



División de Ciencias Sociales y Humanidades
Departamento de Política y Cultura
Posgrado en Políticas Públicas

BARRERAS A LA COLABORACIÓN PARA LA
PROTECCIÓN LOCAL A LA INFANCIA

*El caso de las oficinas de protección de derechos de niños, niñas y
adolescentes en Chile*

Tesis para optar al grado de Maestría en Políticas Públicas

Por

VALERIA ALEJANDRA ILLANES AEDO

Directora de tesis

ESTHELA SOTELO NUÑEZ

Ciudad de México, 2019

Quisiera agradecer la asesoría realizada por la profesora Nuria Cunill-Grau.

A mi familia y amigos/as José Rolando, Carmen, Claudia, Rolando, Ignacio, Marcela y Francisco, por su apoyo y refuerzo continuo a lo largo del proceso.

Solo destacar mi admiración por quienes trabajan diariamente por la infancia, y lo han convertido en su “don” de vida.

Índice

Introducción	6
La vulneración de derechos de infancia y el desafío de la colaboración en los contextos locales 9	
Capítulo I. Antecedentes de las políticas públicas de infancia en Chile	15
1.1. Desde un modelo tutelar a un modelo de protección integral de derechos.....	15
1.2. Modelo de atención para la protección a la infancia en Chile	20
Capítulo II. Colaboración en el marco de la protección a la infancia	23
2.1. Hacia una conceptualización de la colaboración como proceso.....	23
2.1.1. Colaboración como proceso subdividido en tres etapas	23
2.1.2. Colaboración en el marco de las políticas públicas de infancia orientadas a la integralidad e intersectorialidad.....	30
2.2. La colaboración como un proceso complejo de implementación.....	33
2.2.1. La implementación de la colaboración requiere lógicas institucionales y de gestión de políticas con enfoque de derechos.....	33
2.2.2. Emergencia de potenciales resistencias a la colaboración interinstitucional	42
Capítulo III. Presentación del caso de estudio y abordaje metodológico	48
3.1. Emergencia y funcionamiento del modelo OPD	48
3.2. Abordaje metodológico.....	55
Capítulo IV. Resultados: barreras a la gestión de la colaboración para la protección a la infancia	61
4.1. Barreras político-culturales a la gestión de la colaboración	61
4.1.1. Incentivos directivos y organizacionales	61
4.2. Barreras operativas a la gestión de la colaboración.....	67
4.2.1. Responsabilidades y decisiones.....	67
4.2.2. Información compartida	74
4.3. Barreras territoriales	77
4.3.1. Instancias de reunión para la colaboración (trabajo en redes).....	77
4.4. Análisis de las barreras a la gestión de la colaboración.....	81
Conclusiones y recomendaciones	86
Anexos.....	93
Anexo 1. Trabajo de recolección de datos: fragmentos de entrevistas e información de los casos de estudio	93
Anexo 2. Avances legales en protección a la infancia	125
Anexo 3. Oferta de protección a la infancia	126
Anexo 4. Información estadística de la situación de la infancia y adolescencia en Chile	127
Anexo 5. Recomendaciones realizadas a Chile, en materia de infancia.....	129
Bibliografía	131

Siglas y acrónimos

BID:	Banco Interamericano de Desarrollo Social
CDN:	Convención de los Derechos del Niño
CREAD:	Centros Residenciales Especializados de Administración Directa
DAM:	Diagnóstico Ambulatorio
DAS:	Dirección de Administración en Salud
DAEM:	Dirección de Administración de Educación Municipal
DIDECO:	Dirección de Desarrollo Comunitario
INTEGRA:	Red de sala cunas y jardines infantiles
INDH:	Instituto Nacional de Derechos Humanos
FAE:	Programa de familia de acogida especializada
FAS:	Programa de familia de acogida simple
JUNJI:	Junta Nacional de jardines infantiles
NNA:	Niños, Niñas y Adolescentes
OPD:	Oficina de Protección de Derechos de Infancia
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
PLADECO:	Plan Desarrollo Comunal
PAD:	Programa de protección ambulatoria con discapacidad grave o profunda
PAS:	Programa especializado en agresión sexual
PEC:	Programa especializado en niños, niñas y adolescentes en situación de calle
PEE:	Programa especializado en explotación sexual comercial infantil y adolescente
PIB:	Programa de intervención breve para la prevención focalizada
PIE:	Programa de intervención integral especializada
PIF:	Programa de intervención preventiva familiar
PPC:	Programa de prevención comunitaria
PRF:	Programa de fortalecimiento familiar
PRJ:	Programa de representación jurídica para niños, niñas y adolescentes víctimas de delito
PRM:	Programa de protección especializado en maltrato y abuso sexual infantil
PPF:	Programa De Prevención Focalizada (PPF)
SENAME:	Servicio Nacional de Menores(DL N° 2.465/1979)
SERNAMEG:	Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género,
SENDA- Previene:	Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol
RELAF	Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar
VIF:	Violencia intrafamiliar
UNICEF:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Índice de tablas, esquemas y gráficas

Tabla 1.	Diferencias principales entre el modelo tutelar o de situación irregular y el modelo de protección integral de derechos
Tabla 2.	Perspectiva de necesidades v/s perspectiva de derechos
Tabla 3.	Programas y actores locales según nivel de complejidad. Año 2016
Tabla 4.	Funciones y objetivos de las OPD, en razón de los componentes del modelo de intervención
Tabla 5.	Caracterización de las comunas entrevistadas
Tabla 6.	Avances legales en protección a la infancia
Tabla 7.	Nº de programas de la oferta de protección distribuidos a nivel regional, por línea de acción. Año 2018.
Tabla 8.	Información estadística de la situación de la infancia y adolescencia en Chile
Tabla 9.	Análisis de victimizaciones en centros residenciales de protección de la red SENAME
Tabla 10.	Recomendación realizadas a Chile por el Comité de Derechos del niño, años 1994, 2002, 2007,2015. Aspectos Generales y cumplimiento de principios
Tabla 11.	Desafíos señalados por UNICEF, para la agenda de infancia 2018-2021
Esquema 1.	Oferta de protección a la infancia en Chile
Esquema 2.	Formas de ingreso de los NNA a las OPD y al sistema de protección
Esquema 3.	Áreas de intervención o componentes de las OPD
Esquema 4.	Modelo analítico de las barreras a la colaboración entre las OPD y los actores institucionales
Esquema 5.	Esquema analítico
Cuadro resumen 1.	Colaboración como proceso
Cuadro resumen 2.	Factores que dificultan la colaboración
Cuadro resumen 3.	Marco analítico para el estudio de resistencias a la colaboración interinstitucional
Cuadro resumen 4.	Marco analítico para el estudio de las barreras a la gestión de la colaboración
Cuadro resumen 5.	Barreras a la gestión de la colaboración según variables, atributos e indicadores

Introducción

Dado que los problemas sociales han cambiado su configuración, se complejiza la capacidad requerida de los gobiernos para abordarlos. Por un lado, existe una demanda creciente por que los problemas sean tratados con una perspectiva multidimensional; por otro, los sistemas de gobernanza exigen la incorporación de una amplia gama de actores, que intervienen desde el diseño hasta la evaluación de las políticas públicas. En ese sentido Scharpf (1997) menciona que las políticas públicas no las produce un actor unitario con control sobre todos los recursos requeridos para el accionar gubernamental. Más bien, son resultado de la interacción estratégica de muchos actores, con sus propias comprensiones de la naturaleza del problema, con intereses individuales e institucionales, preferencias normativas, capacidades y recursos.

Con base en los procesos identificados en el párrafo anterior, esta investigación asume como supuesto de partida que ante situaciones como la vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA), una sola agencia o actor es incapaz de proveer todos los servicios necesarios para asegurar la prevención, reparación y restitución de los derechos vulnerados. A partir de este supuesto, la protección a la infancia se asume como un asunto sistémico, cuyo campo de aplicación se define por los principios establecidos en la Convención de los Derechos del Niño (CDN). Los sistemas de protección involucran actores tanto públicos como privados, por lo que pueden abarcar tanto la participación de las familias, como de los prestadores de servicios y actores de la sociedad civil. Lo que Winkworth & White (2010) identifican como los niveles de la "pirámide de prevención".

A modo de ejemplo, un estudio realizado por Morrison (1996) sobre la protección a la infancia frente al abuso y maltrato en Reino Unido, en sus resultados recalca la necesidad de elaborar estructuras colaborativas que funcionen en dos franjas interdependientes: asociación con las familias y colaboración interinstitucional. Como una forma de redirigir los escasos recursos a un enfoque preventivo y reducir la intervención legal en casos de protección infantil. Así también en Australia, Winkworth & White (2010; 2011) tuvieron un hallazgo relevante, en un proyecto que buscaba aumentar los niveles de colaboración entre el Estado y los proveedores de servicios familiares del gobierno, concluyeron que los niveles de

colaboración deben alinearse con la vulnerabilidad de los niños y sus familias: cuanto mayor es el nivel de riesgo para los niños, mayor es el nivel de colaboración necesario dentro y entre los sistemas para mantenerlos seguros. La experiencia tanto en el Reino Unido como en Australia nos muestra que, para alcanzar un trabajo integral, se requiere tener dos pilares fortalecidos: una relación virtuosa con las familias y lazos colaborativos entre las instituciones. A ambos pilares se agrega la relevancia de que los procesos de asociación y colaboración estén orientados a los usuarios, aspecto que destacan autores como: Winkworth & White (2010); McDonald y Rosier (2011); Corbett & Noyes (2008) y Horwath y Morrison (2007), entre otros.

