



MODELIZACIÓN DE
SISTEMAS LOCALES DE INFANCIA Y
FACTIBILIDAD DEL MODELO DE
GESTIÓN LOCAL
DEL SISTEMA INTEGRAL DE DERECHOS DE LOS
NIÑOS, NIÑAS Y
ADOLESCENTES

INFORME FINAL DEL ESTUDIO

“Modelización de sistemas locales de infancia y factibilidad del modelo de gestión local del Sistema Integral de Garantías de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes”, el que fue adjudicado mediante licitación pública - ID 617-22-LE14- a FOCUS, Estudios y Consultorías, mediante Resolución Exenta N°1193 del 12 de marzo 2015.

Equipo a Cargo:

Francisco Covarrubias, Encargado del estudio
Krecho Homan, Coordinador técnico
Begoña Veloso, Asistente de investigación
Valentina Cortínez, Asistente de investigación
Sebastián Huneeus, Asistente de investigación
Joaquín Subercaseaux, Asistente de investigación

Colaboradores:

Teresa Izquierdo, Miembro del comité de expertos
Cristián Leyton, Miembro del comité de expertos
Angélica Marín, Miembro del comité de expertos
Loreto Martínez, Miembro del comité de expertos
Eduardo Riquelme, Asesor jurídico

Este informe debe ser citado como:

CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA. (2015). Estudio “Modelización de sistemas locales de infancia y factibilidad del modelo de gestión local del Sistema Integral de Garantías de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes” realizado por FOCUS, Estudios y Consultorías. Santiago, Chile.

índice

1. PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO.	6
2. INTRODUCCIÓN.	8
3. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES: Recomendaciones para el diseño de un Modelo de Gestión descentralizado.	11
3.1. Definiciones teóricas para el diseño de política y para la gestión pública.	12
3.2. Dimensiones mínimas de un Modelo de Gestión.	15
3.3. Orientaciones para Modelos de Gestión en Chile.	18
3.4. Problemáticas a resolver por los Modelos de Gestión.	19
4. ANTECEDENTES: Recomendaciones para un sistema de gestión descentralizado.	20
4.1. Análisis de los Sistemas Locales de Infancia.	21
4.1.1. Institucionalidad.	21
4.1.2. Descentralización.	22
4.1.3. Intersectorialidad.	23
4.1.4. Recursos financieros.	24
4.1.5. Monitoreo y evaluación.	24
4.2. Conclusiones Consulta a Expertos.	26
4.2.1. Institucionalidad	26
4.2.2. Descentralización.	27
4.2.3. Intersectorialidad.	27
4.2.4. Recursos financieros.	28
5. ESTUDIO DE CASOS: Experiencias locales para un modelo de gestión de infancia.	29
5.1. Institucionalidad Local.	30
5.2. Política Local de Infancia y Adolescencia.	33
5.3. Modelo Organizacional.	37
5.4. Descentralización.	41
5.5. Monitoreo y Evaluación.	43
5.6. Presupuesto.	43
5.7. Modelo de Intervención Local.	47
5.8. Recomendaciones para la implementación de un sistema local de infancia.	48
5.9. Conclusiones.	50
6. MODELO DE GESTIÓN LOCAL DEL SISTEMA INTEGRAL DE GARANTÍAS DE DERECHOS DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA.	54
6.1. Objetivos de un modelo de gestión descentralizado.	55
6.2. Modelo de Gestión Local por Funciones.	55
6.2.1. Funciones de Planificación.	56
a. Análisis Integrado de la Realidad Local de la Infancia y la Adolescencia.	56
b. Política Local de Infancia y Adolescencia.	58
c. Plan Local de Infancia y Adolescencia.	59
6.2.2. Funciones de Articulación Institucional y Comunitaria.	60
a. Coordinación de la Red Local de Infancia.	60

b. Participación Ciudadana.	61
6.2.3. Funciones Operativas.	62
a. Gestión de Recursos.	62
b. Monitoreo y Evaluación.	65
6.2.4. Función de Promoción de una Cultura de derechos.	67
a. Promoción de cultura de derechos de la infancia y adolescencia.	67
6.3. Alternativas de Estructura Institucional del Modelo de Gestión.	67
6.4. Esquema del Modelo de gestión por funciones.	70

7.FACTIBILIDAD: Condiciones para la implementación exitosa del modelo de gestión local del Sistema Integral de Garantías de Derechos de Infancia y Adolescencia.	73
7.1.Factibilidad Político-Administrativa.	74
7.2.Factibilidad Jurídica.	
a. Aspectos generales del marco legal (Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades)	76
b. Estructura municipal para liderar la Política Local de Infancia: Oficina o Departamento de Infancia y Adolescencia.	77
c. Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO).	78
d. Financiamiento.	78
7.3. Factibilidad Técnica.	79
7.4. Factibilidad Financiera.	82

8. HOJA DE RUTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN.	86
--	-----------

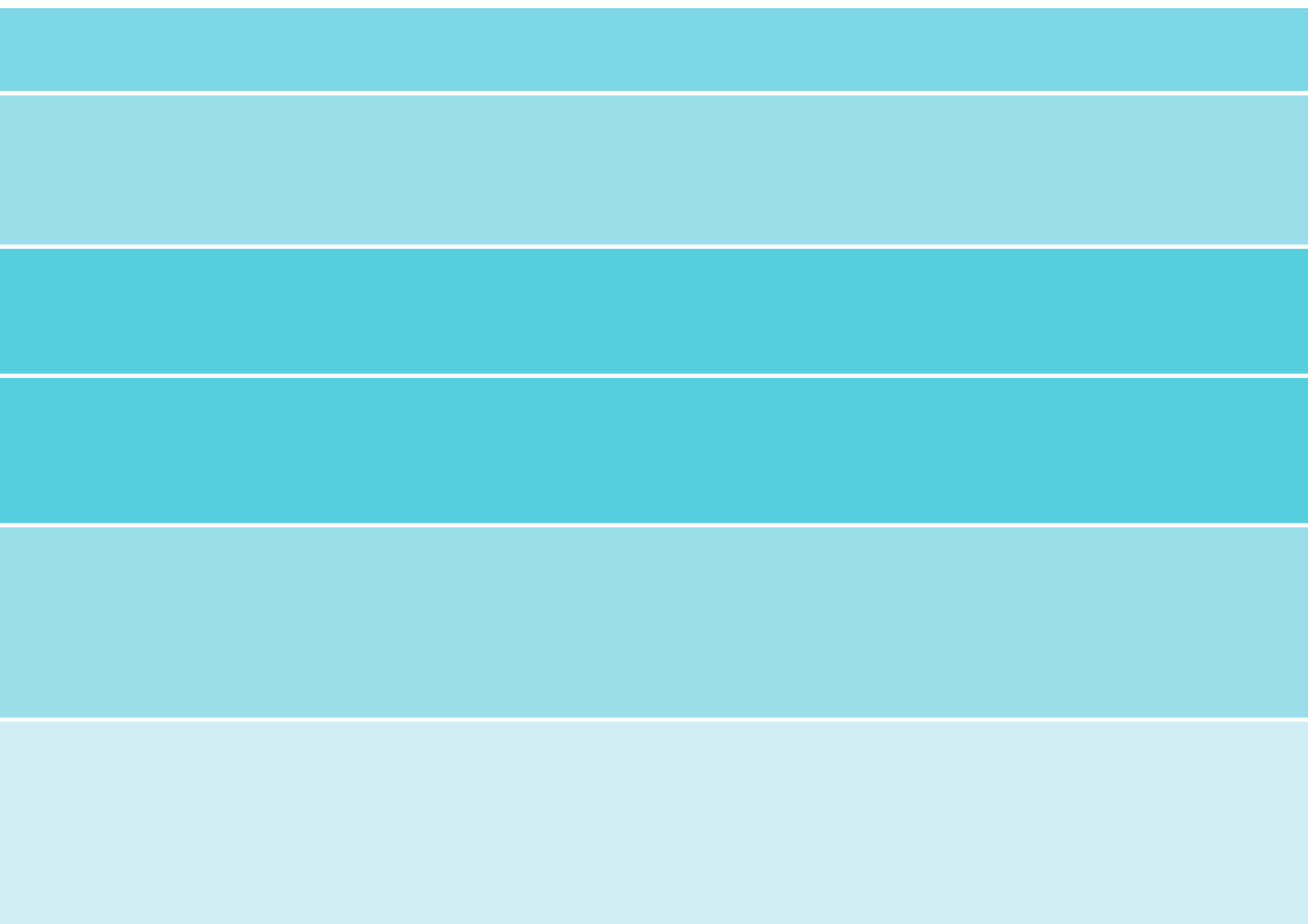
9. BIBLIOGRAFÍA.	89
-------------------------	-----------

10.ANEXO.	92
10.1. PRESENTACION.	94
10.2. ANTECEDENTES.	95
10.2.1.Distinciones conceptuales.	95
10.2.2.Gestión municipal en Chile.	88
10.3.CARACTERIZACION DE SISTEMAS LOCALES.	97
10.3.1.Subsistema de Protección Chile Crece Contigo.	97
10.3.1.1. Origen y Marco Legal.	97
10.3.1.2. Descripción General.	98
10.3.1.3. Componentes del Subsistema.	99
10.3.1.4. Modelo de gestión Local.	100
10.3.1.5. Evaluaciones.	101
10.3.2. Subsistema Seguridades y Oportunidades.	102
10.3.2.1. Origen y Marco Legal.	102
10.3.2.2. Descripción General.	103
10.3.2.3. Componentes del Subsistema.	104

10.3.2.4. Modelo de Gestión.	104
10.3.2.5. Evaluaciones.	105
10.3.3. Oficinas de Protección de Derechos.	107
10.3.3.1. Descripción General.	107
10.3.3.2. Modelo de gestión y administración.	109
10.3.3.3. Modelo programático de las OPD.	109
10.3.3.4. Componentes del Programa.	109
10.3.3.5. Evaluaciones.	110
10.3.4. Programa Vida Nueva.	114
10.3.4.1. Descripción general.	114
10.3.4.2. Modelo programático.	115
10.3.4.3. Modelo de gestión y administrativo.	117
10.3.4.4. Evaluaciones.	118
10.3.5. SENDA Previene.	118
10.3.5.1. Origen y Marco Legal.	118
10.3.5.2. Descripción general.	119
10.3.5.3. Modelo Programático.	120
10.3.5.4. Modelo de Gestión Local.	121
10.3.5.5. Evaluaciones.	122
10.3.6. Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.	122
10.3.6.1. Funciones y atribuciones del Municipio.	122
10.3.6.2. Organización Interna.	123
10.3.6.3. DIDECO.	124
10.3.6.4. PLADECO.	124
10.3.6.5. Relación Municipio – Nivel Central y Regional.	124
10.3.6.6. Relaciones entre municipios.	125
10.3.6.7. Corporaciones Municipales.	126

10.4.BIBLIOGRAFÍA.

127



1

**PRESENTACIÓN
DEL ESTUDIO**

El Consejo Nacional de la Infancia, creado por Decreto N° 21 del 14 de marzo de 2014, tiene la misión de asesorar a la Presidenta de la República en todo cuanto diga relación con la identificación y formulación de políticas, planes, programas, medidas y demás actividades destinadas a garantizar, promover y proteger el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a nivel nacional, regional y local, y servir de instancia de coordinación entre los organismos con competencias asociadas a dichas materias.

Para cumplir este cometido, entre otras cosas este Consejo deberá asesorar a la Presidenta en lo que respecta a la formulación de una Política Nacional para la Niñez y Adolescencia, la que contendrá las medidas, planes y programas de acción específicos que se aplicarán para su ejecución y cumplimiento. Uno de los elementos más importantes que contendrá la Política Nacional, es el diseño de un Sistema Integral de Garantías de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA).

A nivel mundial, uno de los aspectos que caracteriza a los sistemas integrales de garantía de derechos de la niñez y adolescencia, es la descentralización. Transformándose en un desafío para nuestro país, la conformación de sistemas locales de garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Para el diseño de un sistema local para la niñez y adolescencia, el Consejo consideró la necesidad de identificar los procesos e instituciones ya instalados en el nivel local e identificar los que no existen; para luego crear un modelo que articule este conjunto de elementos y los resignifique, añadiendo además los aspectos programáticos faltantes, llamando a licitación pública del estudio “Modelización de Sistemas Locales de Infancia y Factibilidad del Modelo de Gestión Local del Sistema Integral de Garantías de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes”

La licitación se realizó en el último trimestre del año 2014, siendo adjudicado FOCUS, Estudios y Consultorías.

El presente documento da cuenta de los resultados obtenidos por el equipo consultor, entregando una exhaustiva revisión de los modelos locales actuales y una propuesta de sistema local para la niñez y adolescencia que será un insumo importante para la formulación de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia.

**ÁREA DE ESTUDIOS
CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA**

2

INTRODUCCIÓN

El presente documento corresponde al Informe Final del Estudio “Modelización de Sistemas Locales de Infancia y Factibilidad del Modelo de Gestión Local del Sistema Integral de Garantías de Derechos de Niños, Niñas Y Adolescentes”, realizado por Estudios y Consultorías Focus, entre los meses de febrero y junio de 2015, en el marco de la licitación realizada por la Consejo Nacional de la Infancia.

A la luz del desarrollo de las políticas locales de infancia y adolescencia que ha seguido el país, este estudio cobra relevancia por distintos motivos. En primer lugar, se presenta un modelo de gestión local que administra de manera multisectorial las problemáticas de la infancia y la adolescencia. Vale decir, se propone un avance desde una gestión parcelada respecto de los problemas que afectan a esta población (lo cual implica serios riesgos de descoordinación, superposición y fragmentación en las respuestas que da el Estado) a una gestión integral y coordinada. Integral, ya que contempla comprehensivamente las vulneraciones que afectan a los niños, niñas y adolescentes; y coordinada, ya que genera vasos comunicantes entre los respectivos sectores y servicios responsables de cada una de estas problemáticas.

En este sentido, la figura de una entidad local responsable de la coordinación de los distintos sectores cuyos servicios se orientan a la protección de la infancia y la adolescencia, representa un avance significativo en la manera en que el Estado protege a los niños, niñas y adolescentes, particularmente desde el nivel local.

Por otra parte, el Estado requiere atender el desafío de la participación de los actores de los distintos territorios (los cuales,

tienen, por cierto, diferentes características, problemáticas, extensiones territoriales, características poblacionales, etc.) en instancias vinculantes para la definición de las políticas públicas que se implementan localmente. Esto implica la desestimación de políticas que son pre definidas desde el nivel central para ser luego impuestas al nivel local.

Asumiendo el desafío anterior, en este informe se propone un modelo de gestión descentralizado que atiende las necesidades específicas de los distintos espacios locales. Por lo tanto, se apuesta por una gestión donde el contexto local cobra protagonismo, y que coordina a los actores presentes en el territorio a definir, por medio de una Política Local de Infancia y Adolescencia, las prioridades, estrategias y objetivos que deben tener las acciones orientadas a garantizar los derechos de este grupo.

El objetivo principal tanto de la consultoría como del presente informe es, atendiendo a la solicitud del Consejo Nacional de Infancia, determinar la factibilidad político administrativa, jurídica, técnica y financiera de un modelo de gestión descentralizada de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025, que permita coordinar en el nivel local a los sistemas existentes, a los actores involucrados y establecer estrategias conjuntas y aunadas para asegurar la garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Se trabajó con tres metodologías diferenciadas para acercarse al objetivo definido: revisión bibliográfica de tipo institucional, teórica, académica y legislativa; consulta y entrevistas a expertos en temas de infancia, políticas públicas, desarrollo local y gestión municipal, entre otras; y un estudio de casos de una muestra de

seis comunas de distintas regiones del país, diferenciadas tanto en términos estructurales como funcionales. La aproximación al tema mediante distintas metodologías permitió generar información abundante y diferenciada, que asegura una aproximación cabal a las dinámicas locales.

El informe se organiza de la siguiente forma: en primer lugar se ofrecen algunas consideraciones conceptuales orientadas a demarcar algunas condiciones generales para el diseño de un modelo de gestión. Posteriormente, se revisan distintos antecedentes (análisis de los sistemas de infancia a nivel local actualmente existentes en el país y conclusiones obtenidas a partir de las consultas a expertos), que buscan generar recomendaciones específicas para el diseño del modelo. A continuación se exponen las experiencias locales a partir del estudio de casos. En este punto del informe se presenta la propuesta del modelo de gestión por funciones, para posteriormente realizar el análisis de factibilidad y, por último, se propone una hoja de ruta para su implementación en todas las comunas del territorio nacional.

3

**CONSIDERACIONES
CONCEPTUALES:**

RECOMENDACIONES PARA EL DISEÑO DE
UN MODELO DE GESTIÓN DESCENTRALIZADO

¹ Para efectos de este apartado, podemos entender “políticas públicas” en términos tan amplios como sea posible, incluyendo actividades, programas, legislación, planes nacionales, modelos de gestión pública, etc.

En esta sección se presentan las principales recomendaciones relativas al diseño de un modelo de gestión pública en términos generales, es decir, no exclusivamente vinculados a temas de infancia. En primer lugar, se plantean algunas definiciones teóricas propias de las políticas públicas que sirven de guía para la definición de métodos y enfoques para la generación de modelos de gestión descentralizada de sistemas de infancia (apartado 2.1). Posteriormente, se mencionan las dimensiones mínimas que deben considerarse para el diseño de un modelo de gestión descentralizado (apartado 2.2). Finalmente, se da cuenta de indicaciones específicas para la generación de un modelo de gestión (apartado 2.3) e interrogantes que deben ser dilucidados por el proceso de diseño (apartado 2.4).

3.1. DEFINICIONES TEÓRICAS PARA EL DISEÑO DE POLÍTICA Y PARA LA GESTIÓN PÚBLICA.

A modo de proveer algunas herramientas teóricas generales respecto de la política pública, en este apartado se da cuenta de dos distinciones que pueden dar luces generales respecto de cómo enfrentar la elaboración de un modelo de gestión pública. En el primer caso, se muestran dos métodos u orientaciones alternativas para realizar ajustes y re diseños de la política pública: el Modelo de

las Comparaciones Sucesivas y el Método Racional Exhaustivo. En el segundo caso, se da cuenta de la distinción entre dos enfoques para gestionar las relaciones entre agentes institucionales que operan conjuntamente en la implementación de una política: el Modelo del Principal-agente y el Modelo de la Elección pública (*public choice*).

a. Método: Racional exhaustivo vs. Comparaciones sucesivas.

Charles Lindblom da cuenta, en su texto clásico del análisis de políticas públicas *La ciencia de salir del paso*, de dos aproximaciones posibles al procedimiento de diseñar modificaciones a las políticas públicas en curso¹: una de corte racional exhaustiva y otra de corte incremental basada en “comparaciones sucesivas”. La primera de ellas tiene un anclaje íntimo con la teoría y sigue una metodología en cierto sentido “purista”: a partir de una priorización de valores o principios, el diseñador de políticas lista los resultados esperados de las políticas posibles para luego clasificarlas de las más eficientes a las menos eficientes en la consecución de estos valores o principios. La decisión, en este caso, descansa en un cierto idealismo respecto de la posibilidad de realizar una elección a partir de todas las políticas posibles y de la comparación sistemática de ellas.

Lo cierto es que el proceso de diseño de políticas es particularmente complejo, tal como lo señala Lindblom (1959, p. 203), “la administración pública tiene, política o legalmente, funciones y limitaciones circunscritas, razón por la cual concentra su atención en relativamente pocos valores y pocas políticas alternativas entre las innumerables opciones de acción que se puedan imaginar”. En este sentido, un método como el racional exhaustivo solo

CUADRO 1: Diferencias entre modelos, racional exhaustivo y de comparaciones sucesivas

	Racional exhaustivo	Comparaciones sucesivas limitadas
Criterios para definir el problema	Pretenden abarcar todas las manifestaciones posibles del fenómeno en la formulación de la política.	Buscan los detalles específicos, los aspectos concretos.
Determinación de valores	El administrador fija estrictamente los valores y objetivos, antes de proceder a diseñar.	El administrador centra su atención en valores marginales o incrementales.
De cara a problemas complejos	Propuestas inaplicables e imposibles.	Propuestas posibles y pertinentes.
Mecanismos de análisis	Se otorga un papel central a nuevas aproximaciones al fenómeno.	Resta importancia a innovaciones teóricas, privilegiando lo "ya andado", sustenta sus formulaciones en hechos y experiencias.

Fuente: Universidad Anáhuac (s/f).

sería útil en problemas de pequeña escala, y con pocas variables para considerar.

Lo que usualmente ocurre y, de acuerdo con Lindblom, no debemos desmoralizarnos con que así sea, es que los diseñadores de política tienen serias limitantes para contar con una gama completa de alternativas que les permitan tomar una decisión. Es fácticamente imposible contar con un set completo de alternativas que abarquen toda la complejidad de los procesos a partir del cual elegir la política más adecuada, de acuerdo a los valores y objetivos definidos. Adicionalmente, en caso de que fuera posible contar con esta gama, sobreviene el serio riesgo de optar por opciones que desestimen por completo la experiencia acumulada que se expresa en el funcionamiento actual de los aparatos públicos y las políticas que implementan.

En contrapartida, el Método de las Comparaciones Sucesivas tiene un anclaje decisivo en las políticas vigentes y en las experiencias acumuladas. Así, respecto de los valores que se quieren preservar, y los objetivos en que se manifiestan, de acuerdo con Lindblom, solo es posible examinarlos en medidas concretas, y no de forma abstracta y previa a la elaboración de las políticas: "los intentos de jerarquizar u ordenar los valores en términos generales y abstractos de manera que permanezcan constantes de decisión en decisión, terminan siempre por ignorar preferencias marginales existentes". De esta forma, las decisiones en política, desde este punto de vista "realista", si se quiere, implican la flexibilización de los valores, objetivos y preferencias en pos de (1) las posibilidades efectivas de plasmarlos en una política viable y (2) los valores, objetivos y preferencias de otros actores que inciden en el diseño o en la implementación de la política.

Bajo este método, todos los aspectos mencionados redundan finalmente en modificaciones cautelosas a la política. De ahí que se llame a este método "incrementalista": propone modificaciones en el margen a las políticas vigentes, asegurándose de avanzar con mayor seguridad, menor riesgo y con la expectativa más certera de lograr pequeños avances que auguren un mejor desempeño de las políticas. Ciertamente se trata de un método más conservador, a partir del cual no habrá en el corto plazo un cumplimiento absoluto de los objetivos, pero tampoco existirá un descalabro como resultado.

Por cierto, en algunas ocasiones puede considerarse la opción de tomar mayores riesgos en el diseño de una política, pero esto requiere algunas condiciones que le den factibilidad a lo propuesto, en particular, tiempo para un diseño lo más acabado y concienzudo posible; un respaldo político importante y prioridad en la agenda; en el caso de medidas que afecten el espacio local, un compromiso de las autoridades y equipos involucrados; entre otros factores posibles. Debe tenerse en cuenta que no es usual que estas condiciones estén disponibles para el proceso de elaboración de políticas públicas.

El siguiente cuadro establece una comparación entre las dos aproximaciones (VER CUADRO 1):

La instalación de un modelo de gestión local descentralizado, en cuanto nuevo sustrato sobre el cual se implementarán políticas públicas a nivel nacional, pero con la intención de respetar las dinámicas locales, debe, siguiendo las apreciaciones recién revisadas, plantearse de forma incremental. Esto implica plantear propuestas plausibles, modelos de gestión que permitan a cada territorio administrar su oferta local de mejor manera, atendiendo a las cualidades y limitaciones que tenga. Se requiere, entonces, tener

CUADRO 2: Diferencias entre modelos, principal/agente y elección pública.

	Principales agentes	Elección pública
Descentralización	Tendencia a procesos de decisión centralizados en la figura del principal o la institución respectiva.	Tendencia a procesos de decisión descentralizados.
Flujo de información	Asimetrías: el agente posee información que el principal no tiene.	Decisiones colectivas: intercambio horizontal de información.
Asignación de recursos	Desde el nivel central o niveles altos de la administración.	Responde a las preferencias de las comunidades beneficiarias.

Fuente: Elaboración propia

² Marcel, M. (2008). Modelos alternativos de descentralización y la experiencia chilena. CIEPLAN.

consideraciones específicas para cada territorio: una política puede ser de carácter incremental y plausible cuando es implementada en un determinado territorio, pero la misma política puede ser inaplicable en otro, cuando no estén los soportes básicos para poder sostener administrativamente las exigencias que incorpora dicha política. De tal forma, no es recomendable instalar un modelo de gestión único e inmodificable de acuerdo a algún óptimo predefinido; esta visión, de tipo más racionalista, puede que encuentre la resistencia de la precaria realidad administrativa de algunas localidades del país.

b. Modelo: principal-agente vs elección pública.

Una segunda distinción conceptual, relacionada en forma más específica con la teoría de la gestión pública, plantea la contraposición entre dos enfoques: (1) Principal-agente y (2) Elección pública o Public choice². Marcel entrega definiciones precisas de estos dos enfoques. Por una parte, el modelo Principal-agente:

Concentra su atención en la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos y, en particular, en la capacidad de alinear las acciones de los agentes del Estado con los objetivos de su principal, la autoridad política. En el caso de la descentralización, se identifica al gobierno central como el principal y a los gobiernos sub nacionales como agentes de éste, de tal modo que la eficiencia pública depende de la capacidad del gobierno central de generar las reglas, incentivos y sistemas de supervisión que conduzcan el desempeño de los gobiernos sub nacionales hacia el logro de los objetivos buscados por la política nacional (Marcel 2008, p.3).

En el enfoque Principal-agente, el éxito de las determinaciones del principal (gobierno central) depende de la acción del agente (los servicios nacionales y locales), sobre el cual no tiene perfecta información y del cual espera que ejecute fielmente los mandatos que surgen centralizadamente.

El modelo de Elección pública, según al autor, por su parte, “asimila la eficiencia distributiva con la capacidad de asignar funciones y competencias entre niveles de gobierno de tal manera que la asignación de recursos responda a las preferencias de las comunidades que apropian sus beneficios” (Marcel 2008, p.3). En el enfoque de la Elección pública se entiende al Estado como la suma de voluntades individuales, cuyo resultado define la forma en que se estructura y gestiona una política pública. Se trata de un modelo, por cierto, mucho más descentralizador en lo político, administrativo y fiscal, que el de Principal-agente. En cierto sentido, este modelo se asemeja al funcionamiento del mercado: así como el mercado es la suma de voluntades expresadas en disposición a vender y comprar, el modelo de elección pública es la suma de la participación de todos los involucrados en las definiciones que se toman en torno a la gestión de una política.

Los países suelen transitar del primero al segundo enfoque a medida que se democratizan y descentralizan, pero el grado y velocidad con que este proceso ocurre suele ser fuente de conflictos y controversias (cf. Waissbluth y Larrain, 2009).

El siguiente cuadro, de elaboración propia sirve para esquematizar diferencias específicas de ambos modelos en algunas dimensiones específicas (VER CUADRO2)

Por definición, un modelo de gestión descentralizado debe considerar las dinámicas del modelo de la Elección pública, donde las autoridades locales (regionales y comunales) y también las comunidades puedan tomar lugar en las decisiones que se tomen, atendiendo a sus necesidades y realidades; lo cual es fundamental de considerar en el desafío de construir un modelo que permita la gestión descentralizada del Sistema de Garantías de Derechos.

3.2. DIMENSIONES MÍNIMAS DE UN MODELO DE GESTIÓN.

En este apartado, se entrega una lista de dimensiones necesarias y básicas para ser consideradas en el diseño de un modelo de gestión que coordina la institucionalidad desde el nivel central hasta el local.

a. Institucionalidad.

Para efectos de este estudio, nos centraremos principalmente en el concepto de “institucionalidad a nivel local” (por sobre el de “institucionalidad a nivel nacional”). La institucionalidad local se refiere a todas las políticas públicas (planes, programas, actividades, etc.) instaladas en el territorio que abordan temas de infancia, y a toda la estructura municipal que las sostiene (actores, prácticas y organización administrativa dentro del municipio). El concepto también incorpora la oferta programática provista

por organizaciones privadas y la respectiva estructura que la sostiene. La institucionalidad podemos considerarla como una “supra dimensión”, por cuanto todas las dimensiones que se definen a continuación se alojan en la institucionalidad local y/o nacional.

b. Descentralización.

La descentralización de un sistema implica que los subsistemas o entidades que conforman el sistema tienen poder de decisión respecto de los outputs (las políticas) que se generan. Esto supone un diseño que otorgue a las instancias sub nacionales (regionales, provinciales o municipales) el poder de tomar decisiones de política pública que afectan de manera específica al territorio correspondiente. Por cierto, esto no implica la inexistencia de definiciones generales a nivel nacional a las cuales deban adscribir los modelos descentralizados (más bien, estos modelos suponen la existencia de dichas definiciones).

En Chile, el poder ejecutivo es excesivamente centralizado y el control de la gestión de los servicios públicos también lo es. Al respecto, distintas evaluaciones internacionales (en particular, del Banco Mundial) han aconsejado integrar a los organismos que son evaluados a los procesos de control de gestión que los afectan. Por lo tanto, el proceso de descentralización tiene que considerar esfuerzos especiales, relacionados con “costumizar” y flexibilizar reglas universales y estandarizadas que, actualmente en Chile, se aplican sin especiales consideraciones a las administraciones locales. La aplicación rigurosa de estas reglas o procesos universales y estandarizados, al no considerar las distintas características o condicionantes de cada actividad en el marco de un programa, les

genera a los gobiernos locales impedimentos para la ejecución ágil y efectiva de las mismas actividades.

La tendencia “natural” es, en efecto, eludir los procesos y la gestión descentralizada, o bien realizar los procesos de descentralización de forma aparente. Citando a Closets (1989, p.187): “los gestores no tienen más remedio que escoger entre la ineficacia o la irregularidad. Ineficacia cuando se someten a reglas detalladas, a procedimientos confusos y poco adaptados. Irregularidad cuando se rebelan e intentan eludir las reglas”. La tarea es, entonces, dotar a los agentes locales de incentivos para responder a los mandatos que se les asignan, pero equilibrando esto con un marco de libertad de acción por parte de los propios agentes locales (cf. Marcel 2008).

Finalmente, la coordinación de un modelo de gestión descentralizada tiene el doble desafío de: (a) dar respuesta a las necesidades territoriales transfiriendo poder a gobiernos subnacionales que deben responder a las preferencias de la comunidad; y (b) el desafío de distinguir con claridad aquellas funciones que permanecen en el nivel central y las que asumen los niveles regional y local; tanto en lo que respecta al diseño de medidas como a la ejecución de las mismas (cf. Marcel 2008). Respecto del primer desafío, debe explicitarse la estrecha relación conceptual y operacional entre descentralización y participación. Un proceso de descentralización completo no debe detenerse en la cesión de poder a las autoridades locales; debe, más bien, avanzar hasta traspasar poder de decisión a las personas que habitan en el territorio local. En definitiva, la participación ciudadana, en el marco de una política nacional descentralizada, implica que cada persona afectada a nivel local tiene voz y es incorporada como agente en el modelo de gestión mediante el cual esta política se implementa: “la descentralización,

en últimas, considera al ciudadano como parte activa del proceso y no como un simple receptor de bienes y servicios.” (Ortegón 2008, p. 122).

c. Intersectorialidad.

El concepto de intersectorialidad es, asumido en el presente estudio, como un requisito primordial para la formulación de un sistema que permita abordar de manera integral los desafíos para la garantía de derechos de la infancia y la adolescencia desde el espacio local. Esto se fundamenta en las problemáticas propias de las personas que cursan este ciclo de la vida:

Quando se mira el conjunto de las políticas públicas, es posible considerar la existencia de aquellas denominadas políticas sectoriales, haciendo referencia a aquellas que se dirigen principalmente a un ámbito de acción desde un sector gubernamental determinado. Sin embargo, como las problemáticas y necesidades de los niños y las niñas de esta etapa son en sí mismas multidimensionales (...), la manera de abordarlas no puede ser de una manera separada, sino que requieren una mirada integral. (Martínez y Ditzel 2012, p. 40)

En términos conceptuales, la intersectorialidad se puede separar en dos elementos: (1) la inclusividad en el ciclo de políticas y (2) la mancomunidad entre sectores involucrados (cf. Cunill y otros 2013). La inclusividad se refiere a la intervención conjunta de los sectores involucrados en una política y programa, desde el diseño hasta la evaluación del mismo. En tanto, la mancomunidad se refiere a compartir recursos, responsabilidades, sistemas de información y acciones, entre otras variables.

La intersectorialidad, usualmente, se enfrenta al problema de la defensa de espacios individuales, sectoriales o ministeriales, es decir, a la generación de “silos o compartimentos aislados que no interactúan entre sí, que buscan defender su territorio a como dé lugar, que buscan diferenciarse para poder desmarcarse y tener libertad en los nombramientos de los subordinados y así “pagar” favores políticos” (Waissbluth y Larraín 2009, p. 544). Esta particularidad hace que la sociedad pierda efectividad en la generación de valor público, que los procesos de toma de decisiones se prolonguen y se empobrezcan, y que los mecanismos de control institucional y de aprendizaje sean casi inexistentes. Lo anterior reduce la gestión de las reparticiones a cuestiones tecnocráticas y administrativas, y no las orienta a alcanzar el objetivo común de mejorar el ciclo de gestión del sector público.

Precisamente, un modelo intersectorial debe esforzarse en generar y socializar objetivos comunes, indicando en qué ámbito cada uno de los sectores debe cumplir un rol particular para lograr estos objetivos. Esta orientación a un objetivo común y reconocible por los sectores, pero diferenciando la contribución de cada uno, permite que el modelo de gestión intersectorial tenga mayores posibilidades de éxito.

d. Recursos financieros.

Esta dimensión incorpora los recursos financieros de la institucionalidad local responsable disponibles para la implementación de sus políticas de infancia, la definición de su origen (transferencias del gobierno central, FNDR, arcas municipales,

etc.), y el modo de captación de estos recursos. Estos recursos pueden utilizarse para gastos operativos, de implementación o de recursos humanos. Por esto último, también cabe dentro de esta categoría el tipo de contratación de los funcionarios municipales que se dedican a temas de infancia

Un problema recurrente para la gestión pública, de acuerdo a lo expresado en el artículo de Waissbluth y Larraín, es la inconsistencia entre planificación y presupuesto, que determina y limita el uso de recursos en un período determinado. Si esto ocurre, la planificación resulta inútil (no hay recursos asociados a las actividades planificadas), a la vez que el proceso presupuestario, al encontrarse disociado de la planificación, generará pérdidas o la desfocalización de recursos.

La inconsistencia entre planificación y los recursos necesarios para llevarla a cabo se debe en muchos casos a que los equipos encargados de la ejecución de las distintas actividades de un programa o política pública no tienen relación entre ellos y se preocupan solo de maximizar sus objetivos individuales (cf. Waissbluth y Larraín 2009), de modo que este problema es más sensible cuando se trata de una política intersectorial. La coordinación intersectorial, entonces, no solo facilita la implicación de los actores con el objetivo final, sino también aumenta las posibilidades de una gestión eficiente de los recursos.

e. Monitoreo y evaluación.

El monitoreo lo entendemos como un examen continuo o periódico que se efectúa durante la implementación de un

proyecto o plan. Se realiza con el objeto de hacer un seguimiento al desarrollo de las actividades programadas, medir los resultados de la gestión y optimizar sus procesos, a través del aprendizaje que resulta al comparar lo realizado con lo programado (cf. Cohen y Martínez 2014).

Refiriéndose a la evaluación, Cohen y Martínez (2014) agregan:

el significado de la evaluación difiere según la etapa del ciclo de vida del proyecto en la que se la utilice. Si es durante la formulación, proporciona los criterios de decisión para aceptar un proyecto específico u ordenar las alternativas consideradas en función de las relaciones existentes entre sus costos e impacto (o beneficio). Si se la aplica durante la operación o, inclusive, habiendo ésta concluido, permite determinar el grado de alcance de los objetivos perseguidos, así como el costo en que se ha incurrido (Cohen y Martínez 2014, p. 12).

Respecto de la evaluación, Waissbluth y Larraín describen las complejidades de la evaluación de la gestión pública en contraposición a la evaluación de la gestión privada, donde la primera es más compleja por dos razones. En primer lugar, en la gestión pública hay diversos stakeholders, o actores con intereses divergentes involucrados en los procesos (a diferencia de shareholders de la gestión privada, que tienen en común la maximización de las utilidades de la empresa). En segundo lugar, la evaluación de la gestión pública es en sí misma más compleja que la privada, en cuanto que no solo se evalúan los balances financieros, sino que se evalúan distintas dimensiones, a menudo sutiles, pero que hay que tener en cuenta. Por ejemplo, deben considerarse no solo los outputs (la producción, por ejemplo, de

viviendas construidas, o de atenciones médicas realizadas, etc.), sino también los outcomes (los impactos a largo plazo). En otras palabras, las evaluaciones deben hacerse también a nivel de fines y de visiones que involucran un ideal social, que a menudo contienen definiciones valóricas e ideológicas.

En el ámbito de la evaluación, un riesgo asociado a la generación centralizada de los instrumentos es, nuevamente, la “ritualización” de las evaluaciones. Es posible que los encargados estén sobrecargados en la generación de abundantes números y cifras que dicen poco respecto del cumplimiento de los objetivos originales de la política, y de la realidad territorial con la que ellos se conectan.

3.3. ORIENTACIONES PARA MODELOS DE GESTIÓN EN CHILE.

El texto de Waissbluth y Larraín propone una serie de orientaciones y recomendaciones para que el Estado chileno las incorpore en sus modelos de gestión pública. Estas orientaciones son especialmente útiles, en cuanto que están pensadas específicamente para el desarrollo actual que tiene el Estado, con sus desafíos y tareas particulares. Los autores recomiendan:

- Un Estado orientado a resultados, en que las actividades centradas en la obtención y medición del “output” y “outcome” adquieren una relevancia, en que la planificación sea de corto

plazo y en que el control esté orientado a actividades y al respeto al derecho administrativo.

- Un Estado transparente, cercano y participativo, en que el componente de “elección pública” vaya paulatinamente pero con seguridad superando al modelo del “principal agente”.
- Descentralización gradual, efectiva y consensuada, que no se realice por “decreto” sino con plena atención a la creación previa de capacidades en las entidades regionales y locales
- Un Estado visionario y prospectivo, que tenga capacidad de anticipación respecto a los desafíos de largo plazo de carácter social, económico, demográfico y ambiental.
- Un Estado integrador, flexible y en red, en definitiva, “relacional”, que permita a los servicios públicos, los gobiernos locales, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales coordinarse en forma ágil e innovadora.
- Un Estado con directivos y funcionarios de calidad, trabajando en entidades crecientemente autogestionadas y contando con mayores libertades de actuación.

