

NOMBRE DEL PROGRAMA: CAMINO AL BARRIO

 PROGRAMA NUEVO
 SUBSECRETARÍA DE SERVICIOS SOCIALES
 MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA

CALIFICACIÓN

Objetado técnicamente

I. ANTECEDENTES

PROPÓSITO

Diada NNA/Cuidadores del grupo familiar en situación de vulnerabilidad social disminuyen factores de riesgo de vulneración de derechos en sus espacios comunitarios.

DIAGNÓSTICO

Diada NNA/Cuidadores del grupo familiar en situación de vulnerabilidad social, presentan factores de riesgo de vulneración de derechos en sus espacios comunitarios.

Según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN 2017, en Chile viven 4.146.468 niños, niñas y adolescentes (NNA), lo que equivale a un 23,3% de su población. El número de hogares con NNA alcanza un total de 2.518.878, lo que equivale a un 43,5% de los hogares del país. La Encuesta Longitudinal de Primera Infancia (ELPI), en 2017, que considera a NNA de 0 a 12 años, arrojó un aumento sostenido de la proporción de hogares con jefatura femenina, alcanzando 47,7% (Subsecretaría de la Niñez, 2010). Las posibilidades de un desarrollo pleno e integral se ven limitadas sistemáticamente en miles de NNA expuestos a barreras, adversidades y discriminaciones. La pobreza y vulnerabilidad infantil es una grave transgresión a los derechos humanos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño. y es un fenómeno que afecta en mayor medida a los niños, niñas y adolescentes. (Alianza Erradicación de la pobreza infantil, 2021) A partir de datos CASEN 2017 se puede observar que, mientras la pobreza por ingresos afecta a un 6,9% de las personas de 18 años o más, la proporción se duplica para el caso de los NNA (13,9%). En regiones como Ñuble es un 23,8%, Biobío un 19,7% y en La Araucanía casi el 25% de los NNA se encuentra bajo la línea de la pobreza[1].

Por otra parte, la medición de pobreza multidimensional alude a carencias en las dimensiones de Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda y Entorno, y Redes y Cohesión Social. Es posible observar que esta medición (CASEN 2015-2017) evidencia un incremento en la situación de pobreza de las personas menores de 18 años, siendo el grupo con mayor prevalencia. Cerca de un millón de NNA (37,4%) viven en situación de pobreza multidimensional volviéndose un grupo muy vulnerable expuesto a escenarios como: pobreza, violencia, desigualdad, falta de acceso a servicios básicos y educación de calidad entre otros. Por lo tanto, los NNA presentan vulnerabilidades o factores de riesgo en distintos ámbitos. En el ámbito individual se puede visualizar elementos conductuales, (como conductas disruptivas, dificultad para respetar normas y límites), cognitivos (como deficientes recursos para el diálogo y la resolución de problemas, bajo rendimiento escolar) y emocionales (como baja autoestima, inseguridad, introversión, dificultad para expresar emociones), entre otros. A nivel familiar aparecen dinámicas de violencia a nivel físico y verbal, problemas en el establecimiento de límites, negligencia en el cuidado de los hijos/as, consumo de drogas y enfermedades de salud mental en uno o más adultos a cargo, entre otras. Y en el entorno socio-comunitario aparecen factores vinculados al territorio, como estigmatización, situaciones de violencia, de microtráfico, escasa organización y participación, falta de liderazgos, falta de vínculos afectivos en la comunidad, entre otras, que constituyen un entorno poco protector para el adecuado desarrollo de niños y niñas. Según la Encuesta de Bienestar Social 2021, el 21,2% de las personas del quintil de ingresos más bajos, no cuenta con ninguna red de apoyo, frente a sólo el 4,8% del quintil de mayores ingresos. Poco más de la mitad no tiene a quién pedir ayuda para conseguir un empleo y la mitad no tiene a quién acudir para recibir apoyo en el cuidado de otros.