Como se observa, la idea de colaboración interinstitucional eficiente se ha vuelto un aspecto central en la hipótesis de acción pública para resolver la vulneración de los derechos de la infancia. Lo que se propone en esta tesis es que, si bien *el diseño* de las políticas de protección a la infancia en diferentes países ha tendido a incorporar la colaboración como estrategia de aplicación, *en la práctica* se sigue observando una respuesta desarticulada por parte de los actores, públicos y privados, involucrados en el sistema de protección de derechos.

A partir de la revisión del caso chileno, esta investigación busca identificar cuáles y dónde se ubican las limitantes a los modelos colaborativos de protección a la infancia. El caso es pertinente considerando que, a pesar del impulso que se ha dado al modelo colaborativo en los últimos años, la situación de vulneración de derechos en Chile es persistente, y los datos no han presentado cifras alentadoras en los resultados para los NNA¹.

La hipótesis que guía este trabajo es que la persistencia de respuestas desarticuladas a la infancia vulnerada en sus derechos, obedece a que la colaboración interinstitucional se ve obstaculizada en el momento de su implementación a nivel local. Las barreras se deben principalmente, a la ausencia de un modelo de *gestión de la colaboración* (rutinas y procedimientos para la interacción con otras instituciones) acorde a los contextos sectoriales y jerárquicos donde se insertan estos dispositivos. Así también, la presencia de visiones e intereses diferentes sobre la protección a la infancia, que más allá de transitar a la

¹ Para profundizar, se recomienda revisar en anexos: “Información estadística de la situación de la infancia y adolescencia en Chile”.

implementación de un enfoque de derechos y desarrollo de la corresponsabilidad a nivel local, refuerzan la perspectiva tutelar y judicializada.

El análisis que se expone en las próximas páginas, se focaliza *en los contextos locales* de la política de protección a la infancia en Chile; específicamente en las *Oficinas de Protección de Derechos de infancia* (OPD), en tanto instancias de atención ambulatoria y preventiva, cuyos propósitos persiguen la adecuación a los principios suscritos en la CDN, la articulación de la oferta de protección a nivel local, la introducción de cambios en la gestión de políticas mediante el incentivo del trabajo en red, y la generación de las condiciones que viabilicen el cambio de paradigma en la atención a la infancia vulnerada en sus derechos. En el marco de dichas acciones, es posible que las OPD se enfrenten a *barreras en su gestión*, específicamente en lo que concierne a las *acciones colaborativas* que deben establecer para propender a una respuesta integral e intersectorial, en contextos de gestión desarticulados con lógicas predominantemente jerárquicas y sectoriales. Para establecer la existencia de estas barreras, se recurre a un marco analítico que permite caracterizar los elementos que cuando están ausentes o débiles, se convierten en barreras a la gestión colaborativa.

El propósito principal de este estudio es responder a la pregunta ¿en qué consisten las barreras a la gestión de la colaboración percibidas por las OPD en su relación con los actores del territorio, y de qué manera dichas restricciones afectan la implementación del modelo de intervención de las OPD para la protección a la infancia a nivel local? En otras palabras es indagar qué rasgos de la acción conjunta no se posibilitan en las condiciones institucionales vigentes (en términos de normas, rutinas y perspectivas culturales), y como consecuencia durante su implementación se convierten en barreras a la gestión de la colaboración. Los resultados del análisis contribuirán a valorar la gestión de las OPD, identificando los desafíos que se vislumbran para generar un modelo de colaboración efectiva, en contextos con lógicas de operación focalizadas en la entrega de servicios más que en la transformación social.

En el diseño de la investigación, se optó por un estudio de caso en OPDs de la zona norte, centro y Sur de Chile, para cubrir de manera más acabada la percepción de las barreras a la colaboración para la protección a la infancia en los contextos locales. Con base en un instrumento de carácter exploratorio, aplicado a catorce coordinadores/as en seis regiones del país.

En este documento es posible encontrar un esfuerzo académico que por un lado busca resaltar el discurso de los actores locales, específicamente de las OPD, y por otro lado sustentar empíricamente la importancia de la colaboración como motor en la generación de políticas públicas integrales e intersectoriales. Abonando al incremento del conocimiento empírico sobre los problemas que surgen cuando una organización se vincula con actores, con modelos de gestión y paradigmas de pensamiento diversos.

La tesis se organiza en cuatro capítulos, abordando los aspectos considerados relevantes para dar respuesta a nuestra pregunta de investigación. En el primer capítulo se exponen los antecedentes de las políticas de infancia en Chile. En el segundo capítulo, presentamos la complejidad teórica y operativa del concepto de colaboración, bajo el prisma de las políticas públicas para la protección integral e intersectorial a la infancia. En el tercer capítulo se presenta el estudio de caso: Oficinas de Protección de Derechos de infancia y el abordaje metodológico. Por último, en el cuarto capítulo se presentan los resultados del estudio, con base en el discurso de los entrevistados. En lo que sigue, se describe la situación problemática y el problema público del que parte esta tesis.

La vulneración de derechos de infancia y el desafío de la colaboración en los contextos locales

La situación de vulnerabilidad de la infancia en Chile ha despertado un creciente interés público, y se ha visto acompañada por una multiplicidad de diagnósticos realizados por: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización de las Naciones Unidas (ONU), Cámara de Diputados de Chile, Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) entre otros. Los resultados han dado espacio a una serie de observaciones y recomendaciones² que apuntan al: a) cuestionamiento de lo que se conoce como “*institucionalización de la infancia*”³ entendida como las largas permanencias de los NNA

² Revisar en Anexos las recomendaciones realizadas por UNICEF y el Comité de Derechos del Niño (años 1994, 2002, 2007, 2015).

³ El Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH, 2018) realizó un análisis de los centros residenciales de protección de la red SENAME (Servicio Nacional de Menores) y encontró que casi 50% de los NNA entrevistados denunciaron algún tipo de vulneración durante sus permanencias. Consultar informe en: <https://www.indh.cl/destacados-2/informe-anual-2018/>.

en el sistema de protección, sin reparar ni restituir los derechos vulnerados por los cuales fueron ingresados; b) deficiencias en el marco legal para la protección a la infancia no acorde a la Convención de los Derechos del Niño (CDN); y c) ausencia de coordinación intersectorial. En respuesta tanto a la institucionalización como con la crisis institucional, la estrategia estatal ha sido desincentivar la intervención en residencias. Lo cual va en concordancia con las recomendaciones realizadas por el comité de los derechos del niño de UNICEF (2011). Que consisten en promover la reducción de los niveles de internación, modificar la Ley de Menores N° 16.618/1967 para lograr una Ley de Protección Integral de Derechos para NNA, y crear una institución autónoma de protección de los derechos de la infancia. Así también, según la SPD (2017) las cifras de violencia, maltrato y vulneración de la infancia en sus múltiples manifestaciones, plantean un desafío al diseño e implementación de políticas públicas que prioricen la intervención temprana y la prevención primaria de carácter integral e intersectorial a nivel local.

Siguiendo la trazabilidad de los diagnósticos más reveladores de la situación de la infancia en Chile, comienzan en 2013 con la publicación del “Informe Jeldres” elaborado fruto de un acuerdo de colaboración entre el Poder Judicial y la UNICEF, ahí se relatan graves vulneraciones a los derechos de niños y adolescentes en residencias del Estado. Dado el contenido del informe judicial, se abren dos comisiones investigadoras de la Cámara de diputados, en el año 2014 y 2016, las cuales no solo confirman los datos del informe sino que también evalúan las responsabilidades involucradas. Seguidamente, tanto en el año 2016 como en el 2018, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) genera dos informes de diagnóstico que reafirman los datos ya conocidos. Recientemente en enero de 2018, el Congreso de Chile llama a pronunciarse a la ONU, y en respuesta abren una investigación para fiscalizar en terreno once recintos del Servicio Nacional de Menores (SENAME⁴). Los resultados de la Comisión de las Naciones Unidas sostienen que Chile ha incurrido en una violación sistemática de los derechos del niño, agregando a todos los diagnósticos realizados previamente el adjetivo de “sistemático”.

⁴ Institución estatal responsable de la política pública de infancia y adolescencia en Chile, en las áreas de adopción, infractores de ley y protección. Esta última, es la que convoca a esta tesis.

A la hora de dimensionar cuantitativamente la situación de la infancia⁵ a nivel macro las cifras muestran a Chile como el segundo país de la región con la tasa de mortalidad infantil más baja, tiene una alta tasa de cobertura escolar en enseñanza primaria, cuenta con la menor tasa de pobreza infantil por ingresos y tiene el PIB per cápita más alto de la región. Sin embargo, aún existe un grupo considerable de niños que no acceden a las oportunidades de este progreso. En cuanto a calidad de la educación, uno de cada cuatro adolescentes no comprende lo que lee ni resuelve operaciones matemáticas básicas. Respecto a la salud, dos de cada cinco niños presentan problemas de salud mental, y en relación al nivel de vida, uno de cada cinco vive en situación de pobreza y uno de cada cuatro declara haber sufrido violencia física grave por parte de su madre y/o padre (UNICEF, 2016). Lo antes dicho denota la vulnerabilidad de la infancia, donde la violencia y maltrato son manifestaciones de un problema frente al cual el Estado debe tener una respuesta temprana y efectiva.

Abonando a las cifras de caracterización de la situación de la infancia en Chile, la Subsecretaría de Prevención del Delito (SPD, 2017)⁶, elaboró la primera encuesta nacional de polivictimización de NNA en el país, que se entiende como la exposición de niños, niñas y adolescentes (NNA) a distintos tipos de violencia en su entorno familiar, escolar y en su comunidad de residencia. De una muestra de 20 mil NNA entre 12 y 17 años de todo el país, una polivíctima ha sufrido en promedio 14 distintos tipos de victimizaciones a lo largo de su vida, lo que corresponde el 10 % del total de la muestra y la prevalencia ha sido de 9 victimizaciones en el último año. El 65% de la muestra ha estado expuesto a violencia en su comunidad, un 46% ha sido víctima de un delito común como ataque físico y el 34% de maltrato por parte de sus padres o cuidadores.