3.4. PROBLEMÁTICAS A RESOLVER POR LOS MODELOS DE GESTIÓN.

Las siguientes son una serie de interrogantes, también planteadas por Weissbluth y Larraín, las cuales deben ser respondidas en los modelos de gestión que se diseñen. Tal como en el apartado anterior, en este caso las preguntas a resolver se hacen pensando en el Estado chileno.

- algún sistema de evaluación o acreditación, una capacidad de gestión superior al promedio?
- ¿Cómo resuelve el modelo el problema de la planificación y la ejecución intersectorial y regional?
- ¿Hasta qué punto los organismos transversales, como DIPRES, SEGPRES o MDS, sustituyen en el modelo las responsabilidades, locales, sectoriales, de intendentes y/ o de directores de servicio? El riesgo es que estos organismos sectoriales “chuteen hacia arriba” su mandato y responsabilidad esencial de planificar y luego controlar la gestión.
- Una vez definidas las políticas públicas, ¿de quién es la responsabilidad por la planificación, la presupuestación, la evaluación y el control de gestión?, ¿de los servicios públicos, gobiernos regionales y municipios, o de la superestructura gubernamental?
- ¿Presenta el modelo una hiperproliferación de instrumentos e indicadores, que a la postre terminarán diluyendo y oscureciendo la discusión de lo verdaderamente relevante? ¿Cae el modelo en un uso excesivo de indicadores “cuantitativos y verificables” – por cierto importantes – pero a costa de diluir la discusión de metas estratégicas de carácter más cualitativo?
- ¿Es la planificación la que orienta la presupuestación (como debiera ocurrir), o de facto, es la presupuestación la que define la planificación?

4

ANTECEDENTES:

RECOMENDACIONES PARA UN
SISTEMA DE GESTIÓN DESCENTRALIZADO.

4.1. ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS LOCALES DE INFANCIA.

En la siguiente sección se presentan algunas conclusiones generales, fruto de la caracterización genérica de los sistemas locales actualmente en funcionamiento en Chile. Es decir, se avanza desde una caracterización puramente conceptual a una revisión de estrategias concretas que intentan gestionar las políticas de infancia y/o familia en el país. Se consideran las siguientes iniciativas

descritas en el Informe de Caracterización de Sistemas Locales (Anexo N°1), entregado en el marco del presente estudio: Subsistemas Chile Crece Contigo (ChCC) y Seguridades y Oportunidades (SSyOO), Oficinas de Protección de Derechos (OPD), Programa Vida Nueva y SENDA Previene. Las conclusiones se presentan ordenadas según los ámbitos relevantes de un modelo de gestión descentralizado, descritas anteriormente, y, en los casos en que los programas y subsistemas presentan diferencias, éstas se explicitan.

4.1.1. INSTITUCIONALIDAD.

Respecto a la institucionalidad de los sistemas de referencia revisados, se observa que su alojamiento institucional generalmente está situado en un organismo de nivel central del que emanan las orientaciones técnicas y administrativas para su implementación. Existe una gran variedad de dependencias institucionales: Chile

Crece Contigo y Seguridades y Oportunidades, están alojados en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS); la Oficina de Protección de Derechos en el Servicio Nacional de Menores (SENAME); el programa Vida Nueva en la Subsecretaría de Prevención del Delito y el Servicio Nacional de Menores (SENAME), y por último, el Programa SENDA Previene, en el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA).

Esta multiplicidad de organismos mandantes implica un esfuerzo de coordinación para el nivel local, que requiere articular una serie de actores institucionales para el cumplimiento de los objetivos sectoriales, muchas veces sin el soporte ni la asistencia técnica necesaria de parte de los ministerios y servicios mandantes.

Desde la perspectiva de la prestación de servicios, todos los programas y subsistemas de referencia se vinculan con sus usuarios finales en el nivel local a través del municipio, lo que los convierte en referencias obligadas de modelos de gestión descentralizada³.

La dependencia local de estas iniciativas es variable, sin embargo, en la mayoría de los casos el municipio determina esta dependencia al interior de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), a propósito de su rol estratégico en la prestación de servicios sociales regulares.

Si bien el municipio aparece como un lugar apropiado para el encuentro entre los usuarios y los servicios, la presencia de estos programas en cada municipio del país es variable, al año 2015 la presencia territorial del ChCC y el SSyOO alcanza a 346 comunas, las OPD están presentes en 123 comunas, SENDA Previene en 220 comunas y el Programa Vida Nueva en 25 comunas.

³ Si bien la Ley N° 20.032 de Subvenciones de SENAME indica que las OPD pueden ser ejecutadas por Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro que estén inscritas como Colaboradores Acreditados, al año 2014 los ejecutores privados representan solo el 9,7% del total de instituciones ejecutoras.

Esto se explica en parte porque para la implementación de algunos de ellos se requiere que los municipios tengan la información, la capacidad para postular y para acceder a proyectos, y que aporten con recursos propios para su desarrollo. En muchos casos los municipios no cuentan con estos elementos. Por supuesto, la postulación depende también de la voluntad política y disponibilidad financiera para situar las temáticas de infancia como prioritarias en el nivel local.

En relación a los programas orientados a la protección de derechos (OPD), se estima que es problemático que operen bajo un modelo basado en las postulaciones de los municipios al nivel regional. En este sentido, es necesario desarrollar mecanismos de apoyo desde los niveles regional y central para que los municipios con menor soporte administrativo y menor oferta programática de infancia, puedan abordar tales problemáticas y desarrollar esas funciones cuando sea necesario, independientemente de su capacidad para postular y obtener proyectos.

Algunas de las iniciativas incorporadas en el análisis se estructuran en torno a una intervención o programa eje, no obstante, existen otros servicios y prestaciones complementarios y focalizados. En el primer caso, destacan el ChCC, cuya prestación central es el Programa de Apoyo Biopsicosocial, y el Seguridades y Oportunidades, donde el Programa Eje es el diagnóstico y la evaluación de las familias en situación de extrema pobreza, para la posterior derivación a los programas de apoyo psico-social y socio-laboral.

Por último, es necesario indicar que no todas las iniciativas programáticas financiadas por el nivel central cuentan con una estructura legal que las respalde, este es el caso de OPD, Senda

PREVIENE, Vida Nueva. Los Subsistemas ChCC y SsyOO sí cuentan con un marco legal que los sostiene, esto ha facilitado la presencia territorial de estas iniciativas en todas las comunas del país y también la generación de protocolos de gestión para el abordaje integral de la situación de los niños, niñas y familias participantes. Lo anterior ha permitido definir una ruta crítica de vinculación de los usuarios con la oferta programática disponible y constituir coordinaciones intersectoriales funcionales en los territorios. Por lo anterior, si bien la estructura legal no se constituye como un requerimiento para el funcionamiento de las iniciativas locales parece representar una clara ventaja para la operación coordinada de los servicios intervinientes.

4.1.2. DESCENTRALIZACIÓN.

Los equipos ejecutores de los diferentes programas analizados cumplen una función importante en la descentralización de las políticas, en la medida que en su quehacer recogen e incorporan la perspectiva local para el desarrollo de las iniciativas. De esta manera, los programas incluyen en la elaboración de diagnósticos comunales y evaluaciones de políticas públicas de infancia a organizaciones presentes en el territorio, como por ejemplo las juntas vecinales infantiles, asociaciones juveniles o centros de alumnos. No obstante, un punto crítico no resuelto es el nivel de incidencia de esta retroalimentación en las normas técnicas y operativas de los programas para la reformulación o adecuación de la oferta programática.

Un ejemplo concreto de descentralización e inclusividad, es el avance sustantivo que han alcanzado las OPD en cuanto a la

generación de estrategias para el trabajo comunitario, mediante la división territorial en distintos sectores geográficos, capacitando, apoyando e impulsando el trabajo de agentes promotores locales de derechos y la comunidad, movilizándolo la base social para el cambio de prácticas y concepciones culturales (cf. Saracostti y Figueroa 2012). Así, interesantes experiencias de organización y participación de niños, niñas y adolescentes han sido identificadas a través de la realización de una gran diversidad de acciones de acuerdo a su propia realidad e intereses. No obstante, la incidencia de estos procesos para convertirse en un catalizador de cambio cultural y de instalar políticas locales de infancia ha presentado limitaciones, ya que si bien las OPD están mandatadas a desarrollar un Plan Comunal de Infancia, entendido como “un marco general, que tiene su sustrato operativo en un plan local, el que debe contener acciones de seguimiento y monitoreo, y debe expresarse en instrumentos de gestión municipal” (SENAME, 2013, p. 13), sólo el 37% de las comunas que ejecutan OPD cuenta actualmente con dicho instrumento de planificación (SENAME, 2013, p. 11).

Otra vía de descentralización se da a través de instrumentos que favorecen la flexibilización de la oferta programática, como son el Fondo de Fortalecimiento Municipal del subsistema Chile Crece Contigo, que potencia las redes locales de infancia a partir de las necesidades específicas de los niños y niñas, y el Fondo de Intervenciones de Apoyo al Desarrollo Infantil (FIADI), que financia proyectos presentados por los municipios para el apoyo de niños y niñas que presentan rezagos en su desarrollo.

4.1.3. INTERSECTORIALIDAD.

Todos los modelos de gestión vinculados a temas de infancia y adolescencia comparten la perspectiva de coordinación en red para abordar integralmente la situación de sus grupos objetivos. Dentro de las funciones tanto de la OPD, como del Programa Vida Nueva, del ChCC y de SENDA Previene figura explícitamente en las normas técnicas de cada programa la colaboración u organización de una red local de infancia, lo que implica la integración de labores desde una perspectiva intersectorial.

Por ejemplo, la OPD tiene entre sus funciones la articulación de una red local de infancia a la que asisten miembros de los equipos psicosociales de programas de protección de derechos, representantes del área de educación municipal, de los servicios de salud y de seguridad ciudadana, entre otros, siendo heterogénea la composición de esta red en cada comuna.

En ocasiones, las articulaciones locales responden a lógicas intersectoriales que se dan en el gobierno central. Por ejemplo, en el caso de SENDA Previene, a través de un Consejo de Ministros, se ha definido una iniciativa como las Aulas del Bienestar, que consiste en una serie de atenciones sociales coordinadas por los SENDA Previene de las comunas en los establecimientos educacionales con los equipos de salud comunales.

Habitualmente, los equipos operacionalizan el mandato de la coordinación en red a través de la creación de mesas intersectoriales en las que se discuten y derivan casos o permiten el abordaje de temáticas emergentes (abuso sexual infantil, peores formas de trabajo infantil, niños y niñas migrantes, etc.).

⁴ Por ejemplo, en el caso del Programa Chile Crece Contigo, los convenios para la ejecución de los Fondos, se establecen entre la SEREMI de Desarrollo Social y el Municipio, en el caso del Seguridades y Oportunidades, entre el FOSIS regional y el Municipio.

Un logro destacable en el trabajo intersectorial se da en el marco del programa Vida Nueva, que logra la articulación entre el Equipo de Gestión de Casos (EGC) y el Equipo OPD, facilitando la selección de casos, la evaluación y la posterior derivación a los servicios correspondientes, definiendo con precisión los roles de los distintos actores.

Las redes comunales del ChCC también constituyen un ejemplo de innovación en el modo de coordinar las prestaciones sociales para las familias participantes, esencialmente porque distinguen a la red comunal básica, donde participan las entidades relacionadas directamente con las prestaciones (representantes de los servicios de salud, jardines infantiles y otros estamentos municipales) y a la red comunal ampliada, donde se favorece la participación de todos los actores institucionales del territorio que están vinculados a temas de infancia. Esta adecuación a la manera tradicional de organizar el trabajo en red, permite identificar a los actores claves intervinientes en el desarrollo biopsicosocial de niños y niñas, y asegurar su participación en el abordaje de los casos.

4.1.4. RECURSOS FINANCIEROS.

En la implementación de varios programas o subsistemas se exige un grado de cofinanciamiento de parte del ejecutor. El traspaso de recursos financieros al ejecutor queda definido a través de un convenio de colaboración entre el ministerio u organismo intermedio a nivel regional⁴ y el municipio, mediante el cual se definen los montos, las obligaciones de cada parte y las condiciones de la rendición financiera. El convenio de colaboración, además, fija la regularidad con que se deben renovar los convenios, al igual que

la frecuencia con que se deben emitir informes de desempeño y rendiciones financieras.

Cabe destacar que los recursos humanos son contratados por el ejecutor, y su dependencia administrativa es de éste, aunque la mayor parte de los recursos provengan del nivel regional. Un elemento común a todos los programas y subsistemas son las recomendaciones que surgen de las evaluaciones sobre la necesidad de mejorar las condiciones laborales de los funcionarios, tanto en lo que respecta a las remuneraciones como al régimen contractual.

En general, las condiciones de contratación y los sueldos en los municipios son precarios comparados a las condiciones en el nivel central (cf. Fuenzalida, Inostroza y Lara, 2014) lo que impacta negativamente en la capacidad de convocar a profesionales bien calificados en el nivel local, además de generar una alta rotación de personal, situación que va en detrimento de la generación de vínculos de confianza con los participantes de los programas.

4.1.5. MONITOREO Y EVALUACIÓN.

Para el registro de información de sus usuarios y el correspondiente monitoreo de las actividades, los programas y subsistemas cuentan con herramientas de diverso carácter que les permiten recabar información relevante sobre los procesos de intervención y cumplimiento de los objetivos.

Los subsistemas dependientes del MDS (ChCC y SSyOO) cuentan con plataformas tecnológicas para el monitoreo en línea desde los

niveles regional y central. El Sistema de Monitoreo y Seguimiento ChCC y el Sistema Integrado de Información Social (SIIS) del SSyOO permiten identificar en tiempo real el nivel de cumplimiento de la cobertura, las características psicosociales de sus usuarios, la etapa de intervención en que se encuentran los usuarios, el nivel de cumplimiento de los objetivos y otras informaciones de utilidad.

Las OPD por otro lado, cuentan con el Sistema Informático que SENAME dispone para todas sus iniciativas programáticas denominado SENAINFO. Al igual que para las plataformas administradas por el MDS, el SENAINFO permite acceder a la información de caracterización de los usuarios y del proceso de intervención, así como de las condiciones de salida al cierre de la intervención.

El SENDA Previene, por su parte, cuenta con dos herramientas de registro, a saber: el Sistema de Información y Gestión de Tratamiento (SISTRAT) y el Sistema Informático de Gestión Integrada de la Prevención (SISPREV). Ambos permiten acceder a información de utilidad sobre las acciones de prevención y tratamiento de los usuarios de los programas.

Por último, el Programa Vida Nueva cuenta con un sistema de información que se gestiona en base al envío de una “planilla de seguimiento de casos” desde la Dirección de Protección Policial de la Familia (DIPROFAM) a la municipalidad. El listado cuenta con los datos de niños, niñas y adolescentes que ingresan a un control de Carabineros, ya sea por vulneración de derechos, transgresión a la ley o, incluso, por inimputables.

Como se ha señalado, todas las iniciativas incorporadas en el análisis cuentan con herramientas de registro de la información de sus usuarios que permiten el monitoreo y evaluación de las estrategias.

Sin embargo, no existe un diseño homólogo que permita integrar de manera expedita la información que se recoge a través de cada sistema, ya que han sido creados desde una lógica sectorial. Además, el diseño de las plataformas de información usualmente privilegia las funciones de supervisión de la implementación en detrimento de las funciones de análisis territorial.

Este hecho dificulta la coordinación intersectorial e impide establecer una visión integral de la situación de los niños, niñas, adolescentes y sus familias en el nivel local.

En relación a la evaluación, las estrategias analizadas utilizan múltiples mecanismos para contribuir a la mejora continua de la gestión operativa de los programas, destinando recursos financieros para la realización de evaluaciones a nivel de proceso, resultado y, en el caso de ChCC y SSyOO, de impacto. Asimismo, se han incorporado evaluaciones de satisfacción de usuarios para levantar información sobre la opinión que los participantes de los programas tienen sobre el servicio recibido.

⁵ Participaron de la Consulta a Expertos funcionarios ministeriales relacionados con infancia y descentralización, así como actores claves que han participado activamente en el desarrollo de políticas de niñez y adolescencia:

-Miguel Cillero, Asesor externo para Anteproyecto de Ley de Garantías de Derechos de la Infancia.

-Patricia Jara, Redactora Política de Infancia 2001-2011, División de Protección Social y Salud del Banco Interamericano del Desarrollo (BID).

-Andrea Torres, Encargada Nacional del Subsistema Chile Crece Contigo.

-Adriana Muñoz, Presidenta Comisión de Infancia de la Asociación Chilena de Municipios.

-Cristian Jara, Unidad de Fortalecimiento Municipal, SUBDERE.

-Mahia Sacacostti, Experta en evaluación de sistemas locales de infancia.

-Valeska Carbonell, Unidad de Transversalidad Educativa, MINEDUC.

4.2. CONCLUSIONES CONSULTA A EXPERTOS.

A partir de la consulta a expertos y el análisis de contenido posterior (Anexo N°2)⁵, se pueden extraer ciertas conclusiones generales por cada dimensión de análisis definida. Estas conclusiones se refieren tanto a políticas, sistemas o programas en operación en que los entrevistados son expertos, o bien a la nueva Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025, en proceso de diseño, y al modelo de gestión bajo el cual se administrará esta política.

4.2.1. INSTITUCIONALIDAD.

En relación a la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015 - 2025 actualmente en construcción, los expertos señalan que debe establecer los marcos generales bajo los cuales se organizarán los servicios dirigidos a los niños, niñas, adolescentes y sus familias, y no centrarse exclusivamente en la identificación de prestaciones necesarias para garantizar el ejercicio de derechos de la niñez.

Por lo tanto, esta herramienta no debe entenderse como una estrategia aislada de otros sectores sociales, si no que muy por el contrario, debe considerar la coordinación intersectorial con el resto de los sistemas en funcionamiento.

En cuanto a la institucionalidad local que se haga responsable de los temas de infancia y adolescencia, es una opinión compartida por gran parte de los entrevistados su instalación en el municipio.

Aún cuando el nivel municipal representa una gran heterogeneidad en las prácticas y en el alcance de sus iniciativas, constituye el espacio institucional pertinente para la gestión de los servicios sociales destinados a las comunidades y familias en las que están insertos los niños, niñas y adolescentes.

Al interior de la estructura municipal, los expertos estiman que la ubicación natural sea dentro de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), por el claro mandato social que a esta dirección le entrega la Ley Orgánica Constitucional de Municipios.

En todo caso, se destacan otras alternativas de estructura institucional como las Corporaciones Municipales, las que, de considerarse como una alternativa viable para la operación de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, deberían reforzar el rol de coordinación y articulación de la oferta programática existente.

Por otra parte, la diversidad de los municipios llama también a rescatar la posibilidad de que la institucionalidad local de infancia sea una asociación de municipios. Esto debe considerarse con especial atención, en tanto que una política de garantía de derechos, en su implementación local, debe contemplar ciertas disposiciones mínimas en el territorio que permitan proveer los servicios que garanticen los derechos correspondientes. Al mismo tiempo, es evidente que no todas las comunas de nuestro país cuentan con todas estas disposiciones, de modo que una agrupación con otros municipios podría permitir constituir territorios funcionales a los requerimientos de la política.

No obstante lo anterior, los entrevistados coinciden en que las definiciones que deben tomarse respecto del organismo que se

encargue de liderar localmente la política sobrepasan con creces su ubicación dentro de la estructura municipal. Los ámbitos centrales que deben considerarse están más bien vinculados con el tipo de apoyo que se le entregue a los municipios de parte de los niveles regional y central, especialmente en la entrega de financiamiento adecuado para la envergadura de la tarea que se les encomendará.

En esta misma línea, los expertos ponen de relieve la necesidad de definir en forma clara y delimitada las funciones, atribuciones y apoyo con que contará el nivel local para la operación de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025, así como el carácter incremental en la transferencia de responsabilidades.

4.2.2. DESCENTRALIZACIÓN

Sobre la institucionalidad a nivel ministerial que debería estar a cargo de la implementación de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025, los expertos coinciden en que el Ministerio de Desarrollo Social es la entidad más adecuada para liderar la instalación en los territorios de la Política, especialmente porque la institucionalidad debe considerar al nivel regional como nivel intermedio entre el central y el local, rol que las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) de Desarrollo Social han desarrollado en la implementación de los Subsistemas Seguridades y Oportunidades y Chile Crece Contigo, especialmente en la relación con los Gobiernos Regionales (GORE).

Precisamente ahora, de acuerdo a los expertos, los GORE son un actor clave en este proceso, principalmente, por su peso político a nivel regional y por la eventual fuente de financiamiento para la implementación de proyectos asociados a la Política.

Los entrevistados enfatizan que el proceso de descentralización en su nivel regional se debe realizar de manera simultánea y coordinada en términos técnicos y políticos. Mientras que a nivel local, el desafío de integrar a las autoridades y hacerlas partícipes del proceso de implementación es mayor que a nivel regional, dados la dispersión de municipios y el aislamiento territorial de algunos de ellos.

La viabilidad del modelo de gestión que se proponga dependerá de un trabajo político intensivo que convoque, convenza y comprometa a todos los niveles, incorporando experiencias locales en el diseño en curso.

Un elemento que los expertos proponen considerar es la validación del diseño de la Política en instancias que agrupan a municipios, como la Asociación Chilena de Municipalidades y la Asociación de Municipios de Chile, dada la autonomía de las autoridades municipales, cuyo apoyo es central para la viabilidad política de la Política Nacional y del modelo de gestión correspondiente.

4.2.3. INTERSECTORIALIDAD.

Como se ha indicado, los entrevistados señalan que el modelo de gestión que se implemente debe coordinar, a lo menos, los servicios de infancia con los grandes sectores sociales de la política pública: salud y educación.

La definición de objetivos comunes se identifica como factor clave para el trabajo conjunto entre distintos sectores a nivel local, donde cada actor reconozca en qué sentido su quehacer facilita el logro de estos objetivos.

Para esto, se debe lograr comunicar cuál es el rol de cada uno de los sectores involucrados en cada etapa. Este rol debe hacer sentido con la labor usual de los sectores y debe ser factible de llevar a cabo.

Los expertos señalan sobre este punto, que las redes comunales que se generen en el marco de los sistemas de infancia locales deben constituirse como instancias aglutinadoras que expliquen el sentido de la tarea intersectorial.

Recomiendan, para ello, generar un sistema de información intersectorial que permita a los distintos sectores coordinarse, articularse y, en caso de que corresponda, derivar casos a sectores con las competencias adecuadas.

4.2.4. RECURSOS FINANCIEROS.

De acuerdo a la opinión de los expertos, el nivel central no se debe limitar a definir una temática prioritaria y luego determinar quién se hará cargo, sino dotar a los encargados institucionales de los recursos apropiados a la magnitud de la tarea.

Los expertos manifiestan su preocupación sobre las implicancias de una política de garantía de derechos que, señalan, compromete y hace exigible la cobertura de diversas prestaciones. Lo que implica que cuando el Estado no cuenta con los recursos suficientes para abordar la demanda debe cubrir la brecha con la contratación de servicios privados que otorguen las respectivas prestaciones.

Lo anterior supone, además de una dotación mayor de recursos, un salto cultural en la forma en que las vulneraciones de derecho

son abordadas, ya que no existen prácticas que garanticen el ejercicio universal de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Por otro lado, los entrevistados plantean que la transferencia de recursos al nivel local debe responder a prioridades y tareas específicas que los profesionales deben cumplir, de modo de tener un gasto controlado y monitoreado, de acuerdo a acciones delimitadas.

Las transferencias deberían ser condicionadas al cumplimiento de ciertos requerimientos, para solo entonces transferir nuevos recursos.

No obstante, se debe asegurar que las condiciones laborales de los encargados locales sean suficientes y se condigan con la relevancia de sus funciones.

5

ESTUDIO

DE CASOS:

EXPERIENCIAS LOCALES PARA UN
MODELO DE GESTIÓN DE INFANCIA.

Para la generación de un Modelo de Gestión Local, que permita implementar el Sistema Integral de Garantía de Derechos, este estudio ha considerado ahondar en el desarrollo actual de los temas de infancia en diversos tipos de municipios del país, rescatando el trabajo desarrollado a nivel local e identificando aquellos aspectos clave que pueden favorecer la implementación de este modelo.

Con este objetivo, se realizó un estudio de casos, seleccionando seis comunas con características heterogéneas en torno a variables estructurales (macro zona, tamaño, tipo de territorio) y funcionales (presencia de organismo municipal de infancia, disponibilidad de oferta SENAME, calidad de implementación del ChCC, presencia Programa Vida Nueva), que se detallan a continuación: (VER CUADRO3)

En cada una de estas comunas, se llevaron a cabo entrevistas semi-estructuradas y focus group con autoridades locales y actores comunales relevantes en temas de infancia y adolescencia.

Las entrevistas y focus group fueron transcritas en una matriz de análisis con categorías definidas previamente en coherencia con los objetivos del estudio. Posteriormente, se realizó un análisis de contenido por cada comuna (Anexo N°3), según cada una de las categorías definidas. Finalmente, se realizó un análisis intercaso, poniendo en común las experiencias de la diversidad de comunas en torno a las categorías de análisis.

A continuación, presentamos el detalle del análisis intercaso y sus principales conclusiones.

5.1. INSTITUCIONALIDAD LOCAL.

a. Orgánica municipal

De los seis municipios seleccionados, tres cuentan con institucionalidad de infancia, ubicada en los tres casos al interior de DIDECO. Cada una de ellas presenta distintos niveles de desarrollo, que se refleja en las funciones que implementan, las atribuciones sobre los programas de intervención que trabajan con niños, niñas y adolescentes, y su posición en la estructura municipal.

La municipalidad de Peñalolén coordina la oferta programática de infancia a partir del Centro de Atención a la Familia (CAF), ubicado al interior de la Gerencia de Comunidad y Familia, en DIDECO, el cual reúne y organiza a todos los programas que atienden a niños, niñas y sus familias, además de gestionar recursos para generar nueva oferta en la comuna. La creación de este Centro le otorga relevancia a los temas de infancia a nivel municipal, pues separa la asistencia social de la oferta programática, descongestionando funciones y destinando recursos, autonomía y capacidad de gestión a los temas de infancia.

La municipalidad de Lo Espejo, en tanto, cuenta con una Oficina de Infancia que en la estructura organizacional se ubica en paralelo a los programas de infancia y no cuenta con atribuciones formales para organizar la oferta programática presente. Su principal función es posicionar los temas de infancia en la comuna, a través de actividades masivas y campañas, además de coordinar la Red de Infancia, generando iniciativas comunes entre las distintas instituciones y propiciando un espacio de encuentro entre aquellas.

CUADRO 3: Selección comunas.

Selección de comunas	Variables estructurales			Variables funcionales			
	Región	Tamaño	Tipo de territorio	Calidad CHCC	Vida nueva	Oferta sename	Institucionalidad de infancia
Coquimbo	Coquimbo	Grande	Urbano	Medianamente logrado	No	Alta	No (Encargado OPD)
Olmué	Valparaíso	Mediana	Urbano	Medianamente logrado	No	Baja	No (Encargado OPD)
Quilaco	Biobío	Pequeña	Rural	Medianamente logrado	No	Baja	No
Lo Espejo	Metropolitana	Grande	Urbano	Logrado	Si	Alta	Si
Peñalolén	Metropolitana	Grande	Urbano	Medianamente logrado	Si	Alta	Si
San Joaquín	Metropolitana	Grande	Urbano	No logrado	No	Baja	Si

Fuente: Elaboración propia.

Por último, la municipalidad de San Joaquín también cuenta con una Oficina de Infancia, sin embargo, sus funciones se encuentran asociadas a la gestión de la Casa de la Juventud, desde donde organiza la oferta cultural municipal para ese tramo etario. En este caso, la Oficina no realiza acciones vinculadas con los programas de infancia que se ejecutan en la comuna.

Estos tres casos, permiten concluir que la presencia de un organismo municipal de infancia no asegura por sí mismo la adecuada organización del trabajo a nivel comunal. La creación de esta oficina debe ir aparejada de funciones claras en relación a la protección de los derechos, con atribuciones sobre la organización de la oferta programática que permitan ejecutar tales funciones e instrumentos de gestión que aseguren el cumplimiento de metas.

"O sea nosotros hace rato estamos planteando que ojalá pudiéramos depender directamente de la DIDECO, que se formara un área de infancia porque por ejemplo nosotros somos Oficina de Infancia, paralelo a nosotros está la OPD y en conjunto con eso hay una serie de programas como Senda Previene, Vida Nueva, Terapia Multisistémica, Chile Crece Contigo, y cada uno funciona como isla por su lado entonces, hay más que nada una coordinación por afinidades personales, por intereses pero no porque el sistema lo exija o lo requiera, o por voluntades" (Lo Espejo).

"Cuando decides separar y concentrar en un lugar los temas de infancia, le doy fluidez, capacidad de gestión, autonomía" (Peñalolén).

En el caso de las municipalidades que no tienen institucionalidad de infancia, el referente en el ámbito es la OPD, quien organiza a las instituciones en torno a la red y articula acciones conjuntas. En el caso de Quilaco, que no cuenta con este programa, la red del ChCC suplente algunas de estas funciones.

b. Respaldo político.

En la mayoría de las comunas, la vinculación de las autoridades municipales con los temas de infancia es débil. Los entrevistados señalan que existe desconocimiento de las acciones que se desarrollan en el ámbito y que la vinculación se da en torno a casos críticos.

Sólo en Peñalolén existe un respaldo claro de la autoridad política que se refleja en el nivel de desarrollo de los temas en la comuna, donde a partir de la Gerencia de Comunidad y Familia y el Centro de Atención a la Familia, se ha dispuesto una estructura organizacional que facilita la organización de la oferta presente y la gestión de nuevos recursos financieros o programáticos. Además, para la elaboración de la política de infancia se constituyó el consejo asesor comunal que orienta y transversaliza los temas de infancia a los distintos estamentos municipales. Por último, se han tomado decisiones estratégicas, tales como la institucionalización de la Política de Infancia en el PLADECO, o que el seguimiento del próximo Plan de Acción de Infancia sea monitoreado por el SECPLA, todo lo cual da cuenta de la relevancia que a nivel municipal tiene el abordaje de este grupo.

"Es una oficina más dentro de las áreas que hay acá, yo no veo que haya relevancia o interés por la temática de infancia y adolescencia acá en el municipio" (Lo Espejo).

"Antes del 2009 no existía ninguna institucionalidad responsable de la infancia, con el período de Claudio Orrego se dio énfasis a los temas de infancia en la comuna" (Peñalolén).

c. Recursos financieros de la institucionalidad local.

Las tres comunas que tienen institucionalidad municipal de infancia, cuentan con un profesional a tiempo completo, y dos de aquellas cuentan con un asistente técnico o administrativo.

Dos de las comunas tienen asignación presupuestaria para la institucionalidad de infancia, destinada para la realización de actividades culturales y de difusión. En el caso de Peñalolén, no tiene asignación presupuestaria, pero es parte de las funciones de la encargada del CAF gestionar recursos para generar oferta específica en la comuna.

d. Mecanismos de coordinación con otros sectores municipales.

En los casos estudiados, se observan distintos niveles de coordinación de la institucionalidad municipal de infancia con otros departamentos municipales. En el caso de Peñalolén, la coordinación, está regulada

por el Plan de Desarrollo Comunal y el Plan de Acción de Infancia, los cuales constituyen instrumentos de gestión administrativos que establecen compromisos sectoriales de manera permanente y formal. Asimismo, existe un Consejo Asesor de Infancia, constituido por representantes de distintos sectores del municipio quienes realizan el seguimiento a los compromisos adquiridos.

En el caso de Lo Espejo, la coordinación del trabajo entre la Oficina de Infancia y otros departamentos municipales se centra en la resolución de condiciones de vulnerabilidad de niños y niñas, para lo cual se realizan coordinaciones con departamentos como vivienda, o internamente en DIDECO, con la oferta social correspondiente. El emplazamiento físico de la oficina, junto a la oferta social y programas de DIDECO, favorece esta vinculación.

En el caso de San Joaquín, la Oficina de Infancia tiene una baja coordinación con otros departamentos del municipio. Además, su encargado desarrolla sus funciones en el edificio de la Casa de la Juventud, donde se ubica únicamente esta oficina.

De este modo, el nivel de coordinación de la institucionalidad de infancia con otros sectores de la Municipalidad, se ve favorecida por la formalidad que rige estas relaciones, por ejemplo, si existe un mandato de vincularse, herramientas de gestión común, instancias formales de reunión, entre otras.

"Educación, Salud, DIDECO y Seguridad Ciudadana son las Unidades con las que nosotros más nos relacionamos, tenemos instrumentos de derivación protocolizados, tenemos protocolos de acción frente a ciertas situaciones. Son los cuatro con quienes más nos relacionamos

porque tienen la lógica de atención de casos y también la promoción, incluso tenemos algunas metas. Es más difícil la coordinación con Salud y Educación porque son "externos" (Peñalolén).

Asimismo, la ubicación en la estructura municipal incide en la intensidad del vínculo que se establece entre las distintas áreas. En el caso de las comunas estudiadas, la institucionalidad de infancia se encuentra al interior de la DIDECO lo que facilita la coordinación con toda la oferta social disponible. Por último, el emplazamiento físico de la institucionalidad facilita en gran medida la vinculación.

"Como la oficina de Infancia se encuentra en la DIDECO y la DIDECO articula la red de oferta pública entonces tiene garantizada la coordinación cada vez que se necesite" (Lo Espejo).

Existe convergencia entre los actores entrevistados acerca de la dificultad de coordinarse con el área de Educación, que se explica por su funcionamiento estructurado y autónomo respecto del resto de los departamentos municipales. Dado el rol estratégico que cumplen los establecimientos educacionales en la protección de derechos, debido a que albergan permanentemente a la población infanto-juvenil de la comuna, tal distancia se vuelve más crítica.

"En general educación es una isla sumamente hermética que cuesta mucho entrar, mucho relacionarse con los directores de colegio, con los profesores, con la gente del DEM. Ahora ha sido un poco más fácil porque han contratado duplas psicosociales en las escuelas y liceos municipales" (Lo Espejo).

"Educación está cerrada, no permite el acceso de la intervención de ningún proyecto, tenemos una institucionalidad dañada que no permite que ingresemos"; "La escuela esta con altos niveles de impermeabilidad" (Peñalolén).

5.2. POLÍTICA LOCAL DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA.

En el desafío de construir políticas locales, existe una percepción generalizada (a excepción de Quilaco) de la necesidad e importancia de contar con diagnósticos integrados, que permitan tener una mirada amplia de la realidad de la niñez y adolescencia comunal.

"Falta cruzar información. Para eso es necesaria la Política Comunal de infancia, ya que existe mucho trabajo e información, pero esta segmentada. Cada núcleo de infancia tiene su propio diagnóstico, OPD, educación, nuestra oficina, todos tenemos diagnósticos" (San Joaquín).

"Es una necesidad compartida entre las instituciones el crear un diagnóstico en conjunto pero que hasta el momento no se ha hecho y más bien cada institución comparte su propio diagnóstico en la red" (Coquimbo).

Por otro lado, se resiente en el discurso de los entrevistados la ausencia de una Política Nacional de Infancia que entregue

lineamientos a los cuales acogerse para la elaboración de políticas locales, así como el apoyo político que lo respalde y asegure su ejecución.

"No, no existe una política sistemática, pero existe red. Yo creo que esto pasa, porque tampoco existe una política nacional. En el PLADECO que hicimos apreció la necesidad de la política comunal de niñez y juventud" (San Joaquín).

"No tenemos una estructura madre a la cual asirnos, ir a recibir aportes. En Chile no hay una Política Nacional de Infancia y Adolescencia, por tanto la tarea nuestra ha sido dificultosa" (Lo Espejo).

Otro elemento relevante en el desafío de construir diagnósticos integrados de la infancia y adolescencia de la comuna, es el rol que ha cumplido la OPD, como ente articulador y sistematizador del diagnóstico que permite la elaboración de políticas locales.

"Para la construcción de la política, la OPD tuvo un rol porque ya existía una articulación de la red, pero la OPD tuvo un rol en unificar, un protagonismo en ir sistematizando los insumos que se iban generando a partir de esta construcción participativa y la escritura de la política se realiza desde la OPD" (Peñalolén).

En relación a la participación comunitaria en los procesos de diagnóstico, destaca que aquellas comunas que han desarrollado el proceso incorporaron metodologías participativas de diagnóstico con organizaciones comunitarias y organizaciones de niños, niñas y adolescentes en distintos territorios para recoger las diversas realidades de la infancia en la comuna.

"Para la elaboración de la política hubo un diagnóstico participativo, que duró dos años (2009-2010) y que tuvo diálogos consultivos, tuvo espacios de foros sociales, una serie de elementos que se terminó transformando de una inquietud a una propuesta finalmente" (Coquimbo).

Respecto a la reformulación de diagnósticos que permitan actualizar o construir una política local de infancia y adolescencia, se identifica que las comunas de Peñalolén y Coquimbo que ya cuentan con una política, están trabajando en la reformulación que permita avanzar en la consolidación e institucionalización de este proceso.

En Peñalolén, se encuentran en un proceso de actualización, cuyo diseño está a cargo del Secretario Municipal de Planificación (SECPLA). Esta decisión responde a un avance en el desafío de institucionalizar los temas de infancia a nivel comunal en todos los sectores de la municipalidad, lo cual se materializa en que este estamento estratégico tenga la responsabilidad de diseñar y de monitorear los avances.

En Coquimbo, actualmente se encuentran trabajando en su reformulación, ya que finalizó el período establecido para dar cumplimiento al plan de acción anterior, destacando la importancia que tiene formularlo en coherencia al nuevo período edilicio.

"Se espera que este año se tenga una política nueva, integral a los actores que están vigentes: hay un nuevo Alcalde, también jefes de servicios, que probablemente no estén en la misma sintonía" (Coquimbo).

"Se concentró todo en la SECPLA, para tener una visión más integral y una complementariedad de los planes municipales. Todo esto desde el punto de vista de la planificación de la política" (Peñalolén).

