
(en miles de pesos año 2011)

AÑO 2007	Gasto Total del Programa	%
Personal	\$ 0	#¡DIV/0!
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 0	#¡DIV/0!
Inversión	\$ 0	#¡DIV/0!
Otros (Identificar)	\$ 0	#¡DIV/0!
Total	\$ 0	#¡DIV/0!

Fuente:

AÑO 2008	Gasto Total del Programa	%
Personal	\$ 14.541.507	8%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 0	0%
Inversión	\$ 0	0%
Transferencias (asignación específica al programa)	\$ 159.644.000	92%
Total	\$ 174.185.507	100%

Fuente:

AÑO 2009	Gasto Total del Programa	%
Personal	\$ 42.701.426	3%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 20.738.332	2%
Inversión	\$ 0	0%
Transferencias (asignación específica al programa)	\$ 1.126.393.734	91%
Otros (Proyecto BM)	\$ 54.780.340	4%
Total	\$ 1.244.613.832	100%

Fuente:

AÑO 2010	Gasto Total del Programa	%
Personal	\$ 62.479.528	3%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 1.051.367	0%
Inversión	\$ 0	0%
Transferencias (asignación específica al programa)	\$ 2.187.762.464	97%
Total	\$ 2.251.293.359	100%

II. Información específica del Programa, período 2007-2010 (en miles de pesos año 2011)

2.6 Gasto de producción de los Componentes del Programa

Se debe señalar el monto total de gastos involucrados en la producción de cada componente del programa (1). En los casos que corresponda se debe hacer la desagregación por región.

Los gastos de producción de los componentes del programa son aquellos directamente asociados a la producción de los bienes y/o servicios (componentes) del programa, tales como pago de subsidios, becas, prestaciones de salud, etc. (1)

Nota:

(1) Ver capítulos XI, XIV y XV de documento "Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES 2009; en www.dipres.cl, Sistema de Evaluación y Control de Gestión.

Cuadro N°7
Gasto de producción de los Componentes del Programa
(en miles de pesos año 2011)

Observación para completar el Cuadro: Complete sólo las celdas con los montos de gastos de cada componente por región, pues los totales se calcularán automáticamente

AÑO 2007	Arica y Parina - cota	Tara - pac á	Antof - a - gasta	Atacama	Co - quimb o	Val - paraís o	O'Higgins	Maul e	Bío Bío	Arau - canía	Los Ríos	Los Lago s	Aysén	Maga - llanes	Región Metro - politana	Total
Componente 1																\$ 0
Componente 2																\$ 0
Componente ...																\$ 0
Componente N																\$ 0
Total																\$ 0

Fuente:

AÑO 2008	Arica y Parina - cota	Tara - pac - pac á	Antof - a - gasta	Atacama	Co - quimb o	Val - paraís o	O'Higgins	Mau - e	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metro - politana	Total
Componente 1															159.644.000	\$ 159.644.000
Componente 2																\$ 0
Componente ...																\$ 0
Componente N																\$ 0
Total															159.644.000	\$ 159.644.000

Fuente:

AÑO 2009	Arica y Parina - cota	Tara - pac - pac á	Antof - a - gasta	Atacama	Co - quimb o	Val - paraís o	O'Higgins	Mau - e	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metro - politana	Total
Componente 1															#####	#####
Componente 2																\$ 0
Componente ...																\$ 0
Componente N																\$ 0
Total	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	#####	#####

Fuente:

AÑO 2010	Arica y Parina - cota	Tara - pac - pac á	Antof - a - gasta	Atacama	Co - quimb o	Val - paraís o	O'Higgins	Mau - e	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metro - politana	Total
Componente 1	#####			\$ 67.456.553			\$ 277.535.532		\$ 404.847.767	#####	####		#####	#####	#####	#####
Componente 2																\$ 0
Componente ...																\$ 0
Componente N																\$ 0
Total	#####	\$ 0	\$ 0	\$ 67.456.553	\$ 0	\$ 0	\$ 277.535.532	\$ 0	\$ 404.847.767	#####	####	\$ 0	#####	#####	#####	#####

**II. Información específica del Programa, período
2007-2010
(en miles de pesos año 2011)**

2.7 Gastos de administración del Programa y gastos de producción de los Componentes del Programa

Corresponde señalar el desglose del gasto total del programa (incluidas todas las fuentes de financiamiento) en: (i) gastos de administración y (ii) gastos de producción de los componentes del programa.

Los **gastos de administración** se definen como todos aquellos desembolsos financieros que están relacionados con la generación de los servicios de apoyo a la producción de los componentes, tales como contabilidad, finanzas, secretaría, papelería, servicios de luz, agua, etc. (1).

Como se señaló anteriormente, los **gastos de producción** corresponden a aquellos directamente asociados a la producción de los bienes y/o servicios (componentes) del programa, tales como pago de subsidios, becas, prestaciones de salud, etc. (1).

Las cifras para cada año de la columna **gastos de producción de los componentes** deben coincidir con las cifras totales anuales del Cuadro N°7 "Gasto de Producción de los Componentes del Programa."

Nota:

(1) Para aclarar la definición de "Gastos de Administración" y "Gastos de Producción" se sugiere revisar el capítulo XV de documento "Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES, 2009; en www.dipres.cl, Sistema de Evaluación y Control de Gestión.

Cuadro N°8

**Gastos de administración y gastos de producción de los Componentes del Programa
(en miles de pesos año 2011)**

Observación para completar el Cuadro: Complete sólo las celdas con los montos de gastos de cada año, pues el total se calculará automáticamente

AÑO	Gastos de administración	Gastos de producción de los Componentes	Total Gasto del Programa
2007	\$ 0	\$ 0	\$ 0
2008	\$ 14.541.507	\$ 159.644.000	\$ 174.185.507
2009	\$ 118.220.098	\$ 1.126.393.734	\$ 1.244.613.832
2010	\$ 63.530.895	\$ 2.187.762.464	\$ 2.251.293.359

Fuente:

ANEXO 3

CUADRO ANÁLISIS DE GÉNERO

INFORMACIÓN DEL PROGRAMA		EVALUACIÓN DEL PROGRAMA					RECOMENDACIONES ⁸⁹
Nombre Programa	Producto Estratégico Asociado ¿Aplica Enfoque de Género? (PMG)	Objetivo del Programa	¿Corresponde incorporación Enfoque de Género en el Programa según evaluación? ¿Por qué?	¿Se debió incorporar en la definición de Población Objetivo? Si/No	¿Se debió incorporar en la definición de propósito o componente? Si/No	¿Se debió incorporar en la provisión del servicio? Si/No	¿Se debió incorporar en la formulación de indicadores? Si/No
ABRIENDO CAMINOS	Sí	Generar acciones preventivas y reparatorias en las condiciones de desarrollo de niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo privado de libertad, para asegurar el correcto abordaje de los riesgos que enfrentan y procurar niveles adecuados de bienestar.	El diseño e implementación de las acciones preventivas y reparatorias deben tener en cuenta el enfoque de género en tanto van dirigidas a niños, niñas, adolescentes hombres y mujeres, madres y padres, para los cuales la configuración de riesgos y bienestar psicosocial tiene un importante componente cultural asociado al género.	Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente	Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente	Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente	Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente
				Sí	Sí	Sí	Sí
				No	Sí	No	No
				-	Sí	-	

⁸⁹ Sobre la base del análisis de género realizado, el Panel deberá proponer, en caso que corresponda, recomendaciones para mejorar la incorporación del enfoque de género en el Programa. Luego se debe incorporar dichas recomendaciones en el Capítulo de Recomendaciones del Informe Final.

ANEXO 4



Programa Caminos Chile Solidario

PAUTA DE EVALUACIÓN PROYECTOS DE INTERVENCIÓN

NOMBRE DEL EVALUADOR

IDENTIFICACIÓN DEL PROPONENTE

REGIÓN

ADMISIBILIDAD

Presentación de la iniciativa: La información solicitada se presenta en el formulario correspondiente (Secciones A, B y C)

SI/NO

MODALIDAD DE OPERACIÓN

Modalidad a la que se postula

Territorial/Nóminas

EVALUACIÓN

Evaluación según los siguientes criterios

Criterios	Descripción	Puntaje Parcial	Puntaje Final	Observaciones
Pertinencia	Infancia: El proyecto contempla atención diferenciada para el desarrollo de la estrategia en la población Infanto-Juvenil		0	
	Familia: El proyecto contempla en su intervención el trabajo con familias			
	Contexto: El proyecto contempla el trabajo territorial, como la articulación de las redes comunitarias			
Suficiencia	Estrategia: El proyecto cuenta con una estrategia de intervención coherente a las líneas de acción contempladas en el Programa		0	
	Condiciones Mínimas: El proyecto contempla estrategias de abordaje de las condiciones mínimas			
	Recursos Humanos: Los recursos humanos poseen experiencia en el trabajo con infancia vulnerable y existe afinidad con los perfiles de cargo descritos en las bases o estándares técnicos			

Viabilidad	Instalación: El proyecto contempla estrategias para instalar la estrategia de intervención		0
	Infraestructura: El proyecto cuenta con una infraestructura que permita la operación de las estrategias de intervención		
	Experiencia Institucional: La institución cuenta con experiencia en la ejecución de proyectos de intervención con infancia (o población) vulnerable		
Innovación	Estrategia: El proyecto contempla estrategias adicionales y complementarias a las líneas de trabajo propuestas en las bases		0
	Estructura del Equipo: El proyecto contempla roles y función que enriquecen y complementan el trabajo de la estructura propuesta en las bases		
	Objetivos y actividades: El proyecto contempla actividades que enriquecen el trabajo con los usuarios, la formación de los profesionales entregando un valor agregado al cumplimiento de los objetivos de intervención		
Financiero	El presupuesto solicitado es coherente con los objetivos del programa, las etapas de este, cobertura propuesta y actividades contempladas		0
		Puntaje Final	0
Aprobado (Puntaje Mínimo de 5 en cada ítem de intervención)		Aprobado/Rechazado/Observado	
Observaciones del Evaluador			

ANEXO N° 5

Literatura científica actualizada respecto al diseño, a la efectividad y costo-efectividad de las intervenciones para niños y familias con personas privadas de libertad.

ESTUDIO COMPLEMENTARIO

Ps. Ingrid Cortez C.

“Servir a los niños de padres privados de libertad se trata de salvar vidas, rescatar a los niños de un futuro sin futuro, y ayudar a los niños a ser todo lo que puede llegar a ser.” –Dr. Goode, Founder of Amachi Program

INTRODUCCIÓN

La literatura de programas efectivos en niños de padres privados de libertad es bastante escasa. La mayoría de los estudios existentes se ven limitados por muestras pequeñas o por conveniencia. El seguimiento de largo plazo encontrado es limitado como también la falta de una muestra adecuada que permita comparar de manera cuantitativa. Los estudios encontrados sugieren que niños con padres privados de libertad o que sufren por el encarcelamiento de sus padres en algún periodo de sus vidas tienden a vivir en entornos de alto riesgo. (Bendheim-Thoman Center, 2004).

Cuando ofensores son detenidos dejan atrás muchas cosas como sus trabajos, sus cónyuges y sobre todo, dejan de lado a sus hijos. Niños de padres privados de libertad son víctimas de sentimientos de abandono, en ciertos casos son muchos no comprenden la situación y pueden experimentar diversos trastornos. Niños separados de sus padres dado por encarcelamiento sufren consecuencias negativas como trastornos alimenticios, del sueño, de conducta, irritabilidad, tristeza y demás. También pueden tener potenciales impactos a largo plazo como es el riesgo a la adherencia del sistema judicial juvenil (Dunn et al., 2002).

La población de padres privados de libertad ha incrementado de manera substancial en muchos países alrededor del mundo. Niños de padres privados de libertad experimentan separación de sus padres y dichas experiencias son el precursor de problemas sociales, emocionales, educacionales y de su bienestar en general. (Edwards, 2009). Se estima que en EEUU más de 1.5 millones de niños tienen a algún padre privado de libertad y más de 10 millones de niños viven con familiares que están en supervisión del sistema judicial por haber cometido algún delito y servido su sentencia. (Bouchet, 2008).

El presente estudio complementario tiene como objetivo general revisar la literatura científica actualizada respecto al diseño, a la efectividad y costo-efectividad de las intervenciones especialmente diseñadas para esta población. Como objetivos específicos busca conocer los enfoques teóricos en base a los cuales se diseñan las intervenciones, revisar y sistematizar las actuales intervenciones preventivas y reparatorias según grupo afectado, el grado de efectividad de estas intervenciones y la costo-efectividad especialmente diseñadas para esta población.

ANTECEDENTES

El Programa Abriendo Caminos se concibe como una estrategia de apoyo integral para niños y niñas de familias con personas privadas o condicionadas de libertad, que se propone contribuir a “promover en las familias y sus integrantes en situación de extrema pobreza, su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida”. El propósito del programa es “generar acciones preventivas y reparatorias en las condiciones de desarrollo de niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo⁹⁰ privado de libertad, para asegurar el correcto abordaje de los riesgos que enfrentan y procurar niveles adecuados de bienestar”.

Para cumplir con este propósito el programa entrega los siguientes servicios: 1. Apoyo psicosocial y consejería a padres y/o cuidadores que apunten a una mejora de las competencias parentales⁹¹; 2. Tutorías para niños de entre 7 y 18 años que apunten al desarrollo de las habilidades sociales; 3. Gestión de redes a las familias orientada a generar una adecuada articulación entre las necesidades presentadas por las familias del programa y la oferta presente en las redes; 4. Servicios especializados para las familias participantes del programa (psicólogos, psicopedagogos, etc.).

Es ejecutado por la Secretaría Ejecutiva de Protección Social, dependiente de MIDEPLAN, a través de convenios con entidades ejecutoras públicas y privadas sin fines de lucro. Participan también las Secretarías Regionales Ministeriales de Planificación (Serplac), encargadas de velar por la adecuada y ejecución de los convenios con entidades ejecutoras, y Gendarmería de Chile, que elabora las nóminas de potenciales beneficiarios según territorios y/o centros penitenciarios predefinidos.

El programa inicia su ejecución en calidad de piloto el último trimestre de 2008, en dos regiones (Bío Bío y RM). Se ejecuta de manera regular desde el 2009 con presencia, en la actualidad, en 9 regiones (Arica y Parinacota, Atacama, O'Higgins, Metropolitana, Bío Bio, Los Ríos, Araucanía, Aysén y Magallanes). En el año 2011 estará presente en 13 regiones, incorporando las Regiones de Tarapacá, Antofagasta, Valparaíso y Los Lagos.

Si bien se aprecia una organizada planificación de actividades en el diseño del programa, es relevante conocer la efectividad de aquellas directamente relacionadas con el propósito, esto es: "Generar acciones preventivas y reparatorias en las condiciones de desarrollo de niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo privado de libertad, para asegurar el correcto abordaje de los riesgos que enfrentan y procurar niveles adecuados de bienestar”.

En general, el diseño propone actividades orientadas al trabajo con niños, niñas y adolescentes en situación de alta vulnerabilidad y riesgo psicosocial, sin embargo no aparece con la suficiente definición los aspectos relacionados con la problemática delictual que causa la privación de libertad del adulto significativo.

En vistas a aportar a la evaluación del diseño del programa, en los aspectos antes señalados, este panel propone la realización de un estudio complementario que tenga por objetivo la revisión de literatura científica actualizada respecto a la efectividad y en lo posible, a la costo-efectividad de las intervenciones especialmente diseñadas para esta población.

Conocer la evidencia acumulada a través de la investigación de esta temática específica, aportará a dar fundamento a los juicios evaluativos y enriquecerá las recomendaciones a la hora de elaborarlas.

⁹⁰ Cuidador, familiar o no familiar encargado directamente del cuidado del niño, niña y adolescente, en la práctica y según el caso, puede ser madre, padre, abuelo, etc. (Mideplan, 2009)

⁹¹ Capacidades prácticas de los padres, para cuidar, proteger y educar a sus hijos, asegurándoles un desarrollo sano. (Mideplan, 2009)

MÉTODO Y PROCEDIMIENTO

Se realizó una revisión bibliográfica extensa en diversos revistas, journals y plataformas de búsqueda. Entre las destacadas, se utilizó PsycINFO, PubMed, PsYARTICLES, ProQUEST y Google Académico.

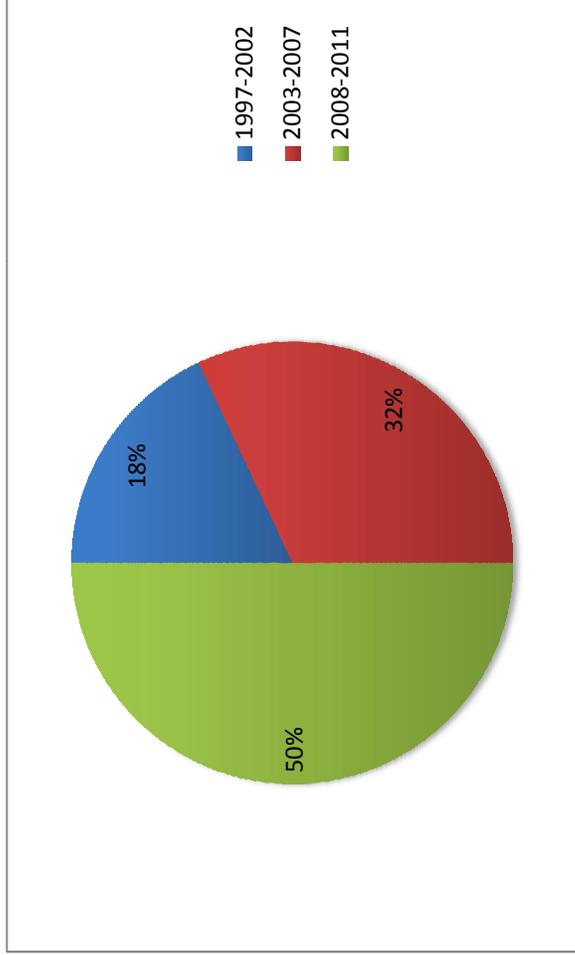
Con el interés por conocer la evidencia científica respecto a los programas para niños de padres privados de libertad, se revisaron artículos según cinco ejes temáticos de acuerdo al área específica de investigación:

1. Se encontraron 10 estudios que dan cuenta enfoques teóricos en base a los cuales se diseñan las intervenciones dirigidas a esta población. Un 20% del total de lo revisado.
2. Se encontraron 17 estudios que dan cuenta de las intervenciones preventivas y reparatorias en base a los cuales se diseñan las intervenciones dirigidas a hijos y sus padres o madres privados de libertad. Un 34% del total de lo revisado.
3. Estudios que dan cuenta de la efectividad de los programas para menores de edad. Esto correspondió a 7 publicaciones, 14% del total.
4. Estudios de intervenciones en niños y adolescentes de hijos de padres privados de libertad como grupo afectado, alcanzaron un total de 9 artículos, correspondiente al 18% de lo revisado.
5. Estudios de análisis de los costos de encarcelamiento y costo-efectividad ante los programas de tratamientos se encontraron 6 estudios, un 12% de lo revisado.

Si bien, se aprecia una mayor la producción científica de estudios sobre las intervenciones preventivas y reparatorias en niños menores de padres privados de libertad en general, fue posible encontrar una proporción algo similar de publicaciones para los enfoques teóricos y luego una proporción similar en los demás ejes temáticos.

Proporción de papers revisados

- 1997-2002 (9 papers) 18%
- 2003-2007 (16 papers) 32%
- 2008-2011 (25 papers) 50%



En cuanto a las fuentes de información científicas revisadas, éstas fueron las siguientes⁹²:

American Psychologist
Child and Adolescent Social Work Journal (2)
Child Development (2)
Child Welfare League of America
Criminal Behaviour and Mental Health
Early Childhood Education Journal (2)
Educational Psychology in Practice (2)
Interdisciplinary Journal of Applied Family Studies
International Journal of Play Therapy
International Journal of Reality Therapy
Journal of Counseling Psychology
Journal of Criminal Justice
Journal of Community Psychology (2)
Journal of Offender Rehabilitation (4)
Journal of Social Issues
Journal of Family Studies (2)
Journal of Family Psychology
Journal of Child Psychology and Psychiatry (2)

⁹² El paréntesis señala el número mayor a 1 de publicaciones revisadas

The Journal of Social Psychology
The New Communities Project (NCP)
The Journal of Specialists in Group Work
Canadian Families and Corrections Network
Family Relations
Fathering
Deviant Behavior
National Responsible Fatherhood Clearinghouse, www.fatherhood.gov
NC Criminal Justice Analysis Center of Governor's Crime Commission

I. ENFOQUES TEÓRICOS

Los programas para niños de padres privados de libertad son basados en los siguientes enfoques teóricos. Los impactos en niños y adolescentes son los que impulsan a la creación de intervenciones tanto preventivas como reparatorias. Se ha encontrado un claro efecto directamente relacionado al bienestar de estos niños el cual se hablará en los siguientes enfoques encontrados. En su mayoría, los estudios se enfocan en los impactos psico-emocional, psico-social y fisiológico en niños de padres encarcelados.