Por un lado, lo señalado hasta aquí cuestiona las residencias o recintos del Estado para proteger, reparar y restaurar los derechos vulnerados de NNA. Debido a efectos adversos como la *institucionalización* de la infancia, que agudizan y complejizan las vulneraciones que motivaron el ingreso de NNA al sistema de protección. Junto con ello, se evidencia la multidimensionalidad de la vulneración de los derechos, que permea todos los espacios

⁵ En los anexos se presenta una descripción estadística de la infancia en Chile, en diferentes áreas: situación socioeconómica y familiar, educación, salud, violencia y maltrato, porcentaje de niños atendidos en la oferta de protección de Sename, entre otros.

⁶ Revisar resultados en enlace institucional: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/>

sociales: familia, comunidad, escuela, etc. Por otro lado, la divulgación pública de las cifras mencionadas han dado espacio a un escenario sociopolítico de cuestionamiento de los pilares que conforman las políticas de infancia en Chile, desencadenando una crisis institucional, acentuada con eventos de connotación pública⁷, que han inclinado la mirada hacia la infancia tanto desde la ciudadanía como desde organismos nacionales e internacionales.

Sumado a lo mencionado, durante el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) se crea el Consejo Nacional de la Infancia, que asesora a la presidencia en la reforma a las Políticas de Infancia, el cual elabora un diagnóstico de falencias y entrega propuestas de cambio. En el análisis del consejo destaca: “existe una descoordinación sectorial y territorial, no presentando interrelaciones efectivas entre salud, educación, vivienda y otros sectores y programas dirigidos a este grupo social”. Ante lo cual, el Consejo propone, que es necesario superar la sectorialidad y dispersión territorial, ya que la suma de las políticas locales y sectoriales, no aseguran garantías universales (Palacios, 2013:178). En la misma línea durante el segundo periodo de la presidenta Michelle Bachelet, el Consejo Nacional de la Infancia (2014) reafirma las inquietudes ya identificadas; y con el objetivo de definir los lineamientos de la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2015-2020, realiza un estudio de los procesos e instituciones instalados en el nivel local; para luego crear un modelo que articule este conjunto de elementos y los resignifique, añadiendo además los aspectos programáticos faltantes. En los resultados proponen un avance desde una gestión parcelada respecto de los problemas que afectan a esta población -la cual ha implicado serios riesgos de descoordinación, superposición y fragmentación en las respuestas que da el Estado- a una gestión integral e intersectorial. Integral, ya que contempla comprehensivamente las vulneraciones que afectan a los niños, niñas y adolescentes; e

⁷ Algunos de los hechos que han marcado la agenda de infancia son:

Caso de negligencia en el fallecimiento de Lissette Villa: 11 de abril de 2016 ante una crisis de salud, los protocolos del Centro Residencial Especializado de Administración Directa (CREAD) Galvarino no se activaron correctamente, teniendo como resultado la muerte de la niña. En: [http://ciperchile.cl/2017/06/23/Caso Fallecimientos](http://ciperchile.cl/2017/06/23/Caso_Fallecimientos): 3 de octubre de 2016, se reconoce por parte del Estado de Chile, la muerte de 1.313 personas (menores de edad) en un periodo de 11 años. En: <http://www.radiovillafrancia.cl/>. Según INDH (2017) describe que de los 1313 NNA fallecidos, en la modalidad de internación 14% se encontraban cumpliendo una sanción privativa de libertad en alguno de los centros administrados por Sename, 86% se encontraban en residencias u hogares del sistema de protección. El 72% de los decesos ocurrió cuando el niño/a era atendido por un programa del sistema ambulatorio, y un 28% en algún sistema de internación.

intersectorial, ya que genera vasos comunicantes entre los respectivos sectores y servicios responsables de cada una de estas problemáticas.

Es durante el segundo periodo presidencial de Michelle Bachelet (2006-2010) que se marca una nueva ruta institucional, para sentar las bases de un nuevo trato hacia la niñez y adolescencia. En ese camino, el aparato legislativo buscó concretar un marco regulatorio de garantía de derechos bajo estándares internacionales señalados en la CDN; presentando proyectos de ley⁸ que abonan a la creación de una nueva institucionalidad en infancia, en términos de reglas formales, que definan los contornos de la política, amplíen el marco legal y proyecten una estructura burocrática. Iniciativas que se encuentran en distintos niveles de tramitación y que en su globalidad buscan mejorar el cuestionado marco regulatorio de la intervención a la infancia y adolescencia vulnerada en sus derechos.

En 2017 el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) presenta un análisis preliminar de las falencias del Estado en garantizar el pleno ejercicio de derechos a todos los NNA y en los sistemas actuales de protección. Indica al igual que UNICEF que resulta preocupante que se mantenga vigente la denominada Ley de Menores (Ley 16.618/1967) que contiene un marco normativo no acorde a estándares de derechos humanos; y reitera la necesidad de superar las falencias de coordinación intersectorial y dar prioridad a un enfoque centrado en el sujeto. Además, menciona la falta de sistemas estadísticos y de información coordinados entre el Poder Judicial y SENAME, que aumentan los problemas en las derivaciones de NNA a centros y/o residencias, ya que no corresponden a los perfiles (INDH⁹,2017).

En consecuencia, todos los diagnósticos llegan a conclusiones similares, en alguna medida la respuesta estatal a la vulneración de derechos de infancia ha estado llegando tarde, en muchos casos la atención preventiva, no se ha efectuado ni temprana ni oportunamente. Así como también, los problemas de articulación a nivel local no han dotado de integralidad las respuestas del Estado para con la infancia, y las iniciativas legislativas que apuntan a la generación de un nuevo marco institucional, en su mayoría no se han concretado. De esa

⁸Por ejemplo: ley que sanciona el maltrato infantil; sistema de garantías de los derechos de la niñez; subsecretaría de la niñez; defensoría de la niñez; nuevo servicio de reinserción juvenil y nuevo servicio de protección especial.

⁹Informe anual “Situación de los derechos humanos en Chile, año 2016” en su apartado “Derechos de niños, niñas y adolescentes”. Revisar en: <https://www.indh.cl/la-urgencia-por-un-sistema-de-proteccion-integral-de-la-infancia-en-chile/>

manera, Maldonado (2014) advierte que el modelo de protección a la infancia en Chile mantiene una conceptualización: generalizada (estandarizada), sectorial (no integrada) y acotada, a la protección especial de derechos (originalmente asistencial y de beneficencia). En dicho contexto, al Estado solamente le corresponde intervenir el modelo a objeto de promover una oferta suficiente (mediante subvenciones), con parciales orientaciones del contenido de la intervención, de planificación e incluso de coordinación.

El problema público se expresa en lo siguiente: el Estado establece como horizonte de las políticas de infancia la integralidad e intersectorialidad en todos sus niveles de gobierno. No obstante las falencias que persisten, diagnóstico tras diagnóstico, son las deficiencias en la articulación territorial, considerando los niveles de especialización de la oferta de protección a la infancia y la multidimensionalidad del problema al que responden. En razón de ello, se instalan dispositivos a nivel local: Oficinas de Protección de Derechos de infancia, orientadas a la articulación normativa y operativa de los territorios locales. Considerando la relevancia del rol de las OPD, el objeto de análisis de esta investigación, es el proceso de implementación del modelo de intervención de las OPD, específicamente las potenciales barreras que perciben en la gestión de la colaboración, en tanto vehículo de articulación con los actores locales presentes en el territorio.

Capítulo I. Antecedentes de las políticas públicas de infancia en Chile

El Estado de Chile con el transcurso de los años ha ido experimentando cambios en las intenciones que declaran sus políticas de infancia. Ha pasado de un rol casi inexistente y/o subsidiario en la protección a un rol que postula la búsqueda de mayor coherencia y consistencia institucional con la Convención de los Derechos del Niño, adscrita por Chile en 1990. A lo largo de este capítulo se revisará el tránsito desde el modelo tutelar al enfoque de derechos, y se finalizará con el actual modelo de atención para la protección a la infancia y adolescencia.

1.1. Desde un modelo tutelar a un modelo de protección integral de derechos

A comienzos del Siglo XX la protección a la infancia se vinculaba a un rol de beneficencia, con una participación débil del Estado, entendiendo la infancia vulnerada como un problema privado asociado a condiciones de pobreza (Garrido, 2006). Se trataba de un abordaje centrado en las situaciones de “anormalidad” en la que se encontraba un niño, niña o adolescente (conductas delictivas, abandono, padres negligentes, vagancia, deserción escolar, ausencia de controles médicos al día, etc.). Bajo este paradigma se consideraba como un asunto privado y exclusivo de las familias donde el Estado no tenía injerencia ni obligación, salvo cuando un niño o niña se escapaba de cierto patrón de normalidad (González & De la Maza, 2016). Con el aumento de la presencia del Estado, las políticas eran de tipo asistencial centradas en las *necesidades específicas* como programas de emergencia para combatir la pobreza, servicios especiales para personas con discapacidades, reducir la tasa de mortalidad, entre otras (IIN, 2002:10; Cámara de Diputados y UNICEF, 2012).