Según CASEN 2017, un 60,0% de los hogares con NNA declara haber presenciado o vivido en el último mes situaciones de consumo de drogas o alcohol, o tráfico de drogas, en el área de residencia. Por otra parte, 59,1% de NNA de 6 a 17 años en situación de pobreza multidimensional presentan rezago escolar. De acuerdo al mismo análisis, la tasa de deserción es mayor en los quintiles de menores ingresos con un 6,4% en el primer quintil. Asimismo, sólo un 24,3% de NNA entre 10 y 17 años participa en alguna organización. Los tipos de organizaciones donde más se involucran son las deportivas (8,4%), las religiosas (8,1%) y las artísticas o culturales (2,3%).

Roger Hart afirma que "la participación es la capacidad para expresar decisiones que sean reconocidas por el entorno social y que afectan a la vida propia y/o a la vida de la comunidad en la que uno vive" (Hart 1993). El ámbito local es la esfera donde las personas desarrollan gran parte de su vida social y afectiva y donde ésta se articula con la de los demás. La comunidad tiene capacidades y competencias que le permiten abordar y resolver con eficacia tareas preventivas, promocionales y reparatorias asociadas a la existencia de sus miembros.

A partir de lo descrito anteriormente, la implementación de políticas públicas eficaces para superar la vulnerabilidad infantil debiera considerar los siguientes elementos: énfasis en la prevención, en grupos vulnerables, con articulación intersectorial, participación comunitaria y acompañamiento a la trayectoria de vida de quienes participan, entre otros (Alianza Erradicación de la pobreza infantil, 2021).

La Ley N° 21.430 sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia dispone en su articulado elementos que justifican la creación de un programa que aborde el problema descrito. Sus art. 15 y 16 aluden a que la administración del Estado debe asegurar

programas destinados a la promoción y prevención que consideren el entorno social en que se desenvuelven las familias de los NNA, a fin de que éstas puedan asumir y ejercer adecuadamente el deber de cuidado y protección de sus hijos y contar con el apoyo de la comunidad

ESTRUCTURA Y GASTO POR COMPONENTES

Componente	Gasto estimado 2023 (Miles de \$ 2022)	Producción estimada 2023 (Unidad)	Gasto unitario estimado 2023 (Miles de \$ 2022)
Acompañamiento Comunitario	2.082.515	3.120 (Diada atendida)	667,47
Acompañamiento Familiar	561.600	1.560.000 (Atenciones realizadas)	0,36
Gestión de Red	585.000	6.000 (Acciones gestionadas)	97,50
Gasto Administrativo	36.000		
Total	3.265.115		
Porcentaje gasto administrativo	1%		
Variación porcentual del gasto respecto a presupuesto inicial 2022	-48%		

POBLACIÓN Y GASTO

Tipo de Población	Descripción	2023 (cuantificación)
Población Potencial	Diada NNA/Cuidadores del grupo familiar en situación de vulnerabilidad social.	3.530.889 Personas
Población Objetivo	NNA de 0 a 18 años y sus cuidadores del grupo familiar que pertenecen a comunas con incidencia de pobreza multidimensional y que no cuentan con Ofical Local de Niñez.	3.206.861 Personas

Población Beneficiaria	<p>Se beneficiará a la diada NNA/Cuidadores en comunas que presenten una incidencia de pobreza multidimensional superior al 20% respecto del total de sus habitantes. Del total de comunas en esta situación se priorizarán aquellas que cuenten con mayor número de NNA dentro de su región.</p> <p>2. Dentro de las comunas priorizadas los equipos ejecutores ya adjudicados junto al equipo regional y en coordinación con la OPD de la comuna seleccionaran 2 barrios de ejecución. Esta selección se realizará en primera instancia a partir de datos comunales, y considerando la opinión y experiencia de la red comunal de niñez.</p> <p>3. Una vez definidos los barrios, se solicitará información administrativa de RSH para poder identificar aquellos hogares donde vivan NNA y realizar la invitación a participar del Programa.</p> <p>Paralelamente se realizará una presentación del Programa en el territorio con la comunidad y la red local de niñez para activar derivaciones.</p> <p>4. Cada equipo ejecutor elaborara un listado con el cual realizara las visitas a los hogares para realizar invitación. La formalización de la aceptación de ingreso al programa se realizará a través de un documento de compromiso de participación.</p> <p>5. El equipo ejecutor tendrá una capacidad máxima de atención de 40 NNA más sus familias. Los 40 cupos se llenarán por orden de inscripción y se mantendrá una lista de espera la cual se movilizará solo en casos de renuncias o deserciones.</p>	3.120 Personas
------------------------	---	----------------