RESULTADOS

Estrés postraumático

Muchos de los niños sufren debido al impacto del encarcelamiento de su madre o padre. Pasan años en que se establece el trauma y trastornos mientras sus padres se dedican a actividades delictivas. Luego, algunos son testigos de los violentos arrestos y finalmente no cuentan con el apoyo para trabajar estos temas (Beckerman, 1998 citado en Bocknek, Sanderson y Britner, 2009). Con el fin de evaluar algún tipo de trauma o estrés postraumático, dichos autores describen una muestra de niños en edad escolar con padres privados de libertad inscritos en un programa de tutorías financiado con fondos federales en el cual aplicaron un enfoque de métodos mixtos para discernir temas claves relacionados con el padre encarcelado dentro del marco de la *Teoría de Pérdida Ambigua*. Se buscó capturar las variables socio-emocionales en niños entrevistando a 35 niños (16 niñas y 19 varones) de 7-16 años al inicio del programa de *Mentores Campeones*.

Entre los instrumentos para evaluar la pérdida ambigua en una muestra de niños con padres privados de libertad se utilizaron dos subescalas del *Youth Self Report* para niños de 4 a 18 (YSR) se utilizaron para evaluar la infancia de internalización y externalización de los síntomas. El *Behavioral and Emotional Rating Scale* (BERS) es una medida de 52 elementos compuesto de cinco sub-escalas de fortalezas emocionales y de conducta. El *Child Report of Posttraumatic Symptoms* (CROPS) es una medida de 26-items consistentes con el diagnóstico de estrés postraumático. En este estudio se utilizó un diseño no-exploratorio, de un grupo y descriptivo. Se recibió consentimiento informado del cuidador primario del niño y un clínico con nivel Magister condujo cada entrevista y luego implementó estrategias terapéuticas para ayudar a los niños a aliviar su desolación. Posteriormente los niños participaron en entrevistas cualitativas semi estructuradas y se les entregó medidas estandarizadas para evaluar temas como: apoyo social, síntomas de trauma, síntomas de internalización/externalización y fortalezas interpersonales.

Los resultados demostraron una alta prevalencia de estrés postraumático, así como las altas tasas de comportamientos de internalización y externalización. Se encontró que niños de padres privados de libertad experimentan altos niveles de estrés y trauma relacionado con su medio

ambiente y la pérdida ambigua de sus padres. En general, las puntuaciones más se dieron fueron en el instrumento CROPS el cual evalúa estrés post traumático. La correlación significativa entre la sintomatología de trastorno de estrés posttraumático y los comportamientos de aislamiento y muchas de las declaraciones de los niños sobre sus conductas de afrontamiento, sugieren nuevas relaciones entre estas variables. Este hallazgo es consistente con otras investigaciones que muestran que el estrés posttraumático de los niños puede mediar la relación entre el trauma y disminución del funcionamiento de la salud mental.

Asimismo, los investigadores encontraron que el hecho de tener a sus padres en prisión no era el único problema complejo de sus vidas, las relaciones con los cuidadores actuales no eran las mejores. La mayoría de los niños describieron bajo rendimiento académico en el colegio y conductas antisociales. Un porcentaje alto de los niños mantenían algún tipo de contacto con sus padres privados de libertad y muchos esperaban con ansias reunificarse con ellos. Muchos niños reportaron que pasaban mucho tiempo a solas, no porque ellos querían simplemente porque el ambiente familiar era complicado (Bockneck, 2009). Se podría inferir que estos niños no solamente eran afectados por el abandono de sus padres si no también por la situación en la que debían enfrentarse en el día a día con un hogar problemático y una dinámica de cuidado nueva para ellos.

Estilo de apego

Las relaciones tempranas influyen directamente en el desarrollo del niño en sus primeros años de vida. De éstas va a depender su desarrollo psicosocial, funcionamiento, desarrollo y habilidad de tomar las decisiones correctas en la etapa escolar (Poehlmann, 2005a). Una gran preocupación con respecto a la privación de libertad de los padres que a menudo es articulado, sin embargo, se ha estudiado menos en esta población, es el tema del apego entre padres e hijos. La teoría del apego sugiere que los cambios en la configuración de la familia como el divorcio, la adopción y crianza en hogares pueden tener implicaciones para el desarrollo de un estilo de apego seguro, especialmente si se producen en la infancia o la niñez temprana. El impacto dependerá claramente con quién el niño vivía, y con quién el niño es colocado con durante el encarcelamiento del padre o la madre. Las teorías de riesgo acumulado postulan que no se trata de un factor de riesgo, sino más bien una acumulación de factores de riesgo que pueden afectar negativamente al curso del desarrollo del niño (por ejemplo, Rutter, 1979; Sameroff et al., 1998 citado en Johnson y Waldfogel, 2002).

La experiencia del encarcelamiento parental es solamente uno de muchos factores que pueden influir en cómo los niños lo están pasando. Un estudio por Johnson y Waldfogel (2002) busca entender cuáles son los factores de riesgo que están presentes en las vidas de los padres encarcelados y sus hijos, y cómo estos se relacionan diferencialmente a los acuerdos de vida de los niños. Para efectos del estudio se analizaron los acuerdos de de vivienda de los niños del estudio de 1997 de los reclusos en el Estado y Federal de Instituciones Correccionales (EE.UU. Departamento de Justicia, Oficina de Estadísticas Judiciales, 2000 citado en Johnson y Waldfogel, 2002). Los padres que participaron en el estudio tenían al menos un hijo menor de edad. La muestra contó de 6.870 padres y 2.047 madres que fueron encarceladas durante 1997. Entre los varios hallazgos, se encontró que las características de los padres, tales como el abuso de sustancias, problemas de salud mental, y las historias de abuso, por ejemplo, pueden poner en riesgo al niño antes de que el padre haya ido a la cárcel. Dichas características o hábitos parentales promueven un apego inseguro y/o desordenado el cual influye al niño para el desarrollo de conductas desadaptativas y de externalización como robos, hurtos y mímica de conductas parentales peligrosas.

En el caso de los niños que tienen a sus madres privadas de libertad, un estudio por Mackintosh, Myers y Kennon (2006) encontró que los niños experimentan menores niveles de estrés y menor nivel de problemas de conducta y externalización cuando se sentían más aceptados por sus cuidadores. Estos estudios van acuerdo con Pohlmann (2005a), quien encontró que niños de madres privadas de libertad eran más probables a tener estilos de apego seguro con sus cuidadores si la situación había sido estable desde el encarcelamiento de sus madres. De hecho, se encontró que, niños que vivían con el mismo cuidador desde la separación de su madre, eran 85 veces más probables a establecer una relación segura con sus cuidadores en comparación a niños que habían sido cambiados frecuentemente de hogares y cuidadores.

Un estudio por Mackintosh, Myers y Kennon (2006), examinaron la calidad de la relación entre los hijos de madres encarceladas y sus cuidadores para investigar si los niveles de percepción de calidez y aceptación estaban relacionados con las evaluaciones de los comportamientos de los niños. Los participantes fueron 69 niños (36 niñas) con edades comprendidas entre los 6 y los 12 años que asistieron a campamentos residenciales de verano a cargo de un grupo religioso basado específicamente para los hijos de madres encarceladas. Los niños cuyas madres

están en prisión están más a menudo al cuidado de cuidadores familiares-abuelas, tías, hermanas mayores que debe reorganizar su vida para cuidar a los niños. Por tanto, se entrevistó a los cuidadores principales de dichos niños para efectos de incorporación. Entre los instrumentos para evaluar las reacciones de niños y sus cuidadores en términos de apego con los mismos, se utilizó el *Mother Version of the Parental Acceptance-Rejection Questionnaire (Mother PARQ)*, el cual es un cuestionario para evaluarla aceptación o rechazo en este caso de la madre privada de libertad; *Parenting Stress Index-Short Form (PSI/SF)*, es un índice que evalúa el estrés parental del cuidador principal, en este caso se utilizó la versión corta del mismo; *Eyberg Child Behavior Inventory (ECBI)*, dicho inventario evalúa las conductas del niño en cuestión; *Child Version of the Parental Acceptance-Rejection Questionnaire (Child PARQ)*, esta versión del cuestionario evalúa la aceptación o rechazo por parte del niño hacia el cuidador principal; *Youth Self-Report for Ages 11-18 (YSR)*, es un auto-reporte para jóvenes o adolescentes; y por último se utilizó *El Stress Index* para evaluar niveles de estrés dado por la separación. Se administraron estos cuestionarios a 25 de los cuidadores primarios, los niños en el campamento y sus madres encarceladas.

Los investigadores encontraron que las niñas mostraron conductas de internalización significativamente mayores a las de los varones. Un 60% de los niños reportaron haber experimentado 4 o más estresores en el pasado año. Los niños mayores eran menos propensos a sentirse rechazados por parte de sus cuidadores según los resultados del auto-reporte. Se encontró que la calidez y aceptación hacia los niños por parte de los cuidadores fue menor cuando se evaluó el comportamiento de los niños como difícil y cuando el estrés de los cuidadores obtuvo altos niveles. Niños de padres encarcelados experimentan separación de sus padres y dichas experiencias son el precursor de problemas sociales, emocionales, educacionales y de su bienestar en general. En cuanto a cómo trabajar el tema del apego en estos niños, Edwards (2009) revisó la relevancia de la Teoría de la Selección de William Glasser (*Choice Theory*) para el tratamiento con niños de padres privados de libertad. La relevancia de dicha teoría es dada por los estudios de apego temprano. Las investigaciones sugieren que las separaciones inesperadas provocan problemas emocionales, exacerbaban sentimientos negativos y necesidades incumplidas. (Belsky & Pasco Fearon, 2002; Bowlby, 1969/1982 citado en Edwards, 2009). Recientemente se realizó una estimación en Inglaterra de 125,000 niños menores de 18 con padres privados de libertad (Murray, 2007 citado en Edwards, 2009). A pesar de que se conocen las repercusiones de los niños de esta población, los educadores no cuentan con un marco conceptual que los ayude a intervenir y a comprender a estos niños. De tal manera, Edwards apunta hacia la Teoría de la Selección (*Choice Theory*) como tratamiento ideal para niños de padres privados de libertad. El programa incluye asesoramiento y *counseling* vocacional individual, identificación de las conductas y sus consecuencias, entrenamiento de habilidades sociales, rol-playing y modelos son utilizados para establecer y mantener relaciones positivas. Los principios de *Choice Theory* apuntan al desarrollo de relaciones sociales positivas. Se busca crear apoyo, confianza y aceptación mediante el trabajo de tutorías y *mentoring*.

Los investigadores consideran que la implementación de la Teoría de la Selección en estas circunstancias tiene mayor relevancia en comparación con terapias cognitivo-conductuales y terapias enfocadas hacia la solución dado a que ésta proporciona la “desconexión” como la principal causa de los problemas conductuales. La Teoría de la Selección (*Choice Theory*) busca crear redes en vez de tratar trastornos. Dicha teoría enseña a los niños cómo conseguir lo que quieren sin consecuencias negativas. Dentro del tratamiento, los niños aprenden a evadir los 7 hábitos que dañan relaciones (Glasser, 1998 citado en Edwards, 2009): (1) criticar, (2) quejarse, (3) culpar, (4) importunar, (5) castigar y (6) recompensar malas conductas y por último (7) la toma de control (en este caso no se refiere al liderazgo si no al deseo de controlar a otras personas para el bien de uno mismo. Se enseñan técnicas de liderazgo sin conductas controladoras hacia los demás que es, lo que dañaría la relación al final). Por otro lado, además de evadir dichas conductas negativas, se les enseña a los niños los 7 hábitos positivos para mantener relaciones: (1) aceptar, (2) respetar, (3) escuchar, (4) apoyar, (5) confiar, (6) alentar y por último (7) negociar las diferencias. En un estudio cualitativo realizado por Shillingford y Edwards (2008), se efectuaron entrevistas grupales para investigar conflictos de los hijos de padres privados de libertad dentro de un contexto escolar. Se implementó *Choice Theory* en estudiantes de 5° básico con problemas académicos y de conducta cuyos padres estaban privados de libertad de una misma escuela. Se desarrollaron sesiones semanales en donde los niños aprendieron a implementar dicha teoría en su día a día con el fin de mejorar su conducta hacia otros niños. Entre las temáticas emergentes se observaron: acoso y bullying a otros niños, amenazas, insultos fueron conductas implementadas por estos niños día a día. Se trabajaron estrategias para afrontar mejor las situaciones en el contexto escolar. Dentro de los resultados se encontraron actitudes positivas en los niños y hacia los demás luego de su implementación.

Choice Theory o Teoría de la Selección proporciona un mensaje de empoderamiento. Los niños aprenden a que tienen control sobre sus propias acciones y decisiones. Los ayuda a tomar decisiones positivas a pesar que las personas a su alrededor no hagan lo mismo por ejemplo, sus padres delincuentes o privados de libertad. Se considera que puede llegar a ser un enfoque efectivo en el tratamiento y en la construcción de redes y desarrollo de conductas positivas de estos niños (Shillingford y Edwards, 2008). *Choice Theory* se considera relevante por dichos autores en el trabajo con niños de padres privados de libertad ya que otorga un modelo teórico que ayuda a comprender y darle forma a las experiencias vividas por estos niños. Asimismo, crean redes al igual que nuevos estilos de apego con sus pares y su implementación es de fácil acceso para entornos escolares.

Por otro lado, las interrupciones al vínculo madre-hijo implican factores de riesgo importantes en el desarrollo de un apego saludable y en comprender por qué los hijos de madres encarceladas están en mayor riesgo de ser encarcelados también. Niños con madres encarceladas son más propensos a experimentar separaciones y estilos de apego disruptivos que aquellos con el padre en la cárcel. Cada vez más mujeres están siendo detenidas. Un estudio realizado por Dallaire (2007) observó 6.146 reclusos en total (1.014 mujeres, 16% y 5.132 hombres, 82%) y utilizó información recolectada del departamento de justicia de EEUU (U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, and the Federal Bureau of Prisons as part of the 1997 Survey of Inmates in State and Federal Correctional Facilities) en busca de predictores de encarcelamiento en sus hijos. Dallaire encontró una probabilidad de encarcelamiento mayor de 2,5 en los hijos de mujeres encarceladas el cual se atribuye a separación del vínculo de la madre en una edad temprana y el desarrollo de un estilo de apego disruptivo. Asimismo, los resultados mostraron que, cuando la madre se encuentra privada de libertad, es muy probable que otro miembro esté también en la cárcel (ej: el padre o la tía). Dado esto, se supone que los hijos quedan sin una persona en casa quien dedique su tiempo a la crianza, invierta de forma monetaria y emocional en el niño (Dallaire, 2007). Investigaciones futuras deben evaluar la relación entre los estilos de apego en niños con padres y madres privados de libertad.

En comparación a padres, las madres privadas de libertad son más propensas de haber vivido con sus hijos antes de la detención. En el mayor de los casos ellas han sido la única cuidadora y responsable financieramente del niño (Mumola, 2000 citado en Tuerk y Loper 2006). Los niños de padres encarcelados experimentan sentimientos de abandono. Emociones como la incertidumbre y la ira pueden influir en su comportamiento y el rendimiento escolar (Kampfner, 1995.; Snyder et al., 2001).

Tuerk y Loper (2006) evaluaron a madres privadas de libertad ($n = 357$) en una prisión de máxima seguridad con el fin de observar la relación entre el contacto con los hijos y el estrés de los padres, utilizando el *Parenting Stress Index for Incarcerated Women*, índice de estrés parental (PSI-IW; Houck y Lopez, 2002 citado en Tuerk y Loper, 2006). La muestra para este estudio consistió de 357 madres encarceladas en una prisión de máxima seguridad en Virginia, EEUU. El rango de edad de las participantes fue de 18 a 51. Entre los instrumentos utilizados para dicho estudio, el PSI-IW de 68 ítems (Houck y Lopez, 2002) aborda experiencias únicas a las madres encarceladas, cuyas interacciones con sus hijos son muy diferentes de los padres que se comunican con sus hijos todos los días. El PSI-IW es aplicable a la padres que no son responsables de la atención de sus hijos en la actualidad, y menciona los factores de estrés dados debido a la separación por encarcelamiento (Houck y Lopez, 2002). El PSI-IW está parcialmente compuesto de dos escalas, desde el dominio principal del Estrés de los Padres Index (PSI), desarrollado por Abidin (1995): la subescala de apego parental y el sentido de la subescala de Competencia. La subescala de Apego Parental, que consta de 7 preguntas, evalúa la motivación de los padres y la inversión en el papel de los padres. El sentido de la subescala del Sentido de Competencia, conformado por 13 preguntas, examina la facilidad de los participantes en la toma de decisiones y disciplina hacia los niños.

El estudio examinó el contacto antes de su encarcelamiento y la frecuencia del teléfono, carta, y el contacto durante el encarcelamiento. Las madres que fueron responsables del cuidado de sus hijos antes de ser encarceladas eran más propensas a escribir cartas y hablar con sus hijos varias veces por semana y a recibir visitas de ellos por lo menos cuatro veces al año. Los resultados indicaron que los altos niveles de contacto entre las madres y sus hijos estaban asociados con menores niveles de estrés. En particular, las cartas durante el encarcelamiento fueron asociadas con un aumento del apego y mejora de la sensación de competencias parentales.

Los investigadores concluyeron que el contacto en forma de cartas reduce el estrés relacionado con el apego más allá de la relación dada por contacto previo. Es decir, si se logra un contacto constante mientras el padre o madre está en la cárcel, el niño puede lograr un nivel de apego saludable en la relación sin tomar en cuenta el estilo de apego que tenía previo a la separación. Entre programas que facilitan el contacto madre-

hijo son las *Girl Scouts Behind Bars* (Block y Potthast, 1998 citado en Tuerk y Loper 2006) y el Programa de Visitas Materno-Infantil (Snyder-Joy & Carlo, 1998 citado en Tuerk y Loper 2006). La investigación sobre estos programas ha puesto de manifiesto las mejoras en la conexión entre padres e hijos. Se ha visto que las madres, que han participado en el programa *Nursery* de prisión en el Centro Correccional para Mujeres de Nebraska, donde los reclusos viven con sus recién nacidos durante su encarcelamiento, han demostrado una disminución de la reincidencia (Carlson, 2001 citado en Tuerk y Loper 2006). Por tanto, se considera de suma importancia que instituciones penitenciarias cuenten con facilidades de comunicación para fomentar un estilo de apego seguro tanto entre madres, padres y sus hijos.

Impacto psicológico

La literatura de niños de padres privados de libertad y sus efectos a nivel psicológico es bastante escasa. La mayoría de los estudios existentes se ven limitados por muestras pequeñas o por conveniencia, poco seguimiento de largo plazo, estudios limitados y falta de una muestra adecuada para la comparación. Estudios encontrados sugieren que los niños con padres que sufren por el encarcelamiento de sus padres tienden a vivir en entornos de alto riesgo.

Los niños con al menos uno de sus padres en la cárcel están en mayor riesgo de sufrir de ansiedad, depresión, insomnio, ataques de ira, y déficit atencional (Snyder, Carlo y Mullins, 2001). A esto se le ha denominado estrés relacionado con el trauma. A partir de dichos trastornos a nivel psicológico surgen programas e intervenciones que apuntan al tratamiento de dichas problemáticas en niños. Por otro lado, se han encontrado síntomas depresivos en madres privadas de libertad que han sido separadas de sus hijos y en los cuales también requieren de apoyo psicológico.

Un estudio por Murray, Irving, Farrington, Colman & Bloxson (2010) realizó mediciones longitudinales del *British Cohort Study* de 1.970 británicos, el cual es un estudio prospectivo poblacional de más de 16.000 niños nacidos en 1970. Los investigadores encontraron factores de riesgo infantil como por ejemplo: hiperactividad (N= 12.419), problemas de internalización (N= 12.421), pérdida de sus padres (N= 12.487), baja estimulación cognitiva (N= 11.624), depresión maternal (N= 12.522), madre adolescente y madre soltera (N= 15.586 y 15.688 respectivamente), familia de tamaño grande (N= 12.674), deprivación social, poca educación parental y casa pobre concurrencia o apiñada (N= 12.674).