Al finalizar el Siglo XX, la adscripción a la Convención de Derechos del Niño (CDN) marca un punto de inflexión en las políticas hacia la infancia y adolescencia, a través del Decreto de Ley N° 830/1990 que dispone su cumplimiento y efecto como ley. En el Art. 4° CDN

consigna: “*Los estados partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la convención*”. Es decir, define nuevos estándares y la responsabilidad de adecuar paulatinamente una perspectiva común, estructura legislativa y herramientas administrativas a nivel nacional, regional y comunal que garanticen los derechos comprometidos en la firma de dicho cuerpo jurídico.

Lo anterior es reforzado con la concepción de que las políticas focalizadas en los sectores pobres no resultan suficientes, se requiere de políticas de protección social que consideren la diversificación de fuentes de vulnerabilidad, de tipo coyunturales y estructurales (Sojo, 2012:5). En razón de ello, se inicia con políticas de protección especial que apuntan a resolver situaciones de urgencia que comprometen a niños, niñas y adolescentes (Por ej. explotación sexual, abandono, abuso de drogas, maltrato infantil, trabajo infantil, violencia política y social, guerras, etc.). Los esfuerzos se intensifican en el SXXI, durante el primer periodo de gobierno de Michelle Bachelet se implementa el Subsistema intersectorial Chile Crece Contigo (CHCC) para articular la oferta programática hacia la primera infancia con medidas encaminadas a garantizar el derecho a su pleno desarrollo¹⁰ (IIN, 2002:10). El subsistema CHCC es uno de los avances más significativos en protección a la infancia, en el área de políticas de desarrollo y supervivencia. Con ello, el Estado inicia un camino de valoración de la infancia y adolescencia como sujetos de derechos más que como foco de políticas de asistencia (UNICEF, 2012).

No obstante, aun cuando se han presentado avances, el Instituto Interamericano del Niño (2002:8) da cuenta de un proceso de tensión latente en que las instituciones se debaten entre el anterior paradigma del menor en situación irregular, que contempla la judicialización de los problemas sociales y la institucionalización de los menores de edad; y el nuevo paradigma, que considera al niño como un sujeto de derechos y transforma en prioridad social garantizar sus derechos.

¹⁰ La CDN está fundada en cuatro grupos de derechos: 1. derecho a la “protección” contra malos tratos y explotación que requieran atención especial, 2. derecho a la “participación” en la vida familiar, cultural y social, 3. derecho a la “supervivencia” y 4. derecho al “desarrollo” pleno (recibir y acceder a una alimentación adecuada, vivienda, agua potable, educación, atención primaria de salud, etc.). Las políticas de infancia se pueden localizar en alguno de los cuatro grupos de derechos que señala la CDN. En el caso del Sistema intersectorial Chile Crece Contigo, cabe dentro de las políticas de desarrollo de la infancia. Esta tesis se incluye en el marco de las políticas y acciones para satisfacer el derecho a la protección y participación. Para mayor información revisar en: Página Web oficial UNICEF y <https://www.unicef.org/mexico/spanish/17054.html>.

La doctrina de situación irregular, según García y Carranza (1994:14) fue el soporte para legitimar la judicialización de la infancia, es decir, recurrir a acciones judiciales en la solución a problemas como el abandono y la delincuencia: *“las normas jurídicas se convirtieron en el sucedáneo menos oneroso frente a la ausencia de políticas sociales básicas adecuadas”*. Junto con la judicialización, la institucionalización se considera una práctica vulneradora y que afecta sustancialmente a NNA. Según UNICEF *“el recurso de la institucionalización de los niños representa un obstáculo a su desarrollo y a su integración social, principalmente por las frecuentes dificultades en recibir un trato personalizado y la ruptura de sus vínculos con los espacios normales para su desarrollo, su familia y su comunidad”* (2013:11). Según un informe de la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF, 2011) la situación de los NNA institucionalizados es preocupante, debido a la internación a temprana edad en grandes instituciones, donde son albergados en su mayoría por vulneraciones asociadas a causas sociales, y expuestos a sufrir maltrato grave y abuso sexual en las mismas instituciones.

Por otro lado, el nuevo paradigma, constituye el puntapié inicial al proceso de discusión nacional respecto a la situación de la infancia, donde el Estado, las familias y la sociedad en general, tendrán que asumir una serie de compromisos y obligaciones. Y además, ha dado espacio al surgimiento de uno de los principales desafíos de las políticas públicas: la concreción de un Sistema de Protección Integral a los Derechos de la Infancia, cuyas características fundamentales es un Estado que responde de manera descentralizada, con una intervención jurídica de tipo técnica y limitada por garantías, reconociendo y garantizando todos los derechos, y en caso de que estos sean vulnerados, compromete su reparación y restitución a través de medidas de protección no privativas (Ver Tabla 1).

Tabla 1. Diferencias principales entre el modelo tutelar o de situación irregular y el modelo de protección integral de derechos

Dimensiones	Modelo tutelar o de la situación irregular antes de la CDN	Modelo de la protección integral de los derechos después de CDN
Supuestos que habilitan la intervención del Estado	○ Situación de riesgo o peligro moral o material	○ Derechos amenazados o violados
Características de la respuesta del Estado	○ Centralizada ○ Judicialización	○ Descentralizada ○ Desjudicialización
Características jurídicas	○ Juez social/asistencial, ○ Juez no limitado	○ Juez en actividad jurisdiccional ○ Juez técnico y limitado por garantías

Contenidos y características de la intervención del Estado frente a los casos de protección	<ul style="list-style-type: none"> ○ Protección que viola o restringe derechos ○ Separación del niño de la familia. ○ Internación como principal intervención ○ Medidas coactivas por tiempo indeterminado. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Protección que reconoce y promueve todos los derechos ○ No hay intervención estatal coactiva para garantizar derechos ○ Medidas de protección de derechos hasta restablecer el derecho vulnerado.
---	---	---

Fuente: Beloff, 2004. En: Oyarzún, Dávila, & Ghiardo, 2008: 34-36.

La principal diferencia entre el modelo tutelar y el modelo de protección integral, es el enfoque de derechos de este último. Según Oyarzún y otros (2008:32-33) dicho enfoque está fundado en la responsabilidad pública, política y legal en la garantía de derechos; y se define en contraposición al enfoque basado en necesidades, que concibe a las personas como objetos de protección con carencias que deben ser asistidas (Ver Tabla 2).

Tabla 2. Perspectiva de necesidades v/s perspectiva de derechos

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

Fuente: Save The Children, 2002 En: Oyarzún, Dávila, & Ghiardo, 2008: 38.

La implementación del enfoque de derechos implica cambios en las formas de gestión y estructuras normativas, es decir, que contemplan no solo leyes sino también pautas culturales, valores y rutinas. En ese sentido, Nuria Cunill (2010) plantea que la aplicabilidad del enfoque de derechos a las políticas públicas, le da un marco normativo explícito¹¹ y faculta su exigibilidad, en la asignación de recursos y disponibilidad de servicios. Pasa de ser considerada una obligación moral a una legal: *“la apelación a los derechos humanos remite a la exigibilidad de determinados servicios o prestaciones, a la integralidad en su diseño y suministro, y a la universalidad de la provisión para toda la población”* (Cunill, 2010: 2).

En el marco del nuevo paradigma de enfoque de derechos, durante el periodo 2001-2010 la política de infancia define cinco áreas estratégicas: difusión de derechos, fortalecimiento familiar, coordinación, provisión de servicios especiales de protección y participación infantil, con el objetivo de dar orientaciones para la materialización de los derechos y principios de la CDN (SENAME, 2005:3). Posteriormente durante el periodo 2015-2025, se define una nueva política de infancia, que tiene como propósito el establecimiento de un *Sistema Integral de Garantía de Derechos*, definido como: *“un conjunto de políticas, instituciones y normas orientadas a velar por el desarrollo físico, mental, espiritual y social de los NNA, de acuerdo con la política nacional y los recursos asignados para tal efecto”* (2015:73). Declara tener como fines la universalidad, comprehensividad, intersectorialidad e integralidad, pertinencia territorial y progresividad, relacionadas con la inclusión de todos los NNA del país. De esa forma, explicita la intención del Estado de generar políticas integrales que contemplen prestaciones de protección social, especializada y jurisdiccional coordinadas intersectorialmente, con descentralización a nivel local y participación activa de la comunidad. Donde la responsabilidad en la protección a la infancia y garantía de derechos, no dependerá de una sola agencia sino de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, comunidad y familias.

¹¹ Bajo el entendido de que las normas y valores moldean las políticas e instituciones de forma explícita o implícita (Cunill, 2010: 2).

1.2. Modelo de atención para la protección a la infancia en Chile

En la actualidad las políticas públicas de protección a la infancia, pueden contener dos enfoques: un enfoque universalista, que asegura los mismos bienes y servicios de la misma forma y cantidad a toda la población, con el objetivo de mejorar la calidad de vida (previniendo que su impacto no favorezca la agudización de las inequidades sociales); y un enfoque focalizado o especializado que tiende a destinar sus recursos técnicos y financieros hacia los más vulnerables. Es una estrategia para alcanzar una mayor eficiencia y equidad en las prestaciones sociales que realiza el Estado, ya que las vulneraciones no afectan a todos de la misma forma (IIN, 2002:10).