Respecto a la existencia de una política local de infancia y adolescencia, destaca que solo dos municipios que participaron en el estudio cuentan con este instrumento de planificación y gestión municipal: Peñalolén y Coquimbo.

En el caso de Peñalolén, la política comunal de infancia fue elaborada el año 2009 y se coordinó desde la Oficina de Protección de Derechos (OPD), con el respaldo edilicio, a partir de la realización de un diagnóstico comunal, que constituyó un proceso inédito para visibilizar las necesidades de la infancia y adolescencia, así como coordinar la gestión de los diferentes estamentos municipales respecto a la entrega de servicios y prestaciones referentes a este grupo.

En la comuna de Coquimbo, la construcción de una política comunal surge a partir de lo diagnosticado en el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) y constituye el producto de un trabajo de levantamiento, diseño y validación (en una mesa técnica intersectorial), liderado y monitoreado desde la OPD, como parte del mandato y atribuciones que se les asigna desde el nivel central.

Si bien ambas comunas cuentan con política local, Peñalolén es la única que la ha institucionalizado mediante decreto edilicio, con aprobación del Consejo Municipal y un plan de acción que la operacionaliza. En Coquimbo, la política local es un

documento conocido, pero no formalizado como instrumento de gestión comunal ni se encuentra integrado en el PLADECO. Está principalmente enfocado en desarrollar acciones dirigidas a la juventud (15-29 años) y gestión comunitaria, por lo tanto, sin una declaración explícita del trabajo con infancia y adolescencia.

"Si bien existe una política comunal de infancia (como documento), esta no es una resolución o decreto municipal como instrumento formal. Sólo se recogen ciertos aspectos en el PLADECO" (Coquimbo).

Las municipalidades que no cuentan con política local, asignan a la construcción de ésta una alta relevancia, que les permitiría tener una hoja de ruta compartida respecto a las acciones orientadas a la infancia y adolescencia de su comuna. Así, es posible identificar avances que sientan las bases para una futura consolidación, mediante la realización de diagnósticos y adoptando acuerdos intersectoriales (intra y extra municipales).

En el caso de San Joaquín, no existe una política local de infancia, pero sí existe un PLADECO vigente que incorporó el Diagnóstico Comunal de percepción de derechos realizado el año 2010, que permite aunar los criterios y acciones del sistema municipal en infancia y juventud.

En la comuna de Lo Espejo, a partir de la actualización del PLADECO (2013-2017), queda mandatada la generación de políticas por cada una de las áreas temáticas del municipio, siendo una de ellas el área de Infancia. Bajo este escenario, se conformó una comisión municipal para la generación de políticas por área, cuyo fin es desarrollar en conjunto aquellos aspectos comunes que debe

contener cada una de las políticas, principalmente, los datos de diagnóstico comunal.

En relación a Olmué, esta comuna no cuenta con una política local de infancia y adolescencia, no obstante, existió la elaboración de un plan de infancia por el anterior equipo de la OPD, el que fue abandonado por las autoridades municipales actuales y no utilizado por los miembros de la red. De este modo, la actual administración está concentrada en la actualización del diagnóstico, que aspira a ser incorporado en el PLADECO.

"Nosotros estamos en fase de reconstrucción del diagnóstico local de infancia, y luego, se pretende generar una política local de la infancia con esos datos. Entonces son parte de las metas que tiene que hacer la OPD" (Olmué).

Por último, la comuna de Quilaco es la única que no cuenta con diagnóstico, plan o política de infancia. Además, su PLADECO no ha sido actualizado, por lo cual no existen lineamientos comunales para el desarrollo del área.

La relevancia de institucionalizar la política local, radica en poder otorgar sustento y continuidad al plan de acción que de ésta se desprenda, ya que ha ocurrido en las comunas de Olmué y Coquimbo, que al ser un documento conocido pero no formalizado, éste pierde continuidad entre cada gobierno local o nuevo proyecto de la OPD. Además, permite definir sectores involucrados y los compromisos que cada uno debe asumir, aportando con una mirada transversal de la infancia, superando así las visiones segmentadas y acotadas a la atención directa de los niños, niñas, adolescentes.

"Al tener un marco o un plan al que todos adscribimos como municipio, independiente de si el financiamiento es público o privado, se adscribe a lo que está planteado en la política, cada uno se hace cargo dentro de su quehacer, de contribuir al plan general (...) Creo que tener un marco regulatorio, de intención y plan de acción más concreto permite esta articulación, ya que para cumplir ciertas metas, es necesario que todos contribuyan con su meta" (Peñalolén).

A modo de conclusión, es factible identificar la relevancia que otorgan los municipios a la construcción e institucionalización de una política local de infancia y adolescencia, dado que visibiliza las necesidades comunales de la niñez y adolescencia, organiza el trabajo en red de instituciones de la sociedad civil y estamentos municipales, y establece metas y compromisos municipales respecto a los énfasis y acciones prioritarias para realizar.

Para alcanzar este propósito, es fundamental contar con un proceso de diagnóstico que no solo realice levantamiento de las vulneraciones de derecho, sino que tenga una mirada ampliada a la garantía de derechos de los niños y niñas de la comuna; en que se encuentren representados la mayor cantidad de actores relevantes, tales como instituciones de la sociedad civil, niños, niñas, adolescentes y sus familias, y representantes de los departamentos/unidades municipales pertinentes.

5.3. MODELO ORGANIZACIONAL.

a. Redes de Infancia.

Respecto a la existencia de redes de infancia se identifica que todas las comunas del estudio cuentan con alguna instancia de articulación y coordinación entre diversos actores que desarrollan programas dirigidos a la niñez y adolescencia.

La comuna de Lo Espejo cuenta con una Red de Promoción de Derechos, compuesta por tres redes que operaban previamente -la red de calidad de vida, liderada por el Departamento de Salud, de No Violencia Intra Familiar, liderada por el Centro de la Mujer y de Infancia, encabezada por la Oficina de Infancia- que se fusionaron. Esta red es liderada por la encargada de la Oficina de Infancia, y tiene como objetivos articular la oferta vigente buscando sinergias entre los distintos programas que operan, coordinar acciones comunes que no forman parte de la oferta programática de cada institución, y por último, sensibilizar a la comunidad en relación a los derechos de la infancia.

"Nos dimos cuenta que éramos los mismos actores y profesionales en las redes. Las otras redes no estaban funcionando bien, en su frecuencia y permanencia, y la que lideraba era la red de infancia" (Lo Espejo).

En la comuna de Coquimbo, existe una Red de Infancia compuesta por instituciones públicas y privadas que desarrollan programas en ámbitos bastante diversos, pero que comparten la atención directa

a niños, niñas y adolescentes, tales como la OPD, Departamento de adolescencia, Departamento de Salud, Departamento de Educación, SENDA (Programa Previene), la Oficina de la Diversidad, Programa Chile Crece Contigo, JUNJI, INTEGRAL, Teletón, Hogar de Cristo, SEREMI de Educación, SEREMI de Cultura, SERVIU, etc. Esta instancia de coordinación es liderada por la OPD, que si bien no tiene un claro objetivo respecto a su funcionamiento, destaca entre sus funciones el levantamiento compartido de la situación de la niñez y adolescencia y la coordinación de programas para la atención de las vulneraciones de niños, niñas y adolescentes de la comuna.

"El objetivo de la red de infancia tiene que ver con detectar las necesidades que hay de los niños y niñas aquí en la comuna, en especial en vulneración de derechos" (Coquimbo).

En el caso de la comuna de San Joaquín, existe la Red Comunal de Infancia y Juventud, compuesta por 25 instituciones que ejecutan programas públicos y privados focalizados en niñez y juventud, alojados en la DIDECO, la CORMU (Corporación Municipal de Desarrollo Social de San Joaquín) y ONGs, quienes se organizan a través de planificaciones anuales y trabajo de comisiones (participación, formación y comunicación). La coordinación está a cargo de un equipo motor que dirige las asambleas, no obstante, esta red no cuenta con una evaluación positiva desde la Dirección de Desarrollo Comunitario.

"Yo creo que estas instituciones se reúnen demasiado, pero no se han pegado el salto, de tener coordinaciones más profundas, lograr armar una política de infancia. Esa es una tarea pendiente. Y está pendiente porque tenemos un equipo pequeño, no logramos cubrir todos estos desafíos" (San Joaquín).

La comuna de Olmué cuenta con una Red Integrada en la que participan todos los programas estatales y ONG vinculados con infancia y juventud: OPD, Chile Crece Contigo, Programa de Fortalecimiento Municipal (CHCC), Habilidades para la Vida (HPV), PIE de Villa Alemana, Centro Ayelén de Limache, SENDA, Centro de la Mujer (SERNAM), CESFAM, DAEM, JUNJI y PIE. La Red es coordinada por la OPD, la que está albergada en DIDECO, cumpliendo el rol de encargado local de infancia. Esta red, tiene dos ejes de acción, la promoción de la cultura de derechos de la infancia y la coordinación entre programas.

En el caso de Peñalolén, se desarrollan actualmente varias redes comunales destinadas a abordar temáticas de la niñez y adolescencia, tales como la Red de Infancia y Juventud (RIJ), la Red Básica y Red Ampliada del Chile Crece Contigo, la Red de Prevención del Abuso Sexual, la Red de gestión de casos del programa Vida Nueva, la Red de la Oficina de protección de derechos (OPD) y otras redes operativas o temáticas. No obstante, la Red de infancia y Juventud (RIJ) constituye la red validada y representativa del trabajo transversal de la infancia y adolescencia, la cual tiene como objetivo la promoción de derechos y protección de la niñez a través de la coordinación entre programas. Anteriormente tuvo un rol protagónico en la construcción de la política, de posicionar el tema de la niñez en la comuna con las autoridades locales.

"La Red de infancia y juventud se crea el año 2000, tiene personalidad jurídica y está compuesta por la mayoría de los actores que trabajan en temáticas de infancia en Peñalolén, que además tiene una fuerte oferta para la niñez y adolescencia. El municipio se incorpora a la red cuando aparece la OPD, pero esta

red era principalmente de la sociedad civil más que del municipio" (Peñalolén).

Por último, en el caso de Quilaco no existe una red formal de infancia. Lo que se ha desarrollado, es una articulación intersectorial circunstancial para el abordaje de casos críticos (graves vulneraciones de derecho), descrita por sus actores como un mecanismo espontáneo, que no se encuentra formalizado ni protocolizado. Ante la ausencia de una red formal, la Red de Chile Crece Contigo es reconocida por todos los actores como referente de la infancia en la comuna para la coordinación intersectorial y la gestión de casos, cumpliendo el rol de articulador de diversas instituciones locales, con la limitación de tener como foco los niños y niñas hasta 4 años.

"Las reuniones de ChCC es la principal instancia donde nosotros nos podemos derivar los casos, prestar asistencia a la colega que necesita más información, retroalimentar la información" (Quilaco).

De esta manera, es factible identificar que si bien el nivel de instalación y desarrollo de cada una de estas redes locales es disímil, todas cuentan con un reconocimiento desde los actores consultados respecto al rol que cumplen en la articulación y coordinación de programas dirigidos a abordar problemáticas y acciones a la niñez y adolescencia.

Ninguna de estas redes se encuentra institucionalizada a nivel de PLADECO u otro instrumento de gestión municipal, lo cual genera que no existan mecanismos que formalicen el trabajo en red ni la participación de las instituciones que trabajan con niños, niñas y adolescentes.

"Tiene que haber una intersectorialidad regulada por un decreto, o un instrumento similar, ya que te ordenaría, porque esta es una organización jerárquica. Eso es para ayudar a que nosotros nos organicemos mejor internamente" (San Joaquín).

Respecto a los objetivos de las redes de infancia, a nivel general, destaca que están orientadas a: la promoción de derechos de la infancia, la coordinación programática y la gestión de casos (detección y derivación). Destaca además, la autonomía de estas redes, las cuales se han conformado como respuesta a la necesidad detectada localmente, o bien, como respuesta a la orientación de las Oficinas de Protección de derecho.

"Los objetivos son parte del eje de la promoción; el tema es validación de la red como un ente autónomo, que deje de ser tan dependiente de las instituciones; generar una política local; orientarlo a familia y comunidad." (Olmué).

Respecto al liderazgo y coordinación, dependen en su mayoría del referente de infancia comunal (Lo Espejo, Olmué, Coquimbo), quienes cuentan con el mandato de coordinar esta instancia. En otros casos, el rol de articulador lo cumple la propia sociedad civil, tal como el caso de Peñalolén y de San Joaquín a través de un equipo motor, y por último, en la comuna rural de Quilaco, es una coordinación desarrollada a partir de la red del Chile Crece Contigo.

En relación a los mecanismos para integrar y participar de la red de infancia, destaca que es en general una instancia abierta, en que pueden participar todos los representantes de instituciones

que ejecuten programas dirigidos a la niñez y adolescencia, por ende, la posibilidad de participar no constituye una dificultad de coordinación en el nivel local, alcanzando una buena gestión.

"El presidente de la red es quien generalmente hace la convocatoria (...) a mí me llegan varios correos de instituciones que no estaban incorporadas en la red porque son nuevas o no se habían acercado, solicitando agregarlos y se agregan inmediatamente a la base de datos y les llega invitación" (Peñalolén).

En términos de la intensidad en la participación, hay un grupo amplio con participación regular y otras que lo hacen de manera esporádica, identificando que es un proceso dinámico, dependiente de los procesos de licitación de los programas que ahí están representados, del rol que asumen y de las propias temáticas de interés que cada institución tiene. Respecto a la frecuencia, estas instancias se realizan mensualmente.

En general, destaca que ninguna de las redes de infancia cuenta con financiamiento municipal, sino que cada institución aporta con algunos recursos para financiar la realización de actividades promocionales específicas, además de las horas destinadas de los profesionales para participar de estas instancias y realizar trabajo en red, el cual es mandatado por varios programas, pero sin financiamiento asociado, lo cual genera una visión global de la voluntariedad de la participación en las redes.

"En la oferta programática está incluido expresamente el trabajo en red pero en los hechos eso no se traduce en recursos, queda en declaraciones, en los planes de

acción pero no van acompañados de recursos humanos ni de tiempo” (Lo Espejo).

“Yo creo que cada programa dispone de su presupuesto propio, pero la red no cuenta con presupuesto; eso también puede que debilite el trabajo sostenido de la red” (San Joaquín).

Existen además, otras redes programáticas que operan en los territorios, en que destaca el trabajo en red que realizan las redes básica y ampliada del Chile crece Contigo, las cuales operan en todas las comunas y constituyen un soporte a la gestión de la infancia que se realiza a nivel local, dado que si bien tiene como foco la población infantil hasta los 4 años, representa una forma de desarrollar el trabajo en red que es reconocida y valorada desde los gobiernos locales, al contar con recursos específicos, con un claro liderazgo (encargada/o comunal) y con ámbitos de acción definidos. La otra red que destaca es la del Programa Vida Nueva, en las comunas de Lo Espejo y Peñalolén, que cuentan con una instancia de gestión de casos y derivación con participación de instituciones públicas y privadas.

A diferencia de las redes de infancia, las redes del Chile crece Contigo están mandatadas a conformarse desde las orientaciones técnicas y forman parte del diseño base de la estrategia, por ende, cuentan con recursos para su gestión y oferta programática, así como consideran sistemas de registro propios y flujogramas claramente definidos y conocidos por todos. En conclusión, se pone de manifiesto el alcance que puede tener el trabajo en red si emana de una estructura institucional que da soporte y que cuenta con los recursos para realizar sus funciones.

“La red de Vida Nueva es de resolución de casos, buscar oferta, resolver nudos críticos. La RIJ es mucho más promocional. La de abuso sexual es mucho más concreta en el diseño de un plan y hacer seguimiento a su cumplimiento. La red básica del ChCC es de fortalecimiento municipal y de entregar herramientas a las participantes de las redes para que incorporen en sus trabajos” (Peñalolén).

En cuanto a los participantes, destaca que las redes están conformadas por representantes de instituciones privadas que implementan programas de financiamiento público (en general programas de la Red SENAME) y representantes de otros programas municipales (OPD, Vida Nueva, Previene, Oficina de la mujer, 4 a 7, habilidades para la vida, etc.).

b. Mecanismos de coordinación y transferencia de información.

En relación a los mecanismos de coordinación que se dan en las redes de infancia como espacios dinámicos de articulación, se pueden identificar las derivaciones entre programas que intervienen en un mismo territorio, de acuerdo a las demandas y necesidades diagnosticadas, para así optimizar la intervención directa a los niños, niñas y sus familias.

Estas derivaciones, han sido facilitadas por la participación de los representantes de las instituciones en la red y la generación de protocolos de derivación de casos, los cuales ya están formalizados en Peñalolén, San Joaquín y Lo Espejo; esta última comuna

complementa esta ficha con el contacto directo con el profesional al que se le derivará. En la comuna de Coquimbo, se reconoce la existencia de un instrumento que no es utilizado, y por último, en Quilaco y Olmué, destacan la coordinación presencial como mecanismo validado.

"Existen protocolos a nivel local, la formalidad en la comuna existe, hacemos derivaciones y sensibilización, en la red hay formas de coordinación con protocolos y nos coordinamos" (Peñalolén).

"Es un coordinación directa y espontánea entre profesionales, coordinaciones, derivaciones. A lo mejor existe un protocolo pero nosotros en la práctica lo hacemos de forma directa. La ventaja es que trabajamos todos en el mismo edificio" (Quilaco).

"En lo que respecta al ChCC, existen mecanismos de derivación formales ya que se trabaja con un software en línea, pero no en la red [de infancia]" (Coquimbo).

Otro mecanismo de coordinación, son las mesas técnicas de las redes de infancia, las cuales operan de manera regular en las comunas que las tienen en funcionamiento con una frecuencia mensual. Esta instancia fortalece los lazos entre estas instituciones, favoreciendo la coordinación entre aquellas y la agilidad de procesos asociados, lo cual se plasma en las múltiples reuniones bilaterales y contactos directos que realizan permanentemente las instituciones para el abordaje de casos complejos.

También se identifica la planificación anual, como una herramienta de gestión que ha facilitado la articulación, definición de objetivos y de responsables para su cumplimiento; la cual se materializa en un calendario anual con la definición de actividades.

Por último, destacan como mecanismo las reuniones bilaterales de análisis de casos en Lo Espejo y la creación de comisiones en San Joaquín y Peñalolén, que permiten abordar temas puntuales o temáticos y de manera más especializada.

En relación a la transferencia de información que registra cada programa, se reconoce la red de infancia como instancia de intercambio y traspaso de información entre los diversos actores, pero de manera informal, no como mecanismo protocolizado para el monitoreo y generación de reportes periódicos. Además, no existe un sistema integrado de información comunal. Esta situación contrasta con la institucionalidad del sistema ChCC en que se identifica con claridad el sistema de registro y monitoreo como un portal para registrar intervenciones de otros programas sociales, mecanismo que es transferido desde el nivel central para su uso.

5.4. DESCENTRALIZACIÓN.

Entendiendo la descentralización técnica como los posibles ajustes que a nivel comunal se han adoptado en relación a ámbitos operativos y/o técnicos de cada programa, estos están muy limitados y son escasos, dado el carácter centralista de las orientaciones

técnicas y administrativas de las instancias nacionales/regionales, que no dan espacio para ajustes locales.

No obstante, se han realizado ajustes a nivel programático y de coordinación intersectorial, que permiten potenciar el trabajo local. En la comuna de Coquimbo, se creó el cargo de “Coordinadora de proyectos” (lo asumió la Encargada de ChCC) responsable de coordinar aquellos programas con enfoque intersectorial; en la comuna de Peñalolén, la OPD realizó un ajuste en la metodología de atención de los casos; Quilaco ha intencionado la participación de más actores municipales en la red; en la comuna de Lo Espejo se implementó una estrategia de detección en establecimientos educacionales de nuevos casos para el programa Vida Nueva; en el caso de San Joaquín ampliaron la intervención de las salas de estimulación temprana; por último, en Olmué integraron dos espacios de estimulación en el mismo centro de salud.

“Salud y educación ahora se encuentran y se coordinan a través de este cargo (coordinadora de proyectos). Esta es la principal adecuación local” (Coquimbo).

“Nosotros apostamos a intervenciones de 5-12 meses, no de 3 meses como establece originalmente el Chile Crece. Esto fue un trabajo de largo aliento con el ministerio” (San Joaquín).

En relación a la posibilidad de que los programas con dependencia municipal cuenten con asistencia técnica desde las contrapartes del nivel central y regional, destaca que para todos los programas existe supervisión de la ejecución de actividades. Respecto a una asesoría técnica ésta se da principalmente en Chile Crece Contigo

y el programa Vida Nueva, que reportan acompañamiento en la intervención.

“Si, cada 3 meses, viene un supervisor técnico, nos evalúan profesionalmente, atención de casos, promoción e infraestructura. Todo” (Olmué).

“Desde la Subsecretaría de Prevención del Delito tenemos una supervisora, nos controlan mucho desde la Subsecretaría. Las evaluaciones que hacemos, las reportamos semanalmente (...) recibimos retroalimentación de ellos, hacemos reuniones para derivaciones al programa de alta complejidad (MST), reuniones técnicas. Si tenemos casos para derivar a MST solicitamos reunión y nos juntamos” (Peñalolén).

Las instancias de capacitación derivadas del nivel central para la transferencia de conocimientos, refieren principalmente sobre el uso de los sistemas de registro. Las capacitaciones en otras materias son gestionadas principalmente por los equipos, a excepción del Chile Crece Contigo, que cuenta con mecanismos de capacitación de acuerdo a las necesidades detectadas por la red.

“Se realizan capacitaciones a los profesionales de la red de ChCC (...) las capacitaciones para la gente que participa en el área de salud de la red es un éxito debido a que nace como una necesidad de ellos” (Coquimbo).

“No, lo que si tenemos es un ítem de capacitación como parte del proyecto y logramos armar el

presupuesto. Es algo que hemos tratado de generar desde aquí. Me parece que SENAME lo tiene en bases técnicas, pero uno genera el ítem” (Peñalolén).

esperando que nos llegue información desde el departamento de educación, desde salud” (Lo Espejo).

5.5. MONITOREO Y EVALUACIÓN.

En relación a un sistema de monitoreo y evaluación a nivel municipal, se reconoce la existencia de sistemas y mecanismos propios de cada programa, pero ausencia de un sistema integrado y compartido por la red a nivel comunal. El uso y transferencia de esta información está resguardada por políticas de privacidad de la información definidas por cada sector que dificultan la transmisión de aquella entre los profesionales.

“Cada programa tiene su sistema de registro y evaluación como parte de sus exigencias, pero yo creo que las evaluaciones desde el nivel central son principalmente de cumplimiento de actividades, más que de resultado” (Peñalolén).

Respecto a los desafíos que se visualizan en esta área, destaca la necesidad de contar con evaluaciones de resultado de los programas y prestaciones que se entregan, para alcanzar una mirada local y de retroalimentación respecto al impacto que tienen.

“Nos ha costado un montón recopilar la información, la hemos solicitado a cada programa, también estamos

5.6. PRESUPUESTO.

a. Financiamiento de la oferta programática.

Las comunas de Lo Espejo y Peñalolén han desarrollado estrategias complementarias al financiamiento público de la oferta. En el caso de Lo Espejo, cuenta con una alianza público-privada con la empresa Arcor que permite financiar proyectos concursables de organizaciones sociales y establecimientos educacionales. En el caso de Peñalolén, los profesionales del CAF tienen como función gestionar recursos para desarrollar programas pertinentes a las necesidades del diagnóstico de la comuna. De este modo, han sido partícipes de proyectos pilotos de innovación en política pública para infancia, postulan a fondos concursables y han generado alianzas público-privadas.

En el resto de las comunas, el financiamiento de la oferta es netamente público y sectorial, lo cual da cuenta de una alta dependencia financiera y administrativa, no contando con un presupuesto integrado localmente para cubrir brechas ni generar oferta propia con pertinencia territorial.

En esta línea, se identifica como problemático la dependencia administrativa de los proyectos, sometidos a modo de licitación, que

genera vacíos programáticos y presupuestarios de hasta tres meses para los equipos cuando se renuevan los convenios.

"Los programas de infancia son generalmente licitados por lo que no puede haber un trabajo continuo en el tiempo sino que es interrumpido por la licitación año a año generalmente, dejando en pausa el trabajo de al menos 2 meses" (Coquimbo).

Como problemática presupuestaria de la oferta pública, se plantea que no viene acompañada con los recursos necesarios para su instalación. En este sentido, se afirma que cada nueva oferta se transforma en una carga para el municipio, siendo relevante que se consideren recursos diferenciados según el nivel de vulnerabilidad de las comunas.

"La mayoría de los programas vienen siempre con asignación presupuestaria solamente para los profesionales que por lo general son pocos (...) a estos municipios les llega la misma oferta general pero para nosotros se transforma en una tremenda mochila cada oferta" (Lo Espejo).

"A los municipios... se le entregan las responsabilidades pero sin recursos" (Quilaco).

b. Recursos humanos.

En la totalidad de las comunas con oferta de infancia, las condiciones laborales de los profesionales ejecutores son en su mayoría a honorarios y con bajos sueldos, situación que ha conducido a una alta rotación en los equipos.

"Ha existido mucha rotación de profesionales que ha jugado en contra. Los cargos directivos se mantienen, pero los equipos presentan mayores cambios (...) por el sueldo y el tipo de contrato, y como son programas anuales, hay una inestabilidad en la condición contractual" (Peñalolén).

"Es difícil mantenerse en Infancia, porque es como resignarse a tener una situación económica precaria (...) la mayoría de las OPD, tienen funcionarios que están contratados a honorarios" (Coquimbo).

"Si hay algo que se da harto en la red es la rotación de profesionales. Esto nos afecta como red y les afecta a las familias con las cuales el programa está trabajando. Hay que partir de cero, explicando desde los objetivos, la visión y la misión de la red" (Lo Espejo).

Otra problemática visualizada, es la dedicación de los profesionales a labores municipales, en detrimento de sus funciones.

"Mi financiamiento es 100% SENAME, pero trabajo casi el 80% para la municipalidad. Porque soy asistente social que también tengo que salir a terreno, hacer informes, actividades comunitarias, cosas que no son de la OPD". (Olmué).

5.7. MODELO DE INTERVENCIÓN LOCAL.

a. Oferta programática local.

Las comunas de Peñalolén, Lo Espejo, Coquimbo y San Joaquín disponen de oferta programática para los tres niveles de complejidad estipulados por SENAME. En el caso de Olmué, cuentan oferta preventiva y OPD, faltando la oferta de mediana y alta complejidad. En el caso de Quilaco no cuentan con oferta SENAME. En todas las comunas, el programa ChCC se encuentra posicionado y cumple un rol relevante, atendiendo a los niños y niñas hasta los 4 años.

En cuanto a brechas programáticas, la totalidad de las comunas coinciden en que la oferta reparatoria resulta insuficiente para abordar la complejidad de situaciones que se presentan y dar respuesta oportuna para aquellos casos de vulneración de derechos. Se señala que faltan vacantes para todos los niveles de complejidad, y que por tanto, los tiempos de espera para la atención de casos son sumamente extensos. Respecto a esto, se identifica como causa la sobredemanda de los tribunales de familia, frente a lo cual principalmente las OPD deben asumir más responsabilidades.

"En el área de protección de derechos todavía falta más fortalecer la red e inyectar un poco más de recursos porque la demanda es muy alta. Para dar abasto a la demanda que existe, por ejemplo en materia de la derivación desde los tribunales, hoy en día se deriva a la Corporación de Asistencia Judicial, o a la OPD, donde el Abogado hace las veces de Curador ad litem en los Juicios" (Coquimbo).

"Si instalamos un programa como la OPD que levanta necesidades, necesita donde dirigirlas. Existe una suerte de fantasía que este seguimiento acompañamiento y monitoreo es por mientras, pero llega a ser irresponsable" (Lo Espejo).

"El punto crítico es la saturación de la oferta, nuestros nudos críticos identificados son la cobertura con demanda y la alta vulnerabilidad que requiere atención especializada, que finalmente es la red externa que está a cargo de esos programas" (Peñalolén).

Asimismo, en la totalidad de las comunas existen dificultades para cubrir la demanda por jardines infantiles y salas cunas, siendo una prestación garantizada para los niños y niñas que ingresan a ChCC y pertenecen al 60% más vulnerable de la población.

Otras brechas señaladas son:

- Programas preventivos
- Salud mental
- Tratamiento de drogas
- Tratamiento de desintoxicación
- Programas de apoyo escolar
- Programas de reinserción escolar
- Oferta cultural
- Oferta recreativa

Por último, cabe señalar que el nivel de conocimiento acerca de las brechas de atención está en directa relación con el nivel de desarrollo de los temas de infancia en la comuna. Esto queda de

manifiesto al contrastar la comuna de Peñalolén, quienes logran identificar los ámbitos dentro de la oferta donde hay mayor demanda, con la comuna de Quilaco, donde no existe claridad de las necesidades específicas de este grupo y se identifica de modo general la necesidad de avanzar en el abordaje de vulneraciones en la comuna.

"Las problemáticas de salud mental se dan más en los programas de atención directa, en el Centro de prevención existen programas de prevención y ahí hemos constatado que existe falta de camas para internación" (Peñalolén)

"Participación comunitaria, temas de salud mental y niños y adolescentes que están fuera de la escuela en que no hay oferta que responda, solo existen estos proyectos que tienen siete meses de duración" (Peñalolén)

"Falta acercar la OPD a las comunas chicas, yo creo que la OPD nos cubriría a lo mejor mayor capacitación, mayor grado de conocimiento en la forma de actuar frente a cualquier tipo de vulneración de derechos, o cualquier omisión. La OPD nos podría dar una asesoría más concreta, hoy día actuamos más por criterio, por la experiencia que tiene el personal" (Quilaco)

b. Intersectorialidad.

Para la gran mayoría de las comunas, la instancia que facilita la generación de sinergias y complementariedad es la red de

infancia o la Red ChCC. Es en este espacio donde se identifican y analizan casos críticos, se comparte información y establecen mecanismos de coordinación en los casos sobre intervenidos. En el caso de Peñalolén, a través de la encargada del CAF o del programa Vida Nueva, se establecen comisiones de análisis de casos en aquellos donde hay más de una institución interviniendo.

"Después de cada reunión de Red (Integrada), se pueden quedar los programas para resolver algún caso o alguna coordinación, por ejemplo, que Ayelén se tiene que juntar con CESFAM para analizar un caso, o el CESFAM que necesita ver la atención de la mamá de un niño. Entonces los programas se quedan; se genera un espacio para exclusivamente el análisis de casos." (Olmué)

"En las reuniones de la red se puede visualizar si hay casos que son intervenidos por otros programas. Nosotros (ChCC) tenemos sistema en línea, pero no tenemos forma de acceder a conocer quiénes participan de otros programas, si no es por medio de las reuniones de la misma red" (Coquimbo).

"Si hay un caso, en que se está interviniendo simultáneamente un caso y a su familia, yo puedo decir por ejemplo, yo me bajo y tú sigues haciendo las intervenciones en la familia porque eres más especializado. Y yo me dedico a hacer coordinaciones, por ejemplo, con salud. Hacemos traspaso de información, y cada equipo técnico de cada programa, trae el caso" (San Joaquín).

"Las reuniones de ChCC es la principal instancia donde nosotros nos podemos derivar los casos, prestar asistencia a la colega que necesita más información, retroalimentar la información" (Quilaco).

Esta función que cumplen las redes de infancia es indispensable más no es una instancia formal, lo cual presenta la dificultad que no todas las instituciones requeridas participan ni se asegura que la coordinación en función de los casos ocupe un espacio protagónico en tal instancia. La voluntariedad de la participación en la red también es una característica del modelo operativo, lo cual da cuenta de la vulnerabilidad de esta instancia:

"La coordinación es frágil y depende mucho de las circunstancias, hay veces en las que hay mejor relación con algunos flujos de redes, algunos con otros, y/o tienen que ver con las personas que están en los cargo" (Coquimbo).

"A veces nos cuesta un poco porque los programas de educación no vienen a la red, por ejemplo habilidades para la vida o estas duplas psicosociales, si bien tenemos un representante de educación pero a veces no hay una transmisión fiel de lo que pasa en la red o de la gran cantidad de programas que hay hacia las áreas" (Lo Espejo).

Los protocolos de derivación representan un instrumento de coordinación eficaz en todas las comunas y son conocidos por todas las instituciones que participan.

Es relevante señalar, que gran parte de la oferta programática ejecutada en los territorios tiene múltiples dependencias administrativas y se organiza en función a proyectos licitados. En todas las comunas, los programas de oferta SENAME son ejecutados por fundaciones o corporaciones privadas, además de tener contraparte municipal y supervisión técnica desde SENAME. En el caso del programa Vida Nueva, se agrega la dependencia administrativa del Ministerio del Interior. Asimismo, existen otros tantos programas de distintos servicios y ministerios. En las comunas de Lo Espejo y Coquimbo, este aspecto se visualiza como problemático por la variabilidad de énfasis programáticos que realizan las diferentes contrapartes. Además, todas las comunas coinciden que el modelo de financiamiento vía proyectos genera inestabilidad de los equipos, y por consiguiente, del trabajo en red.

"Es difícil trabajar, somos tantos y todos tenemos directrices distintas, o sea desde los lineamientos de la subsecretaría y los lineamientos del SENAME son muy distintos entonces cuesta que se llegue a acuerdo, y si desde las instituciones no se ponen de acuerdo es más difícil para nosotros como profesionales" (Lo Espejo)

"El hecho que nosotros como municipio no tengamos un control sobre esas instituciones o programas, a mí me ha pasado que no me ha gustado la atención de un profesional con la familia, pero como son de otra institución, no tengo nada que hacer" (Lo Espejo)

(...) otra gran dificultad es la dependencia del gobierno de turno, cada uno quiere marcar su sello y hacen cambios importantes, lo que desgasta la institucionalidad" (Coquimbo)

"Los flujos van variando su énfasis de manera anual, dependiendo de las circunstancias y de las personas, que están dentro de esas instituciones, y también, de los énfasis políticos" (Coquimbo)

5.8. RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA LOCAL DE INFANCIA.

a. Factibilidad política.

Independiente de la ubicación, los entrevistados identifican ciertas condiciones políticas que deben existir para que la institucionalidad de infancia sea factible de implementar. Se señala como primordial sensibilizar a las autoridades políticas en los temas de infancia y enfoque de derechos para posteriormente contar con un respaldo político desde el Alcalde y del Consejo Municipal, que permita llevar a cabo el proceso de institucionalización, así como la incorporación de los objetivos en instrumentos de gestión comunal.

"Que el alcalde se interese por esto, porque nosotros podemos estar muy interesados en que esto se concrete acá, pero ¿y si el alcalde no le da la prioridad?" (Quilaco)

"Yo creo que primero sensibilizar desde el alcalde, el consejo municipal de la importancia que tiene la temática de infancia y adolescencia. Yo creo que los niños y niñas se ven mucho para el futuro, no están sensibilizados que el NN son un sujeto de derecho, que demanda hoy preocupación, que hoy día tienen necesidades, tiene que ser escuchado" (Lo Espejo)

Además, se destaca la necesidad de contar con un marco normativo de protección a la infancia y adolescencia, que permita establecer una coordinación efectiva entre las definiciones de política a lo implementado a nivel local.

"No hay una ley de protección, no hay una ley que avale un modelo de protección de derechos de los niños y las niñas, entonces, si en Peñalolén logramos generar este modelo local pero sin correlato ni soporte que garantice que funcione, depende de la autoridad de turno, pero no tenemos ninguna garantía que ese soporte pueda existir en otros comunas, depende de la voluntad y no de la obligatoriedad" (Peñalolén)

"A mí me gustaría que vinieran más desde arriba los lineamientos porque acá en lo local de repente se pierde en lo contingente" (Lo Espejo)

"No tenemos una estructura madre a la cual asirnos. En Chile no hay una política nacional de infancia y adolescencia, por tanto la tarea nuestra ha sido dificultosa" (Lo Espejo)

b. Factibilidad técnica.

A nivel de factibilidad técnica, se destaca la necesidad de contar con profesionales de dedicación exclusiva para el área, con competencias técnicas para liderar un proceso de coordinación de la infancia y adolescencia en la comuna, que pueda elaborar diagnósticos de la situación de la infancia, monitorear los avances en la gestión y asignar formalidad al trabajo en red. Además, se requiere que sean profesionales con experiencia en el ámbito público, con manejo del enfoque de derechos.

"Lo principal, pienso yo, es tener profesionales de dedicación exclusiva al área, no con multiplicidad de funciones porque finalmente eso implica que de alguna u otra manera el objetivo se pierde. Debiera ser una persona dinámica con una visión global de lo que significa la red, que haya trabajado previamente en el ámbito" (Quilaco)

"Es muy importante el aspecto técnico, debe estar a la altura técnica de los desafíos que demanda el entorno, debe tener especialidad en el área y reconocer también la experiencia y conocimiento de los programas que actualmente están en los territorios" (Coquimbo)

"Lo primero que debiera haber, es un diagnóstico comunal, estadístico y cualitativo; luego un recurso humano idóneo, con un administrativo, y un sociólogo. Y tercero, contar con un recurso para coordinar toda la oferta programática que anda dando vuelta por ahí, para organizar todo este cuento; alguien que tenga capacidad

de planificar y organizar (...) contar con instrumentos de planificación y evaluación" (San Joaquín)

Además, se señala la relevancia de contar con un modelo de gestión descentralizado para la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, lo cual debe contemplar necesariamente la incorporación de herramientas de gestión y asistencia técnica desde el nivel central o regional que de sustento al trabajo de infancia.

"Tampoco podemos pretender que una Política Nacional de Infancia sea un traje de una sola medida, no podemos estandarizar las políticas de infancia, no es lo mismo que un niño nazca en Pudahuel que en una comuna acomodada. El tema de la Política Nacional de Infancia debe consultar las mismas diferencias" (Lo Espejo).

"Si vamos a trabajar en políticas públicas no puede ser que la institución que ejecuta el proyecto defina si se va a trabajar en lo comunitario, tiene que venir dado, entregar recursos y destinar tiempo para la articulación en red, tiene que existir una institucionalidad que garantice que los proyectos especializados trabajemos en red" (Peñalolén)

"A mí me suena que un departamento de infancia al interior de la DIDECO, pero con ciertas condiciones: transferencias de parte del estado central a los gobiernos locales, definiciones locales a partir de diagnósticos, una planificación conjunta de parte del nivel central, respecto de estrategia de intervención, asesorías y acompañamiento permanente de parte del nivel central en todo el año" (San Joaquín).

c. Factibilidad presupuestaria.