Los factores de riesgo psicosocial anticipados (hasta 5 años de edad) se asociaron con los problemas de conducta y de condena penal en la adultez. Entre las medidas que del embarazo y el parto, sólo el tabaquismo materno prenatal es altamente predictivo. Los factores de riesgo fueron similares para las niñas y los niños. Factores de riesgo en conjunto predijeron los comportamientos antisociales muy fuertemente. Mediante dicho estudio se puede apreciar que, los factores de riesgo desde el embarazo hasta los 5 años son fuertes predictores de problemas de conducta y la delincuencia. Las nuevas herramientas de evaluación del riesgo podrían ser desarrolladas para identificar a los niños jóvenes en alto riesgo para su posterior conducta antisocial.

Asimismo, se ha visto que niños de padres privados de libertad muestran conductas de agresión y trastornos de personalidad. Estudios buscan evaluar conductas evitativas y trastornos depresivos y ansiosos (Bendheim-Thoman Center (2004). Dicho análisis, buscó identificar el grado en que los hijos de padres privados de libertad se encuentran en mayor riesgo de escasez de recursos básicos, inestabilidad familiar, y trastornos del desarrollo. Al comprender el ámbito en que estos niños experimentan el riesgo, se podrá ayudar a identificar oportunidades para la intervención y el uso juicioso de los servicios sociales. El análisis utilizó datos del estudio Familias Frágiles que tuvo un cohorte de niños nacidos entre 1998 y 2000 (N=4.898) y sus padres ubicados en 20 ciudades grandes de EEUU (familiar de alto riesgo social). Los padres fueron entrevistados en el hospital previo al nacimiento de sus hijos y luego al primer año de vida, tercer y quinto cumpleaños. Los niños completaron el PPVT cada año el cual es un test de vocabulario con figuras para medir su desarrollo cognitivo. Se midió el historial de exposición al encarcelamiento de los padres. Al cumplir 5 años de edad, se observó que un 50% de los niños en grandes ciudades tenían padres con un historial de encarcelamiento. Asimismo a los 5 años de edad, 10% de los niños tenían a alguno de sus padres en la cárcel. Entre los hallazgos se observó que, los niños mostraron conductas clínicamente agresivas y trastornos de personalidad limitrofe. En medidas de desarrollo temprano, se observó conductas evitativas y trastornos depresivos/ansiosos. Sin embargo, respecto a desarrollo cognitiva las diferencias fueron mínimas y no significativas. Estudios de niños de padres privados de libertad muestran consecuencias adversas. Un estudio por Kampfner (1995 citado en Miller 2006) encontró que estos niños mostraron señales de depresión, trastornos del sueño y problemas de concentración. Asimismo, después de que el padre

es privado de libertad, pueden desarrollarse efectos psicológicos a largo plazo o cambios neurofisiológicos como por ejemplo la pérdida del lenguaje. Niños suelen sufrir trastornos depresivos, ansiosos y otros problemas emocionales serios. Estos niños han mostrado reacciones de estrés posttraumático análogas a aquellos de niños cuyos padres han fallecido (Breen, 1995 citado en Miller 2006).

Respuestas Fisiológicas

Los niños que entran en hogares o programas de adopción por lo general han sufrido maltrato, así como las interrupciones en las relaciones con los cuidadores primarios. Estos niños corren el riesgo de una serie de resultados problemáticos. Dozier et al. (2006), estaban interesados en remediar los efectos de las perturbaciones de relación temprana en el desarrollo de los niños ya que los esfuerzos de intervención parecen ser más fructíferos cuando se realizan tempranamente.

En términos generales, la desregulación puede ser caracterizada como una ruptura en el funcionamiento normal del sistema, o una falla crónica del sistema para funcionar de manera normal. Desregulación puede ocurrir a niveles de comportamiento, emocionales y neuroendocrino. Así como los demás, desregulación neuroendocrina puede producirse cuando el eje hipotálamo-pituitario-adrenal (HPA) del sistema no mantiene un patrón diario típico. Considerando que gran parte de la literatura sobre el eje HPA se ha centrado en la reactividad al estrés, se ha encontrado que la producción diurna de cortisol más sensible detecta alteraciones en el funcionamiento del sistema entre los niños pequeños (Dozier et al., 2006; Fisher, Gunnar, Dozier, Bruce, & Pears, in press; Pears & Fisher, 2005 citado en Dozier et al., 2006).

Sesenta niños participaron inicialmente y completaron las intervenciones experimentales y control para efectos del estudio realizado por Dozier et al. (2006). Luego, 104 niños adicionales fueron incluidos en los análisis secundarios para permitir comparaciones con los niños que no estaban en el sistema de cuidado de crianza. La intervención se lleva a cabo más de 10 sesiones semanales. Cada sesión es altamente interactiva, con los conceptos a discutir con los padres, practicar con su bebé, y discutir los éxitos y fracasos en la utilización de los conceptos de la semana anterior. Todas las sesiones son grabadas en vídeo para que el entrenador puede ser supervisada y para que la fidelidad se pueda evaluar. Por otro lado, el *Desarrollo de Educación* para las familias, tiene como objetivos de desarrollo cognitivo, en particular el desarrollo del lenguaje para los niños pequeños. Los niños fueron asignados aleatoriamente a la intervención experimental que fue diseñada para mejorar las capacidades de reglamentación o una intervención de control. En ambas condiciones, los padres adoptivos recibieron capacitación en el hogar durante 10 sesiones semanales. Mediciones post-intervención fueron recogidas un mes después de la finalización de la formación. Las medidas incluyeron la producción diurna de cortisol (una hormona del estrés) en los niños, y el informe principal de los problemas de comportamiento.

Los resultados de este estudio son muy interesantes en lo que sugiere que una intervención limitada manualizada para padres de hijos adoptivos es eficaz en la mejora de las capacidades de los niños de reglamentación. Los niños cuyos cuidadores recibieron la intervención y el *Attachment Behavioral Cach-up* para ponerse al día mostraron una producción más típica de cortisol que los niños cuyos cuidadores recibieron la intervención de control. Los niños en el grupo de intervención experimental obtuvieron valores más bajos de cortisol que los niños de la intervención de control. Además, los padres de la intervención experimental reportaron menos problemas de conducta. Los resultados proporcionan evidencia preliminar de la eficacia de una intervención dirigida a las capacidades de los niños de reglamentación y sirve como un ejemplo de cómo las intervenciones con eficacia puede dirigirse al bienestar infantil.

II. INTERVENCIONES PREVENTIVAS

Intergeneracionalidad

No hay duda de que la delincuencia se da en familias. Los “padres penales tienden a tener hijos penales” (Farrington y Gales, 2007 citado en Farrington, Coid y Murray, 2009). En otras palabras, padres condenados o privados de libertad tienden a tener hijos toman el mismo camino. A pesar de que se sabe esto, han habido pocos estudios previos que apuntan a encontrar una especie transmisión entre generaciones. Un estudio por Farrington, Coid y Murray (2009) evaluó el estudio de Cambridge en para el Desarrollo (CSDD), en el cual 411 hombres al sur de Londres han

sido objeto de seguimiento desde los 8 a los 48 años. Estos hombres (la generación 2, G2) se comparan con sus padres y madres (generación 1, G1), y con sus hijas e hijos biológicos (generación 3, G3). Se utilizó la muestra de un estudio prospectivo longitudinal realizado desde 1961-1962 acerca del desarrollo de conductas antisociales en 411 varones entre 8-9 años. La mayoría de los niños (87%) estaban viviendo con ambos padre y madre en una familia convencional. La muestra fue, en su gran mayoría, clase trabajadora de descendencia Británica y de raza blanca tradicional. Las maestras aplicaron cuestionarios a los niños que medían problemas de conducta, hiperactividad, baja concentración, mentiras, ansiedad, rendimiento académico a los 8, 10, 12 y 14 años de edad. Se entrevistó a los niños a los 18, 32 y 48. Adicionalmente, se entrevistó a los padres de los participantes en sus hogares. Las informantes principales fueron las madres aunque en algunos casos, los padres se mostraron presentes.

Se encontró una transmisión intergeneracional significativa de las convicciones de los hombres G1 G2 y G2 de los hombres. Condenas de los padres predijo ofensas en los hijos después de controlar factores de riesgo, pero la eficiencia predictiva se redujo. Para el grupo de las mujeres no fue posible investigar la importancia de transmisión genética ya que las medidas entre las distintas generaciones no resultó ser comparable. Entre las limitaciones del estudio estuvo el pequeño número de mujeres participantes. Mujeres en el sistema judicial ha incrementado enormemente desde los años 50. En cuanto a los grupos de hombres, el grado de transmisión inter-generación disminuyó significativamente luego de controlar las variables: familia, factores socio-económicos y factores de riesgo individual lo cual sugiere que esto puede tener un enlace entre la cadena de padre a hijo ofendiendo. Sin embargo, cabe señalar que las condenas de los padres aun precedían las condenas de sus hijos varones aun controlando estos factores.

De esta forma, la transmisión fue menos de G1 G2 mujeres a los hombres. Hubo poca evidencia de la transmisión intergeneracional de G1 a G3, excepto de abuelas a nietas. Los autores concluyeron que la transmisión intergeneracional de la delincuencia puede estar mediado por la familia, los factores de riesgo socio-económicos e individuales. Intervención para reducir la transmisión intergeneracional podría apuntar estos factores de riesgo. Dicho estudio sugiere intervenciones importantes que apunten a tratar supervisión parental y familias disruptivas. Si se reducen factores familiares y factores de riesgo, la transmisión intergeneracional puede ser reducida.

La necesidad tanto del estado como de la comunidad de prevenir que se repita la historia en las familias delincuentes es de suma importancia para una mejor calidad de vida tanto para la sociedad como para esta población de riesgo. Los programas en general, apuntan hacia romper con estos patrones de enseñanza delictiva de los padres hacia sus hijos. Es imperativo que este tipo de programa sea lo más tempranamente en la vida del niño para lograr ser efectivo. Se sabe que las intervenciones tempranas suelen a ser mucho más fructíferas entre más pequeño es el niño. Entre las intervenciones generalizadas que se encontraron en diversos estudios, se valoró la enseñanza de competencias parentales y técnicas de crianza a los padres y madres privadas de libertad para prepararlos y tener una mejor relación con sus hijos de manera que el niño pueda aprender que la situación en la que está sometido su padre no es lo apropiado. Para esto, es necesario que los niños visiten a sus padres privados de libertad y que mantengan contacto a través de cartas y contacto telefónico. Sin embargo, a los individuos privados de libertad no se les coloca en la misma vecindad que sus familias, y muchas familias no pueden darse el lujo de mudarse cerca de una prisión para que el padre encarcelado pueda seguir participando con la familia. Por lo tanto, hay una interacción limitada entre padres e hijos. Si no se proporcionan relaciones que satisfacen estas necesidades emocionales pueden contribuir a la continuación del ciclo de encarcelamiento. Los niños de padres privados de libertad son cuatro veces más probables de convertirse en delincuentes juveniles que participan en actividades delictivas en comparación a los niños que pertenecen al mismo nivel socioeconómico pero tienen a sus padres en casa. Este patrón continúa a medida que entran en su vida adulta, donde la investigación indica claramente que los niños que tenían un padre encarcelado están en alto riesgo de ser encarcelados como un menor o un adulto (Landreth y Lobaugh, 1998).

Asimismo, Landreth y Lobaugh (1998) buscaron determinar la efectividad de la terapia filial como un método de intervención con padres encarcelados y sus hijos. El fundamento del tratamiento filial es explorado y la eficacia de un grupo de diez semanas entrenamiento de terapia filial en padres encarcelados. 32 hombres entre 22 y 46 años de edad fueron divididos entre grupo control y experimental. Se les pidió que eligieran a uno de sus hijos entre 3 y 9 años ("niño índice") para participar en un entrenamiento de terapia filial por 10 semanas. Los niños estuvieron compuestos por 10 niñas y 6 varones en el grupo experimental y 9 niñas y 7 varones en el grupo control. Cada grupo se juntó semanalmente en

las tardes por 1 hora y media siguiendo el modelo de Landreth (1991 citado en Landreth y Lobaugh 1998) de terapia filial. Una semana antes de iniciar el entrenamiento se realizó un pre test y una semana después de finalizar, un post test.

Entre los instrumentos, se utilizó el *Porter Parental Acceptance Scale (PPAS)* el cual es un auto-reporte de 40 ítems diseñado para medir aceptación parental indicado a través de sentimientos que los padres expresan hacia sus hijos. *Parenting Stress Index (PSI)* es otro auto-reporte de 101 ítems diseñado para medir el nivel de estrés de la relación entre padre-hijo. Otro instrumento utilizado fue el *Filial Problem Checklist (FPC)* el cual consiste en 108 situaciones posiblemente problemáticas en situaciones relacionadas con la crianza de los hijos. *Joseph Pre-School and Primary Self Concept Scale (JSCS)* fue diseñado para medir el auto concepto del niño utilizando fotos que estimulan respuestas del niño.

Se realizaron Análisis de Covarianza (ANCOVA) para testear la significancia y diferencias entre el grupo experimental y el grupo control. El PPAS del grupo experimental fue significativamente mayor al grupo control, es decir, los padres experimentaron un crecimiento significativo en la aceptación de los sentimientos de sus hijos hacia ellos y los niños se sintieron con derecho a expresar dichos sentimientos. Al finalizar el entrenamiento, se encontró que, el PSI (estrés) mostró niveles significativamente menores que el grupo control. En el grupo control no hubo cambios en niveles de estrés. Los niños del grupo experimental demostraron aumentos significativos de su auto concepto (JSCS). Los resultados del análisis de covarianza revelaron que los padres encarcelados en el grupo experimental aumentaron significativamente tanto su actitud de aceptación y su comportamiento empático hacia sus hijos, la reducción de su nivel de estrés relacionados con la crianza, y reportaron menos problemas con el comportamiento de sus hijos. Además, los auto-conceptos de los hijos del grupo experimental aumentaron significativamente como resultado de las interacciones con sus padres en sesiones de juego estructurado filial. El entrenamiento de terapia filial con padres privados de libertad por tanto se mostró ser efectivo para esta población.

Hijos de padres privados de libertad parecen sufrir profundas dificultades psicosociales durante la estancia de sus padres en prisión. Ningún estudio previo a Murray y Farrington (2005) había examinado antes los resultados posteriores de la vida de los niños de esta población. Es decir, los niños por padres privados de libertad en comparación con los niños separados de sus padres por otros motivos. La hipótesis de los investigadores fue que el encarcelamiento parental predice el comportamiento de niños antisociales y delinquentes en parte por el trauma de la separación, en parte porque encarcelamiento de los padres es un indicador de la criminalidad de los padres, y en parte ser las causas de los riesgos asociados a la infancia encarcelamiento de los padres.

Dicho estudio por Murray y Farrington (2005), utilizó los datos prospectivos longitudinales del Estudio de Cambridge para el Desarrollo (CSDD) con el fin de comparar situaciones de separación de niños y sus padres. El CSDD incluye datos sobre 411 internos varones Londres y sus padres. Se comparó a los niños separados de sus padres por encarcelamiento de los mismos durante sus primeros 10 años de vida con cuatro grupos de control: los niños que no experimentaron separación, los niños separados por el hospital o la muerte, los niños separados por otras razones (por lo general la falta de armonía en el hogar), y los niños cuyos padres fueron encarcelados antes de su nacimiento. Cuando los niños tenían entre 8 a 11 años se midieron los factores de riesgo: Individual, crianza de los hijos, y los factores de riesgo familiares para la delincuencia. Resultados antisociales y delinquentes se evaluaron entre 14 y 40 años. Los autores hallaron que, la separación de los padres por encarcelamiento predijo conductas antisociales-delicativas en comparación con los cuatro grupos control. Separación causada por encarcelamiento de los padres fue también fuertemente asociada con muchos otros factores de riesgo de la delincuencia infantil. Después de controlar por condenas de los padres y otros factores de riesgo de la infancia, la separación causada por el encarcelamiento de los padres aun predijo varios resultados antisociales, delinquentes, incluso hasta la edad de 32 años, en comparación con otros tipos de separación.

Los resultados del estudio por Bendheim-Thoman Center (2004) mostraron que la población de niños con padres privados de libertad es de alto riesgo para la sociedad. Los padres que han sido privados de libertad sufren de inestabilidad económica. Como se mencionó anteriormente, los niños de padres encarcelados muestran conductas agresivas y trastornos de personalidad. Aunque no se presentó el problema en términos causa-efecto, en este escenario, dicho estudio sugirió que los costos de encarcelamiento pueden estar siendo pasados de generación en generación promoviendo la mantención de un grupo de las llamadas "familias delinquentes" y en consecuencia un mayor gasto para el estado.

En este estudio se compara el efecto que tiene el encarcelamiento de la madre y el padre en las tasas de crimen en los hijos adultos. Con el objetivo de comprender si los niños con padres privadas de libertad están en mayor riesgo de intergeneracionalidad, Dallaire (2007) investigo en la

muestra del estudio en 6.146 reclusos y encontró una probabilidad de encarcelamiento mayor de 2,5 en los hijos de mujeres encarceladas. Para predecir la incidencia de la cárcel de adultos en los hijos, se calcularon análisis de regresión logística binaria por separado para las madres encarceladas y los padres de hijos adultos. Hijos adultos de madres encarceladas que consumen drogas pueden estar en alto riesgo de ser condenados también. Respecto a las tasas de encarcelamiento familiar, los niños y adultos de madres encarceladas indicaron mayor índice de encarcelamiento familiar que los padres. 21% de madres encarceladas con hijos adultos reportaron que tenían a su hijo adulto en la cárcel comparado con el 8,5% de hijos adultos de padres encarcelados. Los padres encarcelados tuvieron una mayor probabilidad de haber tenido a su madre en la cárcel cuando eran chicos o adolescentes. Otros predictores que reportaron las madres y los padres fueron factores de riesgo como raza, familias numerosas, y riesgo de tener a algún miembro encarcelado. Es muy común que niños de padres privados de libertad se junten con pandillas y terminen realizando actos ilícitos. Madres encarceladas reportaron mayor encarcelamiento familiar y sus hijos menores de edad eran más propensos a estar en hogares o situaciones no-familiares en comparación a los padres encarcelados. A medida que los factores de riesgo acumulaban, había mayores tasas de hijos adultos encarcelados, con una relación más evidente para las madres.

Se ha visto que las nuevas generaciones de niños están actualmente en un mayor riesgo de encarcelamiento intergeneracional (McQuaide & Ehrenreich, 1998 citado en Miller, 2006). En el estudio de Farrington (2009), el cual utilizó la muestra de un estudio prospectivo longitudinal realizado desde 1961-1962 en Inglaterra acerca del desarrollo de conductas antisociales en 411 varones entre 8-9 años, se observó la intergeneracionalidad. En cuanto a los grupos de hombres, el grado de transmisión intergeneración disminuyó significativamente luego de controlar las variables: familia, factores socio-económicos y factores de riesgo individual lo cual sugiere que esto puede tener un enlace entre la cadena de padre a hijo ofendiendo. Sin embargo, cabe señalar que las condenas de los padres aun precedían las condenas de sus hijos varones aun controlando estos factores. Dicho estudio sugiere intervenciones importantes que apunten a tratar la supervisión parental y las familias disruptivas de manera que se prevenga delitos de estos niños. Si se reducen factores familiares y factores de riesgo, la transmisión intergeneracional puede ser reducida. Las conclusiones de la transmisión intergeneracional de la delincuencia puede estar mediado por la familia, los factores de riesgo socio-económicos e individuales. Intervención para reducir la transmisión intergeneracional podría apuntar estos factores de riesgo. Programas que apuntan a prevenir la intergeneracionalidad y la reincidencia de los reclusos parten por la base de generar relaciones saludables con sus familias, desarrollo de estrategias parentales, programas de participación comunitaria de ayuda entre otros.

Se puede decir entonces que, los niños de padres privados de libertad son un grupo altamente vulnerable a múltiples factores de riesgo que conllevan a resultados adversos. El encarcelamiento de los padres parece afectar a los niños más allá de las experiencias de separación y los riesgos asociados. Más investigación sobre los factores moderadores y mediadores como el estigma, la reducción de los ingresos familiares y la reducción de la calidad de la atención es necesaria para identificar los mecanismos por los cuales encarcelamiento de los padres afecta a los niños.