En consecuencia, existe una oferta de protección a la infancia de carácter universal y una especializada, la primera está dirigida a todos los NNA del país y/o con algunos criterios de priorización (por ej. políticas de educación, de salud, CHCC), y la oferta especializada está dirigida a los NNA vulnerables en sus derechos y es ámbito de acción exclusivo de SENAME, dado que la protección general es transversal a diversos sectores y actores de política (SENAME, 2016). A la fecha el Servicio Nacional de Menores DL N° 2.465/1979 es la institución responsable de la implementación de la Política Nacional de Infancia y adolescencia, planes, reglamentos y medidas que impartan los gobiernos en materia de asistencia y protección. La Ley N° 16.618/1967 o “Ley de Menores” se mantiene como marco legal para la protección a la infancia; y la oferta gubernamental se rige por la Ley N°20.032/2005 o “Ley de subvenciones” que establece un sistema de atención a la niñez y adolescencia, a través de una red de colaboradores de SENAME y su régimen de subvención; para las áreas de intervención ambulatoria, especializada, familiar o residencial.

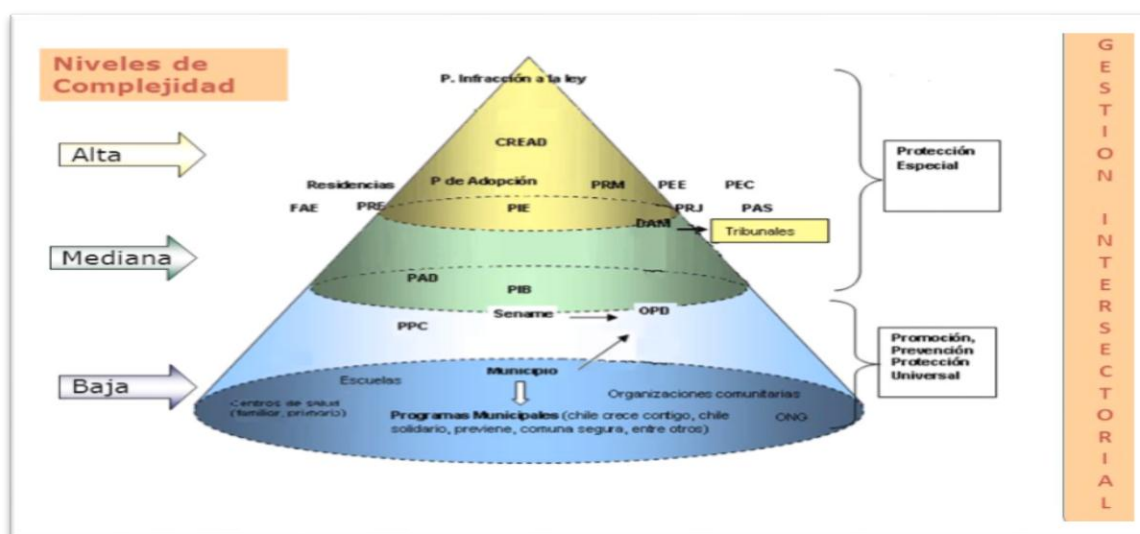
El sistema de atención se conforma de cuatro líneas de acción: a) Centros Residenciales, b) Oficinas de Protección de Derechos (OPD)¹², c) Diagnóstico ambulatorio (DAM) y d) Programas (Art.3 Ley N°20.032¹³/2005). Así también, la oferta gubernamental o

¹² Constituye la unidad de análisis de la presente tesis, y cuyo modelo de funcionamiento específico lo trabajaremos más adelante en este documento, en la presentación del caso de estudio.

¹³ Durante la implementación de la ley, la oferta de protección se fortaleció con el desarrollo de nuevas líneas de acción de carácter preventivo y promocional (Diagnóstico Ambulatorio-DAM y Oficinas de Protección de Derechos-OPD) y nuevos programas de fortalecimiento familiar y de la participación de NNA (Programa de Prevención Comunitaria- PPC; Programas Ambulatorio de Discapacidad –PAD; Programa de Intervención

programática se define en función de *niveles de complejidad*¹⁴ (*baja, media, alta*), para categorizar las situaciones de vulneración de derechos que afectan a NNA y al nivel de especialización que se requiere para abordarlas. De esa manera, la estrategia del Estado frente a la vulnerabilidad en la infancia, se traducen en una variedad de dispositivos o programas instalados a nivel local, para responder a los requerimientos en materia de intervención, reparación y restitución de derechos con diversos niveles de complejidad y por ende de especialización. En la Esquema 1 se refleja la oferta gubernamental en función de los niveles de complejidad y especialización necesarios para asegurar la protección a los NNA, información que puede ser complementada con la Tabla 3, que registra la oferta de programas y actores, según niveles de complejidad.

Esquema 1. Oferta de protección a la infancia en Chile



Fuente: Informe del Servicio Nacional de Menores “Políticas públicas del Estado Chileno en materia de violencia hacia los NNA”. En: <http://slideplayer.es/slide/5224240/>.

Breve-PIB o Programas de Prevención Focalizada- PPF), que complementan la oferta de programas. Ver en anexo: N° de programas de la oferta de protección distribuidos a nivel regional, por línea de acción. Año 2018.
¹⁴ Los criterios básicos para su definición son: a) *simultaneidad*, asociada a la presencia al mismo tiempo de distintas vulneraciones, b) *cronicidad*, asociada al tiempo y persistencia y c) *intensidad*, referida a la gravedad, daño, sufrimiento y significación de la vulneración (SENAME, 2009). Los niveles de complejidad son: a) *baja complejidad*, presencia de situaciones y/o conductas que se constituyen en señales de alerta, pero que no provocan un daño evidente en NNA en lo que al ejercicio de sus derechos se refiere, b) *mediana complejidad*, presencia de situaciones y/o conductas que se constituyen en evidentes señales de alerta de cronificación de vulneraciones de derechos, que provocan daño y/o amenazan los derechos de NNA, manifestados en diversos ámbitos de su vida, ya sea a nivel personal, familiar y/o sociocomunitario, c) *alta complejidad*, presencia de situaciones y/o conductas que provocan un grave daño a la integridad física y/o psicológica de niños/as y adolescentes (SENAME, 2008).

Tabla 3. Programas y actores locales según nivel de complejidad. Año 2016

Programas o actores locales¹⁵	Baja y mediana complejidad	Mediana y alta complejidad
Programas de SENAME	Oficinas de Protección de Derechos (OPD); Programas de Prevención Comunitaria (PPC) ¹⁶ ; Programas Ambulatorio de Discapacidad (PAD); Programa de Intervención Breve (PIB ¹⁷) o Programas de Prevención Focalizada (PPF).	Diagnóstico Ambulatorio (DAM); Programa de Intervención Especializada (PIE); Programa Reparatorio en Maltrato (PRM); Programa Especializado en Intervención con Adolescentes que presentan conductas abusivas de carácter sexual (PAS); Programa de Representación Jurídica (PRJ); Programa de Familia de Acogida Especializada (FAE); Programas especializados en explotación sexual comercial infantil y adolescente (PEE); Programas Especializados en Niños, Niñas y/o Adolescentes en Situación de Calle (PEC).
Actores locales	Municipio (programas municipales), programas de gobierno a nivel local, organizaciones comunitarias, ONG, escuelas, centros de salud, entre otros.	Juzgado de Familia (Tribunales).

Fuente: elaboración propia con base en: Informe del Servicio Nacional de Menores “Políticas públicas del Estado Chileno en materia de violencia hacia los NNA”.

De lo revisado en este capítulo se destaca que la nueva orientación de las políticas, busca no solo evitar la duplicidad de las acciones sino también generar una atención integral, oportuna y pertinente. No obstante, la tarea de favorecer el pleno cumplimiento de los derechos universales de NNA exige una nueva institucionalidad, que trascienda las islas burocráticas que conforman en la práctica cada sector de política, y logre distender los hilos que tensionan el tránsito desde un modelo tutelar a uno con enfoque de derechos, tanto en el diseño como en la gestión de las políticas. Así también, se hizo referencia al modelo de atención a la infancia en materia de protección de derechos, definido en función de niveles de complejidad de la vulneración que dicta los niveles de especialización requeridos para su atención.

¹⁵ Los actores y programas que se exponen en la tabla, conforman dos redes de actores que operan a nivel local: red SENAME (líneas de acción de la oferta de SENAME) y red de infancia (red SENAME sumados a los actores locales).

¹⁶No vigente en la oferta programática de SENAME, a partir de 2016.

¹⁷Este programa trabaja fortaleciendo competencias parentales y con los actores territoriales o socio-comunitarios, promoviendo el rol de garante de derechos; los PIB son los actuales Programas de Prevención Focalizada (PPF).

Capítulo II. Colaboración en el marco de la protección a la infancia

En la primera parte de este capítulo se presenta un marco conceptual, que consiste en una aproximación al concepto de colaboración como proceso que opera en tres etapas: factores predisponentes, desarrollo y resultados de la colaboración; y se continua contextualizando dicho proceso en función de las orientaciones que entregan de las políticas de protección a la infancia en Chile, que apuntan a la integración e intersectorialidad. En la segunda parte se expone un marco referencial, que da cuenta de los cambios que requiere la institucionalidad pública para implementar la colaboración con enfoque de derechos. Específicamente los cambios en los modelos de gestión de políticas y el tipo de incentivos institucionales. Se continua con la complejidad del proceso de implementación de la colaboración y las resistencias interinstitucionales que pueden emerger. Se finaliza con una breve referencia a las implicancias metodológicas del presente capítulo conceptual y referencial.

2.1. Hacia una conceptualización de la colaboración como proceso

2.1.1. Colaboración como proceso subdividido en tres etapas

El término colaboración, tiene dificultades en su operacionalización, ya que no hay una comprensión unificada del concepto que permita estandarizarlo. Lo que tampoco da claridad analítica es que los conceptos cooperación, coordinación y colaboración a menudo se usan indistintamente (Weiner y Ray, 2000 en Longoria, 2005:130). En esa misma línea, Horwath y Morrison (2007:56) destacan que parte de la complejidad conceptual radica en que el término describe una diversa gama¹⁸ de arreglos de trabajo conjunto.