Existe consenso que para la implementación de cualquiera de los modelos, es necesario que el financiamiento sea amplio, es decir, que no sólo contemple la contratación de recursos humanos sino también el equipamiento, infraestructura y materiales necesarios, así como las horas de capacitación y los gastos asociados a aquello. Además, se señala que los recursos asociados deben considerar el presupuesto total del municipio, sus instalaciones, equipamientos, y cuál es el costo para el municipio de instalar nuevos recursos humanos. También debe comprender las características propias de la comuna que define que en algunos territorios garantizar los derechos de niños y niñas sea más costoso que en otros. Al menos debe considerar el tipo de territorio, su vulnerabilidad, cantidad de población rural, extensión del territorio, entre otras.

"Se delinear muchas políticas públicas, que no vienen debidamente financiadas, y se aprovechan de los gobiernos locales, y piden que se pongan con recursos que los municipios a veces no tienen" (San Joaquín).

"A los municipios... se le entregan las responsabilidades pero sin recursos" (Quilaco).

"Contemplar algún ítem que a los municipios más frágiles les permita gozar de algún beneficio presupuestario, porque a estos municipios les llega la misma oferta general pero para nosotros se transforma en una tremenda mochila cada oferta, en cambio para los municipio con mejores ingresos es una oficina más, es redistribuir el superávit de alguna manera, acá no" (Lo Espejo).

"Debe tener los recursos necesarios para poder cubrir toda la demanda considerando la distribución territorial, especialmente de niños y niñas en sectores rurales, las características culturales, étnicas, sus necesidades especiales" (Coquimbo).

5.9. CONCLUSIONES.

A continuación, se reseñan las principales conclusiones del estudio de casos agrupados por ámbitos de análisis, de manera de destacar los principales hallazgos de la investigación.

a. Institucionalidad.

- Contar con un referente municipal de los temas de infancia en la comuna es relevante, pero su presencia no es suficiente para un adecuado abordaje.
- La existencia de un referente municipal institucionaliza el abordaje de los temas de infancia y permite dotar de atribuciones a una unidad municipal para el desarrollo de las funciones de planificación (diagnóstico, política y plan local de infancia).
- La existencia de un referente municipal facilita la transversalización del enfoque de infancia entre los distintos organismos municipales.

- Los referentes municipales de infancia actualmente, están destinados a financiar RRHH y, principalmente, actividades de difusión de derechos de la infancia y recreativas.
- La ubicación de la institucionalidad de infancia en la estructura municipal, en todos los casos se encuentra al interior de la DIDECO, lo cual facilita la coordinación de la oferta social disponible.
- La coordinación exitosa con otros departamentos municipales depende de la existencia de instrumentos de gestión municipal que regulan la relación y establecen compromisos sectoriales de manera permanente y formal.
- Para la intersectorialidad, Educación es un punto crítico, dada las dificultades que establecen al desarrollo de trabajo intersectorial y colaborativo con las redes.

b. Política comunal de infancia.

- La creación de una política local de infancia no tiene impacto cuando no existe un plan de acción que la operacionalice y que cuente con un seguimiento anual (como la señalada Peñalolén) y rendición de cuentas.
- El diagnóstico (integrado) es considerado como un instrumento relevante para asegurar la pertinencia de la política local.
- Cuando existe política, las OPD han avanzado en el desarrollo de diagnósticos lo que se constituye en un insumo fundamental para la construcción de la política.
- La relevancia de la política es que permite diagnosticar la situación de la infancia, organiza el trabajo en red y establece metas y compromisos de acción.
- Los diagnósticos han sido construidos de manera participativa, a través de agrupaciones comunitarias y organizaciones de niños.

c. Modelo organizacional.

- Todas las comunas han conformado una red de infancia (distinta a las que se organizan en torno a los programas), sin embargo, estas no se encuentran institucionalizadas.
- Sus principales funciones son: (i) promoción de derechos, (ii) la coordinación entre programas, (iii) gestión de casos para detección y derivación.
- Las redes están conformadas por representantes de programas ejecutados por privados con financiamiento público (Red SENAME) y otros programas municipales.
- El liderazgo y coordinación de la red es asumido, generalmente, por el referente de infancia municipal (oficina u OPD), pero en otros casos es asumido por la propia sociedad civil.
- Los mecanismos de participación son abiertos y participan todos quienes tengan interés.
- Se reconoce a la red como una instancia de intercambio y traspaso de información, pero de manera informal no como un mecanismo protocolizado para el monitoreo y generación de reportes. Contrasta con la formalidad de la red ChCC donde se identifica con claridad el sistema de registro y monitoreo, y se potencian las redes que existen a nivel local.
- La Red ChCC se constituye en un referente de cómo potenciar las redes de infancia: formalizando su estructura, participantes, dándole un sistema de registro y monitoreo que facilite la labor que ya realizan, además de disponer de recursos financieros con cierto nivel de flexibilidad para desarrollar iniciativas con pertinencia a la realidad local
- Los principales mecanismos de coordinación son: derivaciones, mesas técnicas, planificación anual, reuniones bilaterales, comisiones.

d. Descentralización.

- La adecuación de programas es limitada dado el carácter de las Orientaciones Técnicas y los aspectos administrativos que mandatan a nivel local a ejecutar determinados programas. En todas las comunas hay experiencias de ajustes a los programas, pero muy menores dadas las orientaciones programáticas.
- Un referente de descentralización es el modelo de fondos implementado en el ChCC, que si bien define en qué se deben utilizar, abre la posibilidad de elección por parte de las comunas.
- En la mayoría de los programas, la Asistencia Técnica se reduce a la supervisión. El programa Vida Nueva y ChCC contemplan Asistencia Técnica especializada.
- En cuanto a la transferencia de competencias, aquellas capacitaciones que vienen desde las dependencias administrativas de los programas, versan principalmente sobre sistemas de registro. Se desarrollan otras capacitaciones a nivel local auto gestionadas por los equipos, con excepción del ChCC que cuenta con mecanismos de capacitación de acuerdo a las necesidades detectadas por la red.

e. Monitoreo y evaluación.

- Existen sistemas de registro y monitoreo de cada programa, pero no uno integrado a nivel comunal.
- El uso de esta información están resguardadas por políticas de privacidad y confidencialidad de la información, que dificultan la transferencia entre los profesionales.

- En el caso de Peñalolén se cuenta con un reporte mensual que elabora la Encargada del CAF, a partir de la información que le reportan todos los programas dependientes de esta oficina, que permite monitorear las metas internas que se han establecido por programas, así como las metas compartidas como parte del plan de acción.

f. Presupuesto.

- Ninguna Red de infancia cuenta con presupuesto propio para el trabajo en red, cada institución aporta con recursos financieros y humanos.
- El mandato de varios programas es articular trabajo en red, pero no se consideran recursos para destinar horas profesionales a la intersectorialidad. No obstante, las orientaciones técnicas de las OPD si contemplan recursos para el área de Gestión Territorial y Articulación intersectorial, lo cual no es relevado.
- En relación al financiamiento de la oferta programática, solo algunas comunas (Peñalolén y Lo Espejo) han desarrollado financiamiento complementario a la oferta pública. El resto de las comunas sólo cuenta con financiamiento público, que da cuenta de una alta dependencia técnica y administrativa, sin recursos para cubrir brechas y crear nueva oferta.
- La oferta programática pública no cuenta con todos los recursos necesarios para su instalación.
- La oferta de programas reparatorios resulta insuficiente ante la demanda que se presenta, impidiendo dar respuesta oportuna a la vulneración de derechos en su totalidad
- Faltan vacantes para todos los niveles de complejidad, lo que genera tiempos de espera para atención sumamente extensos.

- Destaca la sobredemanda que genera Tribunales de Familia, que deriva muchos casos para atención y seguimiento de causas.
- El nivel de conocimiento de las brechas en las temáticas de infancia, está en directa relación al desarrollo de la gestión de infancia y adolescencia a nivel local.
- Existen comunas pequeñas, como Quilaco, en que destaca la ausencia de oferta programática a nivel promocional, preventivo y de atención especializada.
- El modelo de financiamiento vía fondos de ChCC constituye un ejemplo de descentralización, ya que si bien están limitadas las temáticas de financiamiento es una oportunidad para que la red organice las necesidades.
- La mayoría de los equipos profesionales están contratados a honorarios, lo cual conduce a una alta rotación de los equipos.

g. Modelo de intervención local.

- La oferta programática disponible cuenta con variado nivel de dependencia administrativa (contrapartes municipales, ministeriales y de las instituciones que ejecutan), lo cual genera variabilidad de énfasis programáticos de cada una de las partes
- Para la gran mayoría de las comunas, la instancia que facilita la generación de sinergias y complementariedad es la Red de Infancia o la Red ChCC. Es en este espacio donde se identifican y analizan casos críticos, se comparte información y establecen mecanismos de coordinación en los casos sobre intervenidos.
- Si bien esta instancia es indispensable para la articulación, al no ser formalizada, es factible que no participen todas las instituciones que debiesen estar convocadas o que el propósito de la instancia sea distinto.

h. Recomendaciones para la implementación del sistema local de infancia.

- Sensibilizar a las autoridades en temas de infancia y enfoque de derechos, que permitía contar con respaldo del alcalde y consejo municipal y llevar a cabo el proceso de institucionalización, así como la incorporación de objetivos en instrumentos de gestión municipal.
- Es necesario contar con un marco normativo nacional de garantías de derechos de la infancia y adolescencia.
- Es necesario contar con profesionales exclusivos para el área y con competencias para el diagnóstico, monitoreo, trabajo en red y experiencia en el ámbito público y de infancia.
- Es necesario contar con herramientas de gestión que den soporte al trabajo en infancia a nivel local.
- Se destaca en la opción municipal, que al estar situados en DIDECO, se da mayor relevancia y visibilidad a la gestión de la infancia en la comuna.
- Para la implementación de un modelo de gestión local, es necesario que el financiamiento sea amplio, considerando la contratación de recursos humanos, el equipamiento, infraestructura, materiales necesarios y capacitación.
- Se debe tener en consideración un financiamiento diferenciado a las comunas, de acuerdo a los recursos disponibles (instalaciones, equipamiento, recurso humano), tipo de territorio, su vulnerabilidad, cantidad de población rural, extensión del territorio, entre otras.

6

**MODELO DE
GESTIÓN LOCAL**

DEL SISTEMA INTEGRAL DE GARANTÍA DE
DERECHO DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA.

6.1. OBJETIVOS DE UN MODELO DE GESTIÓN DESCENTRALIZADO.

La Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025, que está en proceso de diseño desde el Consejo Nacional de Infancia, pretende implementarse de acuerdo a principios descentralizadores. Esta intención, atingente y necesaria, atendiendo a la diversidad territorial del país y a las consabidas demandas por procesos más participativos que permitan representar esta diversidad, requiere sin embargo un esfuerzo mayor en cuanto al diseño de instrumentos o medidas complementarias a la propia política de infancia, que faciliten su intención descentralizadora. Este esfuerzo debe equilibrarse con el carácter ciertamente nacional de la política; es decir, no se trata de una política para cada territorio, sino de una política nacional con expresión local.

En este contexto, la definición de un modelo de gestión descentralizada cumple la doble tarea de (1) definir procesos que ordenen procesos, flujos y funciones, a ser replicados en forma más o menos estandarizada en todos los territorios del país, y (2), al ser un modelo de gestión descentralizada, permitir que estos flujos, procesos y funciones se adapten y respeten las realidades territoriales, dejando espacio, entre otras cosas, a la participación de la población afectada por la política a tomar decisiones respecto de su implementación, a priorizar ciertas áreas de trabajo por parte de las autoridades locales, etc.

El modelo de gestión que se presenta en este informe pretende, de esta forma, proveer a la política un formato (y no un contenido, el cual está incorporado en el texto de la política) para su administración e implementación territorial. Este formato pretende entregar lineamientos generales para la administración local de la política, los cuales se adaptan al recoger las realidades internas de cada municipio y también el contexto local que cada municipio enfrenta.

6.2. MODELO DE GESTIÓN LOCAL POR FUNCIONES.

En el marco de una política nacional orientada a garantizar derechos, es fundamental la realización de ciertas funciones por parte de la institucionalidad local responsable de implementar la política (o bien por instituciones asociadas que puedan eventualmente asumir ciertas funciones). Sobre cualquier otro elemento, estas funciones que debe desarrollar la institucionalidad local encargada le dan sentido a la implementación de la política en este nivel: orientan a la autoridad responsable, dan contenido al quehacer institucional y estructuran en torno a sí la gestión local de los temas de infancia y adolescencia. En el presente apartado, se propone un modelo de gestión descentralizada por funciones, es decir, un modelo que es definido y diseñado atendiendo particularmente a las funciones que deben desarrollarse en su marco. Dicho modelo fue elaborado en base al análisis de la revisión bibliográfica, la consulta a expertos y los resultados del estudio casos anteriormente expuestos.

CUADRO 4: Diferencias entre modelos, Racional exhaustivo y de Comparaciones sucesivas:

Funciones de Planificación
Análisis Integrado de la Realidad Local
Política Local de Infancia y Adolescencia
Plan Local de Infancia y Adolescencia
Funciones de Articulación Institucional y Comunitaria
Coordinación de la Red Local de Infancia
Participación Ciudadana
Funciones Operativas
Gestión de Recursos
Monitoreo y Evaluación
Función de Promoción
Promoción de cultura de derechos de la infancia y adolescencia

Fuente: Elaboración propia

Si bien todas las funciones que se describirán se consideran necesarias, se propone que estas sean asumidas por los municipios de forma diferenciada y paulatina, a partir de la asistencia técnica de los niveles regionales y central. Es decir, no corresponde exigir a todos las municipalidades la realización de todas las funciones de forma inmediata, pero sí avanzar en forma conjunta y escalonada en el cumplimiento de todas ellas.

En el siguiente cuadro se identifican las funciones agrupadas por ámbito que deben implementar los municipios en el marco de la implementación del Sistema Integral de Garantías de Derechos de Infancia y Adolescencia: (VER CUADRO4)

A continuación, se desarrollan las funciones que componen el Modelo de Gestión con el sentido de detallar el alcance de cada una.

6.2.1. FUNCIONES DE PLANIFICACIÓN.

En las funciones de planificación están agrupadas las funciones de (i) Análisis Integrado de la Realidad Local, (ii) Política Local de Infancia y Adolescencia y (iii) Plan Local de Infancia y Adolescencia. Este grupo de funciones tiene por objetivo proyectar el abordaje local de los temas más relevantes en cada territorio, identificando la situación del ejercicio de derechos de los niños y niñas a través de un diagnóstico anual, la definición de una política local que identifique las prioridades y un plan que fije objetivos concretos y oriente las acciones de los actores responsables del desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes de la comuna.

a. Análisis integrado de la realidad local de la infancia y la adolescencia.

El principal objetivo de desarrollar un análisis integrado de la realidad local de la infancia y la adolescencia, es generar la base para la construcción de objetivos y metas de trabajo comunes entre todos los actores que trabajan a nivel local y que inciden en la realidad y bienestar de los niños, niñas y adolescentes. Asimismo, al contar con información suficiente respecto al estado de los derechos de la infancia en la comuna, será posible gestionar oferta programática que dé respuesta a las problemáticas locales no visibilizadas con anterioridad, así como permite de manera colectiva ir monitoreando los avances que se generen en la situación de los derechos.

Es constatable la ausencia o parcialidad de diagnósticos integrados que permitan dar cuenta de la situación de niños, niñas y adolescentes. Instrumentos de este tipo constituyen un elemento clave para orientar la construcción de políticas locales de infancia y su operacionalización a través de un plan local.

Un análisis periódico de la realidad local de la infancia y adolescencia, responde a una necesidad detectada por los propios sistemas locales de gestión que actualmente operan. Así, en el caso de las OPD, se señala como principal obstáculo para avanzar en el desarrollo de políticas de infancia la ausencia de diagnósticos: "Todo indica que sin esta base de información se hace muy difícil definir una política. De hecho no es casual que con la única variable que mantiene una relación significativa la elaboración de una política de infancia es con la aplicación de un diagnóstico, lo que implica asumir que estas dos metas suelen ir

⁶ Clasificación elaborada por CIDPA y SENAME en el documento “¿Enfoque de derechos o enfoque de necesidades? Modelo de gestión para el desarrollo de un sistema local de protección de derechos de la infancia y adolescencia” (2008).

de la mano” (Oyarzún 2008, p. 138). Asimismo, la autora sostiene que existen tantos diagnósticos y documentos vinculados a la situación de la infancia como programas interviniendo en este ámbito, lo que genera actualmente tres dificultades para mirar de manera integral el estado de bienestar y desarrollo de todos los niños, niñas y adolescentes de una determinada comuna. La primera problemática es el carácter sectorial o parcial de estos diagnósticos. La segunda, la mirada parcelada en cuanto a evidenciar las carencias asociadas a la satisfacción de necesidades. Y por último, en caso de no existir oferta para una determinada problemática de infancia, no se levanta la información necesaria, quedando aquella invisibilizada en el accionar del gobierno local.

Para avanzar en la instalación de un Sistema Local de Infancia que garantice el ejercicio de derechos de manera universal, la institucionalidad local responsable, debe liderar un proceso intersectorial continuo de análisis de la realidad local de la infancia y adolescencia en cada territorio, que incorpore la información proporcionada por todos los actores sectoriales locales en relación al desarrollo integral de la niñez. De esta manera, se debe intencionar que se contará con un análisis integrado que opere como la hoja de ruta respecto a los ámbitos y dimensiones que se deben abordar para el mejoramiento de la situación de la infancia y adolescencia en la comuna.

El Análisis integrado, debe ser elaborado en el marco de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN), dando cuenta del estado de los derechos en la comuna según los cuatro grupos definidos, a saber: sobrevivencia, protección, desarrollo y participación⁶. En términos prácticos, esto implica que el diagnóstico se amplíe desde el enfoque de necesidades básicas

a generar información sobre derechos menos abordados por la oferta programática actual.

Asimismo, la metodología utilizada para la realización de los Diagnósticos debe ser guiada por los principios rectores establecidos en la CDN, atendiendo siempre al derecho procedimental de la participación. Esto implica que la perspectiva de niños, niñas y adolescentes esté presente en el diagnóstico y sea recogida con instrumentos acordes al ciclo de desarrollo en que se encuentren, es decir, que los mecanismos con los cuales se levantará la voz de los niños y niñas, considere sus capacidades y sus habilidades, según la edad que tengan.

Las características propuestas para un análisis integrado de la realidad local de Infancia y Adolescencia son las siguientes:

- **Perspectiva de Derechos:** debe levantar información del estado de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el territorio bajo las cuatro categorías definidas en la CDN (sobrevivencia, protección, desarrollo y participación), identificando claramente las brechas para cada uno de estos.
- **Enfoque de Recursos:** no sólo debe levantar información acerca de las necesidades y problemáticas de la infancia y adolescencia en la comuna, sino de los recursos y redes que existen para abordarlos.
- **Intersectorial:** la institucionalidad responsable a nivel local debe velar por el desarrollo de un diagnóstico integral de la situación de la niñez y juventud en su comuna, pasando de una mirada multisectorial a una intersectorial. Esto implica tomar en consideración los diagnósticos que los distintos programas sectoriales han desarrollado respecto de su temática en

específico. Además, debe ser capaz de levantar información respecto a aquellos derechos que han sido menos abordados a partir de la oferta actual, tales como aquellos vinculados a los derechos de desarrollo y participación.

- **Participativo:** debe contemplar el levantamiento de información primaria con la diversidad de actores presentes en el territorio, cuyas acciones inciden en el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, y sus familias.
- **Representativo:** deben estar representados los distintos sectores que abordan temáticas que repercuten en el bienestar de la infancia y adolescencia a nivel local, así como la sociedad civil que desarrolla acciones territoriales.
- **Exhaustivo:** el análisis integrado debe dar cuenta del estado de los cuatro grupos de derecho en los distintos tramos etarios que componen la infancia, a saber: pre infancia, infancia y adolescencia.
- **Territorial:** es necesario que el análisis integrado de cuenta de las diferencias territoriales en el estado de ejercicio de los derechos en su comuna.
- **Validado:** debe contemplar el análisis compartido de los resultados entre todos los actores que intervienen con infancia y adolescencia en el territorio.

b. Política local de infancia y adolescencia.

A partir del análisis integrado de la realidad local de infancia y adolescencia, la institucionalidad local encargada de infancia responsable de implementar el modelo de gestión a nivel local deberá liderar el proceso de construcción de la Política Local de Infancia y Adolescencia, la cual representa la bajada de la Política

Nacional de Niñez y Adolescencia 2015–2025 al espacio local, atendiendo a las particularidades y urgencias de cada comuna.

La responsabilidad de crear esta política, no es exclusiva de la institucionalidad, sino que es la responsable de coordinar y articular, en un proceso participativo y mancomunado, a los distintos y numerosos actores cuyas acciones repercuten en el bienestar de los niños, niñas y adolescentes: familias, comunidad, organismos privados, organismos municipales y los propios niños, niñas y adolescentes.

La institucionalidad local responsable tiene, adicionalmente, el desafío de proyectar la participación de todos estos actores en la implementación de la política local, y contemplar la retroalimentación entre ellos para eventuales ajustes en las medidas que emanen de la misma. En lo concerniente a la participación de niños, niñas y adolescentes en distintas iniciativas concretas relacionadas con la protección y promoción de sus derechos, existe evidencia de diversas instancias de participación activa tales como, congresos, parlamentos, cabildos infanto-juveniles, consejos consultivos, foros sociales, consultas ciudadanas, entre otras.

Por otra parte, es relevante resguardar que la realidad local quede plasmada y sea respetada en la política local. El barrio, la comunidad, o más en general, el entorno donde viven los niños, niñas y adolescentes, representa un insumo relevante para el diseño y la implementación de la política. Así, si bien la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015–2025 expresará las directrices amplias para la prevención, promoción y atención de los derechos de este grupo, la política local operacionalizará estas directrices poniendo los énfasis necesarios a partir del contexto local. Este

es, precisamente, el sentido y mandato de un modelo de gestión descentralizado para la implementación de una política nacional.

Además de los mencionados aspectos, de carácter más bien formal, hay un marco definido que englobará los contenidos de la política, tanto nacional como local: El enfoque de derechos, que consigna al niño, niña y adolescente un estatus de sujeto de derechos mediante el cual, tal como los adultos, deben ser considerados como sujetos acabados, y no “en vías de”, o cualquier otra fórmula descriptiva que los ubique en un lugar de inferioridad. Esta misma concepción del niño como sujeto de derechos, además de respetar los contenidos expresados en la Convención, reafirma la necesidad de su participación en el proceso de elaboración de la política local de infancia:

Esta nueva concepción relativa a quién es el niño ha resignificado el sentido que deben asumir las políticas públicas en la materia (...) hoy niños y niñas son sujetos activos de su propio desarrollo y su voz es fundamental a la hora de diseñar e implementar políticas destinadas a la promoción de sus derechos (Silva y otros 2011, p. 136).

c. Plan local de infancia y adolescencia.

Así como la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025 es operacionalizada a nivel comunal mediante las directrices que establece la Política Local de Infancia, esta última tiene una expresión práctica mediante la construcción de un Plan Local, que considera en sus estrategias de acción todas las orientaciones contenidas en la política. Por tanto, es el instrumento que permite

la implementación de la Política y que debe establecer como ámbitos mínimos: Lineamientos estratégicos por grupos de derechos, objetivos generales, objetivos específicos, acciones, resultados, indicadores, metas, plazos y responsables.

La elaboración del Plan Local de Infancia implica necesariamente un trabajo mancomunado entre los distintos actores comunales que inciden en el desarrollo integral de la infancia y adolescencia, el cual permita acordar acciones y metas comunes, con claras responsabilidades de cada sector. En consecuencia, es relevante que en la elaboración del Plan Local de Infancia se identifique lo que cada sector desarrolla y puede aportar para la realización de la Política, incorporando las acciones y metas sectoriales de infancia como parte del Plan Local. Esto es relevante en cuanto la participación en el Plan debe ser vista por los distintos sectores como parte de su trabajo y no como una instancia que supera su accionar. Además, el Plan debe desafiar a cada sector a planificar a corto plazo qué debe cambiar de su intervención o qué acciones debe incorporar (si no están presentes), para que el estado de los derechos mejore en su comuna.

El Plan Local debe considerar un sistema de seguimiento y monitoreo, que permita identificar el nivel de cumplimiento de las metas y sus brechas. Este Plan debe ser evaluado en una instancia ampliada compuesta por la Red Local de Infancia, al menos dos veces al año, además de generar otros espacios de evaluación donde participen los niños, niñas, adolescentes sujetos del Plan.

El Plan Local de Infancia debe ser actualizado anualmente, utilizando como insumos la evaluación realizada por cada uno de los actores partícipes.

6.2.2. FUNCIONES DE ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL Y COMUNITARIA.

En las funciones de articulación institucional y comunitaria están agrupadas las funciones de (i) Coordinación de la Red Local de Infancia y (ii) Participación Ciudadana. Estas funciones tienen el objetivo de coordinar la oferta programática institucional, de manera de establecer un trabajo intersectorial, y articular al Consejo Consultivo de la Sociedad Civil y al Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes, instancias de participación ciudadana en la toma de decisiones de los temas vinculados a la niñez y juventud en la comuna.

a. Coordinación de la Red Local de Infancia.

Para cumplir con las exigencias que implica una Ley de Garantía de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes es necesario el abordaje intersectorial de la situación de la infancia, que considere a los programas especializados de infancia y adolescencia, pero también a los servicios de salud, de educación, de vivienda, de trabajo, de protección, entre otros.

Por lo tanto, la institucionalidad de infancia y adolescencia deberá facilitar la gestión de las redes institucionales sectoriales que implementen acciones con incidencia en el bienestar de niños, niñas y adolescentes. Esta red puede ser creada en el marco de la entrada en vigencia de la política local o que ya se encuentren institucionalizadas, por ende, dependerá de la/s red/es que estén operando actualmente en cada comuna, dado que actualmente y a partir de las conclusiones del estudio, son las siguientes:

- **Red de Infancia y Adolescencia:** Instancia de coordinación territorial y programática entre representantes del sector público y la sociedad civil que desarrollen programas y proyectos dirigidos a población infanto-juvenil, ya sea de manera universal o focalizada, con participación de las instituciones de Educación (JUNJI, Fundación Integra, JUNAEB), Salud (CESFAM, consultorios, etc.), Programas de atención especializada, Programas promocionales, Programas preventivos, organizaciones comunitarias, etc.
- **Red de Chile crece Contigo:** Instancia de articulación de la red comunal básica y ampliada para la gestión del subsistema, liderada por el Encargado Comunal del Chile Crece Contigo que articula.
- **Red de Protección de Derechos:** Instancia de coordinación de la red de prevención, protección y restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes, la cual es gestionada por la Oficina de Protección de Derechos
- **Red del Programa Vida Nueva:** Instancia de gestión intersectorial de casos del Programa Vida Nueva para la atención de jóvenes infractores y en riesgo socio delictual.

De esta manera, la participación transversal de actores locales en las redes territoriales y locales, permitirán la articulación y coordinación de acciones programáticas diferenciadas para población focalizada (gestión de casos, complementariedad de intervención, derivación asistida, etc.) y universal (acceso a servicios de salud, educación, recreación, deporte, comunicaciones, etc.), así como la apertura para la atención de temáticas emergentes de los territorios que hasta ahora no cuentan con oferta programática específica (por ejemplo trabajo infantil, migrantes, abuso sexual, etc.).

Asimismo, para abordar integralmente la situación de los niños, niñas y adolescentes, la institucionalidad local responsable deberá establecer coordinaciones con otras áreas del municipio, como por ejemplo el Departamento de Estratificación Social (a cargo de la aplicación de la Ficha Social), el Departamento de Vivienda, el Departamento de Organizaciones Comunitarias, entre otros, en pos de facilitar la resolución de problemáticas particulares vinculadas a la infancia que requieran la intervención de otros departamentos municipales.

En relación a la atención de casos, se deberán instalar mecanismos de articulación de la red local, que permitan generar respuestas oportunas a las necesidades específicas de los niños, niñas y adolescentes de la comuna, así como a la situación de vulnerabilidad de sus familias. Protocolos comunes de detección y derivación, instancias de transmisión de información, sistemas de registro integrados, mesas de gestión de casos, entre otras, pueden ser herramientas que faciliten tal articulación.

En síntesis, la coordinación deberá considerar a todas las redes institucionales existentes y emergentes, que incorpora tanto las que congregan a las instituciones especializadas en infancia como a las que están a cargo de proveer servicios regulares a las comunidades y familias en la que los niños, niñas y adolescentes están insertos, de manera de favorecer la sinergia entre los servicios sociales del territorio.

b. Participación Ciudadana.

La función de participación ciudadana tiene el objetivo de articular los organismos privados y comunitarios presentes en el territorio, tanto para incorporar la perspectiva de la sociedad civil, como para favorecer la participación de los niños, niñas y adolescentes en las estrategias institucionales.

Para ejecutar la función de participación ciudadana, es necesaria la instalación de dos instancias:

- **Consejo Consultivo de la Sociedad Civil:** Instancia técnica y ciudadana a la cual el Municipio debe rendir cuenta semestralmente, en base a la evaluación de cumplimiento de los compromisos institucionales asumidos en la Política y Plan Local de Infancia y Adolescencia.

Este Consejo Consultivo, estará compuesto por personas vinculadas con la comuna y entendidas en temas de infancia. Este comité colaborará de forma activa en la generación de la política comunal y posteriormente velará por el cumplimiento de lo consignado en la política. Esta figura resulta interesante porque confiere a un organismo transversal e independiente de las autoridades de turno, la misión de aportar con recomendaciones técnicas al desarrollo de la política de infancia en cada comuna.

El responsable institucional de infancia en el municipio fungirá como el Secretario Técnico de este organismo, que deberá ser presidido por la máxima autoridad municipal, y en el que participarán las organizaciones de la sociedad civil, organizaciones comunitarias funcionales y agrupaciones de niños, niñas y adolescentes.

El objetivo principal del Consejo será apoyar la instalación del sistema integral de garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes, a través su participación en el proceso de la elaboración de la Política Comunal de Infancia y del seguimiento al Plan.

Además, tendrá un rol estratégico en la gestión de recursos del sector privado que aporten a la implementación del Plan Comunal de Infancia, especialmente, en la identificación de ámbitos que no cuentan con oferta programática.

- **Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes:** Esta instancia se constituye como un espacio para ejercer el derecho a la participación de niños/as y jóvenes, lo que permite incorporar su perspectiva en la instalación del sistema integral de garantía de derechos en el nivel local.

Este Consejo Consultivo participa en el proceso de planificación, monitoreo y evaluación de la política y el plan local de infancia y adolescencia, de manera de validar con los mismos niños, niñas y adolescentes los objetivos propuestos y analizar los avances de la instalación y desarrollo del sistema local.

El procedimiento para constituir al Consejo deberá ser definido por cada municipio, cautelando el criterio de representatividad, de manera de asegurar la presencia de niños, niñas y jóvenes en distinto ciclo del desarrollo.

Para facilitar los aspectos operativos, se recomienda que la invitación se extienda a dirigentes estudiantiles que hayan sido democráticamente electos, de enseñanza básica y media. El Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes deberá ser

coordinado logísticamente por la institucionalidad local, esta entidad debe encargarse de producir los encuentros trimestrales en los que se analice la instalación del sistema local de infancia y adolescencia.

La incorporación de niños, niñas y adolescentes en la toma decisiones en la instalación y desarrollo del sistema local de infancia contribuye a la apropiación de la Política, en tanto refleja sus intereses y necesidades.

6.2.3. FUNCIONES OPERATIVAS.

a. Gestión de recursos.

Un proceso descentralizado de la gestión de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025 en el nivel local, requiere considerar que el Estado opera principalmente a nivel sectorial en términos de transferencia de programas con determinados recursos para su implementación, siendo relevante entonces, el reconocimiento de: (i) los recursos programáticos, (ii) los recursos humanos y (iii) los recursos financieros, con los cuales cada gobierno local tiene a su disposición, así como las necesidades específicas de contar con otros que permitan fortalecer su gestión comunal.

En consecuencia, la implementación del Sistema Local de Infancia, requiere adecuaciones institucionales, reforzamientos organizacionales y el despliegue de recursos financieros que permitan conducir un proceso de desarrollo de políticas locales de infancia desde una perspectiva de derechos.

Recursos Programáticos.

Este ámbito tiene como propósito desarrollar una gestión integrada de la oferta programática local que permita enriquecer el mapa de recursos y oportunidades en el territorio, potenciando el trabajo con las redes territoriales existentes. Para la consecución de este objetivo, se debe tener en consideración tres nudos críticos que son importantes a considerar al momento de establecer un plan de gestión (cf. Prats y Anríquez 2014):

- Los programas que cada comuna implementa pueden ser producto de convenios con el nivel central sectorial o bien producto de iniciativas locales (municipales o de organizaciones extra-municipales con trabajo en el territorio). Esta multiplicidad de ejecutores, puede generar una superposición o fragmentación de la oferta que se encuentra disponible a nivel comunal.
- Las brechas existentes entre la oferta programática y las necesidades territoriales, y la brecha de cobertura respecto a la capacidad disponible de atención a niños, niñas y adolescente de esos programas disponibles.
- La pertinencia local de la oferta programática, atendiendo a la distancia que se puede prestar entre el modelo de gestión de la política pública y la gestión local de la misma.

En consecuencia, la definición de un Sistema Local de Infancia descentralizado en relación a la gestión de recursos programáticos, comienza con la identificación del diagnóstico local integrado y de la oferta vigente en cada comuna, para lo cual es de suma relevancia la elaboración del plan local comunal, que permita construir un mapa de la oferta programática vigente.

Un segundo paso, es realizar un cruce entre los programas y proyectos vigentes con el diagnóstico comunal en los ámbitos promocionales, preventivos y de atención especializada, que permita dar cuenta de la diversidad de acciones que se implementan en el territorio, así como los ámbitos menos cubiertos en los que se debe gestionar nueva oferta a través de convenios de transferencia de recursos con el nivel central/regional, alianzas público-privadas, fondos concursables, entre otras. En este sentido, el mecanismo que permita dar soporte y viabilidad a una ampliación de la oferta programática en los territorios, dependerá de la capacidad de contar con un diagnóstico integrado entre todos los actores, la capacidad de demandar y gestionar los recursos necesarios.

Como tercer aspecto a trabajar, se debe potenciar el fortalecimiento de instancias de coordinación y articulación local para la complementariedad de las diversas intervenciones y acciones desplegadas en el territorio a nivel promocional, preventivo y de atención especializada. En este punto, es central la posibilidad de contar con redes locales (de diverso orden) que orienten, articulen y potencien las acciones locales sectoriales dirigidas a la infancia y adolescencia. Así, será factible poner el énfasis en la articulación entre los diferentes programas a nivel local y con actores de la sociedad civil y sectorial, que permita mantener una visión amplia y transversal de la situación de la infancia y adolescencia en la comuna, que incorpore los recursos dispuestos desde otras áreas de la comuna, tales como espacios públicos, habitabilidad, recreación, etc.

Recursos Humanos.

Una implementación descentralizada de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025 en los gobiernos locales debe ser progresiva, articulada intersectorialmente y sostenible, que permita atender al nivel de desarrollo que cada municipio ha alcanzado en el proceso de institucionalización de la infancia y el cumplimiento de las funciones descritas con anterioridad.

Para la consecución de este objetivo, es fundamental la estructura institucional desde la cual se va a articular la política comunal de infancia y la fase de desarrollo en que se encuentre cada comuna respecto a las temáticas de infancia, son dos elementos fundamentales para la gestión del recurso humano responsable de coordinar técnica y administrativamente el sistema local de infancia que será instalado o fortalecido, según pertinencia local.

En consecuencia, el equipo coordinador de infancia tendrá una envergadura coherente con el desafío propuesto por cada gobierno local, y que podrá contar con los siguientes cargos:

- Jefatura de Departamento o Coordinación de Oficina, para lo cual se requerirá a un funcionario municipal responsable de manera formal de liderar el proceso de gestión de la política local; resulta clave la jerarquía funcionaria de este cargo, por lo cual deberá tener un rango que le permita tomar decisiones institucionales de relevancia. El Encargado de infancia, deberá ser responsable de la gestión del recurso humano correspondiente a todos los equipos técnicos de cada uno de los programas infanto-juveniles que se desarrollen

con dependencia de esta nueva estructura institucional que estará abocada a los temas de infancia y adolescencia.

- Soporte Técnico, que podrá corresponder a uno o más funcionarios que entreguen apoyo técnico en la gestión, o bien, en proceso específicos como la elaboración del diagnóstico, política y plan de acción de la comuna.
- Soporte Administrativo, que cumplirá las funciones de apoyo administrativo requerido para el desarrollo de cada función del Sistema Local de Infancia.

Las funciones establecidas para cada uno de los niveles de responsabilidad, deberán ser oficializadas mediante un instrumento municipal que permita el reconocimiento y validación de quiénes participarán de manera directa en la articulación local, especificando la estructura institucional en la que se posicionan, sus funciones y responsabilidades.

Recursos Financieros.

La descentralización de funciones desde el nivel central, implica que los gobiernos locales deberán asumir una serie de responsabilidades en términos de gestionar recursos financieros que permitan desarrollar las funciones requeridas para instalar el Sistema Local de Infancia en la comuna. Por ende, este ámbito está principalmente orientado a desarrollar una gestión integrada de los diversos recursos financieros públicos y privados disponibles.

Los recursos financieros públicos corresponderán a aquellos transferidos desde el nivel central o regional a cada una de las comunas para la implementación del Sistema Local de Infancia y

los programas y/o proyectos con dependencia del Encargado de Infancia. Además, se contemplan los recursos con que cuenta cada municipalidad para financiar equipos de trabajo y/o iniciativas con pertinencia local.

A partir de la identificación transversal desde el gobierno local de todas las fuentes de financiamiento de cada uno de los ámbitos prioritarios definidos en el Plan Local de Infancia, será factible intencionar la complementariedad de recursos en una lógica de sinergia entre programas.