Gasto por beneficiario 2023 (Miles de \$2022)	Cuantificación de Beneficiarios			
	2023 (Meta)	2024	2025	2026
1.047 por cada beneficiario (Personas)	3.120	3.120	3.120	3.120
Concepto		2023		
Cobertura (Objetivo/Potencial)	91%			
Cobertura (Beneficiarios/Objetivo)	0%			

INDICADORES A NIVEL DE PROPÓSITO			
Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Dimensión	2023 (Estimado)
Porcentaje de niños, niñas o adolescentes que cumplen indicadores asociados a la matriz de bienestar durante su participación en el programa	(N° de niños, niñas o adolescentes en Evaluación o Finalizados del programa en el año t de la cobertura del año t-2 que cumplen con 70% o más de los indicadores que corresponden a NNA en su matriz de bienestar en estado "Logrado" / N° de niños, niñas o adolescentes en estado En Evaluación o Finalizada en el año t de la cobertura iniciada el año t-2) *100	Eficacia	69%
Porcentaje de cuidadores/as principales que cumplen indicadores asociados a la matriz de bienestar durante su participación en el programa	(N° de cuidadores/as principales en Evaluación o Finalizados del programa en el año t de la cobertura del año t-2 que cumplen con 70% o más de los indicadores que corresponden a cuidadores principales en su matriz de bienestar en estado "logrado" / N° de cuidadores/as principales en estado en Evaluación o Finalizada en el año t de la cobertura iniciada el año t-2) *100	Eficacia	66%

INDICADORES A NIVEL DE COMPONENTES			
Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Dimensión	2023 (Estimado)
Porcentaje de NNA que participan en el 80% de las actividades del grupo Mándala	(N° de NNA que participan del grupo mándala en el año t-1 que al finalizar la intervención cumplen el 80% de las actividades establecidas en el año t / N° total de NNA que participan del grupo mándala t-1) *100	Eficacia	91%
Porcentaje de diadas que asisten al 80% de las actividades de su Plan de Apoyo Familiar.	(N° de diadas con plan de apoyo familiar en el año t-1 que en el cierre de la intervención asistieron al 80% de las sesiones del PAF acordadas en el año t / N° total de diadas con Plan de Apoyo Familiar en el año t) *100	Eficacia	95%
Porcentaje de acciones y/o actividades efectivamente realizadas respecto de las planificadas en el plan de acción barrial	(N° de acciones y/o actividades definidas por la comunidad en el plan de acción barrial en el año t-1 que se cumplen en un 70% durante la ejecución en el año t / N° total de acciones y/o actividades efectivamente realizadas en el año t) *100	Eficacia	93%

II. EVALUACIÓN

EVALUACIÓN GENERAL

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

Atingencia: Se evidencia una limitada pertinencia del diseño del programa para resolver el problema o la necesidad identificada en relación a la población que se ve afectada. No es posible identificar con claridad la población afectada por la problemática identificada, los criterios que permiten definirla ni la magnitud del problema. Además, existe riesgo de duplicidad con las Oficinas Locales de la Niñez (OLN), una intervención dirigida a la misma población y a la solución del mismo problema abordado por este programa.

Coherencia: Se observa una limitada relación entre los objetivos (fin, propósito y componentes), la población a atender y la estrategia de intervención propuesta. El propósito del programa no permite conocer cuál es la población que se espera atender. Por otro lado, la población objetivo no presenta criterios de focalización adecuados. Además, las complementariedades y/o articulaciones identificadas no permiten asegurar una adecuada implementación de la estrategia de intervención propuesta.