¹⁸ La gama de arreglos de trabajo conjunto, incluye a lo menos cinco niveles ascendentes: a) comunicación, cuando individuos de diferentes disciplinas intercambian palabras juntos; b) corporación, es el trabajo conjunto caso o caso; c) coordinación es el trabajo conjunto más formalizado, d) coalición, las estructuras conjuntas sacrifican cierta autonomía y por último e) integración, donde las organizaciones se fusionan para generar una nueva identidad conjunta (Horwath y Morrison, 2007:56).

En la literatura especializada es posible encontrar elementos descriptivos que aportan a su entendimiento conceptual. Inicialmente, *no toda actividad puede ser entendida como colaborativa*, ya que las organizaciones gubernamentales pueden realizar un trabajo sincrónico en función del objetivo de un sector o pueden existir objetivos que se encuentran en todos los organismos, pero que no implican acciones inter-organizativas, solo “*es colaboración cuando se realiza en función de un propósito común*” (Cunill-Grau, N., Repetto, F. y Bronzo, C. 2015: 412).

Los autores Corbett & Noyes (2008:10) definen colaboración como “*agencias que renuncian voluntariamente a parte de su autonomía en interés de ganancias o resultados mutuos (...) el nivel máximo de colaboración implica cambios reales en la conducta de las agencias para apoyar los objetivos o ideales colectivos*”. Así también Wood & Gray (1991) citados en Longoria (2005:132) entienden que la colaboración se produce cuando “*un grupo de partes interesadas autónomas de un dominio de problema, se involucra en un proceso interactivo, utilizando reglas, normas y estructuras compartidas para actuar o decidir sobre temas relacionados con ese dominio*”. En la misma línea Graham & Barter (1999) definen colaboración como “*un sistema relacional en el que dos o más partes interesadas agrupan recursos para cumplir objetivos que ninguno de los dos podría alcanzar individualmente*” (citado en Longoria, 2005:130). En el caso de Gray (1989) citado en Thomson, Perry y Miller (2007:5), describen la colaboración como un proceso en que diferentes actores pueden ver diferentes aspectos de un problema, explorando constructivamente sus diferencias y buscando soluciones que van más allá de “*su propia visión limitada de lo posible*”.

A nivel general, los conceptos antes expuestos nos llevan a una visión de la colaboración, como un proceso interactivo donde diversos actores de un campo de dominio organizacional, deciden autónomamente trabajar juntos y ceder parte de su autonomía organizacional, para el cumplimiento de objetivos colectivos mediante recursos compartidos. Dicho proceso implica no solo coordinar actividades conjuntas, sino plantear *objetivos comunes* para obtener resultados más integrales a problemas multidimensionales.

A nivel más específico, con el propósito de dar forma al concepto de colaboración y facilitar la construcción de un marco analítico para la presente investigación. En lo que sigue se presenta una definición con base en la revisión de autores como Horwath y Morrison (2007),

Winkworth & White (2010; 2011), Thomson, Perry & Miller (2007) y Corbett & Noyes (2008), entre otros. La cual consiste en una descripción de variables distribuidas y sistematizadas en tres etapas analíticas: “previo a la colaboración”, “desarrollo de la colaboración” y “resultados de la colaboración” (ver Cuadro resumen 1).

Cuadro resumen 1. Colaboración como proceso

Etapa	Variables	Descripción
Previo a la colaboración	Factores predisponentes	Cohesión de la agencia, creación de redes informales y capital cultural.
	Reconocimiento compartido de la necesidad de colaborar	Identificación de mutuos beneficios.
Desarrollo de la colaboración	Mandato o entorno de autoridad	Autorización política y legislativa, con una consistencia entre los objetivos de la colaboración y el mandato legislativo y rol de la agencia. Apoyo y retroalimentación, con un liderazgo comprometido con la colaboración.
	Definición de objetivos de la colaboración	Los objetivos de la colaboración deben condecirse con valores compartidos sobre el valor público de la misma (en este caso interés superior del niño).
	Capacidad de colaboración	Tiene su base en la tensión de identidades y autonomías organizacionales (dilema de autonomía-responsabilidad), en razón al grado de cambio y compromiso que cada organización está dispuesta a tener.
	Liderazgo en la colaboración	Niveles de representación y participación de los asociados, en razón del peso relativo de la colaboración en las actividades de una organización (prioridad o actividad periférica).
	Estructura o formas de administración de la colaboración	Claridad en la definición y naturaleza de las responsabilidades interinstitucionales; establecimiento de sistemas que faciliten el intercambio de información; capacitaciones interagencial e indicadores de desempeño interagenciales; facultades decisionales.
	Confianza	Relaciones estables de confianza, reciprocidad y reputación.
Resultado de la colaboración	Incorporación e impacto en la población objetivo	Nivel de incorporación del usuario y medición de resultados más que productos.

Fuente: elaboración propia con base en revisión bibliográfica.

En la primera etapa, **previo a la colaboración**, tienen lugar los *factores predisponentes de la colaboración*, entre los cuales se incluyen la cohesión de la agencia, creación de redes informales y capital cultural aportado por experiencias y percepciones previas (Horwath y Morrison, 2007). Para ilustrar mejor Winkworth & White (2010:9-10) señalan que si existe una historia que ha erosionado la credibilidad y la confianza significa que se puede necesitar trabajo adicional para establecer lazos colaborativos. Es decir, los factores predisponentes

pueden afectar la capacidad de generar valores compartidos, debido a situaciones previas que influyen en que las organizaciones evadan o sean renuentes a colaborar. Así también se consideran como elementos previos al desarrollo de la colaboración, el *reconocimiento compartido de la necesidad de colaborar*: otro aspecto relevante es que las alianzas exitosas dependen de que los beneficios potenciales se muestren superiores a los costos, para cada posible socio (Horwath & Morrison 2007: 60).

En la segunda etapa, **desarrollo de la colaboración**, uno de los componentes es a lo que Horwath & Morrison (2007) denomina “*mandato*” y Winkworth & White (2010:11) lo describen como “*entorno de autoridad*”, que dice relación con la autorización política y legislativa, es decir la legitimación o apoyo hacia la colaboración. Se puede materializar en un mandato formal a través de la legislación, consultas públicas, memorandos de entendimiento y protocolos de intercambio de información. La relevancia de este componente radica en que incluso si los profesionales de todas las agencias se comprometen a trabajar en colaboración, sin un entorno que lo autorice los niveles de colaboración serán bajos. Según O’Toole y Montjoy (1984) citado en Horwath & Morrison (2007: 61) en lo que respecta a la implementación del mandato, los problemas pueden gatillarse producto de las diferencias de interpretación o conflicto de prioridades entre iniciativas gubernamentales (Por ej. flujos de financiamiento y objetivos de rendimiento, entreguen mensajes mixtos). A lo anterior se agrega, lo señalado por Weiss (1987) y Challis et al. (1988) la importancia de consenso político, de un liderazgo comprometido con la colaboración, manifestado en el refuerzo sistemático de la práctica colaborativa y en el desarrollo de valores compartidos a nivel de asociación (Horwath & Morrison 2007: 61). Los autores señalan que una forma de que el *mandato* se traduzca en objetivos significativos, es asegurando que las metas de la asociación sean consistentes con los deberes legislativos y el negocio principal de las agencias constituyentes. Así también que el proceso tenga apoyo político constante, que mitigue en cierta medida los errores de interpretación e incorpore incentivos a la colaboración en la gestión.

Consideremos ahora, una vez que existe un mandato que legitime el proceso, se hace necesaria la *definición de objetivos de la colaboración*. Según Huxham y Vangen (1996:9)

citado en Horwath & Morrison (2007:62) identifican tres tipos de objetivos¹⁹ que entran en interacción: objetivos de la colaboración, objetivos de las agencias y objetivos de los representantes de las agencias. Los dos últimos pueden no estar directamente relacionados con la colaboración, pero influirán en la contribución de las agencias individuales. Ahora bien, definir objetivos no es solo fijar actividades sino convenir una visión del mundo; Winkworth & White (2010:12-13) señalan que los objetivos de la colaboración deben apuntar a la generación de valor público²⁰, en este caso, perseguir el interés superior del niño. Se trata de generar un acuerdo común sobre el valor de la colaboración, en lo que concierne a los resultados para los niños, a la incorporación de un marco integral de rendición de cuentas, y un equilibrio costo/beneficio entre los recursos que invierte cada organización en la colaboración.

A lo anterior se suma, que las agencias requieren claridad sobre lo que Horwath & Morrison (2007:62) denomina “*capacidad de colaboración*” de cada una de las organizaciones, referido no solo a los recursos necesarios para mantener el trabajo conjunto sino también, al nivel de actividad o grado de cambio que puede mantener en una relación de colaboración sin que ningún socio pierda seguridad en la relación (Hudson, 2003). Los autores señalan que una subestimación de dicha capacidad puede significar que la colaboración se restrinja a tareas marginales, mientras que una sobreestimación dará lugar a expectativas poco realistas.

La capacidad de colaboración, tiene su base en la tensión que se genera entre las identidades organizacionales, es a lo que Huxham (1996) citado en Thomson, Perry & Miller (2007) denomina el “*dilema de autonomía-responsabilidad*” en que los socios comparten una identidad dual organizacional y colaborativa, donde persiguen intereses individuales y colectivos, respectivamente. Es probable que los representantes en la asociación experimenten una tensión significativa a medida que se sienten obligados a responder tanto a las demandas de su organización matriz, como a las demandas de sus socios colaboradores. Por lo mismo, cuando los objetivos de la colaboración entren en conflicto con los objetivos autónomos de las organizaciones, es probable que prevalezcan los intereses agenciales. Una

¹⁹ En lo que respecta a los objetivos individuales de las agencias y de los representantes de la misma, su presencia dice relación con un *problema de agencia*. Explicado en razón de funciones de utilidad diferentes entre el principal y el agente, donde este último, hace uso de niveles de discrecionalidad que buscan satisfacer intereses diferentes a los organizacionales.