Programas de visitas

Casi un 57% de las prisiones estatales y 44.1% de prisiones federales reportan que los padres encarcelados no reciben visitas de sus hijos. Más de 1/5 de padres en prisiones estatales reportan no tener ningún tipo de contacto con sus hijos (Mumola, 2000 citado en Clopton & East, 2008). Los programas de visitas a padres y madres privados de libertad apuntan a la inclusión, adaptación y creación de un vínculo adecuado con sus hijos. Entre los objetivos principales de los programas de visitas están mejorar la relación madre/padre e hijo. A su vez, son de extrema importancia estos programas que apunten a prevenir la intergeneracionalidad que suele darse en esta población.

Un 43% de los niños de padres privados de libertad están a más de 500 millas de distancia de donde vivieron con sus hijos (Mumola, 2000 citado en Clopton & East 2008), esto complica las logísticas de las visitas de familiares y niños quienes deben ser acompañados por un adulto. Existen evidencias de que el apoyo familiar a los reclusos durante la encarcelación, ya sea informal o programática, promueve un comportamiento positivo y reduce la probabilidad de reincidencia (Borgman, 1985; Fishman, 1982; Schafer, 1994 citado en Kazura, 2001).

Asimismo, estudios sugieren que el contacto con familiares encarcelados es necesario para mantener lazos y evitar ruptura de familias al igual que un desarrollo propicio para los hijos y reducción en el índice de reincidencia. Sin embargo, los costos económicos para mantener contacto

frecuente en estas familias es muy elevado y muchos terminan endeudados (Christian, Mellow y Thomas, 2006). La Investigación sobre el encarcelamiento ha ido más allá de los estudios de reclusos individuales para examinar cómo estas situaciones impactan a las familias y sus entornos. Gran parte del trabajo con familias está centrado en los beneficios potenciales que tienen al mantener contacto con sus seres queridos privados de libertad. Se ha establecido la importancia de mantener lazos durante el período de encarcelamiento, y en particular después de la liberación. Un artículo por Christian, Mellow y Thomas, (2006) aborda dicho tema a través de un estudio cualitativo basado en la *Grounded Theory*. Se realizaron 200 horas de observación que fueron combinadas con entrevistas estructuradas. Las observaciones de realizaron en diversos ambientes incluyendo viajes en bus. Participaron 18 mujeres y 1 hombre en una muestra total de N=19 en 2 cárceles de Nueva York, EEUU. Se encontró que las el costo que las familias mantuviesen contacto era muy alto. Estos resultados sugieren que existe un costo significativo tanto social como económico para las familias con miembros privados de libertad que desean mantener contacto pero financieramente les es imposible. Kazura (2001) realizó un estudio exploratorio cuyo objetivo fue determinar las preocupaciones y problemas de crianza al ser padres de familias privadas de libertad, y para evaluar su interés en los servicios formales e informales otorgados a la familia. Se midió a través de cuestionarios de "Posibles Necesidades para Individuos Encarcelados" que es una medición de 50 ítems con escala Likert el cual evalúa las necesidades percibidas para si mismos y sus familias. Dicha medición fue desarrollada de varios focus groups conducidos por 32 reclusos de una misma cárcel. Se entregaron aproximadamente 200 cuestionarios de evaluación acerca de necesidades y cartas de consentimiento informado con sobres para devolución de aquellos interesados. De los cuestionarios entregados participaron 99 hombres y 37 mujeres y tenían edades comprendidas entre 18 a 49. Se observó un mayor interés por parte de las madres en cuanto a técnicas parentales y en los efectos del desarrollo del niño dados por la separación. Ambos madres y padres reportaron interés en técnicas para disminuir el estrés, tristeza y sentimientos de abandono de sus hijos. Los participantes solicitaron información sobre la crianza de los niños, más visitas de sus hijos, y ayuda con problemas de confianza y comunicación. Los resultados demuestran que los reclusos hombres y mujeres tienen diferentes inquietudes. Sin embargo, las madres y los padres encarcelados parecen valorar los compromisos familiares y su identidad como padres. Ambos mujeres y hombres reportaron necesidades a través de las escalas evaluadas. Estos resultados sugieren una disposición a informarse y aprender nuevas habilidades parentales con el fin en común de ofrecerle una mejor vida a sus hijos.

Los programas para mejorar visitas pueden ayudar significativamente a los hijos de padres privados de libertad. En una evaluación del programa LIFE que busca establecer lugares acogedores de visita para interactuar entre padre e hijos al igual que enseñanza en técnicas de crianza y estrategias parentales en paralelo. El propósito del estudio fue documentar los impactos que ha tenido el programa LIFE en niños que han participado del mismo a través de entrevistas a los padres participantes. Se utilizó metodología Cualitativa y se entrevistó a participantes del programa LIFE mediante Focus Groups en Missouri, EEUU. Dentro del programa se realizan actividades de orientación a la juventud y programas de desarrollo familiar en ambientes amigables. Se instala una sala acogedora donde los padres y sus hijos pueden interactuar, recibir contacto físico y compartir sin un oficial presente. Aparte de las visitas de sus hijos los padres asisten a clases de competencias parentales. El programa busca crear padres que sean modelos a seguir y mentores para sus propios hijos.

Los padres atribuyeron los siguientes impactos positivos: (1) Relaciones más cercanas: se desarrollaron estilos de apego seguro entre padres e hijos, (2) Mejoras en la comunicación: tanto a distancia como personal, (3) Unidad familiar: se creó una sensación de unidad y refuerzo de los valores entre los cuidadores, padres e hijos, (4) Desarrollo de habilidades para la vida: técnicas de liderazgo, empatía y auto-control y (5) Mejor Conducta: los niños mejoraron su conducta y rendimiento académico. Los padres identificaron 3 tipos de características que llevaron a los resultados positivos de los niños que participaron del programa: ambiente, interacciones constructivas y educación en estrategias parentales a los padres (Dunn, 2002). Las reuniones dan a los padres nuevas habilidades para la vida, técnicas de crianza y las herramientas para una mayor comprensión de lo que significa ser padre. Estos cambios conducen a una mejor comunicación y una mejora general en las relaciones entre padres e hijos. Los resultados de esta evaluación del programa LIFE indican que ha dado lugar a importantes impactos positivos en los niños que participan. Si los programas de mejora de visita puede ayudar significativamente a los hijos de padres encarcelados, a continuación, el programa LIFE proporciona un modelo para mejorar la vida de algunos de la gran cantidad de niños afectados a través de Missouri y el resto de EEUU.

Se ha visto que, una de las maneras más eficaces para mejorar la respuesta emocional de un niño, prevenir trastornos psicológicos, psicosociales y reducir la reincidencia de conductas problemáticas, es manteniendo contacto con uno de los padres encarcelados. Los niños que mantienen contacto con sus padres durante el encarcelamiento tienen menos comportamientos destructivos, menos trastornos ansiosos (Sack y Seidler, 1978; Stanton, 1980 citado en La Vigne, Davies y Brazzell 2008) y un mejor resultado en su comportamiento general dentro de la sociedad. A su vez tienen mejor capacidad de adaptación y baja probabilidad de intergeneracionalidad (Edin, Nelson, and Paranal 2004; Klein, Bartholomew, and Hibbert 2002; La Vigne et al. 2005 citado en La Vigne, Davies y Brazzell 2008).

Por otro lado, se le ha hecho poco hincapié a cómo las madres se ven afectadas cuando están privadas de libertad y lejos de sus hijos. Snyder, Carlo y Mullins (2001) investigaron cómo los programas de visitas de hijos a madres privadas de libertad así como también clases para enseñar estrategias y competencias parentales pueden mejorar las relaciones entre las mujeres privadas de libertad y sus hijos. Se realizaron diversas entrevistas a las participantes de un programa de visitas y cursos de competencias parentales (MCVP). El marco de la investigación fue realizada dentro de una perspectiva feminista. Se tomaron medidas para reducir al mínimo la diferencia de poder entre las investigadoras y las participantes. A pesar de que había un formato para realizar las entrevistas, las mujeres tenían cierto control sobre el orden y la dirección donde apuntaban las preguntas. Para la recopilación de datos, se realizaron 58 entrevistas personales con madres encarceladas. Participaron 31 de las 36 participantes del programa MCVP y 27 de 36 mujeres en lista de espera para entrar al programa. Rango etario 20 a 46. Asociadas a las 58 mujeres, hubieron 108 niños que estaban recibiendo visitas MCVP simultáneamente. Las investigadoras explicaron que fueron invitadas por el MCVP y que el estudio no era pagado.

Para efectos del estudio, mujeres participaron en un programa de visita infantil especializado y fueron entrevistadas para obtener la percepción de sus relaciones con sus hijos y de qué manera el programa había afectado o beneficiado este vínculo. Mujeres que no estaban en el programa participaron como grupo de comparación. Las mismas también fueron interrogadas sobre sus relaciones con sus hijos. Para examinar temas de crianza y las necesidades de las mujeres, las preguntas de las entrevistas se dirigieron a : (1) los medios y la frecuencia de comunicación entre las madres y sus hijos, (2) evaluación de las mujeres de la calidad de las relaciones con sus hijos, (3) sus percepciones sobre los efectos de su privación de libertad en sus hijos, (4) sus evaluaciones de cómo el programa MCVP les ayudó con sus hijos, y (5) de sus planes posteriores a la liberación. Pruebas de Chi-cuadrado se llevaron a cabo para determinar si había o no alguna relación estadísticamente significativa. Cuando se compararon los dos grupos de mujeres, se encontró una asociación moderada entre la participación en el MCVP y la frecuencia de cartas y llamadas telefónicas de los niños. Se observó que las madres MCVP reportaron tener más contacto telefónico con sus hijos que las mujeres no MCVP.

Snyder, Carlo y Mullins (2001) sugieren que las madres responden de manera positiva a los esfuerzos institucionales para mantener el contacto con sus hijos. Se encontró que los programas de visitas permiten una comunicación más frecuente entre las madres y sus hijos. Estos hallazgos sugieren que este tipo de programa tiene algún tipo de efecto positivo para las madres privadas de libertad, sus familias y al mismo tiempo un método de prevención de la reincidencia.

Sin embargo, no todo el mundo cree que los niños deben visitar a sus padres privados de libertad. Hay miembros del público en general, y profesionales de los servicios, incluso social, que creen que los niños no deben visitar a sus padres encarcelados porque las condiciones de detención de visita son demasiado traumáticas. Otros creen que exponer a los niños a la vida en prisión normaliza la experiencia de la cárcel y anima a los niños a pensar que es aceptable cometer delitos y se convierten en delinuentes ellos mismos. Algunas personas temen que una mayor exposición a sus padres criminales aumenta las posibilidades de que los niños de aprendan y practiquen un estilo de vida criminal. Mientras que otros simplemente creen que la incapacidad para ver a sus hijos debe ser parte de la condena para los padres.

No hay ningún estudio publicado sobre el impacto que estas visitas tienen sobre la delincuencia de los niños o de sus inclinaciones criminales más adelante en la vida, pero hay pocos estudios que proporcionan algunos datos sobre el impacto a corto plazo de la visita. La información proporcionada por estos estudios presentan diferentes puntos de vista sobre cómo afecta a los niños los programas de visitantes.

III. INTERVENCIONES REPARATORIAS

Programas de Intervención

El encarcelamiento de padres muestra claros efectos en niños. Sin embargo, se encuentra información limitada en cuanto a servicios que hayan sido comprobados a través de estudios respecto a su efectividad y que ayuden a esta población (Lopez, 2007). La mayoría de los programas e intervenciones reparatorias encontradas fueron en Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Nueva Zelanda (en orden descendente). A continuación, se presenta una sistematización de programas de intervención reparatorias dirigidas a esta población.

I. Amachi Program → El programa de tutores Amachi fue desarrollado para proporcionarles un camino diferente, mediante el establecimiento de la presencia constante de personas caritativas y con buena fe, a niños de padres privados de libertad (Sorock, 2011). Amachi es una asociación que acepta voluntarios de la comunidad, los entrena y crea diadas de manera cuidada con niños con alguno de sus padres privados de libertad con el fin de otorgarles compañía y una persona modelo a quién poder seguir. Se trabaja con mentores quienes acompañan a niños de 4 a 15 años, generalmente se trabaja más con niños entre 8 y 15 con la mayor proporción de 9 a 11. El programa trabaja en conjunto con organizaciones laicas y religiosas para proporcionar tutoría a estos los niños. Las instituciones religiosas trabajan con los proveedores de servicios humanos y de los organismos públicos (en particular las instituciones de la justicia) para identificar a los niños de los los reclusos y hacerlos coincidir con adultos que se necesitados.

“Amachi” es una palabra nigeriana de esperanza del pueblo Ibo, significa "quién sabe sino Dios lo que nos ha traído a través de este niño." El programa Amachi conecta a los niños con modelos de todos los ámbitos de la vida, pero especialmente los de las organizaciones religiosas. Miembros de casas de oración e iglesias son capaces de proporcionar un ambiente seguro y estable para que los niños se conviertan en niños y jóvenes responsables.

II. H.O.P.E. Inc. → Prestan asistencia y *counseling* vocacional a las mujeres previamente encarceladas trasladadas al Departamento Correccional de Illinois quienes buscan volver a sus comunidades. Asimismo, asisten a sus hijos mediante tutorías y actividades especiales.

III. LIFE (Living Interactive Family Education) → Establecido en el 2000 en Missouri, EE.UU. El programa de Educación Familiar para una Vida Interactiva utiliza técnicas de visitas para fomentar y desarrollar una relación fuerte entre padres encarcelados y sus hijos. Tiene como foco principal aumentar el sentimiento de unidad entre reclusos hombres y sus hijos. Fomenta el trabajo en equipo padre-hijo, desarrollo de carácter positivo, estrategias de resolución de conflictos y abuso de sustancias. Se han visto mejoras en la autoestima, salud mental de padres, hijos y sus cuidadores (Miller, 2006).

El programa LIFE fue diseñado para aliviar alguno de los síntomas que repercuten en niños de padres encarcelados al organizar actividades en un ambiente mejorado para recibir visitas. Se realizan actividades de orientación a la juventud y programas de desarrollo familiar en ambientes amigables. Se instala una sala acogedora donde los padres y sus hijos pueden interactuar, recibir contacto físico y compartir sin un oficial presente. Aparte de las visitas de sus hijos los padres asisten a clases de competencias parentales. El programa busca crear padres que sean modelos a seguir y mentores para sus propios hijos. Se ofrecen actividades en un ambiente relajado promoviendo la disminución del estrés del niño, al igual que cursos mensuales para padres en competencias parentales.

En un estudio subvencionado por el *Children, Youth, and Families at Risk (CYFAR)* y el *National Initiative of CSREES-USDA*, Dunn y Arbuckle (2002) documentaron a través de entrevistas los impactos del programa LIFE (living interactive family education). Se realizaron *focus groups* para evaluar la efectividad del programa en Missouri, EEUU.

Entre los impactos positivos del programa LIFE atribuidos por padres: (1) Relaciones más cercanas: se desarrollaron estilos de apego seguro entre padres e hijos, (2) Mejoras en la comunicación: tanto a distancia como personal, (3) Unidad familiar: se creó una sensación de unidad y refuerzo de los valores entre los cuidadores, padres e hijos, (4) Desarrollo de habilidades para la vida: técnicas de liderazgo, empatía y auto-control y (5) Mejor Conducta: los niños mejoraron su conducta y rendimiento académico.

Los padres identificaron 3 tipos de características que llevaron a los resultados positivos de los niños que participaron del programa: ambiente, interacciones constructivas y educación en estrategias parentales a los padres. Como resultados, las reuniones dan a los padres nuevas habilidades para la vida, técnicas de mejor crianza y las herramientas para una mayor comprensión de lo que significa ser padre. Estos cambios conducen a una mejor comunicación y una mejora general en las relaciones entre padres e hijos. Se recomienda mejorar los lugares de visitas en las cárceles para que haya un ambiente cómodo para desarrollar la interacción entre padres y sus hijos. En entrevistas de seguimiento, los padres comunicaron que sus hijos se beneficiaron del ambiente relajado el cual fue propicio para establecer mayor contacto físico con sus hijos.

En otra evaluación realizada por La Vigne, Davies y Brazzell (2008), se administraron auto-evaluaciones donde los participantes manifestaron mejoras obteniendo relaciones más fuertes entre padres e hijos, más respeto mutuo y mejoras en la vinculación, comunicación, unidad familiar y aprendizaje de habilidades para la vida (por ejemplo, liderazgo, empatía y mantener el autocontrol). Asimismo se mejoró el comportamiento y el rendimiento académico entre los niños luego de haber participado del programa LIFE.

IV. CIP (*Children of Incarcerated Parents*) → El programa para Niños de Padres Encarcelados (CIP), tiene como misión ayudar a promover una relación saludable entre los niños y sus padres privados de libertad. El personal del CIP ha logrado cambios fundamentales en las prácticas de la cárcel, lo que resulta en la disponibilidad de leche materna a los bebés y la expansión del acceso a las visitas de padres encarcelados y sus hijos en San Francisco, EEUU.

Sills (2008), observó la efectividad del CIP luego de dos años de estudio piloto para identificar áreas de mejora. Se evaluó el programa con análisis extensivos de 148 archivos mantenidos por trabajadores sociales entre octubre 2006 y diciembre 2007. La mayor parte de las solicitudes de clientes CIP (padres encarcelados) fueron la petición de más visitas con sus hijos, seguido por solicitudes de vivienda, asistencia en tribunales de familia y ayuda con papeleos legales. Más de la mitad de los clientes solicitaban más visitas de sus seres queridos. Sólo una tercera parte recibió visitas debido, en parte, a los obstáculos de distancia y movilización. La autora sugiere que el programa CIP ha tenido un impacto positivo en los clientes y sus hijos. Mejoras de manejo de casos incluyen un mayor énfasis en la documentación de las actividades de los trabajadores sociales, mejoras en las herramientas de recopilación de datos, y una mejor capacitación para el personal.

V. Big Brothers Big Sisters of America (BBBS) → Un estudio por DuBois y Neville, (1997) examinó las asociaciones entre las características de las relaciones y las atribuciones a beneficios percibidos en 2 programas de tutorías para jóvenes. Voluntarios del programa *Big Sisters/Big Brothers* completaron un cuestionario mensualmente en un periodo de 6 meses y voluntarios universitarios de un curso de pregrado llenaron el cuestionario solamente una vez. Las evaluaciones de los tutores se describió como más cercana cuando había menos contacto con los miembros del staff y los obstáculos del programa. Se reportó que un mayor número de contacto entre los tutores y niños, promovían sentimientos de cercanía y fueron asociados como beneficiosos para la juventud participante.

VI. Mentores de la Mujer → se estableció en 2004 en Victoria, Australia. El grupo objetivo del programa se definió como las mujeres reclusas con escasos recursos sociales y financieros. Aunque en la práctica, está abierto para todas las mujeres recién puestas en libertad (excepto aquellos con una enfermedad mental grave y otras necesidades complejas, o que se considera un riesgo para la seguridad de los mentores). Se busca utilizar el rol de tutorías para asistir a mujeres en la transición de la cárcel de vuelta a la comunidad (Brown, 2010).

VII. Programa Girl Scouts Beyond Bars → Creado en 1992 basado en la teoría del apego. Ha sido replicado en 20 estados de EE.UU. El programa busca fortalecer la autoestima de las niñas y proporciona un ambiente cálido para la interacción entre madre-hija. Formulan actividades como las de una *Girl Scout Troop*: Niñas participan en actividades educacionales cada Sábado de por medio por 2 horas. Entre los temas, se habla de prevención de embarazo en la adolescencia, abuso de sustancias, relaciones, como lidiar con crisis

familiares. El Programa se esfuerza por reducir los problemas de reunificación y el estrés de la separación mediante el apoyo a una relación sana entre las madres encarceladas y sus hijas.

Una evaluación reveló que, aunque casi la mitad de las madres no informaron cambios en los patrones de visita de sus hijas. Sin embargo, se observó que el programa fue el único medio de contacto para el 36% de las madres que no recibían visitas periódicas. Las entrevistas con los cuidadores externos indicaron mejoras percibidas en las hijas por ejemplo: "bienestar emocional, incluyendo menos ira, preocupación, miedo, y conducta menos rebelde (Block y Potthast 1998 citado en La Vigne, 2008).

IV. INTERVENCIONES SEGÚN GRUPO AFECTADO

Menores de Edad

La investigación longitudinal ha producido una gran cantidad de conocimiento sobre factores de predicción de la delincuencia: individual, familiar, social. Sin embargo, casi todos los estudios han comenzado después de que los 5 años de los niños, y poco se sabe acerca de los factores de riesgo anteriores.