Consistencia: Se observa una limitada relación entre el diseño del programa y su posterior ejecución, analizada a partir de los indicadores, el sistema de información propuesto y los gastos planificados. Los indicadores del programa no miden efectivamente el resultado esperado ni los productos provistos por el programa. En términos de presupuesto, no se justifican adecuadamente los gastos administrativos del programa.

EVALUACIÓN POR ÁMBITO

Antecedentes del Programa: El problema se vincula con la misión, objetivos y productos estratégicos definidos por la institución. Se enmarca también dentro de los compromisos contenidos en el Programa de Gobierno 2022-2026. Sin embargo, se debe justificar el carácter de permanente declarado en el año de término del programa y explicitar qué pasará con el funcionamiento de este programa cuando las Oficinas Locales de la Niñez (OLN) estén en plena vigencia en todas las comunas.

Diagnóstico de la Necesidad del Programa: Si bien se presenta el problema como una situación concreta que afecta el bienestar de una población, se debe especificar correctamente cómo se caracterizará la díada NNA/Cuidadores. Cuidadores y grupo familiar son conceptos utilizados indistintamente en la definición del problema, lo que dificulta comprender a cabalidad la población afectada por el problema que se quiere tratar.

La definición del problema es poco clara, se deben definir los conceptos clave para identificar el problema. En este sentido, no se define ni conceptualiza la forma en la que será entendida la vulnerabilidad social y el riesgo de vulneración de derechos, ideas definitorias para dimensionar a la población afectada. Por otro lado, en el análisis de la evolución del problema se deben definir de manera concreta y medible estos conceptos y los logros de bienestar que son mencionados.

Muchas de las afirmaciones sobre la magnitud y evolución del problema son presentadas sin evidencia, y no se justifican adecuadamente las cuantificaciones del diagnóstico, así como las intervenciones que son mencionadas como eficaces para solucionarlo (Por ejemplo: "Por lo tanto, los NNA presentan vulnerabilidades o factores de riesgo en distintos ámbitos. En el ámbito individual se puede visualizar elementos conductuales, (como conductas disruptivas, dificultad para respetar normas y límites), cognitivos (como deficientes recursos para el diálogo y la resolución de problemas, bajo rendimiento escolar) y emocionales (como baja autoestima, inseguridad, introversión, dificultad para expresar emociones), entre otros"). Además, no se describe cómo el problema en cuestión afecta en particular a grupos específicos de la población. Se debe presentar una definición congruente con el enfoque de género que sólo son esbozadas respecto de las figuras de cuidadoras/es.

En relación con las causas y los efectos negativos del problema identificado, se deben respaldar las afirmaciones con datos y, además, caracterizar y definir mejor los conceptos que se mencionan (como vulnerabilidad, debilitamiento de los vínculos sociales, entre otros). No es posible verificar en lo presentado la definición de desconfianza, vulneración de derechos de NNA y aumento de la percepción de aislamiento social, enumerados como efectos negativos que este programa evitaría en la población. En las causas no se contemplan a los y las cuidadoras, que se mencionan como parte fundamental de la población afectada, al definirla en términos de una díada.

Respecto a la evidencia de experiencias nacionales y/o internacionales que permitan justificar este diseño, los antecedentes entregados no permiten justificar el diseño de este nuevo programa y avalar la pertinencia de este tipo de intervención. Se debe explicitar las diferencias de este programa respecto de otros diseños vigentes en Chile y las ventajas de su intervención o los vacíos que pretenden ser llenados por este. Además, se debe dar cuenta si existen experiencias internacionales de programas similares en la materia.

Objetivo del Programa y Población: El propósito del programa se debe adecuar en función de las mejoras necesarias a partir de la nueva definición del problema. Tal como se presenta actualmente, si bien el propósito y fin están alineados con la población y problemática presentada, ambos arrastran el problema de las definiciones de díada NNA/Cuidador, factores de riesgo, vulneración de derechos, entre otros elementos.