²⁰ Para más detalle revisar Winkworth & White (2010:11).

forma de mitigar o controlar el dilema es que los representantes de las organizaciones en la colaboración estén "totalmente facultados por sus organizaciones para emitir juicios sobre lo que pueden comprometerse en la colaboración" (Thomson, Perry & Miller 2007).

Además de la capacidad de colaboración, otro componente que resalta como particularmente relevante es el "*liderazgo en la asociación*"²¹ entendido como los niveles de representación y participación de los asociados. Los cuales pueden distorsionar tanto la tarea como el proceso, cuando surgen tensiones entre los representantes de las agencias dado que algunos consideran la colaboración como parte de su actividad principal y otros una actividad periférica (Por ej. se pueden presentar casos en que la agenda sea dominada por el representante de una organización que sea particularmente poderoso o enérgico) (Horwath & Morrison 2007: 61-62).

Por otro lado, para que la colaboración llegue a buen puerto, siguiendo las palabras de Horwath & Morrison (2007: 61) los miembros deben tener claridad sobre las "*estructuras de la colaboración o formas de administración*" que les permitan identificar donde radican sus responsabilidades. Por ello, la importancia de definir la naturaleza y el alcance de responsabilidad dentro de una asociación interinstitucional, establecer sistemas que faciliten el intercambio de información entre agencias, favorecer la existencia de capacitación multidisciplinaria y el establecimiento de indicadores de desempeño colectivo contra los que se audita la asociación. En la misma línea, según Thomson, Perry & Miller (2007: 5) para lograr el propósito que trajo a las organizaciones a la mesa, debe existir algún tipo de "*estructura administrativa*" que transite desde el diseño a la acción. Se necesitan estructuras que les permitan a los participantes tomar decisiones sobre cómo resolver los problemas de acción colectiva, desarrollando conjuntos de reglas de trabajo sobre quién es elegible para tomar decisiones, qué acciones están permitidas o limitadas, qué información se debe proporcionar y la manera en que los costos y beneficios deben ser distribuidos (Ostrom 1990:51). Para llegar a un equilibrio, los que implementan la política deben comprender la responsabilidad compartida, que acompaña a esta forma de gobierno colaborativa.

²¹ Se diferencia del liderazgo durante la asociación visto con anterioridad en el texto, que tiene que ver con el apoyo político a la práctica colaborativa, que implique el reforzamiento del mandato, facilite su interpretación e introduzca incentivos a la colaboración.

Uno de los componentes de la colaboración más difíciles de medir es lo que respecta a la “*confianza*” que se puede definir como una creencia y expectativa de que los miembros realizarán una acción deseable (Das y Teng, 1998 en Horwath & Morrison 2007: 61). Para Ostrom (1998) citado en Thomson, Perry & Miller (2007) la acción colectiva depende de tres relaciones centrales clave: confianza, reciprocidad y reputación. A medida que los socios de la colaboración interactúan y construyen reputaciones para un comportamiento confiable a lo largo del tiempo, se alejan de una reciprocidad contingente. Cuando las relaciones personales complementan cada vez más las relaciones formales de la organización, las relaciones interorganizacionales pueden mantenerse en el tiempo. La asociación en la medida en que fortalece los lazos basados en costumbres, se reduce la complejidad de la interacción y se forjan compromisos más estables.

En la última etapa, **resultados de la colaboración**, se refieren al impacto de las acciones colaborativas en el bienestar de la población objetivo. Los resultados de la asociación, se definen como la “condición de bienestar para las personas en un lugar” (Hogan y Murphy, 2002 en Horwath & Morrison 2007: 61). La colaboración es efectiva en la medida en que implique beneficios para los usuarios, en este caso asegurar la protección de la infancia. En concordancia con ello, Winkworth & White (2010) señala que los resultados se miden en razón de los beneficios que implican para los niños; McDonald y Rosier (2011) señalan que una incorporación del usuario permitiría una mayor eficacia en la distribución de recursos y en el diagnóstico de problemas y Corbett & Noyes (2008) manifiestan la relevancia de ubicar al cliente en el centro, con evaluaciones que midan el impacto en la población objetivo. De manera semejante, Horwath y Morrison (2007:64) enfatizan en la importancia de priorizar la medición de resultados para los usuarios (impacto) más que productos. Dado que por ejemplo, un producto como la cantidad de niños que reciben un servicio entrega poca información sobre los beneficios proporcionados.

Retomando lo enunciado anteriormente, el proceso de ensamblaje de la colaboración requiere de varios elementos: factores que predisponen el proceso colaborativo, el reconocimiento de la necesidad de colaborar por parte de los asociados. Una vez iniciada la colaboración se necesita un entorno de autorización materializado en un liderazgo y apoyo político constante al desarrollo de prácticas colaborativas; una definición de objetivos de la colaboración

fundados en valores compartidos; claridad sobre la capacidad de colaboración de cada una de las organizaciones, de manera de conocer el grado de cambio y compromiso organizacional en la instancia interorganizacional; liderazgo en la colaboración, en cuanto al nivel de representación y participación de los asociados; claridad en las estructuras o formas de administración de la colaboración (responsabilidades interinstitucionales, sistema de intercambio de información, facultades decisionales, capacitaciones e indicadores de desempeño interagenciales) y por último uno de los componentes básicos en el desarrollo de la colaboración, pero de difícil medición es la confianza entre las organizaciones, respecto al cumplimiento de los compromisos suscritos. La efectividad o resultados de la colaboración, es medida en función del impacto que significa en el bienestar de los niños y niñas. En la presente investigación nos localizamos en la etapa de desarrollo de la colaboración, específicamente en su gestión.

2.1.2. Colaboración en el marco de las políticas públicas de infancia orientadas a la integralidad e intersectorialidad

En este punto, denotaremos la utilidad que entregan la intersectorialidad y la integralidad, como conceptos que enmarcan las practicas colaborativas y las dotan de sentido. Las nuevas políticas de protección social que buscan atender la multidimensionalidad del desarrollo social, declaran tener a “*la integralidad como fin y a la intersectorialidad como medio para su consecución*” (Cunill-Grau, Fernández, & Thezá Manríquez, 2013). Existen dos premisas que fundamentan la intersectorialidad-entendida como la integración entre sectores- como un abordaje plausible en las políticas de protección social. Por un lado políticamente posibilita la búsqueda de soluciones integrales, y por otro lado técnicamente permite que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente para resolver problemas sociales (Cunill, 2005:2).

El horizonte de la intersectorialidad es dar una solución efectiva a problemas complejos, que para su ejecución requieren relaciones de colaboración “*claramente no jerárquicas e incluso no contractuales*” (Cunill, 2014:5). Según la autora posibilita las mejores soluciones a los problemas públicos, principalmente porque permite compartir los recursos que cada institución por sí sola no tendría (saberes, experiencias, medios de influencia, recursos

económicos, etc.), y en lo inmediato evita redundancias e inconsistencias de la acción gubernamental. “*El reto de la intersectorialidad supone la integración conceptual de los objetivos, integración administrativa de algunos procesos y el derribe de los silos de funcionamiento*” (Cunill, 2005:2). Bajo esos parámetros, la *integración o sectores integrados* corresponde al nivel más alto de *intersectorialidad*, es decir donde las variables²² que definen la intersectorialidad (*inclusividad y mancomunidad*) se encuentran en su máxima expresión.

Otro de los conceptos que entregan una estructura normativa y entregan un marco a las acciones colaborativas es la integralidad. En algunos casos la palabra "integración"²³ podría sugerir un nivel de intimidad institucional que exige la eliminación de los límites, y las distintas culturas programáticas que sostienen las identidades individuales de programas separados. Sin embargo, se pueden lograr muchos propósitos legítimos sin este nivel de intimidad institucional (Corbett & Noyes, 2008:5). Es decir, perseguir un nivel de integración que sea acorde al problema que se intenta resolver, lo que no necesariamente implica que las organizaciones particulares pierdan total autonomía e identidad sobre sus asuntos particulares.

Por otro lado Winkworth & White (2011) entienden la integración como uno de los propósitos de la colaboración, que se articulan en tres niveles ascendentes: creación de redes, coordinación e integración. El primer nivel la “creación o establecimiento de redes” es necesario para desarrollar confianza y conocimiento de otros servicios. Conduce a actividades cooperativas que buscan aumentar el flujo de información entre los sistemas. El segundo nivel “coordinación” tiene que ver con aumentar el acceso y reducir las brechas entre los servicios, implica un nivel más formal de participación y planificación

²² La “intersectorialidad” puede ser de alta o baja intensidad dependiendo del nivel de integración entre los sectores. En su modelación inciden variables como el grado de *inclusividad* en el ciclo de políticas (diseño, implementación y evaluación), y el grado de *mancomunidad* en la ejecución de las acciones entre los sectores involucrados (compartir recursos, responsabilidades, sistemas de información y acciones, entre otras) (Cunill, 2005; 2014). La definición de intersectorialidad de la autora, se construye en una relación simbiótica con el concepto de integralidad, bajo una perspectiva de ciclo de políticas públicas (diseño, implementación y evaluación).