Con la finalidad de dar soporte y viabilidad a la gestión de las funciones definidas para institucionalizar y gestionar la Política Local de infancia, se propone la generación de un **Fondo de Instalación o fortalecimiento institucional**, con el propósito de fortalecer los sistemas locales infancia actualmente existentes en las comunas, se desarrollará un proceso de instalación de la nueva institucionalidad, o bien, el fortalecimiento de la estructura institucional ya existente.

Este fondo tiene como propósito proveer a cada comuna de los recursos mínimos necesarios para garantizar la instalación de una institucionalidad de infancia. Estos recursos se pueden categorizar en función al propósito definido para la óptima instalación y/o fortalecimiento de la institucionalidad de infancia, correspondiendo a recursos de inversión destinados a proveer de la infraestructura necesaria para que el equipo profesional cuente con un espacio físico adecuado para la realización de sus actividades, tales como, salas para la atención directa a la comunidad, así como espacios para la coordinación en red con la diversidad de programas y la sociedad civil, así como para la

capacitación o formación en enfoque de derechos u otros contenidos pertinentes para fortalecer la gestión institucional. Por último, se intencionará la complementariedad de la inversión para asegurar integralidad del proyecto a desarrollar.

Además, se contará con un **Fondo de Iniciativas infanto-juveniles**, las cuales estarán dirigidas a financiar iniciativas de promoción, prevención o intervención, con el propósito de apoyar el desarrollo de proyectos locales dirigidos a atender las necesidades de la población infanto-juvenil. Estos recursos estarán condicionados a la postulación, evaluación y aprobación de proyectos de iniciativas de infancia dirigidas a abordar ámbitos programáticos específicos. Los recursos serán transferidos previa suscripción de convenios en que se especifican las condiciones de implementación y verificación del proyecto aprobado.

b. Monitoreo y Evaluación.

Para que un Sistema Local de Infancia pueda cumplir con la misión de garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la comuna, es necesario avanzar hacia la construcción de un **Sistema de Registro de Información Integrado** que permita visualizar el estado de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de la comuna.

Este sistema integrado debe facilitar a los distintos actores/sectores que trabajan vinculados a las temáticas de infancia y adolescencia, información de la trayectoria específica de cada niño/a en relación a los distintos ámbitos abordados sectorialmente, pudiendo identificar claramente diagnósticos, prestaciones que ha recibido o está recibiendo, evaluaciones, entre otras.

La disponibilidad de información para los equipos profesionales que trabajan en niñez y adolescencia, facilitaría la coordinación intersectorial en función del sujeto integral asegurando la coherencia entre los distintos programas sociales, evitando la duplicidad y facilitando la consistencia entre los distintos planes de trabajo.

Junto con esto, el Sistema Local de Infancia requiere definir un **Sistema de Monitoreo y Evaluación** del Plan Local de Infancia y Adolescencia, que permita dar cuenta del cumplimiento de metas sectoriales y del trabajo de la Red Local de Infancia, para así analizar intersectorialmente aquellos compromisos que han alcanzado mayor logro y los pendientes.

Durante la última década, Chile ha avanzado indiscutiblemente en la generación de sistemas de registro para los programas sociales que se implementan a nivel nacional, los que deben constituir un referente a nivel operativo de este Sistema. Entre ellos se cuenta con:

- **SENAINFO:** Sistema de registro de información de la oferta y los casos atendidos por la oferta del SENAME, en sus líneas de Protección de Derechos, Adopción y Justicia Juvenil.
- **Sistema de Registro Derivación y Monitoreo Chile Crece Contigo (SRDM):** Sistema de información del Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial que permite identificar el cumplimiento de los indicadores del Subsistema.
- **Sistema Integrado de Información Social (SIIS):** Plataforma tecnológica que congrega información de diversas fuentes del Sistema de Protección Social, especialmente la Ficha Social y los Sistemas de Registro y Monitoreo de los Programas vinculados al Subsistema Seguridades y Oportunidades.

- **SISTRAT- SENDA:** Sistema de Gestión y Tratamiento de los Programas del SENDA, que permite acceder a la información relevante de sus usuarios.

A partir de las evaluaciones que se han realizado sobre la utilidad del uso de Sistemas de Información, la más destacable es la evaluación del SRDM del Chile Crece Contigo, ya que permite dar cuenta del paulatino incremento en el uso de la plataforma como mecanismo de registro, no obstante, también evidencia una baja apropiación del sistema en sus otras funcionalidades. Así, la evaluación (cf. Ekos 2013) señala dos conjuntos de factores que intervienen en el grado de utilización que se le da a la plataforma:

- El nivel de conocimiento y utilización de la plataforma, el conocimiento de sus funcionalidades, la posibilidad de generar reportes y,
- El tipo de red en que el usuario se encuentra, en términos de las prácticas de intercambio de información y trabajo conjunto que la red haya sido capaz de desarrollar. A mayor desarrollo de la red, se verifica un uso más intensivo y una valoración más positiva del SRDM.

Esta evidencia permite constatar que un sistema de registro robusto no asegura por sí mismo una adecuada gestión de la información por lo que un Sistema Local de Infancia debe fortalecer y formalizar las diversas instancias de intercambio de información que se desarrollan actualmente en los territorios.

En el escenario actual se deben hacer los esfuerzos para gestionar la información disponible de modo sectorial y ponerla al servicio de una oferta integrada y coherente. De este modo, se deben establecer

⁷ Protección Social, Protección Especial y Protección Jurisdiccional.

mecanismos formales para la transferencia oportuna y efectiva de la información relevante de los niños, niñas y adolescentes de la comuna. Asimismo, es necesario establecer instancias de análisis conjunto de la información registrada para orientar adecuadamente la gestión y las decisiones de la Red Local de Infancia. Experiencias como las mesas de gestión de casos, donde los diversos actores que intervienen en infancia se reúnen en función de analizar, destrabar o resolver un evento crítico, también debiesen ser replicadas y fortalecidas.

6.2.4. FUNCIÓN DE PROMOCIÓN DE UNA CULTURA DE DERECHOS.

a. Promoción de cultura de derechos de la infancia y adolescencia.

El Sistema Integral de Garantía de Derechos considera la Protección Universal como base del sistema, estableciendo la promoción de los Derechos del Niño como su principal ámbito de acción, por lo que la institucionalidad local tiene una responsabilidad mayor en este nivel que en los demás⁷.

Para asegurar la pertinencia de las iniciativas promocionales en el nivel local, la propuesta del Modelo de Gestión Local le asigna a los municipios, la responsabilidad de diseñar, coordinar y desarrollar estrategias que permitan sensibilizar, promover y difundir los derechos de la niñez y adolescencia entre las comunidades, las familias y los niños, niñas y adolescentes.

La calidad de las iniciativas locales tendrá que ser certificada por el nivel regional, quienes dentro de las funciones de asistencia técnica

a la instalación, implementación y consolidación del Sistema Local de Infancia, deberá constatar que las acciones propuestas sean especializadas y vinculadas a las definiciones consignadas tanto en la política como en el plan local de infancia y adolescencia de cada comuna, dando coherencia a las acciones que se desarrollan.

Además, el Sistema Integral de Garantía de Derechos debe asegurar la formación continua en enfoque de Derechos del Niño a ejecutores locales sectoriales, la que podrá ser implementada por los equipos de coordinación regional, principalmente, a los equipos técnicos de salud y educación.

A través de estas estrategias dirigidas tanto a las comunidades como los profesionales que se desempeñan en los temas de niñez y juventud, se contribuye a la instalación de una cultura de derechos de la infancia y adolescencia en el país que permita.

6.3. ALTERNATIVAS DE ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MODELO DE GESTIÓN.

La definición estratégica de que el modelo de gestión descentralizada se construya en base a las funciones que debe cumplir, implica que el mandato de realizar estas funciones no se altera. Si puede alterarse, en cambio, la estructura institucional que lidere la gestión operativa del sistema. Esto, en atención a la diversidad de municipios existente

CUADRO 5: Alternativas de Estructura Institucional

Alternativa a:	Alternativa a:
Oficina Municipal de Infancia y Adolescencia.	Departamento Municipal de Infancia Adolescencia

Fuente: Elaboración propia

y al consecuente desacierto en que se incurriría al determinar verticalmente el lugar en la estructura institucional que ocupará la institucionalidad local⁸.

Además de las diferencias según tamaños demográficos, realidades sociales y capacidades económicas y administrativas, deben considerarse las diferencias específicas de los municipios en cuanto al desarrollo de los sistemas locales de infancia: cantidad de funcionarios involucrados, calidad de los recursos humanos, infraestructura, oferta programática de infancia, coordinación de los sistemas locales de infancia, problemas específicos de este grupo etario en el territorio, etc.

Por esto, la propuesta de Modelo de Gestión Local supone que el municipio, en acuerdo con los niveles regional y central, defina la alternativa que resulta más pertinente, de acuerdo a las condiciones estructurales de la comuna y al nivel de desarrollo previo de las funciones descritas en el Sistema de Garantía de Derechos de la Infancia y Adolescencia.

Por otro lado, se deberá considerar como elemento a la base, la gradualidad en que la institucionalidad local responsable de los temas de infancia se hace cargo de las atribuciones que el Modelo

de Gestión considera para el nivel local, es decir, el modelo supone un período de instalación de las prácticas institucionales de acuerdo al nivel de desarrollo organizacional de cada municipio.

En el siguiente cuadro se presentan las alternativas de estructura institucional para albergar a la entidad a cargo de gestionar y administrar localmente la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025 y que deberá liderar la gestión operativa de los temas vinculados a la infancia en el espacio local (VER CUADRO5):

Es necesario detallar que el análisis para identificar las alternativas institucionales más pertinentes para la instalación local de la entidad a cargo de la gestión del Sistema de Garantía de Derechos se realizó en base a 4 opciones institucionales, dos de las cuales se descartaron como válidas luego de un exhaustivo análisis jurídico y administrativo. En el Anexo N°4 se da cuenta de dicho análisis para las alternativas (i) Corporación Municipal de Infancia y Adolescencia y (ii) Asociación Municipal de Infancia y Adolescencia.

A continuación, se desarrollan las alternativas de estructura institucional para la gestión local del Sistema de Garantía de Derechos de la Infancia y Adolescencia.

⁸ La diversidad municipal en Chile está documentada y ha sido discutida. Un ejemplo de ello es la "Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile" (Gobierno de Chile, 2014), donde se proponen, ante las diferencias estructurales de las comunas en el país, distintas tipologías de municipios especiales, que permitan reconocer las diferencias entre ellos y la norma de municipios en el territorio nacional. Otra tipología que permite la categorización de comunas, es el Indicador KPI (Key Performance Indicator), utilizado por el subsistema Chile crece Contigo para evaluar el desempeño de logro de Redes Comunales, a partir del levantamiento de seis indicadores: tiempo dedicado como encargado comunal, instrumentos de gestión en red y ejecución presupuestaria FFM-FIADI, uso del sistema de registro, derivación y monitoreo, indicador de recuperabilidad del rezago, indicador del padre a controles del niño sano e indicador de PADB (Programa de apoyo al desarrollo biopsicosocial).

DIAGRAMA 1: Oficina Municipal de Infancia y Adolescencia.

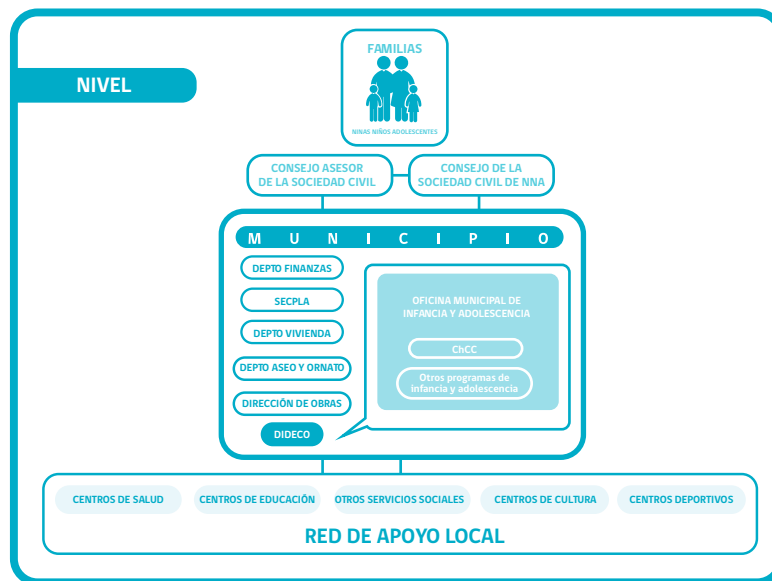
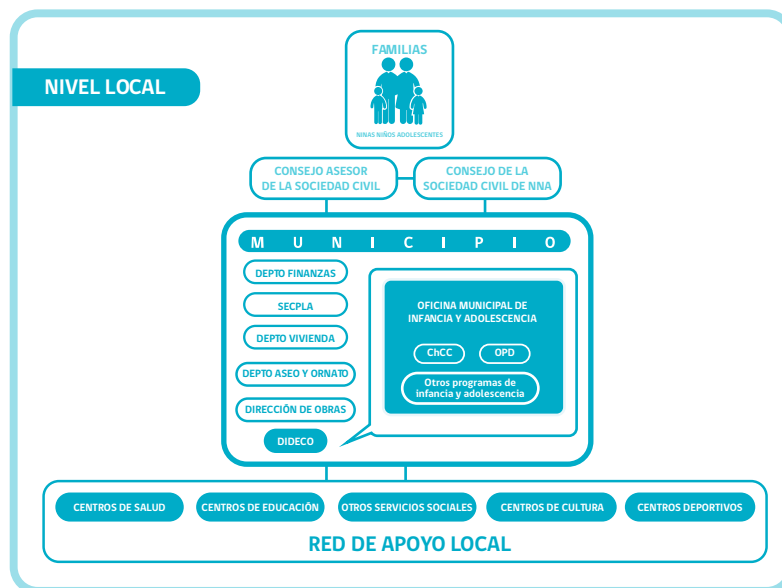


DIAGRAMA 2: Departamento Municipal de Infancia y Adolescencia.



a. Oficina Municipal de Infancia y Adolescencia: Esta opción institucional representa una alternativa adecuada para el caso de comunas demográficamente pequeñas y de municipios con escasa oferta programática destinada a la infancia y adolescencia.

b. Departamento Municipal de Infancia y Adolescencia: Para el caso de comunas de mayor envergadura y con un sistema local de infancia más extendido, se propone la creación de un Departamento de Infancia y Adolescencia dependiente de la DIDECO.

Esquema del Modelo de gestión por funciones.

6.4. ESQUEMA DE MODELO DE GESTIÓN POR FUNCIONES.

Funciones de planificación		
Función	Objetivo	Acción
Análisis integrado de la realidad local de la Infancia y Adolescencia	Elaborar un diagnóstico que considere la diversidad de situaciones de la niñez y juventud en la comuna, generando la base para la definición de objetivos y metas de trabajo comunes entre todos los actores locales.	Levantar información respecto del estado de derechos de los niños, niñas y adolescentes.
		Levantar información acerca de los recursos y redes que existen para cubrir brechas identificadas.
		Incorporar e integrar diagnósticos de programas sectoriales, en caso de que existan.
		Levantar información respecto de vulneraciones o riesgo de vulneraciones no identificadas en los diagnósticos sectoriales.
		Levantar información directa de los actores del territorio que trabajan en infancia y de los propios niños, niñas y adolescentes, de manera de contar con fuentes representativas, asegurando la participación de los actores.
		Considerar las diferencias territoriales intra comunales.
		Validar el diagnóstico con los actores territoriales.
Política Local de Infancia y Adolescencia	Liderar y coordinar el proceso de elaboración de una política de infancia y adolescencia local participativa, que convoque a los distintos actores y que plasme la realidad local	Definir y coordinar procesos participativos para la definición de la política local de infancia.
		Proyectar la participación de actores relacionados en la implementación y redefinición de las medidas acogidas a la política de infancia.
		Asegurar que la realidad local quede plasmada y sea respetada por la política.
		Alinear la política local con las directrices generales de la Política Nacional de Infancia y Adolescencia.
Plan Local de Infancia y Adolescencia	Definir los mecanismos específicos para la implementación de la Política, estableciendo lineamientos estratégicos por grupos de derechos, objetivos, acciones, resultados, indicadores, plazos y responsables.	Identificar el ámbito de trabajo y aportes de los distintos actores para la realización de la Política, incorporando las acciones y metas sectoriales de infancia y adolescencia.
		Desarrollar un trabajo mancomunado entre los distintos actores relacionados con los temas de infancia y adolescencia, acordando acciones y metas comunes.
		Evaluar, en conjunto con la Red de Infancia, el Plan Local, incorporando espacios de evaluación donde participen los niños, niñas, adolescentes.
		Actualizar anualmente el Plan Local de Infancia, utilizando como insumos la evaluación realizada por cada uno de los actores partícipes.

Fuente: Elaboración propia

ESQUEMA

Esquema del Modelo de gestión por funciones.

Funciones de articulación institucional y comunitaria		
Función	Objetivo	Acción
Coordinación de la red local de infancia	Coordinar las redes institucionales con foco en infancia y adolescencia de modo de abordar intersectorialmente el tema de infancia en el territorio, estableciendo vínculos con los organismos de educación, salud y otros sectores.	Coordinar las redes locales actualmente existentes: primera infancia, protección de derechos y prevención social.
		Asegurar la participación transversal de actores locales.
		Articular y coordinar acciones programáticas diferenciadas para población focalizada.
		Identificar, intersectorialmente, temáticas emergentes relacionadas con la vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes.
		Establecer coordinaciones internas con las reparticiones municipales correspondientes (Dpto. de Estratificación Social, Departamento de Organizaciones Comunitarias, etc.).
Instalar mecanismos de la articulación de la red local que permitan generar respuestas oportunas a las necesidades de los NNA.		
Participación ciudadana	Articular organismos privados y comunitarios locales, de modo de incorporar la perspectiva de la sociedad civil, en particular, la participación de los NNA en las estrategias institucionales.	Instalar un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil al cual el Municipio rinda cuentas semestralmente, en base al cumplimiento de compromisos.
		Gestionar, por medio del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, recursos del sector privado que aporten a la implementación del Plan Comunal.
		Instalar un Consejo Consultivo de NNA, mediante el cual los niños, niñas y jóvenes de la comuna puedan ejercer su derecho a la participación.
		Validar en el Consejo Consultivo de NNA las estrategias, objetivos e implementación del Plan.

Fuente: Elaboración propia

Esquema del Modelo de gestión por funciones.

Funciones operativas		
Función	Objetivo	Acción
Gestión de recursos	Gestionar los recursos financieros, humanos y programáticos de forma descentralizada, asumiendo responsabilidades referidas a la instalación e implementación del sistema de infancia.	Desarrollar una gestión integrada de la oferta programática local.
		Identificar la oferta programática vigente en el territorio.
		Realizar cruces entre la oferta programática y el diagnóstico comunal, de modo de identificar ámbitos carentes de oferta.
		Desarrollar una gestión integrada de recursos financieros públicos y privados.
		Identificar las fuentes de financiamiento disponibles de acuerdo a los ámbitos priorizados en el Plan.
		Gestionar los recursos humanos responsables de coordinar, administrar e implementar el sistema local de infancia.
Monitoreo y evaluación	Desarrollar un sistema de registro de información integrado para monitorear la protección y garantía de derechos de NNA en el territorio.	Resguardar la idoneidad de los recursos humanos dispuestos en la institucionalidad local responsable de los temas de infancia.
		Contar con información individualizada de la trayectoria de los niños, niñas y adolescentes del territorio.
		Facilitar información a los actores que trabajan vinculados a la infancia y la adolescencia en el territorio.
		Definir un sistema de monitoreo del estado de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el territorio.
		Gestionar la información sectorial e integrarla de forma coherente.
Establecer instancias de análisis conjunto de la información registrada, para orientar las acciones y decisiones de la Red Local.		

Fuente: Elaboración propia

Funciones de promoción de una cultura de derechos		
Función	Objetivo	Acción
Promoción de cultura de derechos de la infancia y adolescencia	Diseñar, coordinar y desarrollar estrategias que permitan sensibilizar, promover y difundir los derechos de la niñez y la infancia.	Generar acciones de promoción especializadas y vinculadas a las definiciones tanto de la Política como del Plan de Infancia y Adolescencia.
		Asegurar la formación continua en el enfoque de Derechos del Niño a ejecutores locales sectoriales.
		Coordinar el diseño, la postulación y la implementación del proyecto local presentado al Fondo de Iniciativas infanto-juveniles.

Fuente: Elaboración propia

7

FACTIBILIDAD:

CONDICIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN EXITOSA DEL
MODELO DE GESTIÓN LOCAL DEL SISTEMA INTEGRAL DE
GARANTÍAS DE DERECHOS DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA.

7.1. FACTIBILIDAD POLÍTICO-ADMINISTRATIVA.

a. Institucionalidad.

La implementación del modelo de gestión por funciones requiere una institucionalidad a nivel nacional, regional y local, que permita dar sustento al desarrollo del Sistema Local de Infancia en las comunas del país.

En el nivel nacional, se ha propuesto la creación de la Subsecretaría de Infancia, la cual se ubicará en el Ministerio de Desarrollo Social, como entidad responsable de la coordinación e implementación del Modelo de Gestión en el nivel local. En el nivel regional, se deberá crear el cargo de Encargado Regional de Infancia, que desempeñará sus funciones de coordinación en la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Desarrollo Social. A nivel comunal, el Encargado Local de Infancia liderará y coordinará las funciones descritas en el apartado anterior.

De esta forma, la instalación y articulación entre cada uno de estos niveles de institucionalidad permitirá generar el soporte administrativo, operativo y técnico requerido para la instalación del Sistema Integral de Garantía de Derechos.

b. Asistencia Técnica y Capacitación.

Como parte de un proceso descentralizado de la Política Nacional, será importante resguardar las competencias técnicas de los funcionarios responsables de implementar el Modelo de gestión por funciones, dada la especialización que contempla la gestión de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025 desde una perspectiva de derechos en el espacio local.

Por tanto, se deberá considerar que desde la SEREMI de Desarrollo Social se pueda proveer del soporte técnico requerido para cada comuna, garantizando el desarrollo de un proceso paulatino, programado y consistente con los objetivos propuestos. En este sentido, será altamente recomendable contar con un Plan de Asistencia Técnica y Capacitación, que organice el traspaso de competencias técnicas y acompañamiento al desarrollo de funciones descritas de manera sistemática.

Este Plan tendrá dos niveles, el que se desarrolle desde el nivel nacional de la Subsecretaría de Infancia hacia los/as Encargados/as regionales de infancia, así como aquellas asistencia técnica que el nivel regional destine a las contrapartes comunales. Además, tendrá dos componentes principales:

- La asistencia técnica requerida para acompañar el proceso de implementación paulatina y coherente de un Plan local de infancia de acuerdo a condiciones del contexto comunal;
- La capacitación en temáticas y herramientas necesarias para dar sustentabilidad a la instalación o fortalecimiento de la institucionalidad a nivel municipal y local.

Además de estos dos componentes, se consideran las supervisiones regulares de cada programa que se esté implementado en el nivel local, las cuales están destinadas principalmente al monitoreo de actividades y el cumplimiento de la gestión.

c. Programa para el Fortalecimiento Local de Infancia y Adolescencia.

Así como es fundamental la definición de una institucionalidad responsable, también lo es el modelo administrativo que permitirá la implementación exitosa del Modelo de Gestión Local, el cual podrá ser implementado en el nivel local, a partir del diseño y ejecución de un Programa para el Fortalecimiento Local de Infancia.

Este programa, que desarrolla las funciones de Planificación, Articulación, Operativas, Promoción y los Fondos de Instalación e Iniciativas infanto-juveniles) es una alternativa viable y consistente con el sistema de administración público, permitiendo operacionalizar la ejecución de un Sistema Local, con recursos y directrices técnicas emanadas desde el nivel central, para así, resguardar la coherencia con la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025.

Este programa, será dependiente de la Subsecretaría de Infancia quien desarrollará las orientaciones técnicas y transferirá los recursos financieros al nivel regional, el cual a través de su Encargado Regional, actuará como contraparte del nivel comunal, coordinando la asistencia técnica y transfiriendo los recursos que permitan instalar y desarrollar el programa.

Este proceso, irá acompañado además, de los recursos asociados al Fondo de Instalación y al Fondo de Iniciativas infanto-juveniles, destinados a financiar iniciativas específicas que presenten las comunas, atendiendo a los fines y propósitos de cada uno de estos fondos. Respecto a la gestión de cada uno de ellos, es relevante que estén condicionados a la postulación, evaluación y aprobación de proyectos de infancia.

Tanto la implementación del Programa para el Fortalecimiento Local de Infancia y Adolescencia como de los Fondos, se realizará a través de la suscripción de convenios de transferencia de recursos, que establecerán los compromisos y el soporte técnico y financiero entre la SEREMI de Desarrollo Social y el Municipio.

Respecto a la ejecución del programa, esta deberá ser paulatina, atendiendo a los diversos recursos con que cuenta cada comuna en nuestro país y al nivel de instalación de Sistemas Locales, los que cuentan con un alto nivel de heterogeneidad, tal como lo evidencia el Estudio de Casos. Esta gradualidad facilitará la realización de ajustes al modelo técnico del programa, desarrollar una asistencia técnica sistemática y gestionar la totalidad de recursos necesarios para la implementación en su fase regular.

Con el propósito de operacionalizar este escalamiento, se propone desarrollar la Fase N°1 en una selección de 15 comunas heterogéneas mediante el empleo de un índice compuesto por los siguientes indicadores como mínimo: a) índice de ruralidad, b) población comunal de niños, niñas y adolescentes, c) índice de vulnerabilidad escolar (IVE) de JUNAEB; los cuales permiten dar cuenta de esta diversidad y gestionar recursos técnicos y financieros diferenciados de acuerdo las condiciones existentes

y requerimientos. Este ámbito será desarrollado con mayor profundidad en la sección Factibilidad Financiera.

Por último, el desafío de instalar desde el nivel central Sistemas Locales de Infancia, requiere de manera fundamental, contar con el respaldo político necesario para llevar a cabo este proceso, lo que implica una fase (previa a la ejecución del programa) de sensibilización en cada una de las comunas, con el alcalde, concejo comunal, representantes de la sociedad civil, funcionarios municipales que ejecuten programas dirigidos población infanto-juvenil; para así, asegurar la socialización del Programa para el Fortalecimiento Local de Infancia y Adolescencia y la forma en que éste se constituye en un soporte integral para avanzar en la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

7.2. FACTIBILIDAD JURÍDICA.

a. Aspectos generales del marco legal (Ley Orgánica constitucional de municipalidades).

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOC), es el cuerpo legal que organiza y estructura a las municipalidades del país. De acuerdo a la LOC, las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.

Esta ley otorga un marco amplio que posibilita a las municipalidades cumplir los objetivos que le son propios, además de darles facultades para emprender iniciativas que sean coherentes con sus fines institucionales. En su artículo 4º, la ley establece que las municipalidades podrán desarrollar, de forma directa o en conjunto con otros órganos de la administración del Estado, funciones relacionadas con, entre otros, educación y cultura; salud pública; protección del medio ambiente; asistencia social y jurídica; promoción del empleo y el fomento productivo; turismo, deporte y recreación; urbanización; construcción de viviendas sociales; transporte y tránsito públicos.

Cabe destacar que no existe referencia directa alguna en el texto de la ley al deber de las Municipalidades, como entes públicos y locales, de efectuar acciones para la protección de los derechos de la infancia. Sin embargo, en distintos pasajes de la ley se expresan las funciones y obligaciones del municipio respecto de la comunidad de manera suficientemente amplia, de modo que resulta indiscutible que el trabajo de protección a la infancia entra en correspondencia con estas funciones expresadas en términos más genéricos. Por ejemplo, el Artículo 7º de la ley, al referirse al Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), indica que este contemplará las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural. En el artículo, las necesidades de la comunidad local están descritas de manera lo suficientemente amplia como para interpretar, sin abusar del texto legal, que dentro del PLADECO cabe el desarrollo y la gestión de políticas locales de infancia.

b. Estructura municipal para liderar la Política Local de Infancia: Oficina o Departamento de Infancia y Adolescencia.

Es importante hacer alusión a la estructura interna del municipio a partir de lo que estipula la ley. Esto permitirá contar con información básica para vislumbrar eventuales disposiciones que afecten el lugar de instalación, dentro del municipio, de un sistema local de garantías de derechos de la infancia.

De acuerdo con el artículo 15 de la ley, las municipalidades dispondrán necesariamente de:

- Una Secretaría Municipal
- Una Secretaría Comunal de Planificación
- Otras unidades encargadas del cumplimiento de funciones de prestación de servicios y de administración interna.

Estas “otras unidades” sólo podrán recibir la denominación de Dirección, Departamento, Sección u Oficina. El artículo 16 señala que la organización interna deberá considerar, a lo menos, además de las mencionadas Secretaría Municipal y Secretaría Comunal de Planificación, las siguientes unidades:

- Unidad de Desarrollo Comunitario (DIDECO)
- Unidad de Administración y Finanzas
- Unidad de Control

El rol de la DIDECO es de particular interés para efectos del Modelo de Gestión Local, por cuanto esta dirección es en la que se deberá alojar el dispositivo que gestione y coordine las acciones municipales

dedicadas a este segmento de la población. Lo anterior, atendiendo a las funciones de la DIDECO, de suficiente amplitud como para tratar temas de infancia, expresadas en el artículo 22:

- Asesorar al alcalde y, también, al concejo en la promoción del desarrollo comunitario;
- Prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias, fomentar su desarrollo y legalización, y promover su efectiva participación en el municipio, y
- Proponer y ejecutar, dentro de su ámbito y cuando corresponda, medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con salud pública, protección del medio ambiente, educación y cultura, capacitación laboral, deporte y recreación, promoción del empleo, fomento productivo local y turismo.

Si bien nuevamente no existe una referencia específica a los temas de infancia, el sentido de la norma es lo suficientemente amplio como para permitir el despliegue de estas iniciativas a partir de la DIDECO. Atendiendo lo anterior, es precisamente dentro de la DIDECO donde se radican aquellas acciones dirigidas al desarrollo de la comunidad en un sentido amplio, y todo lo relacionado con promoción de derechos, otorgamiento de beneficios, prestación de servicios sociales y labores asistenciales. De hecho, actualmente funcionan dentro de la DIDECO distintas instancias de desarrollo y protección de derechos de la infancia a nivel local (municipal), estructurado bajo las formas de oficinas, departamentos, unidades municipales o simplemente programas. En este sentido, hay una cultura local instalada respecto de que la DIDECO acoge dentro de sí a iniciativas sociales del ámbito de la infancia y adolescencia (y, en general, de todos los ámbitos sociales).

Ahora bien, las DIDECO tienen varias funciones, y para cumplirlas deben mantener una estructura y asignación de planta de funcionarios adecuadas a esas funciones. Es el reglamento interno del municipio el instrumento para determinar dicho organigrama, en el cual debiera contemplarse la creación de una "Oficina" o "Departamento", que asuma la dirección y desarrollo de los temas de Infancia para la comuna. De acuerdo al artículo 31 de la LOC, debe existir un reglamento interno que defina la organización interna de la Municipalidad, así como las funciones específicas que se asignen a las unidades respectivas. Este reglamento interno debe ser dictado por el Alcalde, con acuerdo del Concejo Municipal. Es decir, la creación de una Oficina o Departamento de Infancia creado al alero de la DIDECO, y las funciones asociadas a esta oficina o departamento, deben contar con un reglamento dictado por el alcalde y la aprobación del concejo municipal.

c. Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO).

El PLADECO, de acuerdo a la definición del artículo 7 es el "instrumento rector del desarrollo en la comuna". Contempla "las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural". El alcalde, los concejales y la Secretaría Comunal de Planificación, deben considerar, en la elaboración y ejecución del PLADECO, la participación ciudadana y la coordinación con los demás servicios públicos que operen en el ámbito comunal. Tiene una duración mínima de 4 años de vigencia y una duración máxima no consignada en la ley. Estos planes pueden, entonces, trascender el mandato de un alcalde, o bien ser modificados en la mitad de un período edilicio (en el caso de que haya tenido un período de ejecución mayor a 4 años).

La incorporación en un municipio de un Modelo de Gestión Local de infancia debe estar considerada en el PLADECO, atendiendo las acciones que contempla este Plan de Desarrollo, para dar permanencia y estabilidad a una política local. De esta forma, se asegura la estabilidad del trabajo en esta materia y su participación en la distribución del presupuesto municipal.

Atendiendo a los tiempos requeridos para su actualización, lo recomendable es que la instalación del sistema comience con ciertas funciones iniciales del modelo de gestión, mientras que el Plan y la Política Local se incorporen en la actualización al PLADECO más próxima.

d. Financiamiento.

Como hemos señalado, cada Municipalidad puede crear reparticiones necesarias para el cumplimiento de sus funciones, bajo la denominación de "Dirección", "Departamento", "Sección" u "Oficina". Dicho lo anterior, lo central en este punto es que el Municipio tenga los recursos financieros y humanos necesarios para sostener con permanencia en el tiempo cualquier repartición que se cree, especialmente si se pretende instalar una que sea la gestora y responsable de un sistema local de protección a la Infancia, con todas las implicancias que esto lleva en términos de recursos humanos y financieros.

La autonomía financiera de que gozan los municipios, les permite estructurar sus propios presupuestos, y también considerar dentro de las respectivas partidas aquellos fondos externos aportados desde el nivel central, particularmente a través de transferencias de recursos para la ejecución de programas. En primer término,

existe entonces la necesaria autonomía financiera para asignar los presupuestos destinados al financiamiento de las actividades municipales y de las reparticiones creadas a su interior.

En la medida que el financiamiento necesario exista, el municipio estará interesado en asumir la gestión del modelo, la experiencia indica que en general los municipios del país se interesan por asumir un modelo de protección de derechos de la infancia, pero el obstáculo mayor siempre es la disponibilidad de fondos propios para financiarlo. Es por ello que hasta ahora iniciativas como las OPD se basan en convenios firmados por la respectiva municipalidad y el nivel central, por medio de los cuales se hace transferencia de fondos desde el Estado al Municipio, sin perjuicio de que estos últimos aportan una parte minoritaria del presupuesto total (generalmente a través de valorizaciones de elementos ya existentes, como local u oficina municipal, mobiliario, costo de traslados, etc.).

Aparte de la anterior línea de financiamiento (transferencia desde el nivel central), cada municipalidad recibe ingresos del Fondo Común Municipal, de acuerdo a las prescripciones de la Ley de Rentas Municipales. La misma Ley de Rentas Municipales define otros ingresos propios de cada municipalidad (por ejemplo, derivados del otorgamiento de patentes comerciales). Sin embargo, la mayoría de los municipios están aquejados de falta de recursos, por lo cual demandarán un financiamiento externo fresco.

Eventualmente, algunos municipios con más dinero de áreas urbanas importantes del país, podrían tener un presupuesto que les permita sustentar el modelo de gestión local del sistema de garantías, sin depender esencialmente de los aportes periódicos del nivel central (vía entrega de presupuestos anuales por convenios).

Pero el mayor problema se presenta para las municipalidades de pequeñas localidades, que no disponen de recursos suficientes. Y es precisamente a ellos a quienes hay que asegurar ingresos estables para sostener un modelo de gestión; pues además la precariedad en esas localidades generalmente va asociada con vulneración de derechos.

En este sentido, se propone como instrumento jurídico que regule la relación contractual entre los municipios y el nivel regional, la realización de convenios anuales renovables entre estos dos niveles.

7.3. FACTIBILIDAD TÉCNICA.

Para cumplir con el mandato de garantizar en el espacio local el ejercicio de derechos de los niños, niñas y adolescentes que establece la propuesta de Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025, es necesario alinear la oferta programática presente en los territorios, considerando principalmente tres ámbitos de actuación en la protección de derechos, a saber: Protección Social, Protección Especializada y Protección Jurisdiccional.

La Protección Universal en tanto, se visibiliza en los territorios a través de la función de “promoción de una cultura de derechos de la infancia y adolescencia”, que el modelo de gestión local delega a los municipios, así como el financiamiento a través del Fondo de Iniciativas infanto-juveniles, que permitirá a los gobiernos locales desplegar acciones de fomento de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

a. Protección Social.

Tal como se indica en la propuesta de Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015–2025, la protección social se activará frente a barreras para el desarrollo o el ejercicio de derechos a través del Subsistema de Acompañamiento Personalizado a la Trayectoria del Desarrollo de la Niñez y Adolescencia.

Actualmente en el nivel local el Subsistema de Protección Integral a la Primera Infancia Chile Crece Contigo cuenta con el Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial (PADB), que se constituye como la puerta de entrada y eje del subsistema. Este programa es ejecutado por los 29 Servicios de Salud del país y considera la atención desde la gestación hasta el ingreso de los niños y niñas a pre kínder en el sistema educacional.

La decisión de extender el Subsistema Chile Crece Contigo hasta los 18 años como sugiere la propuesta de Política Nacional, implicará la creación de dos nuevos programas que funcionen como eje de la intervención para el tramo entre los 4 hasta los 8 años y de los 9 hasta los 17. Este diseño debe considerar el rol clave que tendrán los Servicios Locales de Educación y su coordinación con los municipios para la ejecución de prestaciones básicas y diferenciadas, de acuerdo a las necesidades de cada niño/a y su familia.

El rol de las municipalidades como instituciones prestadoras de servicios sociales a las familias del territorio es clave para la implementación local del sistema, por lo que se recomienda incluir en la etapa de pre-diseño de ambos programas la opinión de los municipios y analizar detalladamente el proceso de instalación de los Subsistemas Chile Crece Contigo y Seguridades

y Oportunidades, de manera de utilizar dichos aprendizajes para el diseño intervenciones pertinentes.

Por otro lado, se sugiere mantener la enfoque del Subsistema Chile Crece Contigo de detección temprana de rezagos en el desarrollo biopsicosocial de los niños y niñas. Lo que implicaría la creación de dispositivos de alerta temprana en las escuelas para la derivación a servicios especializados.

b. Protección Especial.

La protección especial es identificada en la propuesta de Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015–2025 como la intervención especializada ante situaciones de vulneración, de manera que su objetivo es contribuir al proceso de reparación y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de vulneraciones.

La propuesta considera la creación del Servicio de Protección Especial de Infancia, para la atención de los niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos que estará radicado en el Ministerio de Desarrollo Social.

Para una adecuada implementación local esta nueva institucionalidad deberá avanzar hacia la creación de un sistema integrado de datos, que permita al nivel local disponer de información oportuna de los niños, niñas y adolescentes que participan de los diversos programas de protección especializada en el espacio local.