En el estudio realizado por Murray, Irving, Farrington, Colman & Bloxson (2010) se efectuaron mediciones de un estudio longitudinal evaluando factores de riesgo en Inglaterra. Utilizando el *British Cohort Study* de 1.970 británicos, se midieron las características socioeconómicas de los registros médicos, entrevistas con los padres, y evaluaciones de los niños al nacer y la edad de 5 años. A los 10 años de los niños, los padres reportaron problemas de conducta, y condenas penales fueron reportadas a los 30-34. Tal como se mencionó anteriormente, entre los factores de riesgo infantil se observó: hiperactividad, problemas de internalización, pérdida de sus padres, baja estimulación cognitiva, depresión maternal, madre adolescente y madre soltera, familia de tamaño grande, depravación social, poca educación parental y casa pobre concurrida o apiñada. Dichos problemas psicológicos pueden causar repercusiones en la edad adulta y son factores influyentes para el desarrollo del niño. De manera que, se encontró que los factores de riesgo psicosocial anticipados (hasta 5 años de edad) se asociaron con los problemas de conducta y de condena penal.

En otro estudio por Johnson y Waldfogel (2002), se analizaron los acuerdos de vivienda de los niños del estudio de 1997 de los reclusos en el Estado y Federal de Instituciones Correccionales (EE.UU. Departamento de Justicia, Oficina de Estadísticas Judiciales) con el fin de evaluar los factores de riesgo para niños de padres encarcelados de ser criados en hogares. Los padres seleccionados para participar en el estudio debían tener al menos un hijo menor de 18. La muestra contó de 6.870 padres y 2.047 madres que fueron encarceladas en 1997. Los autores definieron los factores de riesgo como sigue a continuación: 1) baja escolaridad de los padres (menos de 4° medio), 2) abuso de sustancia de los padres, 3) problema mental o emocional de los padres, 4) bajo nivel socioeconómico, 5) madre o padre quién había sido abusado sexualmente o físicamente, 7) padres que vivieron en algún minuto en hogares cuando chicos y 8) padres que tenían a sus propios padres en cárcel cuando chicos. Entre los resultados se encontraron que, niños que presentan más cantidad de riesgos son más propensos a vivir en hogares. Una mayor cantidad de niños de raza negra están en viviendas sin sus padres en comparación a niños de raza blanca. Es más posible que familias con mayor cantidad de niños tengan a sus hijos al cuidado de otras personas (como abuela, tía, etc.). Las madres que habían sido abusadas y que no habían completado la educación media se asociaron con tener hijos viviendo en hogares. Una madre que vivió en un hogar cuando chica aumenta el doble las probabilidades que sus hijos sean cuidados en hogares durante el transcurso de su encarcelación. Los autores concluyeron que, tener un padre que ha sido encarcelado previamente duplica las probabilidades de que sus hijos vivan en otras circunstancias que no sean con sus familias. Johnson y Waldfogel (2002) indican que a medida que los factores de riesgo incrementan, mayor probabilidad de que los niños sean ingresados a hogares o centros de adopción. Se puede concluir que, niños de padres encarcelados que están en estas circunstancias son un grupo de alto riesgo. Exactamente cuántas familias se ven afectadas por el acto de adopción no está claro. La mayoría de los niños de los presos hombres viven con sus madres, y la mayoría de los hijos de mujeres encarceladas se quedan con otros parientes. El número de estos niños es probable que

continúe creciendo: En la última década, la guerra contra las drogas y el endurecimiento de las leyes de sentencia han puesto madres cada vez más tras las rejas. De 1989 a 1999, el número de reclusas en una prisión federal saltó de cerca de 40.000 a casi 91.000. Aproximadamente el 70 por ciento de ese total eran madres, y la mayoría eran solteras. En base a esos números, se estima que varios miles de mujeres se les han quitado sus derechos parentales como consecuencia de delitos relativamente menores (Johnson-Peterkin, 2003).

Diferencias de género y raza

La encarcelación masiva ha tenido un impacto significativo y duradero en la sociedad estadounidense, y en particular en las comunidades de “color” o raza negra. En la actualidad existe una conciencia creciente de que no solo los padres que van a la cárcel sufren las consecuencias, los hijos de padres encarcelados a menudo pierden el contacto con sus padres y las visitas son poco comunes en la mayoría de los casos. Los niños de padres encarcelados son más propensos a abandonar la escuela, participar en la delincuencia, y, posteriormente, ser encarcelados ellos mismos (Dallaire, 2007).

Históricamente, los hombres han sido encarcelados a un ritmo mucho mayor que las mujeres. Como resultado, el reingreso y los programas de reinserción se han centrado principalmente en las necesidades de los hombres. El *Acta de Segunda Oportunidad* de 2007 autorizó la financiación de programas de reinserción delincuente y la investigación en poblaciones especiales, incluyendo la importancia sobre las mujeres y los padres para identificar las diferencias de género para mejorar los esfuerzos de rehabilitación de delincuentes para la reintegración exitosa. Este esta sección se revisa la literatura sobre la demografía delincuente, estadísticas de encarcelamiento, las barreras de las estrategias de reinserción, tanto individuales como sociales, estructurales, y con perspectiva de género y propone recomendaciones de políticas y programas. Se sugiere que el reconocimiento de las necesidades y las tendencias para hombres y mujeres se traducirá en intervenciones más eficaces, durante el encarcelamiento, así como durante el proceso de reingreso y la reintegración.

Las tasas de encarcelamiento difieren significativamente por género, raza y edad. Los jóvenes de color, sobre todo los hombres de la raza negra, tienen las tasas más altas. En 2006, 1 de cada 15 hombres de la raza negra mayores de 18 años estaban entre rejas. Asimismo, se ha visto que los hombres son más propensos a ser encarcelados por crímenes violentos, mientras que los crímenes de las mujeres son generalmente por las drogas o relacionados con propiedad privada, aunque la proporción de mujeres encarceladas por delitos violentos ha aumentado (Harrison y Beck, 2006 citado en Spjeldnes, y Goodkind, 2009).

Los problemas de salud mental están altamente relacionados con el abuso de sustancias. Alrededor del 75% de las mujeres reclusas con diagnósticos de salud mental también tienen trastornos de abuso de sustancias (Bloom et al., 2003). Las mujeres privadas de libertad en comparación con los hombres tienen una prevalencia del 34% más alto de VIH = SIDA (Maruschak, 2008). Cada año, aproximadamente 11.000 a 17.000 delincuentes con SIDA vuelva a introducir sus comunidades (Ehrman, 2002 citado en Spjeldnes, y Goodkind, 2009). Durante su encarcelamiento, el 90% de los padres en las prisiones estatales reportaron que al menos uno de sus hijos vivían con la madre, mientras que sólo el 28% de las madres en las prisiones estatales reportaron que al menos uno de sus hijos vivían con los padres. Cincuenta y tres por ciento de estas madres informaron de que sus hijos estaban en el cuidado de los abuelos de los niños, el 26% vivía con otros parientes. El sesenta por ciento de las madres del estado encarcelados informó contacto semanal por correo o teléfono con sus hijos frente al 40% de los padres. Sin embargo, el 57% de los padres y el 54% de las madres no informaron las visitas del niño desde que fue encarcelado, situación que probablemente se relaciona con el hecho de que el 60% de estos padres reportaron haber sido detenido en una prisión situada a más de 100 millas de su hogar.

En 2007 habían 1,7 millones de niños en Estados Unidos con sus padres en la cárcel, más del 70% de los cuales eran niños de raza negra. Los niños de padres encarcelados viven en una variedad de circunstancias. Algunos estaban previamente en los hogares de las familias con dos padres, donde el padre no encarcelado puede asumir la responsabilidad primaria para los niños. Muchos niños, especialmente en los casos de encarcelamiento de las mujeres, se encontraban en hogares monoparentales y luego al cuidado de un abuelo u otro familiar, si no en hogares o centros especiales. Y en algunos casos, debido al abuso de sustancias y otros factores, no había vivido con sus hijos o no proporciona un entorno seguro para ellos. Tras salir de prisión los padres y los niños se enfrentan a desafíos en la reunificación de sus familias. Los padres tienen que hacer frente a la dificultad de encontrar empleo y vivienda estable a la vez que restablecer una relación con sus hijos.

Existe evidencia de que el encarcelamiento materno puede ser más perjudicial para un niño que el encarcelamiento paterno, que se traduce en más niños que ahora sufren las consecuencias negativas. El número de mujeres encarceladas ha más que duplicado (122%) de 29.500 en 1991 a 65.600 en 2007 (Schirmer, Nellis y Mauer, 2009). El efecto de la encarcelación de los padres sobre los niños está relacionada con una serie de factores, incluyendo si el niño vivía con el padre, si la unidad familiar era uno de los padres o ambos padres del hogar, si el padre era la única fuente de ingresos, la edad del niño, y la red de apoyo alrededor. Si bien los efectos pueden variar entre los niños, las consecuencias del encarcelamiento de un padre de un niño son de larga duración y deben tenerse en cuenta al analizar las consecuencias de una población carcelaria en expansión. Aunque los padres tienen muchas más probabilidades de ser encarcelados, el impacto en los niños tiende a ser mayor cuando es su madre quien se encuentra encarcelada. La mayoría de las madres (64%) son los cuidadores primarios de sus hijos en el momento de su detención (Bureau of Justice, 2000 citado en Schirmer, Nellis y Mauer, 2009).

En una revisión de la literatura, Clopton & East (2008) hallaron cambios que sufren los niños cuando uno de sus padres está encarcelado. Se encontró que los niños de madres involucradas el sistema judicial estaban significativamente más propensos a cambiar de hogares una vez por año en un periodo de 5 años (Phillips et al., 2006). Los familiares no están preparados para asumir el cuidado de los niños dejados por sus padres encarcelados. Los nuevos cuidadores experimentan instancias de estrés y no saben como lidiar con sus propias emociones al igual que las conductas de externalización manifestadas por los niños (Nesmith y Ruhland, 2008 citado en Clopton & East, 2008).

Interesada en evaluar las necesidades de las familias con individuos presos, según la percepción del infractor, Kazura (2001) llevó a cabo un estudio exploratorio con el objetivo de determinar las preocupaciones y problemas de la crianza en familias con un miembro privado de libertad. El centro de corrección utilizado para este estudio cuenta con un programa Estado del Arte establecido en 1993. La mayoría de los infractores atendidos por este servicio han cometido delitos relacionados con drogas y / o consumo de alcohol. Este servicio ofrece: 1) una comunidad terapéutica para tratar el abuso de sustancias y (2) un programa escolar de formación profesional para ayudar a los internos en sus necesidades de educación y empleo. Sin embargo, el programa ignora las necesidades familiares de los internos. De hecho el programa prohíbe contacto con familiares durante los primeros 60 días, salvo a través de cartas. Luego de los 60 días reciben visitas 1 vez cada fin de semana. Es decir, 4 visitas al mes. De los cuestionarios entregados participaron 99 hombres y 37 mujeres. Las madres mostraron mayor interés que los hombres por aprender técnicas parentales y en los efectos del desarrollo dados por la separación hacia los niños. Ambos, madres y padres reportaron interés en técnicas para disminuir el estrés, tristeza y sentimientos de abandono de sus hijos. Estos resultados sugieren una disposición a informarse y aprender nuevas habilidades parentales con el fin en común de ofrecerle una mejor vida a sus hijos en ambos padres y padres a pesar de que los intereses fueron distintos.

Intervenciones en mujeres

Se ha asumido en estudios, que las mujeres sienten las penas del encarcelamiento más gravemente que los hombres dada la dificultad de estar separados de sus familiares y su hijos (Pollack-Byrne, 1990 citado en Collica, 2010). Las mujeres son más propensas a participar en redes de apoyo en la cárcel (Jiang y Winfree Jr., 2006 citado en Collica, 2010). En comparación a hombres encarcelados, las mujeres reciben menos visitas de sus hijos. Esto puede darse ya que las mujeres son las que típicamente vienen a visitar a sus maridos y de pasada traen a sus hijos. Cuando la madre es encarcelada otra persona que no es el padre, debe tomar el cargo y se le podría hacer más difícil visitar. Amistades, tan siquiera conocidos, pueden proveer de cierto nivel de apoyo necesario en la ausencia de una unidad biológica para estas madres (Severance, 2005 citado en Collica, 2010). Redes de apoyo prosociales y un nivel de elevado "capital social" son esenciales para la reintegración de las mujeres que han hecho ofensas (Reisig et al., 2002 citado en Collica, 2010).

Tanto los hombres como las mujeres adoptan roles diferentes en la subcultura de internos para sobrevivir las penas de prisión. Se supone que una razón por la que las mujeres sienten las penas de la prisión con más dureza que los hombres se debe a la dificultad de ser separadas de sus familias y sus hijos. Para aliviar los dolores de la separación, las reclusas re-crean a su familia perdida en la cárcel. Trabajos recientes han encontrado que la naturaleza de la re-emergencia de la pseudo "familia" en la cárcel de mujeres de Estados Unidos puede estar evolucionando, y

en consecuencia, disminuyendo en importancia. Dado que una de las asociaciones de la cárcel puede afectar el ajuste institucional, que es asociado con una red de apoyo social que puede impedir que los períodos de desajuste. Este un estudio exploratorio, basado en las narraciones de 49 mujeres delincuentes, examinó los efectos de dos programas de VIH en las prisiones de Nueva York y su capacidad única para ayudar a estas mujeres delincuentes frente a las penas de encarcelamiento. La intervención para madres privadas de libertad en la cual se crean tipos de pseudo-familias en las cárceles y busca generar empatía y apoyo entre pares. Se encontró que aquellas mujeres que participaron en el programa creaban redes de pseudo-familias para apoyarse entre sí y una vez puestas en libertad, esta comunidad continúa fuera de los muros de la prisión. Collica (2010) encontró que estos programas proporcionan el liderazgo, apoyo y orientación para mujeres delincuentes, y no sólo creó un ambiente pro-social, pero de moda de toda una comunidad. Esta comunidad continúa fuera de los muros de la prisión, a condición de la mujer con el apoyo emocional, y, posteriormente, dio lugar a mayores niveles de éxito institucional y posteriores a la liberación. El uso de los programas de la relación de pares en el contexto de cárceles ayuda a crear una alternativa positiva, tradicionalmente orientada a la familia y es importante para las iniciativas de rehabilitación y reinserción.

En comparación a padres, las madres privadas de libertad son más propensas de haber vivido con sus hijos antes de la detención. En el mayor de los casos ellas han sido las únicas cuidadora y responsables financieramente del sus hijos (Mumola, 2000 citado en Tuerk y Loper, 2006). Consecuentemente, los niños de madres privadas de libertad experimentan sentimientos de abandono y, a su vez, las madres síntomas depresivos por haber dejado a sus hijos de lado. Se ha encontrado que las redes de apoyo prosociales y un nivel de elevado de "capital social" son esenciales para la reintegración de las mujeres que han cometido ofensas (Reisig et al., 2002 citado en Collica, 2010).

En un estudio por Kissman y Torres (2004), se describe un programa piloto destinado a la prevención de recaídas de abuso de sustancias en 30 de madres privadas de libertad. Quince madres participaron en cada uno de dos grupos de apoyo mutuo dirigidos hacia el fortalecimiento de habilidades de afrontamiento para reducir las tasas de recaída. Intervenciones grupales cognitivo-conductuales fueron diseñadas para fortalecer la resolución de conflictos, comunicación, manejo de la ira, y habilidades parentales. Datos cualitativos fueron recogidos durante las sesiones grupales para establecer algunos de los efectos positivos de las interacciones del grupo en el afrontamiento comportamientos.. El tema extraído de los datos de los participantes en sesiones grupales indicó que la función de apoyo de los grupos parece ser más beneficiosa cuando la contención de los sentimientos negativos son acogidos por sus miembros. Se le denominó el poder curativo de apoyo mutuo. De manera que se vio que, el apoyo mutuo proporcionado por los miembros del grupo ayudó a curar el sentimiento de alienación y los conflictos asociados con experiencias pasadas. El estudio sugiere que, el alto costo del encarcelamiento de las madres puede ser evaluado tanto en términos de gasto público y el bienestar de la familia. Los niños que necesitan de servicios de adopción están aumentando.

Un estudio realizado por Poehlmann (2005b), evaluó los impactos de separación en madres privadas de libertad. Se creó una medición RDTI (*Relationship disconnection-trauma Index*) para efectos de este estudio. CES-D para evaluar depresión en una escala Likert de 4 secciones para medir situaciones y sus experiencias (de "raramente" a "la mayoría de las veces) IFFI medición de auto-reporte acerca del afecto interpersonal que muestra patrones de relación. Se realizaron entrevistas semi-estructuradas con bases de la *Grounded Theory* y luego análisis cuantitativos para la sustentación de dichas entrevistas. Entre las participantes, 98 mujeres de una cárcel de seguridad media en EEUU con los siguientes criterios: al menos un hijo de 2 a 7 años, ella era la única cuidadora antes del encarcelamiento, la madre mantenía los derechos sobre el niño, el niño no había sido llevado a un hogar.

El análisis cualitativo reveló que la mayoría de las madres experimentaron una angustia intensa cuando inicialmente separado de sus hijos, aunque muchas mujeres veían la situación de una manera más equilibrada. Resultados cuantitativos indican que menos visitas de los niños y las primeras experiencias de relación de desconexión y el trauma se asociaron con niveles elevados de síntomas depresivos maternos. Relaciones madre-hijo fueron más positivas cuando las madres tenían teléfono de contacto más frecuente con los niños mayores. Por otra parte, las relaciones entre madre y cuidador eran más conflictivas cuando había un menor contacto entre las madres y sus hijos. Los resultados destacan la necesidad de servicios de salud mental de las mujeres encarceladas y sugieren que las intervenciones dirigidas a establecer lazos entre las madres encarceladas y sus hijos considerando la calidad de la relación madre-cuidador. Se vio que, las desconexiones de relación temprana, la pérdida y el trauma se asociaron con niveles elevados de síntomas maternos. Sin embargo, incluso después de controlar el trauma temprano y

desconexiones de la relación, se vio que el contacto cara a cara menos frecuente con los niños durante el encarcelamiento materno se asoció con los síntomas depresivos en las madres, destacando la importancia de los procesos para el bienestar psicológico de las mismas. Los resultados de este estudio subrayan la necesidad de los servicios de salud mental en las cárceles de mujeres, especialmente para aquellas que han experimentado traumas y reciben pocas visitas de sus hijos.

Relaciones concurrentes entre el contacto con los niños, la percepción de las relaciones familiares, las primeras experiencias desconexión relacional deben ser prevenidas para evitar el trauma en el niño. Una y otra vez se ha visto que las madres que han participado en el programa donde las madres privadas de libertad viven con sus recién nacidos durante su encarcelamiento, han demostrado una disminución en la tasa de reincidencia (Carlson, 2001 citado en Tuerk y Loper, 2006).

Programas para Padres

En la actualidad, los hombres regresando a la vida familiar después de experiencia en la cárcel va en cifras récord. El ritmo acelerado de encarcelamiento en los EE.UU. están contribuyendo a la tensa presupuestos federales y estatales y la vida familiar disociada en las comunidades de todo el país. La mayoría de los programas de reingreso prisión se centran exclusivamente en la colocación y tratamiento de drogas (Petersilia, 2003 citado en Day et al., 2005). En los EE.UU. se estima que 1,5 millones de niños tienen al menos uno de los padres en la cárcel: en el 94 por ciento de estos casos, el detenido es el padre (Petersilia, 2003 citado en Day et al., 2005).

Además, cada año cerca de 600.000 hombres son dados en libertad, y muchos se volverán a conectar (o intento de volver a conectar) con sus cónyuges, ex cónyuges, y sus hijos (Travis y Wahl, 2005 citado en Day et al., 2005). Sabemos muy poco sobre cómo los hombres se reciben de nuevo en la vida familiar. Familias se enfrentan a otros problemas. Cuando los hombres regresan de la cárcel, que pueden transportar y transmitir enfermedades infecciosas como la hepatitis C, la tuberculosis y el VIH / SIDA. Este fenómeno de "encarcelamientos masivos", es uno de los cambios más sorprendentes en la cultura de EE.UU. en los últimos 25 años (Tonry y Petersilia, 1999; Pattillio, Weiman, y Western, 2004 citado en Day et al., 2005).