Respecto de la población potencial, persiste el problema de definición de cómo se entiende la díada atendida. Se debe especificar cómo se mediría "díada NNA/Cuidador en situación de vulnerabilidad social", es decir, señalar con qué variables se evalúa la vulnerabilidad social y especificar si el cuidador es una figura única o puede haber más de uno en el grupo familiar del NNA atendido. Esto es importante pues en el planteamiento del problema y estrategia de intervención se usa el concepto cuidador y grupo familiar indistintamente. Con estas definiciones,

se debe explicar cómo fue cuantificada la población potencial para el año 2023.

En relación con la población objetivo, se debe señalar cuáles son los criterios de focalización utilizados por el programa. En particular, se debe especificar cómo se están identificando las comunas a atender y qué incidencia de pobreza multidimensional se considera en la descripción y posterior cuantificación de la población. Por otro lado, el criterio de selección de "comunas que no cuenten con OLN" no permite identificar adecuadamente a qué comunas llegará el programa, pues ese programa está en proceso de extensión y potencialmente, se espera que se instale en todas las comunas. Se debe, además, especificar cuáles son las comunas con OLN actualmente.

Se deben revisar los criterios de priorización en la descripción de la población beneficiada. Estos deben ser datos objetivos y considerar el porcentaje de NNA a atender por comunas y el mecanismo utilizado para seleccionar los barrios. Se solicita explicar en concreto que significa "considerar la opinión y experiencia de la red comunal de niñez" en la selección de barrios. Adicionalmente, se menciona el uso de variables de Registro Social de Hogares (RSH) sin especificar cuáles y se debe marcar que el programa sí usa el RSH para seleccionar beneficiarios. Además, se debe revisar la cuantificación de la población beneficiada ya que no es posible verificar cómo se determinó el valor (3.120). Por otro lado, en su estimación no se considera el arrastre de beneficiarios de años anteriores ya que el programa tiene una duración de dos años.

Estrategia del Programa: La mayoría de los componentes del programa corresponden a bienes y/o servicios, pero se encuentran parcialmente descritos. Los objetivos, actividades y plazos de los tres componentes no permiten verificar lo que se pretenden realizar en cada grupo comunitario o atención familiar. Se debe revisar el funcionamiento de cada componente, la meta final de la estrategia de intervención, y las diferencias entre componentes. Además, en las metas de producción, se debe especificar en cada componente si la/el beneficiario será el NNA, su cuidador/a, la diada en su conjunto, el entorno familiar, etc. Esto es especialmente notorio respecto del componente 2 que plantea un gran número de atenciones al año, que no tiene relación con la descripción del componente.

Respecto de las relaciones entre componentes y causas, se debe especificar de qué manera las actividades que contempla cada componente pueden hacerse cargo realmente del problema, asociado a las relaciones al interior del hogar, en particular de la diada. Esto se debe ajustar en la medida que el diagnóstico y problema a atender estén mejor definidos, así como los conceptos de vulnerabilidad social, vulneración de derechos, debilitamiento de los vínculos y riesgo psicosocial.

En el componente 1, no queda clara la estructura de actores que participarán, si será solo un gestor o más de un profesional. Además, se deben diferenciar los componentes 1 y 2, de acompañamiento comunitario y acompañamiento familiar, así como los objetivos específicos que se esperan en NNA atendidos y en sus cuidadores para el logro de las metas del programa.

Se debe revisar la pertinencia del tercer componente del programa, ya que este corresponde más bien a un problema de gestión institucional que a un componente del programa. De mantenerse un componente de redes territoriales, se debe especificar cuál es el rol específico de ellas en la intervención. En línea con lo anterior, sin esa definición no es posible cuantificar la producción del componente.

Por otro lado, no se definen adecuadamente los criterios de egreso, los que deben ser coherente con las mejoras establecidas en la definición del problema y la población que se ve afectada por él.