Este sistema de información le permitirá a los municipios caracterizar de mejor manera a los niños, niñas y adolescentes del territorio, así

como identificar la demanda no cubierta por la oferta programática disponible, permitiendo un diagnóstico integrado de la situación general de la niñez y juventud.

c. Protección Jurisdiccional.

La propuesta de Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025 considera la Protección Jurisdiccional cuando se exige la intervención de Tribunales de Justicia, es decir, frente a la separación del niño, niña o adolescente de su medio familiar, las declaraciones de abandono o cambios al vínculo de filiación, etc. Por lo tanto, se constituye en una protección coercitiva ante situaciones excepcionales en nombre del interés superior del niño.

La propuesta de Política considera el traspaso de algunas atribuciones de los Tribunales de Familia a un órgano administrativo para la evaluación diagnóstica de casos de graves vulneraciones y la toma de medidas de protección no judiciales.

Se recomienda que esté órgano se constituya como un programa de ejecución municipal, financiado por el Servicio de Protección Especial de Infancia. De esta manera, las actuales Oficinas de Protección de Derechos (OPD) se podrían reconvertir en dicho dispositivo, dada la experiencia alcanzada por los equipos de intervención local en el diagnóstico de vulneraciones y la derivación a programas especializados de atención. Además, en el nivel local se reconoce ampliamente la labor de las OPD como agentes de protección de derechos de la niñez y adolescencia lo que contribuiría a la legitimidad de este nuevo órgano administrativo en la toma de medidas de protección no judiciales.

La decisión de crear este nuevo programa de atención implica un ajuste general en las Normas Técnicas de las OPD así como de las facultades de los Tribunales de Familia. Por lo que se requiere un análisis pormenorizado del tipo de coordinación que se establecerá entre estas dos instancias, las atribuciones de cada una, los recursos financieros y técnicos que contarán para desarrollar las labores encomendadas, etc.

Debe tener especial consideración de que la propuesta de Modelo de Gestión Local transfiere al nuevo dispositivo municipal algunas de las funciones que actualmente están implementando las OPD, a saber, diagnóstico, plan y de política local de infancia. Por lo que además de analizar las funciones que mantendrían vigentes las OPD se deberán incluir entre sus nuevas atribuciones la administración de todas las medidas no coercitivas.

En relación al mecanismos de financiamiento, se propone analizar la modificación de la Ley de Subvenciones N°20.032, de manera de disponer de toda la información necesaria para superar el sistema de subvención por atención (personas de área protección y área gestión intersectorial y articulación territorial) a una subvención anual (entregada mensualmente) por proyecto presentado para tres años.

Sin embargo, para asegurar una adecuación exitosa de los mecanismos de atención, diagnóstico, seguimiento y derivación de niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos se sugiere la realización de un estudio pormenorizado del funcionamiento del sistema de protección, con el fin de realizar los ajustes pertinentes para favorecer el adecuado abordaje de estas situaciones.

7.4. FACTIBILIDAD FINANCIERA.

El análisis para la factibilidad financiera de la instalación de un sistema local de garantías de derecho para la infancia y juventud se ha organizado en dos pasos: en primer lugar, se ha generado un índice para rankear la totalidad de las comunas del país en base a un índice construido a partir de tres indicadores, orientados en su conjunto a determinar la necesidad de financiamiento diferenciada de los distintos tipos de comunas. En segundo lugar, se realiza un ejercicio de estimación de los gastos por componente del sistema local, diferenciados por la necesidad de financiamiento de cada municipio.

a. Índice local de infancia y adolescencia.

A continuación se señalan los tres indicadores que en su conjunto generan el índice para la estimación de requerimientos financieros por comuna.

- Población comunal de niños, niñas y jóvenes de entre 0 y 18 años (Fuente: Proyección población CENSO 2015): ciertamente, la necesidad de financiamiento de cada comuna depende de la población de los niños, niñas y adolescentes a quienes están dirigidos los programas y proyectos emanados del sistema integral de garantía de derechos de la infancia y adolescencia. Entre mayor es la cantidad de personas que corresponden a este grupo etario, mayor es la necesidad de recursos para que la implementación del sistema sea factible en términos financieros.

- Vulnerabilidad escolar (IVE, JUNAEB, 2015): si bien el sistema está inspirado en la garantía universal de derechos, lo cual implica que sus acciones están dirigidas a la totalidad de la población de niños, niñas y adolescentes, la población vulnerable requiere, para garantizar de forma efectiva sus derechos, una cantidad de recursos mayor, por cuanto es esperable que las vulneraciones en este grupo sean más recurrentes, graves y complejas. En este sentido, a mayor vulnerabilidad de la población menor de 18 de años mayor es la cantidad de recursos financieros requeridos para garantizar sus derechos.
- Ruralidad (CASEN 2011): la gestión de un sistema de garantías de derechos se complejiza en los sectores rurales, donde las familias se encuentran más alejadas de los municipios y los centros de atención, tanto en términos de distancias, como de los flujos de comunicación entre la población comunal y el municipio y los servicios disponibles. En este sentido, a mayor índice de ruralidad, mayor es la necesidad de recursos para gestionar un sistema de garantías de derechos.

La ponderación de cada uno de estos indicadores para la construcción del índice es diferenciada, para efectos de dotar de coherencia interna al propio índice. En un primer momento, se consideró la posibilidad de ponderar de igual forma cada uno de estos indicadores, sin embargo, los resultados a los que se llegó usando esta metodología mostraban ciertas incongruencias en el ordenamiento de las comunas y el financiamiento respectivo. Se decidió entonces ajustar las ponderaciones de modo de que, por ejemplo, las comunas más pequeñas no deban gestionar una cantidad de recursos desproporcionados de acuerdo a su capacidad de gestión y a la cantidad de niños, niñas y adolescentes que

habitan en la comuna; o bien, que comunas vulnerables o con una alta población no se vieran desfavorecidas en virtud de su nula población rural, a pesar de sus necesidades de financiamiento atendiendo a los otros dos indicadores (índice de vulnerabilidad y población).

En definitiva, la ponderación propuesta para cada indicador es la siguiente:

1. Población comunal de niños, niñas y jóvenes de entre 0 y 18 años: 60%
2. Vulnerabilidad escolar: 30%
3. Ruralidad: 10%.

Para el cálculo del índice local de infancia y adolescencia correspondiente a cada comuna, se procedió, en primer lugar, a estandarizar los tres indicadores en una escala de 0 a 1, de modo de obtener subíndices que puedan ser sumados entre sí (vale decir, a partir de cada indicador se obtiene un subíndice).

Para cada uno de los subíndices obtenidos, el valor "1" corresponde a la comuna con logro máximo en el indicador respectivo, y el valor "0" a la comuna con logro mínimo. Así, a cada indicador le corresponde un sub índice con un valor entre 0 y 1, los cuales, son ponderados de acuerdo a los porcentajes señalados. La estandarización en una escala de 0 a 1 se logra mediante una fórmula común para todos los indicadores. Por ejemplo, en el caso del indicador de población infantojuvenil, la fórmula se expresa en los siguientes términos:

$$\frac{N^{\circ} \text{ NNA comuna } X - N^{\circ} \text{ NNA comuna con menos NNA}}{N^{\circ} \text{ NNA comuna con más NNA} - N^{\circ} \text{ NNA comuna con menos NNA}}$$

Así, por ejemplo, la comuna de Puente Alto es la con mayor población infantojuvenil (176.262 niños, niñas y adolescentes) y la comuna de Timaukel es la con menor población en este tramo etario. De modo que la fórmula queda de la siguiente manera:

$$\text{Sub índice población infantojuvenil comuna } X = \frac{N^{\circ} \text{ NNA comuna } X - 14}{176.262 - 14}$$

La propia fórmula da por resultado que Puente Alto obtiene el logro máximo en este sub índice: 1. Seguidamente, se procede a multiplicar el nivel logro (1) por el ponderador del indicador (0,6), antes de sumar los tres subíndices.

Si se considera otra comuna, por ejemplo, Ovalle, que tiene una población infantojuvenil 32.539 NNA, el subíndice que obtiene se calcula de la siguiente manera:

$$\text{Sub índice población infantojuvenil comuna Ovalle} = \frac{32.539 - 14}{176.262 - 14} = 0,184$$

El resultado de la fórmula, que necesariamente estará entre 0 y 1, es el siguiente: 0,184. Luego, para calcular el nivel de logro se multiplica este valor con el ponderador del indicador (0,6), obteniendo por resultado 0,11, el cual se suma al nivel de logro de la comuna en los otros dos indicadores, calculado de la misma manera. De esta manera se obtiene el índice final por comuna.

Una vez obtenido el índice para cada comuna éstas se rankean (Anexo N°5), desde aquellas que requieren menor financiamiento a

CUADRO 6: Componentes por tipo de gasto.

Tipos de gastos	Componentes del sistema asociado a gastos
Recursos humanos	Encargado Infancia / Apoyo técnico /Apoyo administrativo
Recursos operacionales	Componente Planificación Componente Articulación Componente Operativo Componente Promoción
Recursos de inversión	Fondo de Instalación y Fortalecimiento Municipal

Fuente: Elaboración propia

las que requieren mayor financiamiento. Se optó por generar cinco quintiles de comunas o quintiles (cada grupo compuesto por 69 comunas), de modo de hacer una escala lo menos discreta posible, y a la vez no generar una cantidad de grupos de comunas demasiado grande que dificultara la gestión asociada al traspaso de recursos.

b. Ejercicio: costeo por tipo de comuna.

La estimación de los recursos asociados a la implementación local sistema de garantías contempla una subdivisión por tipo de gasto (recursos humanos, recursos operacionales y recursos de inversión), los cuales se asocian a los componentes mencionados del sistema y los requerimientos necesarios para su instalación: (VER CUADRO 6)

A partir del cuadro anterior, se estimaron, en base a la escala de sueldos base y asignaciones de los funcionarios municipales (Ley 20.624, que entró en vigencia el 1 de enero de 2015) y en base al costo proyectado de las actividades asociadas a cada componente,

los costos mensuales requeridos por cada municipio (en atención al quintil al que pertenece).

El ejercicio de costeo está hecho a partir del cálculo de las horas requeridas para el desarrollo de cada uno de los componentes, considerando las remuneraciones del grado 8 estipuladas la ley 20.624. En caso de que el monto supere los recursos asociados a la remuneración del profesional grado 8, se considera como soporte técnico horas del profesional grado 12, de acuerdo a la misma ley.

En primera instancia, se realizaron estimaciones para las comunas pertenecientes al quintil 3. Posteriormente, los presupuestos asociados a este quintil se extendieron (en el caso de los quintiles 4 y 5) o se redujeron (en el caso de los quintiles 1 y 2), tomando en consideración las características de las comunas, descritas en el índice de infancia y adolescencia. A partir de las estimaciones anteriores, se generó el siguiente cuadro de financiamiento mensual: (VER CUADRO 7)

Con lo cual se estima el costo anual por comuna: (VER CUADRO 8-9)

CUADRO 7: Financiamiento mensual por quintil de comuna.

	Quintil 1	Quintil 1	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Encargado Infancia / Apoyo técnico / Apoyo administrativo	\$500.000	\$750.000	\$1.000.000	\$1.300.000	\$1.500.000
Componente Planificación	\$400.000	\$500.000	\$600.000	\$700.000	\$800.000
Componente Articulación	\$55.000	\$62.500	\$70.000	\$77.500	\$85.000
Componente Operativo	\$55.000	\$62.500	\$70.000	\$77.500	\$85.000
Componente Promoción	\$300.000	\$325.000	\$350.000	\$375.000	\$400.000
Fondo de Instalación	\$130.000	\$140.000	\$150.000	\$160.000	\$170.000
TOTAL	\$1.440.000	\$1.840.000	\$2.240.000	\$2.690.000	\$3.040.000

Fuente: Elaboración propia

CUADRO 8: Financiamiento anual por quintil de comuna.

	Quintil 1	Quintil 1	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Encargado Infancia / Apoyo técnico / Apoyo administrativo	\$6.000.000	\$9.000.000	\$12.000.000	\$15.600.000	\$18.000.000
Componente Planificación	\$4.800.000	\$6.000.000	\$7.200.000	\$8.400.000	\$9.600.000
Componente Articulación	\$660.000	\$750.000	\$840.000	\$930.000	\$1.020.000
Componente Operativo	\$660.000	\$750.000	\$840.000	\$930.000	\$1.020.000
Componente Promoción	\$3.600.000	\$3.900.000	\$4.200.000	\$4.500.000	\$4.800.000
Fondo de Instalación	\$1.560.000	\$1.680.000	\$1.800.000	\$1.920.000	\$2.040.000
TOTAL	\$17.280.000	\$22.080.000	\$26.880.000	\$32.280.000	\$36.480.000

Fuente: Elaboración propia

CUADRO 9: Estimación de financiamiento anual por grupo de comuna.

Nº de comunas	Valor por comunas	Fase regular todas las comunas	Fase 1: 15 comunas
69	\$ 17.280.000	\$ 1.192.320.000	\$ 51.840.000
69	\$ 22.080.000	\$ 1.523.520.000	\$ 66.240.000
69	\$ 26.880.000	\$ 1.854.720.000	\$ 80.640.000
69	\$ 32.280.000	\$ 2.227.320.000	\$ 96.840.000
69	\$ 36.480.000	\$ 2.517.120.000	\$ 109.440.000
TOTAL		\$ 9.315.000.000	\$ 405.000.000

Fuente: Elaboración propia

8

**HOJA DE RUTA
PARA LA IMPLEMENTACIÓN.**

En el siguiente cuadro se propone la distribución de acciones considerando las etapas de (i) Instalación, (ii) Extensión y (iii) Funcionamiento Regular del Modelo de Gestión Local del Sistema Integral de Garantía de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

Las actividades asociadas a cada fase se consideraron en base al ciclo de políticas públicas y a la gradualidad con que debe ser implementado un sistema complejo de coordinación local intersectorial.

A su vez, se ha considerado el carácter progresivo de la implementación, de manera de incorporar ajustes en el diseño, basados en los aprendizajes obtenidos, principalmente, en las fases de instalación y extensión.

CUADRO 10:

Hoja de ruta para la implementación.

Hoja de ruta para las instalación local del Sistema Integral de Garantía de Derechos de los niños, niñas y Adolescentes								
Etapa	Actividad	2015	2016		2017		2018	
		2do sem	1er sem	2do sem	1er sem	2do sem	1er sem	2do sem
Pre-diseño Fase 1:Instalación	Solicitud de presupuesto exploratorio 2016: Programa fortalecimiento local de infancia							
	Creación subsecretaría infancia en ministerio de desarrollo social							
Diseño Fase 1:Instalación	Diseño normas técnicas programáticas Fase 1							
	Coordinación con MUNITEL y AMUCH							
	Selección de municipios ejecutores Fase 1							
	Elaboración de convenios de transferencia de recursos							
Implementación Fase 1:Instalación	Suscripción de convenios para ejecución de la fase 1							
	Transferencia de recursos a ejecutores Fase 1							
	Asistencia técnica y monitoreo							
	Evaluación y sistematización							
Diseño Fase 2: Extensión	Solicitud de presupuesto exploratorio 2017: Fase extensión							
	Ajustes al diseño de la estrategia (actualización de normas técnicas)							
	Selección de municipios Fase 2							
	Elaboración de convenios de transferencia de recursos							
Implementación Fase 2: Extensión	Suscripción de convenios para ejecución de la Fase 2							
	Transferencia de recursos a ejecutores Fase 2							
	Asistencia técnica y monitoreo							
	Evaluación y sistematización							
Diseño Fase 3: Regular	Solicitud de presupuesto exploratorio 2018: Fase regular							
	Ajustes al diseño de la estrategia (actualización de normas técnicas)							
	Identificación de municipios Fase 3							
	Elaboración de convenios de transferencia de recursos							
Implementación Fase 3: Regular	Suscripción de convenios para ejecución de la Fase 3							
	Transferencia de recursos a ejecutores Fase 3							
	Asistencia técnica y monitoreo							
	Evaluación y sistematización							

9 BIBLIOGRAFÍA.

1. Alcalá Consultores. (2009): Análisis cualitativo y cuantitativo de las Redes Comunes Chile Crece Contigo. Santiago.
2. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2014): Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. Última modificación: 29 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>
3. Closets, Informe (1989). Commissariat Général du Plan. Mimeo (Citado a partir del artículo de Waissbluth y Larraín).
4. Cohen y Martínez (2014). Manual de Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales. División de Desarrollo Social, CEPAL.
5. Consejo de la Infancia, Propuesta de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, 2015-2025.
6. Cunill, N., Fernández, M., & Thezá, M. (2013): La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales: lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile. Revista Latinoamericana Polis, N° 36.
7. Ekos Consultores (2013). Evaluación del uso e identificación de nudos críticos y mejoras al Sistema de Registro, Derivación y Monitoreo del Subsistema de protección a la Infancia Chile Crece Contigo. Chile: Ministerio de Desarrollo Social.
8. Fuenzalida, Inostroza y Lara (2014): Alta Dirección Pública Municipal: un primer paso para resolver los nudos críticos de la descentralización chilena. Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 59.
9. Gobierno de Chile. (2014). Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Santiago: Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional.
10. Gobierno de Chile. (2006). Propuestas para la Reforma de las Políticas de Infancia. Santiago: Consejo Asesor Presidencial.
11. Guerrero, O. (2001): Nuevos modelos de gestión pública. Revista Digital Universitaria UNAM. Vol. 3, N°2. Ciudad de México. Disponible en: <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/#ref21>
12. Ilustre Municipalidad de Peñalolén (s/f): Política Comunal de Infancia y Adolescencia de Peñalolén.
13. Ilustre Municipalidad de Peñalolén (s/f): Proceso de Construcción de la Política Comunal de Infancia y Adolescencia: El caso de Peñalolén.
14. Lindblom C. (1959): La ciencia de salir del paso. Public Administration Review; N°39. Traducción al español de Margarita Bojalil. Disponible en: http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0C-B8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fecaths1.s3.amazonaws.com%2FestadopoliticaspUBLICAS%2F1303319632.Lindblom-Salir-Del-Paso.pdf&ei=g-3lVKupM_iPsQSw_YKgAg&usg=AFQjCNH1XKa_M3jBYNmrvFvtp_oa5BdCxQ&b-vm=bv.85970519,d.cWc
15. Marcel, M. (2008). Modelos alternativos de descentralización y la experiencia chilena Publicado por CIEPLAN el año 2008. Disponible en: <http://cieplan.cl/media/publicaciones/archivos/306/Paper.pdf>
16. Marcel, M. (s/f): Las opciones para la reforma del Estado en Chile. CEP Chile. Disponible en: http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3527_1757/refor2_04_marcel.pdf
17. Martínez, L. y Ditzel, L. (2012): Lineamientos para la implementación y gestión de políticas públicas de protección integral dirigidas a la primera infancia. Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes. Organización de los Estados Americanos.
18. Naciones Unidas (1989): Convención sobre los Derechos del Niño.

19. Ortegón, E. (2008): Guía sobre diseño y gestión de la política pública. CAB, Serie Ciencia y Tecnología No. 168.
20. Oyarzún, A. y otros (2008): ¿Enfoque de derechos o enfoque de necesidades? Co. Edición SENAME - Ediciones CIDPA. Santiago, Chile.
21. Prats, S. y Anríquez, M. (2014): "Sistematización Reuniones y Entrevistas con Municipios", Consejo Nacional de la Infancia.
22. Saracostti, M. y Figueroa, J. (2012): Sistematizando Buenas Prácticas: estudio en 6 OPD de la región Metropolitana, Servicio Nacional de Menores.
23. SENAME (2013): Bases técnicas de la línea de acción Oficinas de Protección de Derechos del niño, niña y adolescentes 2012 - 2015.
24. Silva, R. y otros (2011): Evaluando el nivel de implementación de las políticas de infancia y adolescencia en las regiones Metropolitana y de Valparaíso: una mirada a la calidad desde la complejidad municipal. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales. Año II, N° 4.
25. Torres, O. (2002). El Modelo de Gestión Local en Políticas de Infancia y Adolescencia. Programación en Derechos y Políticas Sociales Hacia los Niños y Niñas. Red de Infancia y Adolescencia - RIA.
26. UNESCO (2004): Coordinación Intersectorial de Políticas y Programas de la Primera Infancia: Experiencias en América Latina.
27. Universidad Anáhuac (s/f): La hechura de las políticas públicas: "La ciencia de salir del paso". Sesión 4, Cátedra de Políticas públicas. Disponible en: <http://www.eticahoy.com/policyethics/clase4b.pdf>
28. Waissbluth, M. y Larraín, F. (2009): Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado. Artículo publicado en Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma. Consorcio para la Reforma del Estado. Disponible en: http://politicaspUBLICAS.uc.cl/cpp/static/uploads/adjuntos_publicaciones/adjuntos_publicacion.archivo_adjunto.bb6e36d20b033d2.342e20506c616e69666963616369c3b36e2c20636f674726f6c2079206576616c75616369c3b36e2e706466.pdf

10 ANEXO.

INFORME:

"CARACTERIZACIÓN GENÉRICA DE SISTEMAS LOCALES".

Estudio "Modelización de Sistemas locales de Infancia y factibilidad de modelos de gestión descentralizada de la Política Nacional de Protección a la Infancia y Adolescencia".

10.1. PRESENTACION.

En el presente informe se origina, a partir de una revisión de fuentes secundarias disponibles (en los ámbitos programáticos, administrativos, legislativos, entre otros); de los Sistemas Locales de Infancia que actualmente están operando en el territorio nacional. Esta caracterización de los sistemas se realiza en el marco del desarrollo del Estudio “Modelización de Sistemas locales de Infancia y factibilidad de modelos de gestión descentralizada de la Política Nacional de Protección a la Infancia y Adolescencia”; licitado por el Consejo Nacional de la Infancia y adjudicado por Focus, Estudios y Consultorías.

La importancia de la caracterización que aquí se presenta radica en que es necesario, en términos metodológicos, poder conocer en forma detallada los programas y subsistemas que operan actualmente en el país a nivel local (en general, a nivel municipal) y considerar esta caracterización (en términos de su diseño, implementación, evaluaciones, etc.) para la generación de modelos de gestión descentralizada para la implementación de la Política Nacional de Protección a la Infancia y Adolescencia. En otras palabras, las nuevas políticas que se buscan implementar no pueden desconocer la trayectoria, comportamiento y resultados de otras políticas en curso, con las que comparten elementos en común.

La presente caracterización incluye la descripción de los siguientes subsistemas y programas:

- Subsistema Chile Crece Contigo (ChCC).
- Subsistema Seguridad y Oportunidades.
- Oficinas de Protección de Derechos (OPD).
- Programa Vida Nueva.
- Programa Previene.

Si bien se privilegia la descripción de sistemas y programas abocados exclusivamente al sector de la infancia y la adolescencia, interesa conocer el comportamiento de políticas descentralizadas a nivel local en general. Por lo tanto, también se incorporan otras iniciativas cuya población objetivo trasciende estos grupos (a saber, Seguridades y Oportunidades y Previene).

Adicionalmente, y por el carácter estratégico que tienen las municipalidades en la implementación de políticas en el nivel local, se incluye en el presente documento un análisis de la Ley N° 18.695 (Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades), de manera de identificar los elementos político-administrativos necesarios de tener en cuenta a la hora de diseñar modelos de gestión descentralizados.

10.2. ANTECEDENTES.

10.2.1. DISTINCIONES CONCEPTUALES.

En primer término, es necesario hacer algunas aclaraciones respecto del uso del término “sistema”. Si bien las políticas públicas que se caracterizan en este documento gestionan una red de servicios locales de carácter intersectorial, articulando distintos actores e instituciones con la finalidad de instalar la corresponsabilidad en la atención (especialmente a niños, niñas y jóvenes), mediante distintas prestaciones y servicios, ellas no constituyen, consideradas de forma independiente, un sistema que organice toda la oferta de servicios a la infancia y adolescencia en el territorio. De acuerdo con lo anterior, en este apartado se revisan en realidad, subsistemas y programas que coexisten en los distintos territorios y que, solamente considerados en su conjunto, conforman el Sistema Local de Infancia. En otras palabras, cada Sistema Local de Infancia que funciona a lo largo del país se compone de la suma de estos subsistemas y programas de protección a la infancia (ya sea que este sistema cuente, o no, con una autoridad local que coordine y gestione a los programas o subsistemas). La descripción del funcionamiento de estos sistemas será desarrollada en etapas posteriores del estudio, específicamente, una vez concluido la etapa de trabajo de campo que permitirá describir cómo se coordinan en la práctica estos subsistemas y programas en diferentes comunas.

Una segunda consideración conceptual, estrechamente vinculada con la anterior, dice relación con que estos programas y subsistemas actualmente en operación, si bien asumen el enfoque de derechos

como base, se orientan a la protección de determinados derechos y focaliza la atención en un grupo de usuarios; sin asumir como propia la tarea de garantizar la totalidad de los derechos consignados en la Convención de Derechos del Niño.

Si bien esta distinción puede ser sutil, es necesario explicitarla, sobre todo considerando la misión del Consejo Nacional de la Infancia que, como gestor de la Política Nacional de Infancia Adolescencia, está mandatado para “la identificación y formulación de políticas, planes, programas, medidas y demás actividades relativas a garantizar, promover y proteger el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a nivel nacional, regional y local” (Decreto 21, que crea el Consejo Nacional de la Infancia). Es decir, el Consejo asume la tarea de generar una política de derechos que avance hacia la conformación de un Sistema de Garantía de Derechos, vale decir: universal, participativo, integral y donde la autoridad pública asuma obligaciones morales y legales en todos sus niveles (Oyarzún et al. 2008). En este sentido, debe considerarse como fundamental la tarea de diseñar un modelo descentralizado para gestionar los Sistemas Locales de Infancia, coordinando a las distintas instancias de modo que puedan, en su conjunto, conformar un sistema de garantías propiamente tal.

10.2.2. GESTIÓN MUNICIPAL EN CHILE.

Los municipios son, en el nivel local, el principal instrumento para la gestión de políticas descentralizadas en Chile. Lo cierto es que a los municipios se les suelen asignar desde los niveles central o regional una multitud de tareas que deben gestionar, sumándoles

⁹Matus y otros (2007), p. 16.

responsabilidades programáticas de diferente índole, pero sin que estos niveles provean o faciliten los recursos y las herramientas técnicas requeridas para una gestión municipal adecuada.

Ahora bien, los niveles de dificultad para la gestión son diferentes en cada municipio. La inmensa heterogeneidad de éstos dificulta una descripción general que englobe los aspectos más relevantes compartidos por todos ellos. Esta heterogeneidad se manifiesta tanto en las condiciones externas como en las condiciones internas del municipio. De acuerdo con Matus (Matus y otros, 2007), las condiciones externas (o condiciones y complejidades del entorno municipal) se refieren a “las dificultades que los municipios tienen hoy que enfrentar por los cambios en el sistema/entorno de sus respectivas comunas.” En tanto, las condiciones internas (o condiciones para la calidad) se refieren a “las condiciones existentes en cada municipio para brindar una mejor gestión. Esta, por tanto, no es una indagación evaluativa sobre la calidad de la gestión, sino sobre las condiciones con que cuentan los municipios para realizarla.”⁹

No obstante las dificultades de establecer conclusiones globales respecto de la capacidad de gestión de los municipios en general (de hecho, la bibliografía es particularmente escasa), es posible rescatar algunas conclusiones respecto de la capacidad de gestión municipal asociada a temas de infancia en particular. Tal como menciona el artículo de Silva (Silva et al., 2011), a partir de una revisión de diversos estudios, se concluye que en general no existen modelos de gestión municipal para coordinar las políticas de infancia y adolescencia, tampoco profesionales con las competencias necesarias para hacerse cargo de estas temáticas, entre otras carencias funcionales de las municipalidades.

En línea con lo anterior, en el estudio “Caracterización del Trabajo Municipal en Infancia y actitud frente a los Derechos de los Niños, Niñas Y Adolescentes”, 165 concejales respondieron una encuesta aplicada por el Área de Estudios del Consejo Nacional de la Infancia. Respecto de la instalación de un organismo especializado en temas de infancia dependiente del municipio (y no dedicado solamente la ejecución de un programa o sub sistema diseñado a nivel nacional para la provisión de servicios específicos), solo en el 6,6% de los municipios existe esta institucionalidad. En cambio, lo usual es que los temas de infancia sean abordados por las OPD (42,5%) o directamente por la Dideco, que aborda una multiplicidad de otras temáticas (16%).

Adicionalmente, el propio estudio de Silva hace referencia a la escasa generación de políticas de infancia originadas localmente, considerando la realidad del territorio; en general, los municipios implementan programas diseñados desde el Nivel Central (lo cual estandariza el diseño de los servicios, pero presenta el riesgo de que éstos no necesariamente sintonicen con las necesidades locales). Debe mencionarse, por último, la escasez de vínculos comunitarios que permitan la participación de niños, niñas y adolescentes y de la población general.

En síntesis, vemos que en general los municipios carecen, justamente, de aquellos aspectos que el Consejo Nacional de la Infancia se propone fortalecer por medio de la Política Nacional, dentro de la cual se hace patente la necesidad de efectuar un estudio de que evalúe la factibilidad de instalar modelos de gestión descentralizada a nivel local.

10.3. CARACTERIZACIÓN DE SISTEMAS LOCALES.

10.3.1. SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN CHILE CRECE CONTIGO.

10.3.1.1. ORIGEN Y MARCO LEGAL.

El diseño del Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia Chile Crece Contigo (ChCC) es el resultado del trabajo del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de la Infancia, convocados por la Presidenta Michelle Bachelet en el año 2006.

Durante el año 2007 comienza su implementación en 159 comunas del país, mientras que el resto de los municipios se incorporaron durante el primer semestre del año 2008.

Se institucionaliza en el año 2009, a través de la ley 20.379 que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social. Esta ley estableció al Ministerio de Desarrollo Social (MDS) como el coordinador y articulador del Sistema y al Ministerio de Salud (Minsal) como ejecutor del Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial (PADB), que se constituye como la puerta de entrada y eje del sistema.

La ley define al ChCC como sistema de protección integral a la primera infancia que acompaña a los niños, niñas y sus familias desde la gestación hasta su ingreso al sistema escolar, en el primer nivel de transición o prekinder. Así mismo, consigna el carácter

universal del Sistema y, para las familias pertenecientes al 60% más vulnerable de la población, define una serie de garantías, entre las que se cuentan el acceso garantizado a salas cunas y jardines infantiles, ayudas técnicas para los niños/as con rezago, acceso prioritario al Sistema Chile Solidario (actual Seguridades y Oportunidades) y acceso preferente a otras ofertas programáticas.

Fin.

Acompañar, proteger y apoyar integralmente, a todos los niños/as y sus familias, a través de acciones y servicios de carácter universal; así como también, focalizando apoyos especiales a aquellos que presentan alguna vulnerabilidad mayor.

Propósito.

Atender las necesidades y apoyar el desarrollo infantil en cada etapa de la primera infancia (desde la gestación hasta los 4 años), promoviendo las condiciones básicas necesarias, en el entendido que el desarrollo infantil es multidimensional y, por tanto, simultáneamente influyen aspectos biológicos, físicos, psíquicos y sociales del niño/a y su entorno.

Objetivos específicos:

1. Identificar en padres y madres, competencias parentales favorables al desarrollo integral de sus hijos/as.
2. Monitorear a niños/as atendidos en el Sistema Público de Salud a lo largo de su trayectoria de desarrollo, y verificar que reciban intervenciones de manera oportuna y pertinente a sus necesidades.

3. Detectar tempranamente, en los/las niños/as atendidos en el Sistema Público de Salud, riesgos en su desarrollo; de manera que reciban intervención oportuna.
4. Asegurar que niños/as cubiertos por el Sistema y sus familias, reciban prestaciones garantizadas oportunamente.
5. Garantizar el acceso de niños/as cubiertos por el Sistema y sus familias, a la oferta pública preferente, de acuerdo a sus necesidades.

10.3.1.2. DESCRIPCIÓN GENERAL.

El ChCC ofrece prestaciones diferenciadas, adecuadas a las necesidades de cada niño/a y su familia. Algunas medidas que entrega el sistema son de carácter universal, otras están destinadas a los niños/as que se atienden en el sistema público de salud y otras a aquellos niños/as que pertenecen a hogares del 60% más vulnerable del país o que presentan alguna situación de vulnerabilidad especial.

La coordinación del ChCC corresponde al MDS, sin embargo, en la ejecución de las prestaciones participan activamente otros ministerios y servicios públicos, tales como:

- Ministerio de Salud (**Minsal**), que se constituye como la puerta de acceso al sistema en el primer control del embarazo y tiene la responsabilidad de ejecutar el Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial (PADB).
- Ministerio de Educación (**Mineduc**), encargado de coordinar las políticas de educación parvularia y velar por la calidad de su implementación.

- Junta Nacional de Jardines Infantiles (**Junji**) y Fundación Integra, que garantizan el acceso a salas cunas y jardines infantiles a niños/as pertenecientes a los hogares del 60% de menores recursos o que presenten alguna vulnerabilidad.
- Ministerio del Trabajo (**Mintrab**), impulsa el perfeccionamiento de las políticas que inciden en la protección laboral de la paternidad y maternidad a través de reformas legislativas.
- Servicio Nacional para la Discapacidad (**Senadis**) entrega ayudas técnicas para aquellos niños/as que presenten alguna discapacidad y que pertenezcan a los hogares del 60% de menores recursos.
- Municipios, a cargo de la implementación local del Sistema.

El ChCC cuenta básicamente con tres instrumentos presupuestarios: El presupuesto regular ejecutado por el MDS bajo las normativas de la administración pública; los Fondos de Transferencia Municipal, que operan bajo la modalidad de proyectos presentados por el nivel local, y las Transferencias Presupuestarias a través de las cuales el Ministerio incrementa líneas presupuestarias ejecutadas por otros sectores.

Estas transferencias se regulan mediante convenios que establecen estándares de cumplimiento y la obligatoriedad de rendir los recursos traspasados por el MDS.

Otra de las herramientas que refleja el espíritu intersectorial del ChCC es el Sistema de Registro, Derivación y Monitoreo (SRDM), plataforma informática en línea para la gestión, que busca visibilizar la atención, caso a caso, de los usuarios, así como generar las alertas de vulnerabilidad para activar, oportunamente, las prestaciones y monitorear la implementación de las acciones establecidas.

10.3.1.3. COMPONENTES DEL SUBSISTEMA.

a) Programa Educativo Masivo:

Este programa de carácter universal, busca generar un ambiente social con entornos familiares y comunitarios favorables, que contribuyan al despliegue máximo del potencial de desarrollo de los niños/as. Este componente contempla:

- Página Web (www.crececontigo.cl).
- Fono Infancia.
- Programación educativa de continuidad en las salas de espera de los centros de salud del país.
- Programación educativa a través de radio emisoras de cobertura nacional y radios comunitarias.
- Cartillas informativas de difusión masiva sobre desarrollo infantil temprano.
- Campañas educativas.

b) Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial (PADB):

Corresponden a las prestaciones para toda la población en primera infancia y sus familias, que se atienden en el sistema público de salud. Se ejecuta a través de los 29 Servicios de Salud de **Minsal** y constituye la puerta de entrada a CHCC.

Como ya se mencionó, este Componente corresponde al programa eje, ya que entrega acompañamiento y seguimiento a la trayectoria de desarrollo de los niños/as en primera infancia, desde el primer

control de gestación y hasta que éstos ingresan al primer nivel de transición o pre kinder en el sistema educacional.

Este programa incorpora las acciones adicionales a las regulares del control de salud de la gestación y del control del niño sano. Estas acciones de salud se agrupan en cinco ámbitos:

- Fortalecimiento de los cuidados prenatales.
- Atención personalizada del proceso de nacimiento.
- Atención integral al niño o niña hospitalizada en Neonatología o Pediatría.
- Fortalecimiento del control de salud del niño/a.
- Fortalecimiento de las intervenciones en la población infantil en situación de vulnerabilidad, rezago y déficit en su desarrollo integral.

c) Prestaciones diferenciadas de acuerdo a las características particulares de los niños/as.

Este componente considera acciones y prestaciones para los beneficiarios que presentan situaciones de vulnerabilidad en las modalidades que a continuación se señalan.

Prestaciones que constituyen garantías (para niños/as de hogares del 60% más vulnerable):

- Acceso gratuito a sala cuna o modalidades equivalentes –para hijos e hijas de madres que trabajan, buscan trabajo o estudian.
- Acceso gratuito a jardín infantil de jornada extendida o modalidades equivalentes – para hijos e hijas de madres que trabajan, buscan trabajo o estudian.

- Acceso gratuito a jardín infantil de jornada parcial o modalidades equivalentes para aquellos niños y niñas cuyos cuidadores no trabajan fuera del hogar.
- Acceso a ayudas técnicas para todos aquellos que presenten alguna discapacidad.
- Acceso garantizado al Chile Solidario (Seguridades y Oportunidades) a las familias de niños/as en gestación.

Prestaciones con acceso preferente a los niños/as y sus familias pertenecientes a hogares del 60% más vulnerable. Entre éstas se encuentran:

- La nivelación de estudios.
- El apoyo a la inserción laboral.
- El mejoramiento de las viviendas.
- La atención de salud mental.
- El apoyo a la dinámica familiar.
- Asistencia judicial.
- Prevención y atención de la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil.

El acceso preferente se organiza seleccionando a la familia que forma parte del ChCC, cuando haya cupos limitados en alguna de estas prestaciones.

10.3.1.4. MODELO DE GESTIÓN LOCAL.

La implementación local del ChCC está a cargo de los municipios, para lo cual se constituye la red comunal ChCC, que garantiza el adecuado funcionamiento del sistema, y que es dirigida, por lo general, por algún profesional de la Dirección de Desarrollo Comunitario (**Dideco**), de la Dirección de Desarrollo Social o del área de salud del municipio.

La tarea principal de la red comunal del ChCC es articular la entrega de un conjunto de servicios y beneficios contemplados, de manera oportuna y pertinente, según las particularidades de los niños/as y sus familias.

La red comunal de ChCC cuenta con la participación de actores institucionales relevantes para el desarrollo infantil, presentes en el espacio de gestión comunal. Por la centralidad de sus funciones, hay instituciones que participan de la Red Básica y otras que por la especificidad de sus prestaciones participan en la Red Ampliada.