Se ha propuesto que una re-entrada exitosa en la vida familiar pueden influir positivamente en las tasas de nueva detención. Sin embargo, se encuentra escasa investigación sobre los aspectos familiares de la prisión, el reingreso, y nueva detención del ciclo. Un estudio por Day et al. (2005) realizó un piloto que examina un intento metodológico para obtener datos de los hombres en la cárcel a punto de ser liberados y sus parejas. Dicho estudio trató de examinar las creencias y actitudes de los padres encarcelados que estaban a punto de ser liberados y regresar a la vida familiar. Los participantes fueron 52 reclusos con edad media de 29,6 los cuales fueron entrevistados. De aquellos que participaron, 28 indicaron que tenían un hijo con una madre, 11 dijeron que eran el padre de 2 niños con una sola madre y 11 indicaron que eran el padre de más de 2 niños. 51 (72%) indicó que esta era su segunda vez en prisión. Entre las preguntas estaban la frecuencia de contacto con sus hijos y esposas, relación con ellos antes del encarcelamiento, preguntas de la percepción hacia ellos mismos y sus hijos, etc.

Treinta de estos hombres alegaron que eran un padre promedio (o mejor) antes de ir a la cárcel. Quince dijo que ellos eran mejores que la media o "un padre muy bueno." Su respuesta a la evaluación de sí mismos como padres cayó colectivamente desde que entraron a la cárcel. La mayoría (20) dijo que debieron estar más conectados con sus hijos. Muchos de estos padres se lamentó por la pérdida de relaciones con sus seres queridos. Veinte y nueve, dijo que incluso durante su encarcelamiento sus hijos querían estar cerca de ellos. 33 informaron que habían recibido visitas de su cónyuge o pareja durante su estancia en la cárcel. Veintitrés por ciento indicó que recibieron visitas frecuentes (una vez al mes o semana). Algunos dijeron que se habían contactado con miembros de sus familias en la cárcel. Sin embargo, el 41 por ciento de estos hombres dijeron que no tenían casi contacto telefónico con sus cónyuges o parejas (una o dos veces al año). Los resultados muestran que las ideas de los hombres sobre sus relaciones con sus cónyuges e hijos puede ser poco realista, ambigua y poco clara lo cual denomina un bajo índice de éxito en el mundo "real" luego de salir de la cárcel.

Harrison (1997) examinó los efectos de programas de educación para padres encarcelados en cuanto a actitudes y habilidades desarrolladas en una población de padres privados de libertad y la percepción de sí mismos de sus hijos Participaron 30 hombres privados de libertad (rango etario e 20-46) del *Correctional Center Jackie Brannon* en Oklahoma y sus hijos (con edades entre 8-17). Los reclusos fueron seleccionados de forma

aleatoria a un grupo experimental y otro control para conformar dos grupos similitudes en media de edad, número de años de educación, número de hijos y cantidad de tiempo expuestos a sus niños antes de ser encarcelados. Los reclusos fueron medidos antes y después del tratamiento a través del cuestionario Adult-Adolescent Parenting Inventory (AAPi) y el Self-Esteem Index (ISE). A los niños se les administró el Perception Profile for Children o el Self-perception Profile for Adolescents dependiendo de la edad. Participantes en el grupo experimental completaron un programa de 6 semanas en el cual se incluyó entrenamiento de habilidades parentales y entrenamiento para el manejo de conductas negativas. El grupo control participó en un programa de 6 semanas que incluía solamente ver videos relacionados con familias y discutiendo la temática de los mismos.

Consecuentemente, se administraron dos cuestionarios a los padres: AAPi (Bavolek, 1984) & ISE (Hudson, 1982) y uno a los niños (Perfil de percepción uno para niños menores de 13 y otros para adolescentes). El grupo experimental recibió entrenamiento de 6 semanas (2 horas y 30 minutos, 3 veces por semana = un total de 12 sesiones) para el manejo de conductas negativas y educación en como ser un buen padre. El grupo control no recibió ningún entrenamiento, tan solo observó videos de familias (no se indica la frecuencia). Las escalas evaluadas del AAPi indicaron que el tratamiento recibido por el grupo experimental fue más eficaz que el recibido por el grupo control. Se realizaron ANOVA de medidas repetidas para evaluar la efectividad de los tratamientos. Se encontró que la educación a los padres mejoró las actitudes de los reclusos sobre ser un buen padre pero no se vieron cambios significativos respecto a las percepciones de los niños. Se encontraron interacciones significativas entre tiempo e intervención. Es decir, el entrenamiento de padres mejoró las actitudes hacia la crianza de sus hijos. No se encontraron interacciones significativas respecto al ISE, es decir, no hubieron cambios en la auto-estima de los reclusos al finalizar el entrenamiento. Asimismo las percepciones de los hijos no mostraron resultados significativos.

Los reclusos fueron medidos antes y después del tratamiento. Aunque no se observaron cambios en la percepción de los hijos ya que no frecuentaban visitas, los resultados de este estudio sugieren que padres encarcelados que participan en este tipo de programas, adquieren actitudes positivas en información que puede prepararlos para las dificultades al criar a sus hijos. El hecho de que las percepciones de los niños no cambiaron pre y post entrenamiento se puede deber al hecho que no visitaban frecuentemente a sus padres como para lograr una perspectiva. Resultados de este estudio sugieren que padres encarcelados que participan en este tipo de programas, adquieren actitudes positivas en información que puede prepararlos para las dificultades al criar a sus hijos.

Los investigadores consideran que el movimiento de crear "padres responsables" y programas para asistir a niños de padres privados de libertad es relativamente nuevo por tanto hay un número limitado de programas con estudios empíricos de su efectividad en Estados Unidos. Es posible que dicho sea la razón por la cual la investigación de estos programas aun es escasa. Los autores recomiendan la utilización de los criterios considerados como "modelo" para la elaboración de nuevos programas.

El encarcelamiento paterno y la reintegración puede tener importantes consecuencias colaterales en la familia y en la comunidad. Existe muy poca información acerca de padres encarcelados y sus hijos. Esta falta de información demográfica dificulta la intervención, la política y el desarrollo de los programas. El encarcelamiento puede ser una oportunidad para las intervenciones en la lucha contra la delincuencia incorporando a toda la familia con el fin de reducir el riesgo de que el niño involucrado en un crimen a futuro.

En un estudio realizado en Canadá por Withers y Folsom (2007) tuvo como propósito proporcionar un análisis de la situación de los padres de una muestra de hombres privados de libertad por el gobierno federal de Canadá y de examinar la forma de vida antes de la encarcelación de los padres y el alcance de su contacto con sus hijos después de la encarcelación. Los participantes fueron 534 condenados por el gobierno federal de sexo masculino y que fueron sometidos a la orientación para el sistema federal penitenciario en la Unidad de Evaluación Millhaven entre agosto de 2003 y enero de 2004. Los participantes completaron un cuestionario de autoinforme de 52 ítems sobre la demografía de la familia, la actividad criminal, de drogas y / o consumo de alcohol, situación financiera y educativa, y el contacto entre padres e hijos durante el encarcelamiento. También hubo se preguntó por las actividades delictivas de sus hijos a fin de examinar la actividad criminal entre las generaciones.

El estudio encontró que 31,6% de los participantes eran padres de custodia, (es decir, los padres que vivían con sus hijos en el momento de su detención), mientras que 21,2% eran padres sin custodia (es decir, había niños con los que no vivían). De los padres la custodia, el 8,0% también tuvo otros hijos que no vivían con ellos. El resto de los participantes (47,2%) no eran padres o no tienen hijos menores de 18 años.

Los resultados mostraron que en la mayoría de los casos, la madre era el único cuidador de los niños, independientemente de que el padre se encontrara privado de libertad o no. Aproximadamente una cuarta parte de los padres informaron que no tenían contacto telefónico o por correo con sus hijos desde su encarcelamiento. Además, el 38,7% de todos los padres informaron que no tenían visitas de sus hijos. En cuanto a las características de los padres encarcelados, los resultados mostraron que los padres sin custodia tenían más problemas con el consumo de drogas, participaban en actividades criminales bajo la influencia de sustancias, y en general participaban de más actividades criminales. Curiosamente, los padres con custodia no tuvieron diferencias sobre estas variables.

En total, de los padres encarcelados había 595 niños. La extrapolación de estos datos, se estima que hay 357.604 niños canadienses afectados por el encarcelamiento paterno, o el 4,6% de la población canadiense total de personas que tienen 19 años de edad o menos. Además, el 9% de los padres tenían al menos un niño menor de 18 años que estaba en conflicto con la ley. Mediante la extrapolación de estos datos, estimamos que los hijos de padres condenados por el gobierno federal son de 2 a 4 veces más probabilidades de estar en conflicto con la ley que los niños canadienses en general. Se concluyó que el encarcelamiento paterno es sólo uno de una serie de acontecimientos vitales negativas que repercuten en la vida del hijo de un padre encarcelado. Las intervenciones dirigidas a los factores familiares, tales como capacitación de los padres puede tener importantes aspectos positivos de prevención de la delincuencia no sólo por el padre encarcelado, sino también para el niño.

Hijos de padres en libertad condicional

Se ha escrito mucho acerca de los niños con padres en la cárcel sin embargo, se conoce muy poco respecto a hijos de padres en libertad condicional. El presente estudio busca llenar el vacío de información y crear conciencia de la falta de servicios de salud mental en esta población. Un estudio por Phillips y Dettlaff (2009), encontró que los hijos de padres en libertad condicional eran más propensos a tener cuidadores que habían tenido abuso de sustancias (45% de los niños de padres en libertad condicional frente al 10% de los niños padres que nunca habían sido detenidos) o problemas de salud mental (30% vs 24%), y que estaban siendo víctimas de violencia doméstica (39% vs 26%). También era más probable estuviesen viviendo en la pobreza extrema (36% vs 24%).

Otro estudio realizado por Phillips, Venema, y Roque, (2010) exploró la necesidad insatisfecha de servicios de salud mental entre los niños con los padres en libertad condicional. Un grupo de 77 profesionales proporcionó información sobre 170 niños. Información acerca de la necesidad de los niños para los servicios de salud mental se basa en el *Child Behavior Checklist* y la información sobre la recepción de los niños en los servicios de salud mental con el *Child and Adolescent Service Assessment*. Para las mediciones se utilizaron los cuestionarios: *Children's Current Living Situation*, *Children's Emotional and Behavioral Problems (CBCL)*, *Child Behavior Checklist* y *Child and Adolescent Service Assessment (CASA)* para evaluar el uso de servicios de salud mental.

La mayoría de los participantes en el presente estudio fueron hombres (70%), Raza negra (79%) y mayores a 30 (78%). Basada en la información dada por los participantes, la mitad de ellos había sido arrestado más de 5 veces y la otra mitad había ido a prisión (N= 77). Los individuos tenían derecho a participar en el estudio si tenían niños de 1 a 18 y si vivían con los niños al menos el 50% del tiempo en los tres meses anteriores a la detención con miras a su referencia actual por orden judicial a la agencia. Los 77 participantes tenían entre 1 y 8 hijos. Aproximadamente 1 de cada 4 participantes tenían al menos un niño con una necesidad indicada para servicios de salud mental.

Según los resultados del *Child Behavior Checklist* un 29% de los participantes tenía un hijo con un problema de conducta o trastorno emocional clínicamente significativo. Un 20% de los niños experimentaron problemas de externalización y 17% de internalización. Reactividad emocional fue el síntoma más comúnmente identificado. Asimismo, se examinaron la prevalencia de los problemas individuales. Los cinco problemas más comúnmente reportados en este nivel de gravedad de los 48 niños de 1 a 5 fueron: (a) que deseen y atención o exigentes (13 niños), (b) no quieren dormir solos (12 niños), (c) no ser capaz de esperar (12 niños), (d) no ser capaz de quedarse quieto (11 niños), y (e) estar molesto por la separación (11 niños). Se vio que 9 de cada 10 personas con niños que necesitaban servicios. Este estudio sugiere que los departamentos de libertad condicional podrían desempeñar un papel importante en la vinculación de los niños en libertad condicional a los servicios de salud mental. Un estudio por Phillips, Leathers y Erkanli (2009) describe los cambios en un período de 36 meses en la vida del hijo de hombres y mujeres en período de prueba que reportaron maltrato. Los datos sobre una muestra nacional representativa de las víctimas se utiliza para examinar el

contacto con libertad vigilada de los padres en el sistema de justicia penal, y los cambios simultáneos en los hogares de sus hijos, la exposición al riesgo, y los problemas emocionales y de comportamiento.

A nivel nacional en EEUU, 1 de cada 20 niños que permanecen en sus casas después de las agencias de investigación de CPS de libertad condicional / son cuidados por los padres (generalmente madres), quienes fueron sentenciados a libertad condicional en el pasado. Dicho artículo analiza los cambios ocurridos en la vida de estos niños durante un período de 3 años. Este estudio utilizó datos de la Encuesta Nacional del Niño y Bienestar del Adolescente (NSCAW) (Dowd et al. 2003). NSCAW es un estudio histórico de una muestra nacional representativa de los niños que fueron objeto del maltrato. Los cuidadores primarios de los niños fueron interrogados sobre las historias de su detención, incluyendo las fechas de las detenciones, arrestos y si el resultado fue de libertad condicional o de pasar tiempo en prisión. La identificación de problemas de salud mental se basó en: las puntuaciones de la escala de salud mental en la encuesta de salud versión corta (SF-12; Ware et al 1995). Se vio que casi todos los padres en libertad condicional (96%) eran hijos de sus madre biológicas. En los 18 meses de seguimiento, el 8% de los cuidadores primarios reportaron haber sido arrestados en los 12 meses anteriores. Se observó que un 12% del niños experimentaron cambios de cuidadores como consecuencia de un cuidador residente encarcelado durante ese intervalo. Asimismo se encontró que los hijos de padres en libertad condicional eran más propensos a reportar abandono que abuso.

Los resultados muestran que 36 meses después de entrar en contacto con el Departamento de Servicios Sociales, aproximadamente el 40% de los niños ya no vivía con sus padres en libertad vigilada. Durante el mismo período, la exposición de los niños a riesgo (es decir, el abuso, los padres de sustancias, enfermedad mental y violencia doméstica) se redujo considerablemente, sin embargo, hubo una tendencia al alza en la prevalencia de problemas emocionales y de comportamiento infantil. Estos problemas en última instancia, disminuyó entre los niños muy pequeños, pero persistió entre los niños en edad escolar primaria. Se requirieron nuevos estudios prospectivos son necesarios para comprender mejor la confluencia de factores que afectan los resultados de los hijos de padres en libertad condicional.

V. GRADO DE EFECTIVIDAD

Existen varios obstáculos acerca la recolección de datos de niños con padres privados de libertad. Esta población se considera “invisible” por varias razones como por ejemplo: El sistema judicial de EE.UU. tradicionalmente no considera las familias de las personas privadas de libertad. Existe poca comunicación entre los centros penitenciarios y centros de trabajo social y agencias de bienestar de niños; escasez de datos recolectados; y las implicancias del estigma relacionado con el encarcelamiento Bouchet (2008).

Cuando un padre es privado de libertad afecta no solo a él como individuo sino también a sus familias en particular a sus hijos. Bronte-Tinkew y colaboradores (2008) se preguntan “¿qué funciona?” e identifican 8 puntos utilizados en programas “modelo.” Es necesario contar con evaluaciones rigurosas para saber si los programas tienen el efecto esperado.

Criterios utilizados para la clasificación de programas efectivos:

- Aquellos que han sido sometidos a evaluación experimental (estudios experimentales controlados con muestras aleatorias).
- Programas sometidos a evaluación por personas externas e independientes y con resultados de acceso público
- Aquellos con una muestra que excedió un N de 30 en ambos grupo control y experimental
- Aquellos que retuvieron al menos 60% de la muestra original en sus análisis
- Obtuvieron cambios positivos medidos en un 10% de mejoras en el cambio
- Tuvieron al menos un resultado con tamaño del efecto substancial y cual fue estadísticamente significativo al nivel 0,05.

8 Características que los investigadores sugieren deben ser encontradas en los programas “modelo”:

1. Otorgan entrenamiento al personal o contrataron personas con experiencia en el trabajo con personas privadas de libertad
2. Utilizaron modelos teóricos de programas
3. Proporcionaron suficiente tiempo para completar la actividades más importantes (al menos 8 semanas)
4. Les enseñaron habilidades importantes para la reintegración y se les entregó oportunidades para practicarlas

5. Se les proporcionó un incentivo para acercarse a sus familias e hijos
6. El desarrollo de las sesiones fue individual o en pequeños grupos
7. Se trataron las necesidades específicas de esta población
8. Otorgaron diversidad de programas y servicios para padres encarcelados

Efectividad de Tutorías en niños y adolescentes

Tutorías para personas que estuvieron en la cárcel y/o sus hijos, es una herramienta cada vez más popular en el floreciente campo de la reinserción del delincuente. Sin embargo, es sorprendente lo poco que se sabe acerca de lo que hace una tutoría efectiva y, de hecho, incluso si puede ser efectiva en el ámbito de la justicia penal (Brown et al., 2010). A pesar de la popularidad de los programas de tutores, éstos no han sido explorados en la literatura empírica. Se conoce muy poco respecto a la efectividad de las tutorías, a pesar de la presencia masiva de las mismas en personas que cometen ofensas. Newburn y Shiner (2005 citado en Brown et al., 2010), examinaron el impacto de la tutoría de jóvenes en exclusión social y la delincuencia.

Una evaluación hecha por Brown y colaboradores (2010) se basa, en primer lugar, en la teoría de desistimiento, intentos por desarrollar una base teórica para el asesoramiento de la práctica con el ex-delincente que identifica los objetivos adecuados para el asesoramiento de la práctica, incluyendo el desarrollo positivo del capital social. La segunda parte del artículo utiliza los datos de la investigación sobre el programa de mujeres de tutoría en Victoria, Australia, para entender cómo funciona una dimensión de clave de “desistimiento” o de desistir al capital social. Esto es reconocido por las mujeres como un dominio necesario y percepciones de las mujeres acerca de las tutorías y la forma en que éstas pueden ofrecer aumento de la conectividad social y de capital. Se busca utilizar el rol de tutorías para asistir a mujeres en la transición de la cárcel de vuelta a la comunidad. El término de tutorías se describe como un recurso que puede llegar a aquellas personas que han sido parte del sistema judicial, que han sido menos problemáticas pero posiblemente más responsivas ante la intervención. La naturaleza de las tutorías incluye el voluntariado de las personas y crea relaciones “normales” ya sean familiares o de amigos que, en muchos casos, duran un largo periodo. Los programas de tutores incluyen tutorías vocacionales, tutorías para adolescentes y sistemas juveniles entre otros. En el presente estudio, nos enfocamos en las tutorías que apuntan al apoyo general social y psicológico.

El programa Mentores de la Mujer se estableció en 2004. El grupo objetivo del programa se definió como las mujeres reclusas con escasos recursos sociales y financieros. Aunque en la práctica, está abierto para todas las mujeres recién puestas en libertad (excepto aquellos con una enfermedad mental grave y otras necesidades complejas, o que se considera un riesgo para la seguridad de los mentores). La evaluación del programa se basó en entrevistas realizadas con 25 aprendices y mentores 26 entre finales de 2005 y principios de 2007. El material presentado en dicho artículo se refiere principalmente a las experiencias de los aprendices. Como resultado se vio que, la respuesta de la comunidad en general fue mucho mayor de lo esperado, lo que sugiere que los programas de tutoría delincuente puede tener un papel importante para romper las barreras de la ignorancia y el miedo que existe entre la comunidad en general y la minoría de sus miembros que van a la cárcel. Cuando las relaciones se establecieron después de la liberación, ambas partes en general, los veían favorablemente y por lo menos algunas de las relaciones persisten durante largos periodos. Aquí se encontró que, si bien podría cambiar de tutoría de jóvenes hacia la inclusión, las ganancias no se traducen directamente en un menor infractor en la sociedad (Brown et al., 2010).

En la búsqueda de si es positivo o no la implementación de tutorías para niños de padres privados en libertad Shlafer, Poehlmann, Coffino y Hanneman (2009) observaron el desarrollo de las relaciones entre tutores y niños menores de 18 y los resultados de las mismas dentro del contexto del programa. Participaron 57 días en las cuales ambas partes completaron cuestionarios de auto-reporte al inicio del proceso y luego mensualmente. Asimismo, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a las figuras de cuidado, el tutor y los niños una vez por mes. Se realizaron 252 entrevistas a tutores, 184 a niños y 184 a cuidadores de los niños. Se codificaron temáticas y axiales para los análisis cualitativos. Para efectos de los análisis cuantitativos, el número de veces en que el niño se juntó con su tutor y duración del programa fue correlacionado. Dicho estudio investigó niños con padres encarcelados que participaron en el programa de mentores. Se exploró el desarrollo de la relación entre

mentores y niños, las diadas y el periodo de terminación. Más de un tercio discontinuó el programa durante los primeros 6 meses de participación. Sin embargo, aquellas diadas que continuaron el proceso prolongado, mostraron menos síntomas de internalización y externalización. Se realizaron entrevistas mensuales con los participantes en las cuales emergieron temáticas respecto a los desafíos encontrados y razones de terminación.