En términos de los ejecutores, complementariedades y articulaciones, se especifican los entes que implementarán el programa y queda claro su rol. Sin embargo, se deben especificar criterios de selección de las instituciones municipales que van a participar. Por otra parte, el programa no declara complementariedades, lo cual no es congruente con el diseño planteado, pues el programa tiene una definición y estrategia muy similar al de otras iniciativas como las OPD y OLN. Se debe especificar cómo se complementan estos programas estableciendo las diferencias entre ellos, de manera de que no exista duplicidad en la intervención. Esto es particularmente importante con las OLN, programa que busca crecer a todas las comunas con el fin de atender el mismo problema y población de Camino al Barrio.

Dadas las definiciones de este programa de funcionar "en comunas donde no haya OLN", la expansión de las OLN pondría en riesgo su funcionamiento o implicaría duplicidad. Para la recomendación de este programa, debe ser más visible la integración con las OLN, sobre todo porque no es claro que realice componentes que se articulen con la oferta de la Subsecretaría de la Niñez hoy ni a futuro. Se requiere explicitar en mayor medida el apoyo técnico que brindará Niñez a Servicios Sociales en materias que la ley de Garantías expresa de forma clara son competencia de la Subsecretaría de la Niñez.

En relación con la incorporación de enfoques de derechos humanos, estos se encuentran parcialmente descritos. En el enfoque de género, no se identifican gestiones que permitan la incorporación de la condición de género ni como se abordará en la intervención aun cuando es parte del diagnóstico. Por otro lado, en los enfoques de pueblos indígenas, dependencia y migrantes, se debe justificar correctamente la no incorporación de dichos enfoques en el programa.

Indicadores: En todos los indicadores, tanto de propósito como complementarios, los valores ingresados son coherentes con los valores ingresados en las metas de producción de cada componente.

Respecto a los indicadores de propósito del programa, estos se deben ajustar en función de la definición del problema y, posteriormente, de los objetivos del programa y su estrategia de intervención. Tal como se presentan, los indicadores miden aspectos que no son abordados por la estrategia ni los componentes presentados. En particular, se debe revisar la definición conceptual de bienestar (6 dimensiones) indicada en ambos indicadores de propósito ya que no es congruente con el diagnóstico, donde se incluyen 3 dimensiones, y se debe indicar cómo será tratada esta matriz de bienestar por la intervención que propone el programa. Además, en los dos indicadores se mencionan las mismas dimensiones aun cuando uno está enfocado en NNA y otro en cuidadores/as. Por otro lado, los aspectos que se miden en cada indicador deben ser consistentes con la población que se está interviniendo y con los criterios explicitados en el diagnóstico para definir el problema, de manera de alcanzar los objetivos esperados. Además, se debe establecer al menos un indicador que permita hacer seguimiento anual a los objetivos del programa.

En cuanto a los indicadores complementarios, no se incorporan elementos que permitan medir la calidad de los servicios entregados en los

componentes del programa, sino que miden cobertura o la planificación anual de acciones. Además, tampoco se explica cómo se estableció el estándar de medición respectivo (80% y 70%).

Para los 3 indicadores complementarios se debe revisar el nombre y fórmula de cálculo, ya que no se entiende en qué período se está midiendo y respecto de cuáles metas de participación y/o asistencia se harán las mediciones.

Gastos: Los gastos asociados a la producción de los componentes se encuentran descritos adecuadamente. Sin embargo, de lo informado no es posible inferir porqué el componente 1 es significativamente más caro que el resto.

En relación con los gastos administrativos, estos no se encuentran correctamente estimados, ya que se debe identificar y cuantificar todos los gastos asociados a la implementación del programa que no son parte de los componentes, tales como honorarios del equipo encargado del programa, viáticos, entre otros aspectos. Además, se menciona que estos gastos serán "con cargo al subtítulo 22 del componente de inversión", pero el programa no declara componente de inversión. Esto se debe revisar y de existir este componente, se debe declarar e imputar a los subtítulos presupuestarios pertinentes.

No se explicita que el presupuesto es dependiente de la apertura progresiva de OLN que realice la Subsecretaría de la Niñez desde 2022 en adelante.