En la **Red Básica** usualmente participan:

- Servicios de salud comunal (Directores de los Centros de Salud, Encargados de Postas Rurales, Directores de Centros Familiares – **Cesfam**).
- Instituciones de educación parvularia (Directoras de Jardines Infantiles y Salas Cuna de Junji e Integra).
- Unidades Municipales (**Dideco**, Encargado Municipal de Infancia, Encargado Municipal de Subsidios Sociales, Encargado de Asistencia Social, Director de Salud Municipal, Director de Educación Parvularia).

¹⁰ Factores que determinan el éxito de la operación de una red en Alcalá, 2009:

- Liderazgo reconocido.
- Funcionamiento que incorpore acciones tangibles que permitan a las redes sentirse tales. Esto es reuniones permanentes con seguimiento de compromisos y entrega de información permanente a todos los miembros acerca del estado de los/as beneficiarios/as.
- Espacios de planificación participativa, donde todos los miembros sientan que son parte de un objetivo compartido.
- Instancias de diálogo con el nivel central y regional.
- Sistematización continua de los progresos y errores.

En la **Red Ampliada**, en tanto, participan:

- Encargado de la Oficina de Protección de Derechos (OPD).
- Encargado de la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL).
- Encargado Municipal de la Ficha de Protección Social.
- Encargado del Departamento de Vivienda (y del Programa de Habitabilidad).
- Encargado del Programa de Apoyo a la Discapacidad.
- Jefe del Departamento Municipal de Organizaciones Comunitarias.

Entre los instrumentos de gestión del ChCC, destacan:

- **Fondo de Intervención de Apoyo al Desarrollo Infantil (FIADI):** Permite a las redes comunales ChCC generar iniciativas locales destinadas a diagnosticar y tratar oportunamente rezagos en el desarrollo de niños/as.
- **Fondo Concursable de Iniciativas para la Infancia:** Financia acciones y prestaciones a favor del desarrollo infantil temprano dirigidas a apoyar las necesidades de desarrollo de los niños/as.
- **Programa de Fortalecimiento Municipal:** Apoya la gestión de las redes para fortalecer la implementación comunal del ChCC. Cuyos beneficiarios son los niños/as y sus familias de acuerdo a la vulnerabilidad que presenten.

10.3.1.5. EVALUACIONES.

En primer término, es necesario indicar que si bien el Sistema ChCC está institucionalizado a través de la Ley N°20.379 que

define las prestaciones y organiza la coordinación, el ChCC aún no cuenta con el correspondiente **reglamento de ley** que establezca cómo operan las garantías establecidas para cada una de las instituciones públicas, y cuáles son los mecanismos a través de los cuales la población puede exigir el cumplimiento efectivo de éstas.

Por otro lado, de acuerdo a los resultados del "Análisis Cuantitativo y Cualitativo de las Redes Comunales del Chile Crece Contigo" (Alcalá, 2009) es posible concluir que persisten dificultades de gestión que impiden una adecuada operación del Sistema, especialmente de las **redes comunales**. Los principales problemas pueden agruparse en las siguientes categorías:

- Recursos financieros y humanos: Faltan recursos materiales y personal con competencias y destrezas que permitan un desempeño óptimo para aportar de mejor manera al funcionamiento de las redes comunales. No existe conocimiento conceptual e instrumental que permita maximizar las coordinaciones y articular a un conjunto de agentes diversos¹⁰.
- Sistema de Registro y Monitoreo. Los procedimientos de registro no se encuentran suficientemente formalizados.
- Prestaciones oportunas. Existen dificultades operacionales que implican la entrega diferida de prestaciones.

Así mismo, en el análisis de la intersectorialidad e integralidad del ChCC realizado en base a la revisión de una serie de evaluaciones del sistema, concluye que "las deficiencias de las redes comunales se deben a deficiencias financieras y humanas y a la falta de conocimiento y experiencia para operar en red" (Cunill, Fernández y Thezá, 2013).

¹¹ Alternativas propuestas por comité de expertos en Cunill, Fernández y Thezá, 2013:
 (i) Incluir un ítem presupuestario para el trabajo intersectorial;
 (ii) Partidas presupuestarias especiales para el financiamiento de la intersectorialidad;
 (iii) Presupuesto global del subsistema ChCC donde se defina las materias a cargo de cada institución;
 (iv) Presupuestos sectoriales supeditados a cumplimiento de metas y de un margen que permita flexibilidad a nivel local.
 (v) Utilización de indicadores que muestren los resultados en términos de cambios en los niños/as y sus familias

Sin embargo, el estudio también plantea que las dificultades pueden atribuirse a “la lógica global del diseño de la intersectorialidad en los tres niveles gubernamentales y de ellos entre sí” (Cunill, Fernández y Thezá, 2013).

Este ámbito refiere a las barreras de tipo político y cultural para la acción intersectorial y, especialmente, al acceso y **gestión de la información**.

Es justamente este punto el que representa un serio problema para la gestión de las redes comunales, ya que el uso del “Sistema de Registro, Derivación y Monitoreo” no es utilizado masivamente por los sectores para nutrir de información a la red sobre la trayectoria del desarrollo de los niños y niñas (Cunill, Fernández y Thezá, 2013).

En cuanto a la **intersectorialidad**, si bien el Sistema ChCC cuenta con un marco legislativo que indica la asociación entre agencias para la operación del sistema, “esta remite básicamente a la transferencia de recursos desde el Ministerio de Desarrollo Social a los ministerios respectivos, a través de convenios (Cunill, Fernández y Thezá, 2013)”.

Por lo tanto, no están consideradas planes ni presupuestos multi-agencias ni procesos de monitoreo y evaluación que involucren todos los sectores, lo que demuestra la baja intensidad de la intersectorialidad del ChCC.

Las recomendaciones que las investigaciones proponen para abordar esta situación están justamente relacionadas con modificar las lógicas de presupuesto y de las evaluaciones¹¹.

10.3.2. SUBSISTEMA SEGURIDADES Y OPORTUNIDADES.

10.3.2.1. ORIGEN Y MARCO LEGAL.

El origen del Sistema Seguridades y Oportunidades se remonta al año 2002, donde el gobierno del Presidente Ricardo Lagos creó el Sistema Chile Solidario como una estrategia de atención y apoyo a familias, personas y territorios que se encuentran en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad.

Desde esa fecha el sistema ha cambiado su nombre, pasando por Ingreso Ético Familiar (en el gobierno del Presidente Sebastián Piñera) hasta el actual Seguridades y Oportunidades, sin embargo, su marco de acción no ha sufrido modificaciones relevantes.

Sin embargo, el sistema ha transitado desde la existencia de condiciones mínimas de calidad de vida que debían ser garantizadas hacia la identificación de recursos en las familias para su fortalecimiento.

Esta estrategia es, fundamentalmente, un modelo de gestión para la coordinación de las instituciones responsables de entregar prestaciones sociales a las familias y personas en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad, para que funcionen con una lógica de red en el nivel nacional, regional y local.

Además, tiene un marco legal que asegura aquellos beneficios que deben ser asignados a sus usuarios por derecho, cuestión que hace distintivo este sistema en relación a la forma que tradicionalmente se utilizaba en Chile para asignar beneficios por postulación y espera.

La Ley N° 19.949 publicada el año 2004, establece el Sistema de Protección Social para Familias en Situación de Extrema Pobreza “Chile Solidario”, formalizando las acciones de:

- Atención de familias y personas, a través de los programas de apoyo psicosocial, y a partir del año 2012, apoyo socio-laboral.
- Subsidio Familiar.
- Pensiones asistenciales.
- Subsidio al pago del consumo de agua potable y de servicios de alcantarillado.
- Subsidio Pro Retención Escolar.
- Acceso preferente a otras accesiones o prestaciones que se implementen o coordinen a través de Chile Solidario.
- Bono de Protección y Bono de Egreso.

En este cuerpo legal, se indica que la administración, coordinación, supervisión y evaluación del sistema corresponde al Ministerio de Planificación, a través de la Secretaría Ejecutiva de Chile Solidario.

En el año 2009 se publica la Ley N° 20.379 crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e Institucionaliza el Subsistema de protección integral a la infancia Chile Crece Contigo, lo que se constituye como el marco de referencia para la generación de subsistemas de protección social, que considera un programa eje y programas complementarios para proveer servicios sociales.

Posteriormente, en el año 2012, se publica la Ley N°20.595 que crea el Ingreso Ético Familiar, denominación que se utiliza para el programa eje del Sistema Seguridades y Oportunidades.

Fin.

Contribuir a que personas y familias superen su situación de pobreza extrema de manera sostenible, a través del desarrollo de capacidades que les permitan generar ingresos autónomos por la vía del trabajo y puedan alcanzar mejores condiciones de vida.

10.3.2.2. DESCRIPCIÓN GENERAL.

La opción de que la familia sea la unidad de intervención del Sistema Seguridades y Oportunidades se fundamenta en que, a propósito de la situación de extrema pobreza y vulnerabilidad de las familias participantes, éstas no logran cumplir con la función básica de proveer apoyo social y protección a sus miembros.

De manera que, al no disponer de una adecuada estructura de oportunidades, no logran alcanzar su óptimo desarrollo, ni pueden hacer un uso eficaz de sus capacidades.

Sin embargo algunos hogares, igualmente pobres, tienen mayores capacidades para enfrentar y aminorar esta situación de privación. Estos factores que protegen a las familias o características de resiliencia familiar, son la base fundamental para generar y apoyar capacidades de las familias, y por lo tanto son las áreas que los programas de apoyo psicosocial fortalecen y potencian en el trabajo con las familias.

¹² Actual denominación de la Ficha de Protección Social (FPS).

En su operación, es un sistema descentralizado que funciona en estrecho vínculo con los gobiernos locales, las municipalidades, quienes son responsables de las principales funciones de la protección social. De esta forma, complementa y fortalece su tarea, aportando recursos técnicos, metodológicos y financieros que aseguren la atención oportuna y de calidad de las familias y personas más vulnerables de los territorios.

Para cumplir con su propósito Seguridades y Oportunidades trabaja a través de programas propios para la vinculación y habilitación de las personas y que funcionan como dispositivos de intermediación, consejería y acompañamiento. Se trata de servicios especializados de apoyo psico-social y socio-laboral, que mediante metodologías socioeducativas específicas, propone itinerarios de acompañamiento que facilitan la transición de familias y personas hacia otros procesos de integración social.

Por otro lado, el sistema habilita el otorgamiento de prestaciones monetarias como garantía, a quienes cumplen requisitos para ello. Entre las principales se encuentran el Subsidio Único Familiar (SUF), el Subsidio al Consumo de Agua Potable y Uso de Alcantarillado (SAP), el Subsidio a la Cédula de Identidad y la Pensión Básica Solidaria (PBS).

10.3.2.3. COMPONENTES DEL SUBSISTEMA.

1. Programa Eje (diagnóstico y evaluación).
2. Programa de Acompañamiento Psico-social y Acompañamiento Socio-laboral (Ingreso Ético Familiar).
3. Transferencias Monetarias (Bono Base Familiar, Bono de

Protección, Bono Control del Niño Sano, Bono por Asistencia Escolar, Bono por Logros Escolares, Bono al Trabajo de la Mujer.

4. Prestaciones sociales (Oferta Preferente a la oferta pública).

Los otros programas de apoyo psicossocial que conforman el sistema son:

- El **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**).
- El **Programa Calle**, orientado al trabajo con adultos que se encuentran en esta situación. Es un programa ejecutado indistintamente por las municipalidades, las Gobernaciones Provinciales y las ONG; mientras que su administración y asistencia técnica están a cargo del Ministerio de Desarrollo Social.
- El **Programa Abriendo Caminos**, dirigido a apoyar a niños y niñas de familias donde hay situaciones de separación forzosa en razón del cumplimiento de condena de alguno de sus integrantes. El programa es ejecutado por organizaciones no gubernamentales y su diseño y soporte metodológico está a cargo de Ministerio de Desarrollo Social.

10.3.2.4. MODELO DE GESTIÓN.

Para cumplir con su propósito de contactar a las familias y personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, Seguridades y Oportunidades trabaja intensamente con la Ficha Social¹². Pero además, genera dispositivos de vinculación y

acompañamiento para que la incorporación de los usuarios a la red de protección social, redunde en un uso efectivo de la estructura de oportunidades dispuestas a través de programas, servicios y prestaciones monetarias.

El Ministerio de Desarrollo Social (MDS) tiene el rol de coordinar a las instituciones responsables de entregar prestaciones sociales para que funcionen en red, a través de convenios de transferencia de recursos.

El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (**Fosis**), a su vez, tiene el rol de administrar y asistir técnicamente a los municipios quienes están a cargo de la ejecución.

La instalación en los territorios se realiza en base a un convenio de transferencias de recursos entre las Direcciones Regionales del **Fosis** y los Municipios. El convenio tiene una vigencia anual con renovación automática y define el monto de la transferencia de acuerdo al número de familias que ingresarán al sistema.

El municipio se compromete, entre otras cosas, a instalar una Unidad de Acompañamiento o Unidad de Intervención Familiar en las Direcciones de Desarrollo Comunitario (**Dideco**) para la implementación del servicio de acompañamiento. Así mismo, la movilización y los gastos de instalación y equipamiento son financiados por las municipalidades.

Las condición contractual del recurso humano varía en cada municipio, no obstante, usualmente su calidad de contratación es bajo el régimen de honorarios. Existiendo profesionales que están contratados directamente por los municipios y otros por el **Fosis**.

Red Local de Protección Social.

El propósito del sistema es vincular a las familias en situación de extrema pobreza a los servicios disponibles en los territorios para que acceder a los beneficios que les corresponden.

Sin embargo, por su situación de vulnerabilidad las familias no tienen conocimiento de dichos servicios, ni de las prestaciones que les corresponden por su condición de pobreza. Para ello, el servicio de apoyo psicosocial considera la entrega de orientación y consejería y, simultáneamente, apoya el desarrollo de competencias para lograr disposición al cambio y compromisos de acción.

La hipótesis es que todos estos elementos mejoran la experiencia de las personas en su interacción con los servicios, si ellas logran la certeza de que se cuenta con protección social y con sistemas de ayuda accesibles y, al mismo tiempo, adquieren la convicción de que lo fundamental es ejercer el esfuerzo propio.

Lo anterior solo es posible si se “incorpora la perspectiva de los usuarios en el análisis y mejoramiento de la calidad, funcionamiento y resultados de las redes locales de servicios” (Alcalá, 2009).

Una de las principales modificaciones que ha producido desde la implementación del sistema Chile Solidario, tiene que ver con la forma en que los usuarios se relacionan con los servicios. Antes, la relación era prácticamente por demanda espontánea y, cada persona debía informarse de las oportunidades existentes, recabar los antecedentes necesarios para postular, atenerse a criterios muchas veces aleatorios de asignación – al menos desde la percepción del ciudadano, frente a la ostensible asimetría de información que

enfrentaba -, y mantener una vinculación en relación “uno a uno” con cada repartición (Mideplan, 2009).

Actualmente, los Programas de acceso que contactan e incorporan a las personas a la red de servicios, cumplen precisamente con el propósito de sintetizar esa información, hacerla comprensible y facilitar a las personas su trayectoria por los distintos servicios. Por eso es que entre las funciones que cumplen los Programas de apoyo psicosocial, está la de intermediar entre oferta y demanda, brindar orientación y consejería a los usuarios y, referirlos hacia los proveedores de servicios especializados dentro de la red, pero haciendo seguimiento a los casos que deriva y asiste. Esta es, de alguna forma, el rol estratégico que cumplen los programas de apoyo psicosocial, oficiar de conectores entre las personas y las instituciones que tienen los servicios y prestaciones que aquellas requieren y que éstos deben entregarles como primera prioridad (Mideplan, 2009).

Para asegurar el correcto desenvolvimiento de las familias en las redes, es decir, “que hagan uso informado, autónomo y eficaz de los servicios que proveen las redes locales, por parte de las personas que integran los grupos familiares insertos en Chile Solidario” (Alcalá, 2009), es necesario que la oferta pública de servicios prestados por las redes locales sea de calidad, vale decir, cuente con servicios:

- **Oportunos:** Obtenidos a tiempo, cuando se les requiere.
- **Suficientes:** Cubren la medida de la necesidad.
- **Accesibles:** Son presentados, entregados y delimitados de tal forma que los usuarios y usuarias pueden obtenerlos sin mayores complicaciones.
- **Pertinentes:** Se adecuan a la naturaleza de las necesidades y a las pautas socioculturales propias de los usuarios y usuarias.

- **Incluyentes:** Su prestación está exenta de tratos abusivos, tales como omisiones, exclusión arbitraria y discriminación, entre otros.
- **Eficaces:** Logran satisfacer realmente las necesidades a las cuales se supone que responden.

10.3.2.5. EVALUACIONES.

Como se ha explicitado, el sentido de la incorporación del Subsistema Seguridades y Oportunidades al informe está relacionado con el análisis de las prácticas institucionales de la red local municipal para proveer protección a las familias en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad.

Sin embargo, la única evaluación de este ámbito es la realizada por Alcalá Consultores en el año 2009, que ha sido descrita en el apartado Red Local de Protección Social de este apartado.

Por otro lado, desde la implementación del Ingreso Ético Familiar en el año 2010, la metodología de acompañamiento está en rediseño constante. Por lo que la que ha sido la adecuación más relevante desde el origen del sistema, a saber, la incorporación del acompañamiento socio-laboral, no ha sido evaluada.

No obstante, desde su origen hasta el año 2010 el sistema contó con un sistema de evaluación robusto que incluye, entre otras materias, una evaluación de impacto, evaluación de satisfacción de usuarios, evaluación del acceso a la oferta preferente, etc.

Entre los resultados más relevantes de las evaluaciones destaca el “efecto significativo que el sistema tiene sobre la percepción

del futuro y de la propia capacidad de las familias participantes de lograr sus objetivos laborales” (Carneiro, Galasso y Ginja, 2009).

Un ámbito en deuda, sin embargo, es el debilitamiento del enfoque territorial y comunitario en las directrices globales de política, dado que “la adopción de esta perspectiva queda a discreción de los municipios y las Unidades de Intervención Familiar” (Raczynski, 2009).

10.3.3. OFICINAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS.

10.3.3.1. DESCRIPCIÓN GENERAL.

Las Oficinas de Protección de derechos del niño, niña y adolescente (en adelante OPD), constituyen una línea de acción y expresión en lo local del Servicio Nacional de Menores, y están reguladas por la Ley 20.032 que establece un sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del **Sename**, y su régimen de subvención, que las define en el artículo 4º como:

Instancias de atención ambulatoria de carácter local, destinadas a realizar acciones encaminadas a brindar protección integral a los derechos de niños, niñas y adolescentes, a contribuir a la generación de las condiciones que favorezcan una cultura de reconocimiento y al respeto de los derechos de la infancia.

La modalidad OPD se instaló inicialmente, como un proyecto piloto con 6 Oficinas en 5 regiones del país, durante el año 2001. Posteriormente, y luego de la entrada en vigencia de la Ley N°20.032, durante el año 2006 se implementan 102 OPD a través de licitación pública, existiendo actualmente 119 OPD en el país. La implementación de estas Oficinas, se ha llevado a cabo a través de convenios que Sename ha realizado con 114 municipios o corporaciones municipales y con 5 fundaciones o corporaciones privadas¹³.

La instalación de estos sistemas, requirieron un intenso despliegue desde el Departamento de Protección de Derechos de Sename, en que “se desarrolló un trabajo de sensibilización y alianza estratégica con los respectivos municipios, diseñando éstos una propuesta técnica, contando con financiamiento a través de asignaciones directas y un acompañamiento desde Sename para el desarrollo de la modalidad”¹⁴.

Objetivo General:

Prevenir y atender vulneraciones de derechos de niños, niñas y adolescentes a través de la atención directa y la articulación de la respuesta del gobierno local y los actores del territorio, como garantes de derechos de niños, niñas y adolescentes, en al menos, el espacio comunal.

Objetivos Específicos:

1. Elaborar en forma participativa, una política local de infancia; integrada en los instrumentos de gestión municipal; operacionalizada en un plan local y, que contenga, al menos, la

¹³ Bases técnicas Línea de Acción Oficinas de Protección de Derechos del niño, niña y adolescente 2012-2015, Servicio Nacional de Menores, pág. 4.

¹⁴ Ídem, pág. 5.

promoción del enfoque de derechos; la institucionalización de redes colaborativas; el desarrollo y fortalecimiento de las competencias parentales y la promoción de la participación de niños, niñas, familias y comunidad.

2. Fortalecer lazos colaborativos, articulados e integrados en redes, entre sectores y actores locales vinculados a la niñez; que permitan intercambiar información, desarrollar intervenciones complementarias y generar mecanismos eficaces de derivación, apuntando hacia la co-responsabilización de los garantes.
3. Incentivar la participación sustantiva de los niños y niñas, la familia y la comunidad en la promoción, protección y ejercicio de los derechos de la infancia.
4. Generar acciones dirigidas a la promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que permitan transversalizar el enfoque derechos, generando un lenguaje común.
5. Ofrecer directamente la protección especial que sea necesaria en caso de vulneración de derecho, es decir atención psicosociojurídica directa a los niños/as y sus familias, cuando la derivación a la oferta especializada no sea posible o cuando dicha derivación parezca innecesaria por tratarse de una situación que admita una solución relativamente rápida con los recursos de la propia oficina, del niño/a y/o los que posea el grupo familiar o adulto responsable del niño/a o adolescente atendido/a.
6. Promover el fortalecimiento de las competencias parentales que corresponden a las familias, privilegiando aquellas acciones destinadas a evitar la separación del niño, niña o adolescente de ésta o de las personas encargadas de su cuidado personal.

Población objetivo:

Los sujetos de atención directa que definen las OPD, la constituyen niños, niñas y adolescentes, de entre 0 y 17 años 11 meses y 29 días, que se encuentren en situación de vulneración de derecho y/o excluidos del ejercicio de los mismos.

Vía de ingreso:

La principal vía de ingreso a las OPD es por demanda espontánea, es decir, cuando el propio niño/a y/o la persona encargada de su cuidado personal que recurren voluntariamente a la OPD, para resolver una situación de vulneración de derecho y/o exclusión social. También constituye una vía de ingreso, la derivación desde las diversas instancias municipales, de otras instancias públicas y/o privadas y de orden comunitario, la derivación desde el Sename y/o del Tribunal Competente.

Indicadores de Resultado:

1. 78% de niños, niñas y adolescentes, egresados favorablemente, que no reingresan a proyectos de la red **Sename** de igual o mayor complejidad en, al menos, 12 meses.
2. Política local de infancia incorporada a instrumentos de gestión municipal.

¹⁵ El Sistema de Protección a los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes Las Oficinas de Protección de Derechos: Un Servicio del Nivel Local, Corporación OPCION, 2001, pág. 14.

¹⁶ Ídem, pág. 7

10.3.3.2. MODELO DE GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN.

La línea de acción OPD, establece que serán colaboradores acreditados (personas jurídicas sin fines de lucro), quienes mediante la suscripción de convenios con el **Sename** asumen la responsabilidad de la gestión y ejecución del proyecto OPD. Por su parte, el **Sename** tiene la función de desempeñar las acciones de control y supervisión tanto técnica como financiera de la ejecución del modelo. Así, estos servicios de protección dependen administrativamente del Municipio y técnicamente del **Sename (Uprode)**, de acuerdo a lo normativa vigente de la Ley 20.032¹⁵. La duración de los proyectos es de tres años con posibilidad de prorrogar su vigencia por un nuevo período, previa evaluación positiva desde el **Sename**.

10.3.3.3. MODELO PROGRAMÁTICO DE LAS OPD.

La implementación de las OPD se organiza a partir de cuatro énfasis programáticos centrales¹⁶, que orientan el desarrollo para el período 2012-2015 y que determinan la inserción territorial, en la lógica de instalación de Sistemas locales de protección de derechos.

- a. Fomento de la Participación de niños, niñas y adolescentes:** este ámbito responde a la relevancia que establece la Convenio de derechos del niño y niña que establece “la “participación”. Asimismo, la Convención señala que su implementación se realizará a partir de los principios de desarrollo progresivo y de la priorización del interés superior del niño y niña.

- b. Co-responsabilización de los garantes de derechos ubicados en el territorio:** entendido como la responsabilidad

de las OPD en ser un articulador de la respuesta territorial en el gobierno local, siendo más que solo ejecutor de ella, “en este contexto, y producto de la necesidad de focalizar el trabajo de las OPD de acuerdo a los recursos existentes, se deben considerar como áreas prioritarias de intervención y coordinación el sector salud y educación”.

- c. Elaboración e implementación de Políticas Locales de Infancia:** Este constituye un eje central de las OPD, en

cuanto representan una acción sustancial que emerge de los procesos de evaluación, análisis y licitación que establece el desafío de contar con Políticas Locales de Infancia que otorgan el marco de referencia para integrar el enfoque de derecho en las distintas acciones que se realizan en el ámbito local, dando la posibilidad de contar con una hoja de ruta que haga coherente con la intervención.

- d. Protección de derechos vulnerados:** este ámbito se

puede entender como “la atención psicojurídica directa a niños, niñas y sus familias”, por ende, constituye la respuesta directa de parte de las OPD a las vulneraciones de derechos que se producen en el territorio.

10.3.3.4. COMPONENTES DEL PROGRAMA.

Los componentes metodológicos que orientan las acciones a desarrollar por las OPD, son la **Protección de derechos vulnerados** y la **Gestión intersectorial y articulación territorial**, cuya coordinación y complementariedad, condiciona la factibilidad de construir un marco ordenador de la planificación del proyecto

en cada territorio, en los ámbitos de prevención, promoción y protección de derechos.

Asimismo, se plasma en las orientaciones técnicas de la línea de acción OPD, que estos componentes metodológicos apuntan a hacia el **fortalecimiento y/o consolidación** de un Sistema Local de Protección de Derechos (SLPD), entendido este como:

Un conjunto de comunicaciones, vínculos y acciones colaborativas, que sobre la base de la convención de los derechos del niño, se establecen entre actores comunitarios e institucionales públicos y privados, que trabajan en infancia, con el fin de garantizar la protección y promoción integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en un territorio determinado, tendiendo a la consolidación y/o fortalecimiento del tema en el nivel local e impulsando la participación de los niños/as, sus familias y la comunidad.

10.3.3.5. EVALUACIONES.

a) Las Oficinas de Protección de Derechos: Un servicio del nivel local.

La Corporación OPCION desarrolló el año 2001, una evaluación respecto de diversos ámbitos de gestión e implementación en el territorio de la línea de acción OPD, la cual si bien tiene limitaciones, dado que da cuenta del estado de situación hace diez años; permite vislumbrar aspectos claves de la gestión del modelo propuesto, permitiendo aproximarse a dimensiones claves del estudio de casos y la modelización de sistemas descentralizados.

Gestión Municipal: La relevancia de la descentralización y gestión de la intersectorialidad en el territorio, radica en que es en el espacio local donde se produce el acceso directo a los programas y beneficios sociales. En este sentido, el apoyo y compromiso de las autoridades municipales y, fundamentalmente del Alcalde, es un elemento clave para el éxito del modelo. Este apoyo posibilita contar y disponer de recursos de otros programas municipales que se articulen y permitan avanzar en el proceso de diseñar políticas sociales locales de carácter integral. En este sentido, se potencia la articulación entre diversos programas municipales de empleabilidad, educación, oferta asistencial, salud integral y protección social, entre otros.

Derivación: Entre las dificultades identificadas en el estudio, se establece que es necesario superar la falta de programas, o servicios para la derivación; dado que, si bien existe una serie de programas que realizan procesos de diagnóstico que permiten definir con claridad el tipo de atención requerida, no existen suficientes programas destinados a brindar servicios y recursos que permitan dar solución a la situación diagnosticada. Faltan centros especializados, o los servicios están saturados y no cuentan con la cobertura suficiente para dar una atención expedita. Faltan programas que den respuestas diversas y flexibles, dependiendo del problema y las estrategias que se deban implementar; dadas tanto por las características y necesidades de los niños, niñas y familias; así como por la realidad socio cultural y geográfica de las localidades.

Trabajo en red: Respecto a la coordinación intersectorial, destaca los efectos que puede tener la sobreutilización del trabajo de red,

la cual habría provocado desgaste en los distintos miembros de éstas, quienes además, pueden participar de una multiplicidad de redes temáticas (de violencia, drogas, seguridad, infancia, etc.). Así, se reproduce el carácter sectorial de las políticas y programas, generando desconfianza respecto de los resultados, ya que se convierte en una sobrecarga de trabajo, más que un apoyo y un facilitador para la acción. Finalmente, llegado el momento de las evaluaciones, estas se realizan en función de los indicadores y metas particulares definidas por cada uno de los sectores, y no desde una perspectiva integral de las políticas.

Trabajo comunitario: En el estudio, se da relevancia al avance sustantivo que han alcanzado las OPD en cuanto a la generación de estrategias para el trabajo comunitario, mediante estrategias de división territorial en distintos sectores geográficos; capacitando, apoyando e impulsando el trabajo de agentes promotores locales de derechos y la comunidad, desde la base social del cambio de prácticas y concepciones culturales.

Participación comunitaria: Los investigadores identifican el desarrollo de interesantes experiencias de organización y participación de niños, niñas y adolescentes, a través de la realización de una gran diversidad de acciones de acuerdo a su propia realidad e intereses, las que pueden transformarse en un importante catalizador del cambio cultural. Sobre esta base, plantean la necesidad de que estas acciones (culturales, informativas, de acercamiento de servicios a barrios y poblaciones) sean masificadas; lo que implicaría la articulación de varios sectores con la comunidad, generando procesos de apropiación de acciones y espacios que permitan compartir, dialogar y participar de la vida comunitaria.

b) Evaluación del funcionamiento de las OPD: ¿Enfoque de Derechos o enfoque de necesidades?

El estudio se centra en el funcionamiento y las perspectivas de desarrollo de las OPD, y presenta un valioso diagnóstico respecto de ellas, desde su generación hasta el año de realización del estudio (2008). En términos más concretos, se propone describir un “estado del arte” de las OPD, identificando los recursos y las variables que explican las diferencias entre la calidad de las prácticas entre unas y otras, y levantar un modelo de trabajo que permita presentar recomendaciones para que estas oficinas logren erigirse de forma efectiva como organismos de garantía de derechos en el espacio local.

El estudio informa una alta variabilidad de desempeños de las OPD. Ante esto, cabe preguntarse si es posible dar cuenta de un “estado del arte” integrador, que contemple a la totalidad de las OPD y que, al mismo tiempo, permita identificar las principales variables para explicar las diferencias de desempeño. El estudio identifica, mediante distintas técnicas de análisis de datos, variables de distinto tipo que explican estas diferencias de desempeño. Por una parte, se hace referencia a variables que se insertan en el ámbito de las prácticas internas: ajuste y respuesta a las exigencias de **Sename**; el índice de buenas prácticas (donde las variables más determinantes para la construcción de este índice son la sustentabilidad, la participación de niños y niñas, la estimación del impacto del trabajo, la diversidad temática, la incorporación de la variable de género y las condiciones de replicabilidad) y el trabajo en red. Por otra parte, se mencionan variables que se insertan en el campo de las características

¹⁷ El artículo propone una definición de “modelo de gestión” considerada ajustada y útil para efectos del estudio encargado a Focus por el Consejo Nacional de la Infancia: los modelos de gestión, en el caso de las OPD, son “representaciones de la realidad que se ubican en los planos conceptuales, metodológicos y operacionales que pueden ser usados y replicados por el conjunto de las OPD, independiente del nivel de desarrollo de las estructuras municipales que las acogen” (p.39).

¹⁸ La formulación de las OPD, establece que un Plan comunal de Infancia, constituye “un marco general, que tiene su sustrato operativo en un plan local, el que debe contener acciones de seguimiento y monitoreo, y debe expresarse en instrumentos de gestión municipal” No obstante, sólo el 37% de las comunas cuenta actualmente con dicho instrumento de planificación, según las Bases Técnicas de las Oficinas de Protección de Derechos de niños, niñas y adolescentes, Sename, 2013.

internas de las OPD, las cuales también explican las diferencias en el desempeño: magnitud del equipo de trabajo, años de funcionamiento, cobertura de atención, el tipo de derechos cuya protección es priorizada por las OPD y la estructura de los componentes estratégicos internos.

El artículo de Oyarzún (Oyarzún et al., 2008) exige atención por cuanto pone de manifiesto la complejidad del funcionamiento de las OPD y la cantidad de variables que lo afectan. Sólo atendiendo a las diferencias, tanto en el campo de las prácticas como de las características internas de las OPD, será posible configurar un modelo de gestión común y flexible, al cual se puedan acoger de forma efectiva todas las OPD, sin pasar por un procedimiento de exigencias traumático y alejado de las posibilidades prácticas de responder a él ¹⁷.

Finalmente, el estudio concluye presentando una elaborada serie de desafíos que deben asumir las OPD para proyectarse como entidades que colaboren en un sistema de protección de derechos integral; para ello, estos programas e iniciativas (tanto las OPD como otras entidades abocadas a la protección de derechos) deben:

- Explicitar tanto, en qué consiste un programa que opera bajo el enfoque de derechos, como también, las diferencias entre éstos y los programas sociales en general.
- Incorporar de forma explícita los principios generales de la Convención Internacional de los Derechos del Niño y sus “bajadas” específicas.
- Establecer cuáles son los mínimos que exige un programa de derechos en relación a los grupos de derechos (sobrevivencia, protección, desarrollo y participación).

- Generar indicadores que permitan avanzar en la medición de resultados de calidad en torno a los mencionados cuatro grupos de derechos.
- Definirse en torno a campos de acción y no, en torno a meros componentes o prestaciones.
- Asumir el tránsito desde un enfoque de necesidades a uno de derechos.
- Adquirir las herramientas para desarrollar un enfoque de planificación y diseño estratégico, donde los actores locales cumplan un rol relevante; en lugar de un enfoque normativo, donde las disposiciones son emanadas desde el Nivel Central.
- Generar las capacidades para desarrollar estudios e investigaciones que permitan un conocimiento cabal de la realidad del territorio que será intervenido.
- Ordenar el trabajo de intervención, asignando a cada componente de trabajo una escala de intervención (por ejemplo: en un componente de protección, se ocupa una escala individual; en un componente de promoción, se ocupa una escala una escala colectiva).
- Generar estrategias para divulgar, difundir y comunicar los contenidos de la Convención de Derechos del Niño; para lo cual los equipos de trabajo deben conocer en profundidad los contenidos del documento.
- Formar parte constitutiva del gobierno local (comunal) en cuanto a su financiamiento, a las estrategias de participación con la comunidad y a una estrategia de carácter geográfico que abarque la totalidad del territorio.
- Pasar de ser una oferta programática aislada, a formar parte de una política de infancia y adolescencia en el espacio local¹⁸.

c) Sistematizando Buenas Prácticas: estudio en 6 OPD de la Región Metropolitana.

El propósito de este estudio, fue realizar una sistematización de Prácticas de 6 Oficinas de Protección de Derecho de la Región Metropolitana, que permitiera proponer mejoras al modelo que se propondría para el período 2012-2015. A partir del análisis individual de cada OPD y un análisis comparado de buenas prácticas en función a las dimensiones Política Local de Infancia y Redes Locales de Infancia, fue factible para los autores identificar obstaculizadores y facilitadores, expuestos a continuación, en forma de sugerencias para el mejoramiento del modelo de OPD.

1. Plan estratégico comunal/Política local de infancia:

El municipio debiese liderar la formulación de un plan estratégico comunal, vinculado a Convenios de desempeño en la que participen los distintos actores involucrados en derechos de infancia a nivel local. Para desarrollar esta planificación se requiere: a) **voluntad política**, en que el alcalde o quién se defina en su representación debiese liderar un plan de trabajo y un equipo constituido por representantes de actores institucionales locales, b) **OPD como articulador /asesor**, asumiendo la tarea de asesoría en el proceso de diagnóstico, plan estratégico y elaboración / implementación de la política local de infancia, articulador de redes locales y de oferta programática así como de seguimiento del cumplimiento de las metas planteadas.

La institucionalización de la Política Local de Infancia, como instrumentos de gestión municipal, no debe limitarse al **Pladeco**, dado que no siempre es el instrumento más eficaz y

oportuno; por ende, se sugieren otros instrumentos, tales como las ordenanzas municipales, el Plan de Educación Municipal y el plan de salud comunal; proyectos anuales que son aprobados en el Concejo Municipal, por nombrar algunos.

2. Elementos necesarios para el Plan estratégico de la OPD:

a) Se identifica que las OPD van develando derechos vulnerados con distintos niveles de complejidad; pero no tiene soporte programático para acogerlas, por ende, es necesario ampliar la oferta programática para apoyar la labor de la OPD; b) el desafío de complementar la tarea de las OPD con la gestión intersectorial y el área de protección; c) se requiere un diseño y ejecución de evaluaciones de gestión e impacto del modelo de intervención.

3. Coordinación y gestión de redes:

Es necesario potenciar la función de la coordinación y la gestión de redes de las OPD, para lo cual es necesario concertar acciones complementarias con otros actores, que vayan más allá de los objetivos particulares de cada uno. Del mismo modo, se debe lograr establecer aquello que compete a cada actor y sector perteneciente a la red, asignando correctamente las funciones y recursos a cada instancia, para exigir posteriormente la rendición de cuentas y el cumplimiento de compromisos. Asimismo, se vuelve relevante la intersectorialidad, entendida como un modo de organizar la gestión, convocando y articulando a los diversos actores institucionales para dotar de mayor coherencia las acciones que éstos realizan, en función de un objetivo común.

4. Fortalecimiento del equipo OPD:

Se considera necesario fortalecer el rol político del equipo OPD. En este sentido, el **Sename** debiese tener un rol más fuerte en definir el perfil de cargos, en especial para definir al coordinador comunal

puesto que es primordial que cuente con grandes habilidades políticas. Asimismo, es relevante contar con un profesional que monitoree y evalúe el perfeccionamiento de la selección de profesionales y el mejoramiento de las condiciones de trabajo; contando con el espacio físico y los recursos adecuados para el desplazamiento de los equipos.

5. La escuela y el consultorio como espacios privilegiados.

En este ámbito, se plantea un desafío central de potenciar:

a) **La escuela**, espacio donde se encuentra cautiva la población infanto-juvenil, que constituye una red social en la que confluyen múltiples acciones centrales y locales, y donde se desarrollan múltiples políticas sociales y públicas, presentando amplias ventajas para abordar promocional, preventiva y focalizadamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes y b) **El consultorio o el centro de salud familiar**, como un espacio posible de sensibilización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; adquiriendo especial relevancia el que las OPD realicen acciones específicas de vinculación y trabajo coordinado con el Chile Crece Contigo; en términos de capacitaciones, derivación y seguimiento de casos; por nombrar algunos.