Entre los inconvenientes encontrados fue que más de un tercio de las 57 diadas inscritas en el programa dejaron de participar antes de los 6 meses. Entre las razones de abandono se dieron: conflictos de tiempo, falta de coordinación, sectores de movilidad restringida e incompatibilidades entre niño y tutor. Entrevistas mensuales revelaron constantes transiciones entre familias (cambio de casa, de padres adoptivos y de escuela). Tutores expresaron su insatisfacción respecto a las reacciones de los niños ya que eran vistos como "alguien que le compra cosas materiales," entre las temáticas emergentes. Los autores encontraron que los niños que experimentaban altos factores de riesgos sociodemográficos se juntaban más con sus mentores. Mayor contacto durante los primeros 6 meses se asoció con la disminución de síntomas de externalización evaluados después de completar el periodo de 6 meses. No se encontraron diferencias entre cambios de conducta durante los 6 primeros meses de participación lo cual indica que es un periodo corto para observar cambios. Finalmente, los niños que desarrollaron cercanía con sus mentores y continuaron su participación por un año o más continuaron mejorías en conductas de internalización y externalización. Se encontró que los niños que experimentaban altos factores de riesgos sociodemográficos se juntaban más con sus mentores. Mayor contacto durante los primeros 6 meses se asoció con decrementos en síntomas de externalización evaluados después de completar el periodo de 6 meses. No se encontraron diferencias entre cambios de conducta durante los 6 primeros meses de participación. Finalmente, los niños que desarrollaron cercanía con sus mentores y continuaron su participación por un año o más continuaron mejorías en conductas de internalización y externalización.

Por otro lado, los principios de la *Teoría de la Selección* introducidos anteriormente apuntan al desarrollo de relaciones sociales positivas a través de la implementación de tutorías. Se busca crear apoyo, confianza y aceptación. El programa incluye asesoramiento y *counseling* vocacional individual, identificación de las conductas y sus consecuencias, entrenamiento de habilidades sociales, *rol-playing* y modelos son utilizados para establecer y mantener relaciones positivas. Edwards (2009) considera que la *Teoría de la Selección* es relevante en niños con padres privados de libertad cursando la educación básica (rango etario de 6 a 14 años) en un contexto educacional ya que otorga un modelo teórico que ayuda a comprender y darle forma a las experiencias vividas por estos niños. Asimismo, su implementación es de fácil acceso para entornos escolares. Los niños en situación de riesgo en Estados Unidos son los aproximadamente 7,3 millones que tienen uno o ambos padres en algún tipo de supervisión estatal o federal. Sin una intervención eficaz, el 70 por ciento de estos niños es probable que siga el camino de su padre y termine en la cárcel o prisión. El programa de mentores o tutores *Amachi* fue desarrollado para proporcionarles un camino diferente mediante el establecimiento de la presencia constante de personas caritativas y con buena fe (Sorock, 2011). Su iniciativa parte de ayudar a aquellos que lo necesitan a través de voluntarios. Se les incorpora como miembro de la comunidad y los niños sienten compañía, apoyo y cuentan con un modelo a seguir. De tal manera, salen de los círculos viciosos como son los de las familias delictivas.

"Keystone for the Future Initiative," reúne a 26 programas de tutores de *Big Brothers Big Sisters de Pennsylvania*, el Departamento de Correcciones de PA, y el Rev. Dr. W. Wilson Goode del programa *Amachi* para que coincida con 1.100 niños (7-17 años de edad) de padres privados de libertad con tutores o mentores voluntarios seleccionados y especialmente entrenados. En respuesta a una pregunta sobre el clima financiero actual que rodea las instituciones sin fines de lucro, el Dr. Goode ha aclamado el programa de tutores *Big Brothers Big Sisters (BBBS)* como "una agencia de prevención del delito" que mejora la educación de los niños y mantiene unidas a las familias (Sorock, 2011). Se ha visto como estos programas han cambiado las vidas de miles de niños en los Estados Unidos.

Evans (2009) revisó el programa *DARE to be You* en Nueva Zelanda. El programa se dirige tanto a factores de riesgo y como de protección para la juventud y la sociedad. Al abordar las causas de conductas problemáticas, antisociales y crímenes provocados por la juventud, con el fin de disminuir la tasa de reincidencia (McLaren, 2000 citado en Evans, 2009). El diseño de intervenciones eficaces para los jóvenes en estado de "riesgo" o que se han involucrado en conductas antisociales y han cometido delitos son una preocupación para sus víctimas y sus familias, las personas que trabajan en los alrededores y aquellos que participan en el sistema judicial al igual que los financiadores de programas y los

gobiernos. Igualmente, el diseño de programas que apuntan hacia los factores de protección de manera profiláctica son de gran interés para profesionales de servicios humanos. Por tanto, el programa *DARE to be You* se dirige tanto a factores de riesgo y como de protección. Los autores señalan la importancia de las técnicas de implementación de los programas y cómo estas pueden afectar la reincidencia. Es decir, es relevante hacer coincidir los enfoques con los estilos de aprendizaje de cada joven, por ejemplo enfoque de aprendizaje social y enfoque cognitivo-conductual. Entre los factores relacionados con la efectividad de programas, los autores describen como primordiales los siguientes puntos: (1) Evaluación de riesgos, (2) necesidades criminógenos, (3) Individualización, (4) Modalidad del tratamiento, (5) Integridad del programa y (6) Ubicación en la comunidad. Los autores concluyen que, las intervenciones de tratamiento más eficaces son aquellas que son estructuradas, centradas en el problema y clínicamente relevantes. Por tanto, las llamadas intervenciones “justo a tiempo” deben contar con un importante continuo de respuestas disponibles a profesionales de la salud. El programa incluye una modalidad para la incorporación de extranjeros en el programa mediante instrucción del idioma y cultura de Nueva Zelanda basándose en la incorporación social con el fin de prevenir la delincuencia en personas jóvenes con escasos recursos.

VI. ESTUDIOS DE COSTO-EFECTIVIDAD

Costo Familiar

Un aspecto relevante es la pérdida de un miembro de la familia que contribuya monetariamente lo cual, crea un estrago económico (Breen, 1995 citado en Christian, Mellow y Thomas, 2006). Aparte de obtener un menor ingreso, los familiares deben asumir costos para mantener el contacto con sus seres queridos. Christian, Mellow y Thomas (2006) observaron los costos que tiene la familia para mantener el contacto con sus seres queridos privados de libertad. Los autores encontraron que el costo mínimo invertido en una visita fue de USD \$ 80 (desde el Bronx hacia el norte del estado al viajar en bus). Llamadas telefónicas fueron estimadas en USD \$150 al mes dependiendo del plan escogido. Una esposa sin ingresos gastó USD \$600 al mes solo en llamadas. En cuanto a costos que debe incurrir la familias con un miembro privado de libertad, los autores consideraron como hallazgo más importante el hecho de que las familias ponen en juego su capital social y económica por el interés de mantener el contacto con sus seres queridos. Familias se vieron endeudadas y con una mayor probabilidad de cometer delitos y subsecuentemente ingresar al sistema judicial. Algunas de las familias no mantenían contacto por el alto costo, sin embargo la mayoría solía endeudarse. Esto puede repercutir en conductas delictivas juveniles al igual que una base débil para el retorno de los reclusos a sus hogares.

Costos al Estado

El Dr. Goode sugiere que, describir el programa de esta forma ayuda a mostrarle a legisladores que buscan reducir el gasto estatal, que *Big Brothers Big Sisters* tiene sentido financiero tremendo. Cuesta alrededor de US \$ 1.200 prestarle servicios a un joven durante un año a través de BBBS y encarcelar a un joven cuesta de US \$ 60-80.000 al año o más (Sorock, 2011). Poner a una persona tras las rejas cuesta aproximadamente de USD \$23,199 a \$26,106 al año comparado con USD \$4,150 que cuesta la alternativa de un centro de reforma (Douglas et al., 2007). El costo para operar las cárceles estatales y federales es abrumadora. La Oficina de Estadísticas de Justicia estima que el gasto actual de las cárceles de los EE.UU. alcanzó los US \$ 50 mil millones en 2003. El prisionero promedio le cuesta a los contribuyentes más de US \$ 20,000 al año durante el encarcelamiento (Day et al., 2005).

En un análisis para evaluar los programas para el tratamiento de drogas, McVay, Schiraldi y Ziedenberg (2004) utilizaron diversos archivos de centros penitenciarios de EE.UU. y los comparan con los gastos estatales por año de los mismos. El programa “*Drug Treatment Alternative to Prison*” (DTAP) es un programa en Brooklyn, NY que cuenta con una comunidad terapéutica que dura hasta 2 años como alternativa a la sentencia común. Los autores encontraron que el tratamiento es más económico que el costo del periodo en prisión. El tratamiento parece ser rentable, sobre todo si se compara con el encarcelamiento que a menudo es la alternativa. Los costos del tratamiento oscilaron entre un mínimo de USD \$1.800 por cliente a un máximo de aproximadamente USD 6.800 por cliente. La evaluación realizada reveló que el costo promedio de colocación de un participante en el programa DTAP, incluyendo los costos de tratamiento residencial, la formación profesional y servicios de apoyo fue USD \$ 32,974, la mitad del costo promedio de USD \$ 64.338 si el participante habría sido enviado a servir el plazo de prisión (media: 25 meses). De igual

forma, el tratamiento como alternativa al encarcelamiento está ahorrándole dinero al estado de Maryland, en este caso. La comisión de sentencias del estado redujo su costo anual de USD \$ 20.000 (sentencia en prisión) a \$4.000 (costo del tratamiento).

Costo-Efectividad

El tratamiento es más económico que el costo del periodo en prisión. El tratamiento parece ser rentable, sobre todo si se compara con el encarcelamiento que a menudo es la alternativa. Los costos del tratamiento oscilaron entre un mínimo de USD\$1.800 por cliente a un máximo de aproximadamente USD 6.800 por cliente. En cuanto a la costo-efectividad, por ejemplo, el tratamiento de drogas en la comunidad penitenciaria, produce ganancias entre US \$1,91 y US \$ 2,69 por cada dólar gastado. Por el contrario, los programas terapéuticos comunitarios fuera de la prisión produjeron US \$ 8,87 en ganancias por cada dólar gastado en el programa DTAP. La razón por la diferencia con respecto a los programas de tratamiento penitenciarios se debió principalmente al aumento de las tasas de terminación del programa y a la reducción de la reincidencia (McVay, Schiraldi & Ziedenberg 2004). Los autores apuntan hacia los tratamientos por abusos de sustancias y alcohol por sobre sentencias penitenciarias. A pesar que este análisis no toca el tema de los niños, se exacerbaba la rentabilidad y beneficios de tratamientos en poblaciones de alto riesgo.

Los centros de corrección comunitarios han ganado aceptación en los Estados Unidos como respuesta a los crecientes costos de los tradicionales establecimientos penitenciarios. Su mayor uso se basa en el hecho de que estos programas son generalmente más baratos, ya que implica periodos más cortos de control, pero también se piensa para ser más eficaz que las prisiones y cárceles residenciales en la reducción de conductas delictivas futuras.

En un informe de política realizado por Marion (2002) se trata de determinar si las alternativas a la prisión y la cárcel son más baratos que el encarcelamiento en el estado de Ohio. Con dicho fin, se evaluó el costo de los programas de la comunidad de corrección y se comparó con el gasto efectuado por cárceles en el estado de Ohio, EEUU. Se encontró que los programas comunitarios de corrección son, en general, mucho más baratos que las prisiones tradicionales. Actualmente, el estado ahorra entre USD \$ 2.000 y USD \$ 11.000 por persona mediante el uso de correcciones en la comunidad en vez de la cárcel. Reclusos (o clientes) de los programas correccionales en general, permanecen bajo el control del estado por períodos más cortos que los de las prisiones y cárceles. Asimismo, se vio una menor reincidencia en los clientes de los programas comunitarios correccionales.

Basado en dicho análisis, se recapitula que las comunidades correccionales son más económicas que las cárceles. Adicionalmente, los tratamientos reducen el índice de reincidencia de manera significativa y otorgan mejores oportunidades para los reclusos y sus familias. Entre las limitaciones de dicho reporte, se observó que, no mide otros costos de encarcelamiento como pérdida de ingresos por abandonar sus empleos, conflictos familiares dados por el encarcelamiento del padre o la madre, costos de los servicios sociales que necesitan asistir económicamente a las familias dejadas sin un miembro con honorarios, y sin multiplicar los costos cuando las familias pierden a ambos madre y padre y los niños terminan en el sistema de servicios estatales de adopción. Los datos de reincidencia estuvieron confusos en el análisis. El Estado debe mejorar su capacidad para recopilar y analizar los datos de la reincidencia en todos sus programas para evaluar la eficacia de los programas comunitarios de una mejor manera. Varios autores (por ejemplo: Sills, 2008; Miller, 2006; La Vigne, Davies y Brazzell, 2008), recomiendan la evaluación rigurosa de los programas actuales como también la realización de análisis de costo-efectividad a futuro en esta población.

Con el fin de evaluar la costo efectividad, Reynolds (2011) realizó un análisis de costo-beneficio para el programa CPC: *Child-Parent Center*. Para efectos del análisis se utilizó información de participantes recolectada hasta los 26 años de edad en el Estudio Longitudinal de Chicago. CPC es la primera intervención temprana que ha sido públicamente financiada en EEUU. El programa otorga servicios para familias con bajos ingresos económicos a partir de los 3 años de edad en 20 escuelas diferentes. Mecanismos centrales de la teoría de la intervención incluyeron mejoras cognitivas, alfabetización, desarrollo de habilidades para mejorar la lectura, conductas de apoyo familiar, y mejoras en la calidad de los entornos escolares. Un total de 1.539 niños (93% raza negra, 7% hispano) de familias de bajos ingresos nacidos entre 1979-1980 y que asistieron a programas de infancia temprana CPC fueron dados seguimientos (información recolectada desde el nacimiento del niño hasta los 26 de edad) para evaluar el costo-beneficio del programa largo plazo.

Al investigar comparaciones de más de 1.400 participantes del programa en 2007, se encontró que CPC obtuvo beneficios económicos que excedían los costos. El programa de Pre-escolar proporcionó una devolución de US\$10.83 por cada dólar invertido (18% devolución anual). Las principales fuentes de beneficio fueron la incrementación de ingresos fiscales y la evitación de costos para el sistema de justicia penal. El programa para niños de edad escolar obtuvo una devolución de US \$3.97 por dólar invertido (10% devolución anual). Los resultados indican que programas escolares rutinarios pueden alcanzar altos niveles de rentabilidad. Además de beneficios económicos positivos, el CPC también contribuyó a la reducción de asistentes de maestros en cada clase. De forma adicional, el programa da un apoyo a la familia. Otra contribución importante fue que los hallazgos mostraron mayores beneficios en intervenciones realizadas en la educación básica. En conclusión, la evidencia muestra que los programas de alta calidad tempranamente implementados poseen efectos duraderos a través del tiempo.

La evidencia más detallada sobre rentabilidad fue proveniente del programa de la escuela Scope Perry. (Schweinhart, Barnes, y Weikart, 1993; Schweinhart et al., 2005). El programa fue realizado a partir de 1962 con cohortes secuenciales de 123 niños de la raza negra y de bajos ingresos económicos entre 3 y 4 años de edad. Los participantes fueron experimentalmente asignados. La inscripción en el programa se asoció con mejoras en las habilidades cognitivas, en el rendimiento escolar, en su situación económica y reducción de criminalidad (Schweinhart y Weikart, 1980; Schweinhart et al., 1993). Se realizaron seguimientos de costo-beneficio del programa en distintas etapas de la vida de los niños. A pesar del alto costo-beneficio de este programa, no fue implementado en escuelas públicas ya que contaba con profesores con niveles de magíster, visitas semanales a los hogares de las familias de participantes y un alto enfoque curricular.

Finalmente, con un costo estimado de US \$23.000 por año en prisión por cada padre privado de libertad, ser detenido nuevamente en unos pocos meses de su liberación tiene un enorme costo para el estado. Si se tiene en cuenta los 1.700 hombres por día liberados a la sociedad a través de los EE.UU. y se da cuenta de que muchos (quizás el 70%) será detenido de nuevo en poco tiempo, uno puede calcular fácilmente el enorme costo social y financiero en general asociadas a nueva detención y el encarcelamiento (Day et al., 2005). Por tanto, es importante considerar la implementación de programas para preparar a las personas privadas de libertad para su regreso a mundo, a sus familias y a sus hijos.

CONCLUSIONES

Se estima que, a través de todo Estados Unidos, 1,5 millones de niños tienen un padre tras las rejas, un aumento de más de medio millón desde 1991, según la Oficina Federal de Estadísticas de Justicia. Nadie sabe el número exacto, porque en casi todas las jurisdicciones en todo el país, ningún organismo oficial - ni la policía, tribunales, cárceles - se encarga de preguntar siquiera si las personas privadas de libertad tienen hijos. Se estima que 200.000 niños y niñas tienen una madre encarcelada y más de 1,6 millones tienen un padre en la cárcel, de acuerdo con la *Child Welfare League of America*. Pero muchos expertos creen que el número de niños con madres encarceladas es en realidad mucho mayor.

Los investigadores creen que más de 10 millones de niños han experimentado el encarcelamiento de un padre en algún momento de sus vidas. Las medidas que se han presentado a la población penal disparado a un récord de 2 millones, muchos niños de los presos crecen en hogares, con sus abuelos u otros parientes, o rebote entre una gran variedad de cuidadores temporales. De acuerdo con estudios realizados por el *Centro de Los Angeles para Niños de Padres Encarcelados*, una organización de investigación y de servicio, hasta un 90 por ciento de los niños en cuidado de crianza a largo plazo tienen un padre que ha sido arrestado o encarcelado.

Exactamente cuántas familias se ven afectadas por el acto de adopción no está claro: la mayoría de los niños de los presos varones viven con sus madres, y la mayoría de los niños de las reclusas se quedan con otros parientes. El número de estos niños es probable que continúe creciendo: En la última década, la guerra contra las drogas y el endurecimiento de las leyes de sentencia han puesto madres cada vez más tras las rejas. De 1989 a 1999, el número de reclusas en una prisión federal saltó de cerca de 40.000 a casi 91.000. Aproximadamente el 70 por ciento de ese total eran madres, y la mayoría eran solteras. En base a esos números, se estima que varios miles de mujeres se les han quitado sus derechos parentales como consecuencia de delitos relativamente menores.

Diseñado para establecer a niños en hogares permanentes, se creo una ley por la cual los padres deberían recuperar a sus hijos en cierto tiempo en ciertos estados de EEUU - por lo general entre 15 y 22 meses. Lo que nadie pensó a la hora de pasar al Acta fue que, los defensores dicen, es

que incluso una pena de cárcel a corto plazo podría causar que un padre pierda ese plazo y consecuentemente pierdan a sus hijos de forma permanente. "El miedo", dice Myrna Raeder, profesora de la Escuela al sudoeste de Los Ángeles de la Universidad de Derecho, que estudia cuestiones de custodia de menores, "es que estamos creando una clase de niños huérfanos que son los hijos de las mujeres delincuentes," (Johnson-Peterkin, 2003). De esta manera, en EEUU se ha creado una demanda mayor para el estado de proporcionar hogares y centros de adopción estatales para darles techo y comida a una mayor cantidad de niños "abandonados" por sus padres delictivos.

Entre las estadísticas relacionadas a esta población en específico se vio, por ejemplo que, solo en el año 2007, unos 1,7 millones de niños menores de edad tenían un padre en la cárcel, un aumento del 82% desde 1991 en los Estados Unidos. Uno de cada 43 niños estadounidenses tiene actualmente un padre en la cárcel, amplia variación racial y/o étnica. Uno de cada 15 niños de raza negra y 1 en 42 niños latinos tiene un padre en la cárcel, en comparación con 1 en 111 niños de raza blanca. En 2004, el 59% de los padres en una institución correccional del estado y el 45% de los padres en una institución federal indicaron que nunca habían tenido una visita personal de sus hijos. De 1991 a 2007, el número de mujeres encarceladas aumentó un 122%, en comparación con un aumento del 76% de padres encarcelados. Se necesita más investigación para comprender mejor el impacto de la encarcelación de los padres en los niños (Schirmer, Nellis & Mauer, 2009).