10.3.4. PROGRAMA VIDA NUEVA.

10.3.4.1. DESCRIPCIÓN GENERAL.

El Programa Vida Nueva fue diseñado el año 2009, en un trabajo conjunto entre la Subsecretaría de Carabineros, la Dirección de Protección a la Familia, Diprofam y el Servicio Nacional de Menores, Sename, y se puso en marcha durante el año 2010. En su diseño original contemplaba una experiencia piloto de tres años de duración en ocho comunas de la Región Metropolitana (Puente Alto, La Granja, La Florida, La Pintana, Recoleta, Lo Espejo, Peñalolén y Pudahuel).

El programa surge de la necesidad de dar una atención transversal, integral, multidisciplinar y especializada a los niños, niñas y adolescentes (NNA) que aparecían en los listados del Programa de Seguridad Integrada 24 Horas (PSI 24hrs.), articulando de manera efectiva a los distintos agentes y dispositivos implicados tanto en la garantía, promoción y defensa de sus derechos; como en su rehabilitación y reinserción social.

Este Programa se constituye en un modelo de gestión que articula una red de atención, pública y privada, en torno a las problemáticas de los NNA vulnerados en sus derechos y aquellos que presentan conductas transgresoras que no constituyen una sanción penal; es decir, aquellas prácticas que, más allá de constituirse o no en delitos, transgreden normas sociales y/o vulneran los derechos de otros/as.

A partir del año 2012, se incorporan modificaciones al diseño inicial, incorporando la Terapia Multisistémica como oferta

para aquellos casos de alta complejidad que no pueden ser atendidos por los PIE, además de modificar la estructura de diagnóstico y derivación desde un Equipo de Gestión de Casos (EGC) instalado al interior de los municipios, a un equipo de evaluación de Riesgos (EER), especializado en evaluar a los casos identificados como transgresores, y una dupla psico-social al interior de las Oficinas de Protección de Derechos para los casos ingresados por vulneración de derechos.

Fin.

Garantizar desde la institucionalidad pública, en alianza con otros actores públicos y privados, el bienestar y ejercicio pleno de los derechos de la población menor de 18 años del país.

Propósito.

Contribuir a la superación de las situaciones de vulneración y/o a la interrupción de conductas transgresoras en niños, niñas y adolescentes derivados del Programa de Seguridad Integrada 24 Horas.

Objetivos Específicos:

1. Derivar de manera oportuna y pertinente a los NNA provenientes del PSI, a partir de las situaciones de vulneración o transgresión detectada, a proyectos de atención de la Red Sename (en las 8 comunas).
2. Favorecer el desarrollo de habilidades socio conductuales en NNA, que disminuyan el riesgo de reincidencia de prácticas transgresoras y promuevan la autoprotección.

3. Favorecer el desarrollo de competencias parentales en las familias, o adultos responsables de los NNA provenientes del PSI que contribuyan a la protección de sus derechos y/o a la interrupción de prácticas transgresoras.
4. Fortalecer a los actores comunales como soportes preventivos frente a las situaciones de vulneración de derechos y/o transgresión de normas identificadas a través del PSI.
5. Favorecer la continuidad de los logros alcanzados en los procesos de intervención desarrollados con la población infante-adolescente provenientes del PSI.

Población Objetivo.

Todos los niños/as y adolescentes que ingresan a las listas del PSI 24 Horas, ya sea en calidad de vulnerado, inimputable o infractor de ley que resida en las comunas priorizadas por el Programa Vida Nueva y que no están vigentes en la oferta Sename.

Meta.

Reducir en 10% los reingresos a unidades de NNA residentes en las comunas que integran la experiencia piloto en un plazo de tres años.

10.3.4.2. MODELO PROGRAMÁTICO.

a) Detección.

El circuito se inicia a partir de los listados emitidos por la **Diprofam** de los NNA que ingresan a las unidades de Carabineros, en calidad de vulnerados, inimputables o infractores de ley. Una vez sistematizados

los ingresos son enviados al encargado municipal correspondiente quien lo deriva a la dupla de diagnóstico psicosocial de la OPD y/o al equipo de evaluación de riesgo (EER).

Otras fuentes de ingreso al Programa son: Tribunales de Familia, programas municipales, programas RPA (específicamente Servicios en Beneficio a la Comunidad, Salidas Alternativas y Libertad Asistida) y demanda espontánea por parte de la comunidad.

b) Evaluación y derivación.

Oficina de Protección de Derechos (OPD): en el marco del programa Vida Nueva, se considera una dupla de profesionales del área psicosocial, encargada de la evaluación y derivación de los niños, niñas y adolescentes ingresados al listado 24 hrs. por materias de vulneración de derechos. Financia y supervisa el Servicio Nacional de Menores.

Equipos de Evaluación de Riesgo (EER): encargados de realizar la detección y evaluación de los niños, niñas y adolescentes que presentan conductas transgresoras y factores de riesgo asociados a comportamiento socio delictual que ameriten intervención, utilizando el instrumento Asset. Se alojan a nivel municipal. Financia y supervisa la Subsecretaría de Prevención del Delito.

Ambos equipos deben gestionar y asegurar la adecuada derivación de cada uno de los/as niños/as o adolescentes que requieran intervención especializada de acuerdo a su perfil de riesgo sociodelictual o nivel de complejidad, así como el monitoreo constante del mismo durante su paso por el programa Vida Nueva.

c) Oferta de Intervención.

Programas de Intervención Breve para la Prevención Focalizada (PIB): Los sujetos de atención de los PIB son niños/as y adolescentes de entre 0 y 18 años, afectados por vulneraciones de derecho asociadas a situaciones de mediana complejidad, también se incluye a aquellos/as que presentan necesidades especiales.

Programas de Intervención Integral Especializada (PIE): El sujeto de atención de los PIE corresponde a niños, niñas y adolescentes identificados en la categoría de alta complejidad como “vulnerado-infractor” (menor de 14 años que comete ilícitos provenientes del PSI 24 horas); población de niños/as y adolescentes que presentan reingresos alternantes entre vulneración de derechos e infracción de norma (cuando éstas no constituyen delitos que ameriten sanción); y población que presenta reingresos por infracción de normas, al tratarse de faltas entre los 14 y 16 años (ver Ley n° 20.084 y n° 19.968).

Equipos de intervención de Terapia Multisistémica (TMS): El sujeto de atención de la TMS corresponde a niños, niñas y adolescentes que presentan un alto riesgo socio delictual y requieren tratamiento intensivo por problemas severos de conducta. Utilizan instrumentos de para evaluar la pertinencia de la intervención en cada caso. Es un modelo intensivo, donde cada terapeuta trabaja directamente sobre un número reducido de familias (entre cinco y seis) adentrándose en aquellas y sus redes sociales – capaz de prestar servicios y disponible 24 horas del día 7 días a la semana. Son ejecutados desde las municipalidades.

d) Oferta de Intervención complementaria.

Programas de Intervención Especializada para Niños/as y Adolescentes con Consumo Problemático de Drogas (PDC): Se orientan a dar respuesta al problema de consumo problemático de alcohol y/u otras drogas de manera exclusiva a población infanto-adolescente que ingresa a los proyectos PIE. Considera el desarrollo de procesos de intervención complementarios al PIE.

Programa de Intervención Especializada en Reinserción Educativa (PDE): Tienen como objetivo contribuir a la reinserción educativa de niños, niñas y adolescentes, exclusivamente derivados por los proyectos PIE implementados dentro del Programa Vida Nueva, que se encuentren a la fecha fuera del sistema escolar, con independencia del tiempo de rezago.

Financiamiento de camas de corta estadía: se considera el establecimiento de convenios con programas hospitalarios, o bien, la compra de servicios en el sistema privado de salud para la atención especializada en salud mental hospitalaria de corta estadía para aquellos niños/as y adolescentes derivados de los proyectos PIE, implementados dentro del Programa Vida Nueva.

Equipos de Salud Mental: El Ministerio de Salud ha implementado 8 equipos de salud mental cuyo objetivo central es otorgar atención de salud mental a los usuarios del programa que presenten problemas de salud mental de moderada a alta complejidad. Dependen técnica, administrativa y financieramente de los respectivos Servicios de Salud donde se insertan y reciben asesoría técnica y monitoreo desde el Ministerio de Salud.

10.3.4.3. MODELO DE GESTIÓN Y ADMINISTRATIVO.

Las instituciones involucradas en la ejecución del programa Vida Nueva son:

- Carabineros de Chile, a través de la Dirección de Protección de La Familia, entregando periódicamente la información de niños, niñas y adolescentes que ingresan a Unidades de Carabineros y que residen en cada una de las comunas del Programa.
- Municipalidades priorizadas: por medio de las Direcciones de Desarrollo Comunitario, Oficinas de Protección de Derechos y/o Departamentos de Seguridad Ciudadana, que facilitan las coordinaciones al interior de cada municipio y en el caso de las OPD, evaluar y derivar a aquellos niños, niñas y adolescentes ingresados al PSI 24 Horas como vulnerados.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través de la Subsecretaría de Prevención del Delito, quien transfiere dinero a los Municipios para la ejecución de los componentes de equipo de evaluación de riesgo y terapia multisistémica y brinda asesoría técnica y supervisión para el correcto funcionamiento de ellos.
- Servicio Nacional de Menores, a través de sus departamentos de Protección y Justicia Juvenil. Asimismo, las colaboradoras acreditadas en dicho servicio, a través de la ejecución a nivel territorial de 53 proyectos financiados vía Ley 20.032 de Subvenciones. A través de la dirección nacional del servicio, se destinan recursos humanos y financieros para asesorar y supervisar técnicamente a los proyectos.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de

Drogas y Alcohol (Senda), a través de la asesoría en temas de tratamiento en consumo de drogas a proyectos financiados por Sename y a supervisores y asesores de la misma institución.

- Ministerio de Salud, a través de redes asistenciales y salud pública, financiando 8 equipos de Salud Metal que atienden de manera preferente a niños, niñas y adolescentes derivados de los proyectos psicosociales, entregando orientaciones técnicas a los equipos de salud e incorporando a los equipos de salud primaria.

En el diseño inicial, se contempla la creación de una mesa comunal de gestión de casos para el análisis.

10.3.4.4. EVALUACIONES.

La evaluación realizada por la Dirección de Presupuestos, concluye que el programa ha sido eficaz en el tratamiento de la población afectada, tomando como indicador que el porcentaje de reingreso de NNA a PSI 24 hrs, en aquellos casos considerados “egresos exitosos” del Vida Nueva, es de 8,87%; menor en referencia al 11,7% de reingresos del período 2004–2007.

Un logro destacable del piloto evaluado es la incorporación a la red local del Equipo de Gestión de Casos (EGC); quienes recibían las listas 24 horas; hacían una primera selección y luego, evaluaban y derivaban a los proyectos correspondientes. Su participación facilitaba la implementación del Programa Vida Nueva, definiendo con mayor precisión los roles de los distintos actores. Esto descomprimió a las OPD en temas de evaluación de casos. Sin embargo, para el 2012, esta función es ejercida con mayores restricciones por los

EGC, dado que deben concentrarse en la evaluación de niños/as y adolescentes ingresados a las listas 24 horas y que se identifican como transgresores. De esta manera la población que ingresa a esta lista por vulneración es derivada a las OPD, en quienes recae la función de diagnóstico, lo que complejiza la gestión de casos por la sobrecarga que representa para éstas.

En las comunas donde existe un compromiso de parte del municipio, la articulación de la Red de apoyo para los NNA del Programa y sus familias se convierte en una ventaja, ya que facilita el trabajo bajo el enfoque de Red. En estos casos, los recursos municipales favorecen la incorporación de otros aspectos a nivel familiar que permite generar mejores condiciones para garantizar el ejercicio de derechos de los NNA.

10.3.5. SENDA PREVIENE.

10.3.5.1. ORIGEN Y MARCO LEGAL.

El Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes – **Conace** – comienza en el año 1990 a impulsar políticas públicas específicas para el tema del consumo y tráfico de drogas. En este contexto nace el programa “**Conace: previene en tu comuna**”, que buscaba establecer descentralizadamente en el nivel comunal una extensión del **Conace** para abordar localmente los problemas de consumo y distribución de drogas y alcohol. Hoy en día, tras la

¹⁹ Con fecha 9 de febrero de 2011, se promulga ley 20.502 “CREA EL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA Y EL SERVICIO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y REHABILITACIÓN DEL CONSUMO DE DROGAS Y ALCOHOL, Y MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES”.

²⁰ Entrevista con Selva Careaga, Jefa Área de Prevención del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del consumo de Drogas y Alcohol, SENDA, 11 de marzo de 2015.

²¹ Las características genéricas del Senda Previene fueron tomadas a partir de la revisión exhaustiva de convenios de colaboración entre los municipios y Senda Previene en la Comunidad (Municipios).

promulgación de ley 20.502¹⁹, esta política se plasma en convenios de colaboración entre las municipalidades y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (Senda). En suma, lo que hoy en día se conoce como **Senda Previene** en las comunas, son convenios de colaboración que tiene como objetivo la articulación de la oferta programática preventiva y de rehabilitación que tiene **Senda** para el ámbito de educación, comunidad y trabajo. Estos convenios, tienen como antecedente directo el programa **“Conace: previene en tu comuna”**.

10.3.5.2. DESCRIPCIÓN GENERAL²⁰.

Senda Previene es una iniciativa que tiene la finalidad de articular la oferta programática de Senda en las comunas, tanto a nivel de prevención como tratamiento, en los colegios, comunidades y espacios laborales. Hoy en día tiene presencia en 220 comunas, pero tiene un alto grado de diversidad interna dependiendo, en gran medida, de la realidad administrativa y presupuestaria de cada comuna. De este modo, cada comuna tiene una oficina de **Senda Previene**, administrada localmente por uno o varios gestores Previene, que ejercen la función de administrar territorialmente y programáticamente el servicio.

Fin.

Disminuir el consumo de drogas lícitas e ilícitas de la población chilena.

Propósito²¹.

Desarrollar, articular y coordinar una política comunal de promoción, prevención, tratamiento y consumo de riesgo de alcohol y estupefacientes en el ámbito local.

Objetivos específicos:

1. Caracterizar las condiciones y expresiones del consumo de tráfico y estupefacientes y sustancias sicotrópicas, así como de la ingesta abusiva de alcohol, identificando los determinantes sociales que influyen en el fenómeno desde una perspectiva territorial comunal (diagnóstico comunal)
2. Implementar acciones de intervención y coordinación en materia de prevención, tratamiento, participación social y desarrollo institucional de acuerdo a la Estrategia Nacional de Drogas y Alcohol 2011-2014 y su aplicación en el nivel local, conforme a la “Planificación Comunal Anual”
3. Desarrollar alianzas o coaliciones con actores claves de la comuna (organizaciones comunales, otros órganos del estado, entre otros), con el fin de generar un trabajo en conjunto con la comunidad, asumiendo la corresponsabilidad social de ésta para enfrentar la problemática de drogas y alcohol en el nivel local.
4. Definir y monitorear indicadores de seguimiento y evaluación a la gestión de los equipos comunales en la relación a la política comunal.
5. Articular las diferentes ofertas sectoriales que contribuyan a la promoción y prevención del consumo problemático de drogas y alcohol.

10.3.5.3. MODELO PROGRAMÁTICO.

a) Ámbito escolar.

Programa Descubriendo el Gran Tesoro.

“Descubriendo el Gran Tesoro” es un programa de prevención universal en educación parvularia, dirigido a niños que cursan los tramos de medio mayor y primer y segundo nivel de transición (de 3 a 6 años). Se basa en el desarrollo por competencias ligadas a factores protectores, en los ámbitos de habilidades sociales y cognitivas. Se relaciona con el Currículum Nacional de Educación Inicial, al trabajar sobre una selección de núcleos y ejes de las bases curriculares oficiales. Las actividades abordan los núcleos de autonomía, identidad y convivencia de los párvulos. Para cada uno de estos núcleos, existe un cuento de motivación que plantea situaciones, problemáticas y aprendizajes asociados, que se desarrollan mediante tres experiencias de aprendizaje guiadas a través del Cuadernillo para Educadoras.

Programa Actitud o “Activa tu desarrollo”.

“Actitud (Activa tu Desarrollo)” es un conjunto de programas de prevención de alcohol y drogas, que **Senda** pone a disposición de los establecimientos educacionales con el fin de apoyar las acciones preventivas que se desarrollan en el contexto escolar y promover el desarrollo de competencias y habilidades protectoras, junto a la generación de una cultura preventiva en las comunidades escolares.

El material que entrega el programa a niños desde 1º Básico a 4º Medio representa una nueva generación en programas preventivos

escolares; pues están diseñados desde una perspectiva pedagógica que busca aprendizajes más claros y evaluables. Este programa apunta a involucrar a los estudiantes con sus entornos, para tomar decisiones que aporten a una vida saludable, tanto individual como colectiva; además de constituir una estrategia de prevención universal del consumo de drogas y alcohol en establecimientos educacionales; cuyo objetivo es desarrollar competencias preventivas en estudiantes, sus familias y profesionales de la educación.

Aulas del Bien Estar.

El proyecto “Aulas del Bien Estar” busca evitar o detectar en las escuelas públicas los problemas sociales y de salud que afectan a los niños y sus familias, a través de duplas psicosociales compuestas por un asistente social y un psicólogo. En las “Aulas del Bien Estar”, los estudiantes encontrarán todas las prestaciones relativas a la prevención y educación, con la entrega de herramientas concretas para enfrentar la vida en sociedad; respecto de consumo de drogas, embarazo adolescente; hábitos alimenticios y autoestima; entre otras problemáticas. Dichas problemáticas son determinantes sociales que se convierten en obstáculos fundamentales para el aprendizaje, impidiendo el buen rendimiento de los alumnos. En las “Aulas del Bien Estar” estará presente la dupla psicosocial, con profesionales de educación y salud encargados de llevar a cabo el proceso de atención integral de los estudiantes, descongestionando al docente de estas tareas y colaborando en la implementación de la tarea educativa.

Actuar a Tiempo.

El objetivo es aumentar los factores protectores entre los estudiantes, para así evitar el consumo de drogas, alcohol y tabaco y reducir los riesgos y daños asociados a su uso.

²² “Orientaciones para la Gestión”, SENDA, 2015.

“Actuar a Tiempo” consiste en la incorporación de una dupla de profesionales que desplieguen acciones preventivas desde el nivel institucional orientado al trabajo con la comunidad educativa (docentes, directivos, asistentes de la educación, padres madres y apoderados), y desde la mirada contextual y con los estudiantes y sus familias.

Durante 2015, Senda trabajará con 400 establecimiento educacionales y espera llegar a una cobertura de 100% en 2017.

b) **Ámbito comunitario.**

Actuar en comunidad.

Senda diseñó el programa “Actuar en comunidad”, pero le hizo el traspaso a la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública para su ejecución. Es un programa que abre la línea de trabajo comunitaria de **Senda**, que busca trabajar con niños, niñas, adolescentes y sus familias en la prevención del consumo de drogas y alcohol. Posee un fuerte énfasis en la construcción de redes de adultos responsables basadas en la confianza, el apoyo y la reciprocidad frente a la protección y promoción de la niñez y juventud.

c) **Ámbito laboral**

Programa de Pyme Preventiva MIPE.

El programa “Preventiva” tiene por objetivo desarrollar estrategias de prevención del consumo de drogas y alcohol en micro y pequeñas empresas, como parte de la gestión de recursos humanos y como una política de calidad de vida, de salud ocupacional y prevención

de riesgos. El programa contempla el trabajo en torno a los siguientes temas: el consumo de alcohol y drogas y su impacto en la productividad (accidentabilidad, atrasos, uso de licencias médicas, rotación de personal, etc.) y capacitaciones en torno a la normativa laboral sobre el tema del consumo de alcohol y drogas ilícitas en el trabajo; además de su impacto en la Cultura y Clima Organizacional. En suma, el tema de las drogas y alcohol es abordado como un tema de salud laboral, que afecta tanto la productividad de la organización, como también a la calidad de vida de los trabajadores y sus familias.

10.3.5.4. MODELO DE GESTIÓN LOCAL²².

La gestión del “Previene” se organiza de la siguiente manera: a nivel del Senda Nacional existe la División Programática (tratamiento, estudios, formación de capital humano) y la División Territorial. La división territorial está a cargo de la gestión de los Previene. Actualmente, Senda tiene representación en todas las regiones, con una oficina regional (compuesta por un equipo regional, integrado por director, equipo de prevención, tratamiento y comunicaciones) y presencia en 220 comunas. En el nivel regional se ubica el Gestor Territorial, que tiene la función de vincularse con los municipios en la implementación, seguimiento, evaluación y asesoramiento de los Previene.

En el nivel municipal se establece el Senda Previene, a través de la firma de un convenio entre el municipio y **Senda** a nivel nacional. Dependiendo de las variables que maneja Senda, se destina uno o varios profesionales encargados de la gestión programática y territorial, usualmente bajo el alero de la **Dideco**.

²³ Entrevista con Selva Careaga, Jefa Área de Prevención del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del consumo de Drogas y Alcohol, SENDA, 11 de marzo de 2015.

Los profesionales de Senda Previene municipal son dependientes de la municipalidad, los que coordinan una mesa de tratamiento y, en algunos casos, la mesa de prevención. Se dan articulaciones con las mesas de infancia, mesas de control y con la Subsecretaría de Prevención del delito.

Las interacciones entre el nivel local y el regional son las siguientes: la elaboración de convenios se da entre el nivel regional y el municipal, aunque la firma es a nivel nacional. Los “Informes Técnicos de Avance” los recibe el nivel regional. Por último, el nivel regional ingresa la información a los sistemas de gestión Sistra (Sistema de registro de Tratamiento) y Sispre (Sistema de registro de Prevención).

10.3.5.5. EVALUACIONES²³.

A raíz de la gran variedad de tipos de implementación del Senda Previene en las comunas, en donde puede haber uno o varios profesionales gestionando los programas de Senda y los programas propios de la comuna, se ha recomendado la estandarización de los Previene en base a ciertas estructuras comunes.

Además, se ha reconocido la necesidad de priorizar la focalización de los programas antes que su orientación universalista; ya que la evidencia muestra que en un contexto complejo, las estrategias focalizadas tienden a tener un efecto mayor cuando se apunta a sectores particularmente vulnerables.

Usando el enfoque de determinantes sociales del consumo, se recomienda generar diagnósticos conjuntos con otras oficinas

municipales y programas vinculados a salud y educación. Se recomienda generar diagnósticos en conjunto, intersectoriales, para evitar la duplicación de diagnósticos.

10.3.6. LEY N°18.695, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES.

10.3.6.1. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL MUNICIPIO.

La Ley Orgánica Constitucional (LOC) de Municipalidades establece, en su artículo 4, una serie de ámbitos que son objeto de la actividad municipal. Así, las municipalidades podrán desarrollar, de forma directa o en conjunto con otros órganos de la administración del Estado, funciones relacionadas con:

- a. La educación y la cultura.
- b. La salud pública y la protección del medio ambiente.
- c. La asistencia social y jurídica.
- d. La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo.
- e. El turismo, el deporte y la recreación.
- f. La urbanización y la vialidad urbana y rural.
- g. La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias.

²⁴ Respecto de esto, la municipalidad tiene por función “elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo (PLADECO) cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales” (art. 3).

- h. El transporte y tránsito públicos.
- i. La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes.
- j. El apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 101 de la Constitución Política.
- k. La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- l. El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

Debe notarse que entre las funciones listadas no se hace ninguna relación, de forma explícita, con la infancia. Respecto de esto, a lo largo de todo el texto, la LOC de Municipalidades no identifica a la infancia y adolescencia como grupos sociales a ser tratados por los municipios.

Además de las funciones, la ley establece las atribuciones esenciales de los municipios, consignadas en el artículo 5. Algunas de éstas (las más relevantes para efectos del presente informe) son:

- Ejecutar el **Pladeco** y los programas necesarios para su cumplimiento²⁴.
- Establecer derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen.
- Otorgar subvenciones y aportes para fines específicos a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de sus funciones.
- Constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura.

- Establecer, en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana.

10.3.6.2. ORGANIZACIÓN INTERNA.

Es importante hacer una exposición general de la estructura interna del municipio a partir de ley. Esto permitirá contar información básica para vislumbrar eventuales disposiciones que afecten el lugar de instalación, dentro del municipio, de un modelo de gestión descentralizada de infancia. De acuerdo con el artículo 15: las municipalidades dispondrán de:

- Una Secretaría Municipal.
- Una Secretaría Comunal de Planificación.
- Otras unidades encargadas del cumplimiento de funciones de prestación de servicios y de administración interna, relacionadas con:
 - El desarrollo comunitario.
 - Obras municipales.
 - Aseo y ornato.
 - Tránsito y transporte públicos.
 - Administración y finanzas.
 - Asesoría jurídica y control.

Estas “otras unidades” sólo podrán recibir la denominación de Dirección, Departamento, Sección u Oficina. El artículo 16 señala que la organización interna deberá considerar, a lo menos,

además de las mencionadas Secretaría Municipal y Secretaría Comunal de Planificación, las siguientes unidades:

- Unidad de Desarrollo Comunitario (**Dideco**)
- Unidad de Administración y Finanzas
- Unidad de Control.

10.3.6.3. DIDECO.

La Unidad de Desarrollo Comunitario, mencionada en el artículo 16, cuyo nombre ha devenido en **Dideco** (“Dirección de Desarrollo Comunitario”), es de particular interés para efectos del Estudio de “Modelización de Sistemas Locales de Infancia y Factibilidad de Modelos de Gestión Descentralizada de la Política Nacional de Protección a la Infancia y Adolescencia”, por cuanto esta dirección es eventualmente aquella en la cual se podría alojar una oficina de infancia que gestione y coordine las acciones municipales dedicadas a este segmento de la población.

De acuerdo al artículo 22, la **Dideco** tiene por funciones:

- a. Asesorar al alcalde y, también, al concejo en la promoción del desarrollo comunitario.
- b. Prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias; fomentar su desarrollo y legalización; y promover su efectiva participación en el municipio.
- c. Proponer y ejecutar, dentro de su ámbito y cuando corresponda, medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con salud pública; protección del medio ambiente; educación y cultura; capacitación laboral; deporte y recreación; promoción del empleo; fomento productivo local y turismo.

10.3.6.4. PLADECO.

El **Pladeco**, de acuerdo a la definición del artículo 7 es el “instrumento rector del desarrollo en la comuna”. Contempla “las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural”. Tiene una duración mínima de 4 años de vigencia y una duración máxima no consignada en la ley. Estos planes pueden, entonces, trascender el mandato de un alcalde o bien, ser modificados en la mitad de un período alcaldicio.

El alcalde, los concejales y la Secretaría Comunal de Planificación, deben considerar, en la elaboración y ejecución del plan comunal de desarrollo, la participación ciudadana y la coordinación con los demás servicios públicos que operen en el ámbito comunal.

La incorporación en un municipio de un modelo de gestión descentralizada de infancia debe estar considerada en el **Pladeco**. Atendiendo a los tiempos requeridos para su actualización, no es posible que este modelo de gestión, una vez elegido por la autoridad correspondiente, sea automáticamente incorporado en el quehacer municipal, sino que deben incorporarse en la actualización del **Pladeco** más próxima, cuya fecha es, de acuerdo a la LOC de Municipios, indeterminada.

10.3.6.5. RELACIÓN MUNICIPIO - NIVEL CENTRAL Y REGIONAL.

En otro aspecto, es importante tener en cuenta las disposiciones legales que regulan la relación entre el municipio y los niveles

regional y central. De acuerdo al artículo 9 de la ley, “Las municipalidades deberán actuar (...) dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad”. La responsabilidad de velar por el cumplimiento de esta disposición recae en el intendente de la respectiva región, al cual, entonces, le cabe un rol fiscalizador respecto de las políticas emanadas del Nivel Central que afecten el quehacer de cada municipio. Por otra parte, el artículo 10 señala que:

La coordinación entre las municipalidades y entre éstas y los servicios públicos que actúen en sus respectivos territorios, se efectuará mediante acuerdos directos entre estos organismos. A falta de acuerdo, el gobernador provincial que corresponda dispondrá las medidas necesarias para la coordinación requerida, a solicitud de cualquiera de los alcaldes interesados.

Este artículo reafirma la responsabilidad mediadora que le corresponde a los estamentos intermedios respecto de los municipios pertenecientes al territorio de su competencia.

10.3.6.6. RELACIONES ENTRE MUNICIPIOS.

En vista de eventuales modelos de gestión descentralizada que determinen o permitan la acción coordinada entre dos o más municipios, para compartir y realizar una gestión conjunta de un determinado servicio relacionado con el ámbito de la infancia y juventud, conviene detenerse en las determinaciones de la LOC de Municipalidades que puedan afectar el modo en que se relacionan distintos municipios.

En este aspecto, el artículo 17 señala que las municipalidades cuyas comunas tengan menos de cien mil habitantes podrán refundir, en una unidad compartida, dos o más funciones genéricas. Ahora bien, esta facultad no podrá ejercerse respecto de las unidades mínimas señaladas anteriormente (dentro de las cuales se encuentra la **Dideco**). Es decir, los municipios no podrán compartir aquellas unidades de las cuales, por ley, se establece que cada municipio debe poseer.

Sobre las asociaciones de municipalidades.

También respecto de las relaciones entre municipios, pero en este caso específicamente sobre las asociaciones de municipalidades, la ley señala que las municipalidades “podrán asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios” (artículo 5). El artículo 137 ofrece una profundización de esta acción de asociación:

Dos o más municipalidades, pertenezcan o no a una misma provincia o región, podrán constituir asociaciones municipales, para los efectos de facilitar la solución de problemas que les sean comunes, o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, pudiendo dichas asociaciones gozar de personalidad jurídica de derecho privado.

El mismo artículo 137 lista los eventuales objetos que las asociaciones de municipios podrán tener:

- a. La atención de servicios comunes.
- b. La ejecución de obras de desarrollo local.
- c. El fortalecimiento de los instrumentos de gestión.
- d. La realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, al turismo, a la salud o a otros fines que les sean propios.

- e. La capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal, como también de alcaldes y concejales.
- f. La coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.

Este listado de objetivos, para los cuales se puede efectuar una asociación entre municipalidades, parece ser bastante amplio; en especial atendiendo a las letras a) y d) de la lista del artículo 137. Por lo tanto, no se aprecia un eventual conflicto en la asociación de dos o más municipalidades para gestionar un sistema orientado a garantizar derechos de la infancia. Por cierto, esto no puede concretarse por medio de una asociación que implique que los municipios compartan una de las unidades señaladas en el artículo 1.

Respecto de los convenios necesarios para establecer la asociación, el artículo 138 señala que éstos deben contemplar, entre otros aspectos, los siguientes:

- a. La especificación de las obligaciones que asuman los respectivos asociados.
- b. Los aportes financieros y demás recursos materiales que cada municipio proporcionará para dar cumplimiento a las tareas concertadas.
- c. El personal que se dispondrá al efecto.
- d. El municipio que tendrá a su cargo la administración y dirección de los servicios que se presten u obras que se ejecuten.

10.3.6.7. CORPORACIONES MUNICIPALES.

Es importante también referirse a la figura de las corporaciones municipales, porque también constituyen un espacio donde eventualmente podría alojarse un modelo de gestión descentralizada para temas de infancia. El artículo 129 de la ley señala que:

Una o más municipalidades podrán constituir o participar en corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte, o el fomento de obras de desarrollo comunal y productivo.

Resulta particularmente relevante detenerse en los ámbitos consignados por ley a los cuales se puede dedicar una corporación municipal, señalados al final del artículo 129.

A partir del año 1988 (al ser promulgada la ley N°18.695, en marzo de ese año), se dispuso que los ámbitos de acción de las corporaciones serían justamente el arte, la cultura y el deporte; lo cual explica la disonancia que podría generar el hecho de que son muchas las corporaciones municipales dedicadas a educación y salud (la explicación es que fueron creadas con anterioridad a 1988). El artículo 131 viene a enfatizar el punto: "Asimismo, entre los fines artísticos y culturales que se proponga la entidad, en ningún caso se comprenderán la administración y la operación de establecimientos educacionales o de atención de menores."

En vistas de lo anterior deben tenerse en cuenta las serias complejidades normativas para la instalación en una corporación de la responsabilidad de gestionar las políticas de infancia dentro

del territorio comunal. De acuerdo al artículo 136, le corresponde a la Contraloría General de la República fiscalizar a las Corporaciones Municipales; de manera que este organismo tiene la última palabra en este aspecto. Una consideración que podría tener la Contraloría es que las Corporaciones Municipales cumplen una multiplicidad de objetivos; es decir, tienen un “giro amplio”, lo que les permitiría desarrollar acciones en ámbitos diversos dentro de lo que la ley les permite (incluidas acciones de administración y coordinación de planes y programas que son ejecutados por otros entes diversos). Esta problemática y la alternativa para solventarla merecen, sin embargo, una profundización, la que se llevará a cabo en posteriores informes y reuniones de trabajo con la contraparte y con los expertos asociados a la realización del estudio.

10.4. BIBLIOGRAFÍA.

1. Alcalá Consultores (2009): Análisis cualitativo y cuantitativo de las Redes Comunes Chile Crece Contigo. Disponible en: <http://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2013/07/5-Informe-ejecutivo-Analisis-cualitativo-y-cuantitativo-redes-comunes-Chile-Crece-Contigo.pdf>
2. Bedegral, P., Torres, A., Instituto de Políticas Públicas. Facultad de Economía y Empresa. Diego Portales. (2013). Chile Crece Contigo: El desafío de crear políticas públicas intersectoriales. Santiago: Autores. Disponible en: http://www.politicaspUBLICAS.udp.cl/media/publicaciones/archivos/376/Chile_Crece_Contigo_el_desafio_de_crear_politicaspUBLICAS_intersectoriales.pdf
3. Calvo, J. (2006): El enfoque territorial en las políticas públicas. Ponencia presentada al V Congreso Nacional de Administración Pública de Guatemala. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN026054.pdf>
4. Consejo Nacional de la Infancia (2015): Caracterización del Trabajo Municipal en Infancia y actitud frente a los Derechos de los Niños, Niñas Y Adolescentes. Área de Estudios Consejo Nacional de la Infancia.
5. Gobierno de Chile (2014): Decreto 21 Crea Consejo Nacional de la Infancia. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Última modificación: 25 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.leychile.cl/N?i=1061265&f=2014-08-25&p>
6. Gobierno de Chile, Chile Crece Contigo. (2012). Asesorías para el Desarrollo. “Evaluación de Impacto del Sistema de Protección Integral a la Infancia”. Santiago: Autores.
7. Gobierno de Chile, Servicio Nacional de Menores. (2013). Bases técnicas. Línea de Acción. Oficinas de Protección de Derechos del niño, niña y adolescente. 2012-2015. Santiago: Autores. Recuperado en marzo de 2015 desde: http://www.sename.cl/wsename/licitaciones/p1_16-01-2013/Bases_tecnicas.pdf
8. Cunill y otros (2013): La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales: lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile. En Revista Latinoamericana Polis, N° 36.
9. Dirección de Presupuestos. (2010). “Minuta Ejecutiva, Evaluación de Programas Nuevos: Subsistema de Protección

- Integral a la Infancia Chile Crece Contigo". Ministerio de Hacienda.
10. Eslava, J. y Puente, C. (s/f): Análisis de las políticas públicas: una aproximación desde la teoría de los sistemas sociales. Documento de trabajo Centro de Proyectos para el Desarrollo Universidad Javeriana de Bogotá. Disponible en: <http://www.javeriana.edu.co/cendex/pdf/DT%20003-03.pdf>
 11. Galerna Consultores. (2012). "Estudio de Seguimiento de Casos de Usuarías del Sistema Chile Crece Contigo". Ministerio de Desarrollo Social.
 12. Gobierno de Chile (2001): Política Nacional y Plan de Acción Integrado a Favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-2010.
 13. Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Última modificación: 29 de octubre de 2014.
 14. Ley N° 19. 949 Establece un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza denominado "Chile Solidario". Última modificación: 17 de mayo de 2012.
 15. Ley N° 20.379 Crea el sistema intersectorial de protección social e institucionaliza el subsistema de protección integral a la infancia "Chile Crece Contigo". Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Última modificación: versión única del 12 de septiembre de 2009.
 16. Ley N° 20.032 Establece sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores de Sename, y su régimen de subvención. Última modificación: versión única del 25 de julio de 2005.
 17. Ley 20.502 Crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional Para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, y Modifica Diversos Cuerpos Legales. Última versión 31 de diciembre de 2014.
 18. Matus, T. y otros (2007): La Reforma Municipal en la Mira. Identificando los municipios prioritarios en la Región Metropolitana: Complejidad comunal versus condiciones para la calidad de la gestión municipal. Expansiva - Escuela de Trabajo Social de la Pontificia Universidad Católica.
 19. Morlachetti, A. (2013): Comprehensive national child protection systems. Legal basis and current practice in Latin America and the Caribbean. CEPAL, Santiago, Chile.
 20. Oyarzún, A. y otros (2008): ¿Enfoque de derechos o enfoque de necesidades? Co-Edición SENAME - Ediciones CIDPA. Santiago, Chile.
 21. Oyarzún, A. y otros (2009): Sistemas locales de protección de derechos de infancia y adolescencia: tensiones y perspectivas. Revista El Observador- SENAME, N° 3, enero de 2009.
 22. Saracostti, M. y Figueroa, J. (2012): Sistematizando Buenas Prácticas: estudio en 6 OPD de la región Metropolitana, Servicio Nacional de Menores.
 23. Silva, R. y otros (2011): Evaluando el nivel de implementación de las políticas de infancia y adolescencia en las regiones Metropolitana y de Valparaíso: una mirada a la calidad desde la complejidad municipal. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales. Año II, N° 4.



INFORME FINAL DEL ESTUDIO

“Modelización de sistemas locales de infancia y factibilidad del modelo de gestión local del Sistema Integral de Garantías de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes”, el que fue adjudicado mediante licitación pública - ID 617-22-LE14- a FOCUS, Estudios y Consultorías, mediante Resolución Exenta N°1193 del 12 de marzo 2015.