Niños de padres privados de libertad son 5 a 6 veces más propensos a ir a la cárcel en comparación con sus pares (Johnston, 1995). A pesar de esto, prevalece una escasez de información respecto a servicios efectivos disponibles para ayudar a dicha población vulnerable.

Una gama de programas y servicios existen para ayudar a los padres privados de libertad con el fin de establecer, mantener y fortalecer las relaciones con sus hijos. Programas de educación para padres se ofrecen en las cárceles, entre padres e hijos los programas de visita, los niños en programas de residencia, los programas de tutoría y grupos de apoyo ofrecen diferentes tipos de apoyo con distintos grados de éxito. Sin embargo, se necesita más investigación para determinar la eficacia de estos programas y hacer el mejor uso de recursos escasos. Programas y servicios para los niños cuyos padres están en prisión caen en cuatro categorías básicas: clases de paternidad, entre padres e hijos servicios de visita, la tutoría a los niños y los grupos de jóvenes y el apoyo a niños y jóvenes. La mayoría de los programas no han sido evaluados, o las evaluaciones carecen de rigor científico y normas. Las evaluaciones que comparan diferentes métodos de programas son poco frecuentes y, si se realiza del todo, tienden a centrarse en el proceso y la aplicación en lugar de los resultados. Cuando un programa tiene un objetivo establecido o implícito, suele ser de reducir el encarcelamiento intergeneracional.

Desde 1990, el número de mujeres en prisión ha crecido en casi un 50%, 3/4 de las mujeres encarceladas son madres, 2/3 de ellas tienen niños menores de 18. La mayoría de las agencias de aplicación de la ley no cuentan con un protocolo acerca de donde llevar a los niños de padres que están arrestando. Factores de riesgo como enfermedades mentales, abuso de sustancias, violencia familiar y pobreza, ya estaban presentes en las casas de muchos de estos niños antes del encarcelamiento de alguno de sus padres.

En el presente estudio complementario, se apreció que las madres en prisión permanecen en contacto con sus hijos más que los padres en la cárcel. Los padres privados de libertad de raza negra de ambos sexos mantienen conexiones mayores que padres de otras etnias. Los niños deben visitar la prisión donde sus padres se encuentran con el fin de verlos. Visitas a las cárceles a menudo tienen lugar en entornos que no son amistosos u hospitalarios. En muchos sentidos, las políticas y prácticas de visitas no reflejan las necesidades o intereses de los niños o las familias. Inhiben la calidad y la frecuencia de los contactos y quebrantan la comunicación significativa entre los padres privados de libertad y sus hijos. La mayoría de las visitas se producen en una sala de seguridad máxima o área al aire libre en terrenos de la prisión que han sido designados para visitas.

Con el fin de mantener el contacto con el miembro de la familia que está encarcelado a través de visitas o llamadas telefónicas es extremadamente costoso y funciona como barrera para las conexiones familiares. Las políticas de visita varían de cárcel en cárcel. En algunos casos las experiencias son intimidantes y humilladoras las cuales pueden desalentar el contacto futuro. Se ha encontrado evidencia que sugiere que mantener el contacto con los hijos mejora las respuestas emocionales de los niños y reduce el nivel de reincidencia en los padres. Los estudios sugieren la implementación de salas acogedoras de visitas para hijos de padres privados de libertad. En cuanto a la efectividad de intervenciones, muchos de los programas de las cárceles ofrecen servicios a los niños de padres privados de libertad sin embargo no se han validado de forma empírica en los impactos hacia el bienestar del niño ya sea de corto o largo plazo (Annie E. Casey Foundation, 2008). Existen evidencias de que el

apoyo familiar a los individuos privados de libertad durante la encarcelación, ya sea informal o programática, promueve un comportamiento positivo y reduce la probabilidad de reincidencia (Borgman, 1985; Fishman, 1982; Schafer, 1994 citado en Kazura, 2001).

Se vio que, las intervenciones de tratamiento más eficaces son aquellas que son estructuradas, centradas en el problema y clínicamente relevantes (Evans, 2009). Se considera necesario que los programas sean estructurados según rangos etarios menores. Es decir, etapas del desarrollo equivalentes al tipo de intervención para que se pueda lograr un objetivo específico en cada nivel que se encuentre el niño. El encarcelamiento paterno o materno es sólo uno de una serie de acontecimientos vitales negativos que repercuten en la vida del hijo de un padre encarcelado. Las intervenciones dirigidas a los factores familiares, tales como capacitación de los padres puede tener importantes aspectos positivos de prevención de la delincuencia no sólo por el padre encarcelado, sino también para el niño (Withers y Folsom, 2007). Encontramos que éstas familias deben afrontar dificultades severas y únicas. Dada la prevalencia del encarcelamiento de padres, se puede inferir que una gran población de niños sufre por la falta de necesidades básicas materiales, inestabilidad residencial y problemas de conducta. Dichos riesgos podrían ser abordados de mejor manera utilizando el encarcelamiento como una oportunidad para la intervención y la administración de programas sociales adecuados a la edad de cada niño (Geller, s/a).

En cuanto a la costo-efectividad basado en el presente análisis, a pesar de que fueron pocos los estudios encontrados respecto a dicha temática, se recapitula que las comunidades correccionales o programas para los reclusos son más económicos que las cárceles. Adicionalmente, los tratamientos reducen el índice de reincidencia de manera significativa y otorgan mejores oportunidades para las personas privadas de libertad y sus familias (Marion, 2002).

Entre las recomendaciones que se encuentran en los estudios de la presente revisión, Bouchet (2008), recomienda realizar estudios empíricos y validar la efectividad de los programas al igual que promover los cambios a nivel del sistema judicial. En la literatura hacen falta evaluaciones rigurosas de los programas destinados a mitigar los efectos negativos del encarcelamiento parental en los niños, se sugieren evaluaciones de los programas existentes (La Vigne, Davies y Brazzell, 2008). Una de las mayores necesidades dentro de la comunidad política radica en la obtención de mejores registros del número de niños con padres encarcelados. La información sobre estos niños, sus cuidadores y sus necesidades deben ser sistemáticamente solicitados, grabados y compartidos para el diseño de servicios eficaces (Russell et al. 2006 citado en La Vigne, Davies y Brazzell, 2008). Los servicios estatales deben ser más rigurosos en la recolección de datos e información acerca de las personas privadas de libertad y sus familias.

Asimismo, se recomiendan programas de entrenamiento para padres dentro de la cárcel que los prepare para conseguir empleo una vez salgan como también conexiones entre programas y empleos fuera del sistema con el fin de evitar discriminación dado por el estigma (Bendheim-Thoman Center, 2004). El reconocimiento de las necesidades y las tendencias para hombres y mujeres se traducirá en intervenciones más eficaces, durante el encarcelamiento, así como durante el proceso de reingreso y la reintegración. (Spjeldnes, y Goodkind, 2009). Asimismo, es importante darle énfasis a la prevención incrementando programas con el fin de mantener el éxito de los niños en la escuelas e intervención (ej: programas de intervención en jóvenes deben prevenir que estos no se transformen en ofensores adultos) en centros de reforma como base de ahorro en el largo plazo (Douglas et al., 2007).

Por otro lado, Phillips, Leathers y Erkanli (2009), consideran que se le ha dado una mayor importancia a hijos de padres privados de libertad y se ha dejado aun lado niños con padres que regresan a casa en periodos de vigilancia o libertad condicional. Los autores recomiendan realizar estudios prospectivos para comprender mejor la confluencia de factores que afectan a los hijos de padres en libertad condicional ya que han sido dejados de lado en los estudios y se le ha dado mayor importancia a hijos de padres actualmente privados en libertad. Se sugiere que los departamentos de libertad condicional desempeñen un papel que vincule a los hijos de padres en libertad condicional con los servicios de salud mental y programas que apunten hacia la prevención de la reincidencia tanto de los individuos puestos en libertad como la prevención de la intergeneracionalidad hacia los hijos.

En cuanto a las tutorías, se sugiere que un periodo de corta duración puede más perjudicial que ningún programa en absoluto. Debido a que muchos niños de padres encarcelados probablemente tengan un historial de conexiones transitorias con adultos, se debe tener cuidado al ofrecer un encuentro de tutoría que no llegasen a ser otra relación perjudicial o una adición de inestabilidad en sus vidas. La tutoría, cuando se lleva a

cabo con sensibilidad y de acuerdo a las mejores prácticas identificadas, se puede interpretar como la promoción de la resiliencia en los niños vulnerables. Esto no quiere decir que la tutoría debe ser la única estrategia para mejorar la vida de los niños de padres encarcelados. Más bien, la tutoría puede ser introducida junto con otras iniciativas dirigidas y enriquecer los sistemas de apoyo de cuidadores no encarcelados.

El encarcelamiento no es un evento único ni discreto, sino un proceso dinámico que se despliega en el tiempo. Para entender el impacto del proceso de encarcelamiento en los niños, es necesario examinar por separado los efectos a corto plazo de la detención y la separación del niño de los padres, el impacto de la falta de los padres para el niño durante el período de encarcelamiento, y los efectos - tanto positivos como negativos - del reencuentro después del período de encarcelamiento.

Los programas para ayudar a padres privados de libertad y a sus hijos toman una variedad de formas y están dirigidas a varios públicos diferentes - padres y madres encarceladas, cuidadores principales, y a los propios niños. Además, estos programas son entregados por una amplia gama de agentes y agencias, incluyendo agentes de la cárcel o trabajadores sociales, escuelas y clínicas. Además, los objetivos y el calendario de las intervenciones varían. Algunos apuntan a aumentar el contacto entre los padres encarcelados y sus hijos, mientras otros intentan mejorar la estructura de las visitas y facilitar la interacción con la familia. Otros buscan mejorar las habilidades parentales o de crianza para los hijos de padres de dicha población, y otros más tienen el objetivo de facilitar el reingreso de los padres en la sociedad y enseñando el papel de ser padres, ofreciendo después de la encarcelación capacitaciones, servicios de colocación laboral y asistencia para la vivienda. Desafortunadamente, aunque este tipo de programas existen, la información sobre los enfoques efectivos es muy limitado. Una variedad de problemas sistemáticas de la investigación en esta área. Los principales problemas son la falta de grupos de comparación, el no llevar a cabo evaluaciones sistemáticas del impacto de las intervenciones, el uso de instrumentos de medición no estandarizada, lo cual limita el seguimiento para evaluar los efectos a largo plazo de la intervención.

En general, dentro de las investigaciones evaluadas para el presente estudio, en un nivel cualitativo se observa la efectividad de los programas para niños de esta población sin embargo se necesita una mayor sustentación a través de estudios cuantitativos. Se sugieren estudios de efectividad de programas específicos con muestras comparativas al igual que la costo efectividad para el estado en cifras específicas para esta población.

REFERENCIAS

- Annie E. Casey Foundation (2008). Children of incarcerated parents fact sheet. <http://www.fcnetwork.org/AECF>
- Casey Family Programs. Retrieved on May 4, 2011 from: <http://www.fcnetwork.org/AECF>
- Bendheim-Thoman Center (2004). Parental incarceration and child wellbeing in fragile families. *Fragile Families Research Brief*, 42, 1–4. Retrieved in May, 2011 from <http://crcw.princeton.edu/publications/publications.asp>
- Bocknek, E. L., Sanderson, J., & Britner, P. A. (2009). Ambiguous loss and posttraumatic stress in school-age children of prisoners. *Journal of Family Studies*, 18, 323–333.
- Bouchet, S. M. (2008). Children and families with incarcerated parents: Exploring development in the field and opportunities for growth. Report prepared for the Annie E. Casey Foundation.
- Bronte-Tinkew, J., Burkhauser, M, Ericson, S., & Metz, A. (2008). "What works" in programs serving fathers involved in the criminal justice system? Lessons from evidence-based evaluations. *National Responsible Fatherhood Clearinghouse*. Retrieved in May, 2011 from www.fatherhood.gov
- Brown, M., & Ross, S. (2010). Mentoring, social capital and desistance: A study of women released from prison. *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 43(1), 31–50.
- Christian, J., Mellow, J., & Thomas, S. (2006). Social and economic implications of family connections to prisoners. *Journal of Criminal Justice*, 34, 443–452.
- Clopton, K. L., & East, K. K. (2008). "Are the other kids like me?" Children with a parent in prison. *Early Childhood Education Journal*, 36, 195–198.
- Collica, K. (2010). Surviving incarceration: two prison-based peer programs build communities of support for female offenders. *Deviant Behavior*, 31, 314–347.
- Dallaire, D. H. (2007). Incarcerated mothers and fathers: A comparison of risks for children and families. *Family Relations*, 56, 440–453.
- Day, R. D., Bahr, S. J., Acock, A. C., & Arditti, J. A. (2005). Incarcerated fathers returning home to children and families: Introduction to the special issue and a primer on doing research with men in prison. *Fathering*, 3(3), 183–200.
- Douglas, Y., Klopovic, J., Hayes, R., David, J., Coppersmith, C., & Hsu, Y. (2007). A discussion of incarceration and its alternatives in North Carolina, NC Criminal Justice Analysis Center of Governor's Crime Commission.
- Dozier, M., Peloso, E., Lindhiem, O., Gordon, K. M., Manni, M., Sepulveda, S., Ackerman, J., & Bernier, A. (2006). Developing evidence-based interventions for foster children: An example of a randomized clinical trial with infants and toddlers. *Journal of Social Issues*, 62, (4), 767–785.
- DuBois, D. L., & Neville, H. A. (1997). Youth mentoring: investigation of relationship characteristics and perceived benefits. *Journal of Community Psychology*, 25(3), 227–234.
- Dunn, E., & Arbuckle, J. G. (2002). Children of incarcerated parents and enhanced visitation programs: Impacts on the living interactive family education (LIFE) program. *The New Communities Projects (NCPs)*. Funded by CYFAR.
- Edwards, O. W. (2009). A choice theory teaching and learning model for working with children of prisoners. *Educational Psychology in Practice*, 25(3), 259–270.
- Evans, N. (2009). Review and evaluation of DARE to be you. School of Social Work and Human Services. *DARE Review and Evaluation Project*, January 2009.
- Farrington, D. P., Coid, J. W., & Murray, J. (2009). Family factors in the transmission of offending. *Criminal Behaviour and Mental Health*, 19, 109–124.
- Geller, A., Garfinkel, I., Cooper, C., & Mincy, R. (s/a). Parental incarceration and child wellbeing: Implications for urban families. Annie E. Casey Foundation.
- Hairston, C. F. (2007). *Focus on children with incarcerated parents: An overview of the research literature*. Baltimore, MD: The Annie E. Casey Foundation.

- Harrison, K. (1997). Parental training for incarcerated fathers: Effects on attitudes, self-esteem, and children's perceptions, *The Journal of Social Psychology*, 137(5), 588–593.
- Herman-Stahl, M., Kan, M. L., & McKay, T. (2008). Incarceration and the family: A review of research and promising approaches for serving fathers and families. *Family Strengthening Programs. US Department of Human Services (HHS)*. Retrieved on May 5: 2011 from <http://aspe.hhs.gov/hsp/08/MFS-IP/Incarceration&Family/report.pdf> (Eds.), *Children of incarcerated parents* (pp. 59–88). New York: Lexington Books.
- Johnson, E.I., & Waldfogel, J. (2002). Children of incarcerated parents: Cumulative risk and children's living arrangements. Retrieved May 27 from: http://www.northwestern.edu/ipr/jcpr/workingpapers/wpfiles/johnson_waldfo gel.pdf
- Johnson-Peterkin, Y. (2003). Information Packet: Children of incarcerated parents, National Resource Center for Foster Care & Permanency Planning, Retrieved on May 23, 20011 from: www.hunter.cuny.edu/socwork/nrcfcpp
- Kazura, K. (2001). Family programming for incarcerated parents: A needs assessment among inmates. *Journal of Offender Rehabilitation*, 32(4), 67–83.
- Kissman, K., & Torres, O. A. (2004). Incarcerated mothers: Mutual support groups aimed at reducing substance abuse relapse and recidivism, *Contemporary Family Therapy*, 26(2), 217–228.
- La Vigne, N. G., Davies, E., & Brazzell, D. (2008). Broken bonds: Understanding and addressing the needs of children with incarcerated parents. Urban Institute Justice Policy Center, report funded by Annie E. Casey Foundation Feb. 2008.
- Landreth, G. L., & Lobaugh, A. F. (1998). Filial therapy with incarcerated Fathers: Effects on parental acceptance of child, parental stress, and child adjustment, *Journal of Counseling & Development*, 76(2), 157–165.
- Lopez, C., & Bhat, S. C. (2007). Supporting students with incarcerated parents in schools: A group intervention, *The Journal for Specialists in Group Work*, 32(2), 139–153.
- Mackintosh, V. H., Myers, B. J., & Kennon, S. S. (2006). Children of incarcerated mothers and their caregivers: Factors affecting the quality of their relationship, *Journal of Child and Family Studies*, 15(5), 581–596.
- Marion, N. A. (2002). Community corrections in Ohio: Cost savings and program effectiveness, *The Justice Policy Institute*, Washington, DC, 1–19.
- McVay, D., Schiraldi, V., & Ziedenberg, J. (2004). Treatment or incarceration? National state findings on the efficacy and cost savings of drug treatment versus imprisonment, *Justice Policy Institute*, 1–23.
- Miller, K. M. (2006). The impact of parental incarceration on children: an emerging need for effective interventions, *Child and Adolescent Social Work Journal*, 23(4), 472–486.
- Murray, J., Irving, B., Farrington, D. P., Colman, I., & Bloxson, C. A. J. (2010). Very early predictors of conduct problems and crime: results from a national cohort study, *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 51(11), 1198–1207.
- Murray, J., & Farrington, D. P. (2005). Parental imprisonment: effects on boys' antisocial behaviours and delinquency through the life-course. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 46 (12), 1269–1278.
- Phillips, D., Leathers, S. J., & Erkanli, A. (2009). Children of probationers in the child welfare system and their families, *Journal of Family Studies*, 18, 83–191.
- Phillips, S. D., Venema, R., & Roque, L. (2010). The unmet need for mental health services among probationers' children. *Journal of Offender Rehabilitation*, 49, 110–125.
- Poehlmann, J. (2005a). Representations of attachment relationships in children of incarcerated mothers. *Child Development*, 76, 679-696.
- Poehlmann, J. (2005b). Incarcerated mothers' contact with children, perceived family relationships, and depressive symptoms. *Journal of Family Psychology*, 19(3), 350–357.

Poehlmann, J., Dallaire, D., Loper, A. B. & Shear, L. D. (2010). Children's contact with their incarcerated parents, *American Psychologist*, 65(6), 575–598.

Reynolds, A. J., Temple, J., White, A. B., Suh-Ruu O., & Robertson, D. L. (2011). Age 26 cost-benefit analysis of the child-parent center early education program. *Child Development*, 82(1), 379–404.

Schirmer, S., Nellis, A., & Mauer, M. (2009). Incarcerated parents and their children: trends 1991–2007, The Sentencing Project, retrieved on May 27 from: www.sentencingproject.org

Shillingford, M. A., & Edwards, O. W. (2008). Application of Choice Theory with a student whose parent is incarcerated: A qualitative case study, *International Journal of Reality Therapy*, 28(1), 41–44.

Shlafer, R. J., Poehlmann, J., Coffino, B., & Hanneman, A. (2009). Mentoring children with incarcerated parents: Implications for research, practice, and policy. *Interdisciplinary Journal of Applied Family Studies*, 58, 507–519.

Sills, M. (2008). Children of incarcerated parents program An Evaluation of the period from October 2006 through December 2007 U.C. Berkeley Doctoral Program, *Goldman School of Public Policy*.

Snyder, Z. K., Carlo, T. A., & Mullins, M. M. C. (2001). Parenting from prison: An examination of a children's visitation program at a women's correctional facility. *Marriage and Family Review*, 32(3), 33–61.

Sorock, R. (March, 2011). Big Brothers Big Sisters to Serve Children of Incarcerated Parents. Regional Internship Center (Southwestern Pennsylvania). Retrieved on May 6, 2011 from: <http://www.thericblog.org/pittsburgh/children-of-incarcerated-parents/#>

Spjeldnes, S. & Goodkind, S. (2009). Gender differences and offender reentry: A review of the literature. *Journal of Offender Rehabilitation*, 48, 314–335.

Tuerk, E. H., & Loper, A. B. (2006). Contact between incarcerated mothers and their children: Assessing parenting stress. *Journal of Offender Rehabilitation*, 43(1), 23–43.

Withers, L., & Folsom, J. (2007). Incarcerated fathers: A descriptive analysis. Canadian Families and Corrections Network, *Correctional Service of Canada*.