²³ Los servicios integrados son descritos como sistemas de gestión unificados, fondos comunes, gobernanza común, enfoque de sistemas completos de capacitación, información y finanzas, evaluación única y objetivos compartidos. En otras palabras, los asociados se comprometen y comparten la responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos, realizan una puesta en marcha conjunta, comparten la priorización, la planificación de servicios y la auditoría (Hogan & Murphy, 2002; Miller & McNicholl, 2003; Roaf, 2002 y Waldfogel, 1997 en Horwath & Morrison, 2007:58).

organizacional, mayor nivel de intensidad y recursos. La coordinación puede conllevar a cambios en los procesos de admisión, evaluación y derivación para que los clientes se muevan sin problemas entre los servicios. Y el tercer nivel “integración” se caracteriza por acuerdos entre servicios; objetivos y metas compartidos claramente identificados; legislación que requiere alianzas entre agencias; algunos sistemas de gestión unificados; fondos mancomunados; arreglos comunes de gobernanza; y enfoques de sistemas completos para capacitación e información.

No hay certeza empírica de que los servicios integrados (último nivel) siempre conduzcan a los mejores resultados. Según manifiestan Winkworth & White (2011) alcanzar la integración, solo se justifica en casos de altos grados de vulnerabilidad en la infancia. En el caso de Corbett & Noyes (2008) para distinguir las iniciativas que requieren “integración de sistemas” se guían por el comportamiento de dos variables la “intensidad de la relación” y el “grado de similitud institucional”. La primera, se vincula al grado de cambios organizacionales, asociados a la medida en que se van borrando los límites y autonomía organizacional entre un programa y otro (comunidad en resultados, identidad, políticas, presupuestos, y personal). La segunda dimensión, la similitud institucional es la medida en que los programas u organismos participantes provienen de culturas institucionales similares o disimiles. La "cultura" o "medio institucional", se entiende como las normas subyacentes, valores y patrones de comportamiento, la forma en que una agencia funciona y toma decisiones. Lo que a menudo dicta mejor la cultura es su propósito fundamental, que puede ir desde programas que esencialmente distribuyen beneficios u ofrecen un servicio definido a los programas que intervienen con las familias para remediar problemas complejos o transformar el comportamiento y actitudes.

A partir de lo expuesto, podemos destacar que el nivel de intersectorialidad y por ende de integración, debe ser consistente con los propósitos perseguidos por las políticas o programas para la protección a la infancia. Si bien la colaboración tiene como último nivel la integración, no todos los programas o políticas en su implementación requieren del mismo nivel de integración institucional. Cada política o programa va requerir distintos grados de integración conceptual (objetivos) y administrativa (por jerarquía, acuerdos mutuos o mixtos). No hay consenso respecto a que los sistemas integrados (último nivel) siempre conduzcan a los

mejores resultados. Por ello, la colaboración puede presentar diferentes niveles de integración de acuerdo al grado de vulneración de los NNA y tipo de políticas o programas.

2.2. La colaboración como un proceso complejo de implementación²⁴

En la primera parte se exponen los cambios que requiere la institucionalidad pública para viabilizar la implementación de la colaboración para la protección a la infancia con enfoque de derechos. Según el esquema analítico propuesto por Nuria Cunill (2010; 2014a; 2014) se necesitan cambios en los modelo de gestión de políticas que trasciendan las lógicas sectoriales y jerárquicas, llevando a una *gestión integrada y deliberativa*; y cambios en los incentivos institucionales que refuercen y den coherencia institucional a la implementación de la colaboración. Ambos cambios anclados al sustento normativo que entrega el enfoque de derechos a las políticas sociales. En la segunda parte se abordan las potenciales resistencias interinstitucionales que pueden dificultar la implementación de la colaboración.

2.2.1. La implementación de la colaboración requiere lógicas institucionales y de gestión de políticas con enfoque de derechos

La fragmentación del Estado es consecuencia de la transformación de las organizaciones del sector público, las cuales pasaron de ser entidades multifuncionales integradas a ser autónomas, desagregadas y con un solo propósito (Christensen y Lægreid, 2005). Dicho proceso se funda en la “*agencificación*” resultado de la desagregación estructural, que consiste en separar a grandes organizaciones de tipo ministerial en departamentos focalizados y agencias distintas, como forma de especialización funcional (Zurbriggen, 2011:188). Lo antes mencionado, implica un cambio de la maquinaria estatal que ha generado un amplio

²⁴ El título de este apartado es un guiño al artículo de Pressman y Wildavsky (1998:5) “Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland”, ahí se coloca de manifiesto una serie de condiciones que propician las fallas en la implementación de un programa, explicadas en términos del proceso de toma de decisiones que condujo a demoras, y una disolución lenta de acuerdos entre los participantes.

margen de dispersión institucional, proceso aparejado con una transformación del ejercicio de gobierno²⁵ desde un rol marcadamente centralizado y jerárquico a uno policéntrico.

Según Agranoff y McGuire (2001) las múltiples transacciones de las agencias, que realizan actividades identificables dentro del ámbito vertical (distintos niveles de gobierno) y horizontal (en un mismo nivel de gobierno), dan lugar a diferentes modelos de gestión de las políticas. Entre los que se incluyen los centrados en el logro de los objetivos nacionales como los modelos “top-down” (de arriba hacia abajo) y “bottom up” (de abajo hacia arriba), y otros basados en la interdependencia como el modelo “network” (de redes).

El modelo de arriba hacia abajo “*top-down*” es una clara manifestación de la tradición burocrática donde los programas se guían por una red descendente de expectativas. El interés central es el control de los recursos transferidos y la ejecución correcta del programa, a través de regulaciones y control administrativo (informes, revisión, evaluación y auditoría). Bajo este modelo las prácticas cooperativas se ven afectadas por la acumulación de poder político a nivel nacional, que genera un aumento del control sobre los gobiernos locales y una competencia entre las localidades por los recursos (Agranoff y McGuire, 2001: 671-673). Se propone la entrega soluciones burocráticas al dilema básico de cumplimiento de las metas y objetivos establecidos por el gobierno nacional.

A partir de las críticas²⁶ al modelo jerárquico de implementación, emergen nuevas perspectivas que orientan el análisis al reconocimiento de los contextos locales y a los entornos institucionales (Aguilar, 1993:82-83). En esa línea surge el modelo “*bottom up*”, que contradice la tradición de estudiar los problemas y realizar recomendaciones desde la perspectiva jerárquica de las organizaciones. El énfasis del modelo “*bottom up*” es adaptar los objetivos al contexto de aplicación, que permita a los implementadores de la política

²⁵ La gobernanza, puede entenderse como un mecanismo para dirigir organizaciones hacia sus metas o como un proceso en que la organización se conduce. Tiene que ver con el funcionamiento de las organizaciones, públicas y privadas, en contextos cambiantes donde resolver problemas requiere coordinación y arreglos entre diferentes actores (Hugues, 2010). En ese sentido, las políticas y programas pueden asumir distintos modelos de gobernanza: a) jerárquicos mediante el establecimiento de relaciones verticales, b) por mercado a través de la incorporación de actores privados que proveen de servicios públicos, y c) heterárquicos, a través de las relaciones horizontales entre los actores que conforman una red de colaboración (Zurbriggen 2011:183-192).

²⁶ La principal limitación del modelo top-down, consiste en presuponer que algún actor posee la información necesaria, la experiencia requerida y la habilidad política para dirigir singularmente los cursos de acción y entregar productos de política que sean consistentes con la multiplicidad de intereses sociales (Agranoff y McGuire, 2001: 675)

responder a la contingencia incorporando información no contemplada en el diseño original (Hill & Hupe, 2002). Bajo esta perspectiva las políticas exitosas son las que dejan espacio a la toma de decisiones y proporcionan a los actores locales suficiente discrecionalidad política, recursos y autonomía para llevar a cabo objetivos nacionales, mientras se satisfacen las necesidades locales (Agranoff y McGuire 2001:675). Es así como, el modelo “*bottom up*”, suaviza la perspectiva jerárquica de la gestión, pero mantiene la preponderancia de los objetivos nacionales.

Uno de los cambios más significativos en la manera en que se gestionan las respuestas a los problemas públicos surge con el modelo en red “*network*”, que considera acciones de múltiples organizaciones gubernamentales y no gubernamentales interdependientes, cuyos objetivos no son preestablecidos por un solo actor que brinde orientación y control administrativo. Ninguno de los actores tiene el poder de determinar las estrategias de los otros, más bien se realizan ajustes mutuos y persiguen acciones conjuntas basadas en la negociación, bajo contextos de política complejos e impredecibles. El papel de la administración en el modelo de red es facilitar y fomentar la interacción, así como crear y cambiar los arreglos de red para una mejor coordinación (Agranoff y McGuire, 2001). Además permite reducir los dilemas de agencias, ya que las organizaciones tienen la posibilidad de relacionarse de diversas formas, no solamente desde las normas, estructuras y jerarquías (Hill & Hupe, 2002). En razón de ello, las redes dan cuenta de una comunidad de saberes y prácticas, que se convierten en el “*ethos*” de esa área de política.

De acuerdo con Klijn (1998) las redes se conciben como el resultado de la interacción entre varios actores que buscan influenciar el proceso político en su dirección. Debido a la ausencia de un actor central, se asume la necesidad de cooperación entre actores que tienen diferentes metas y por ello, distintas formas de medir la efectividad²⁷ de la política. Se puede agregar que la red no es homogénea, burocrática ni jerárquica, lo que reemplaza esa estructura en la red es el marco institucional, que define reglas de interacción de los actores involucrados (Zurbriggen, 2011:185-186). Dicha visión es compartida por Vergara (2010) que define las redes como un conjunto de organizaciones interdependientes, que se conforman alrededor de

²⁷ En cambio en el modelo racional burocrático la eficiencia de la política es claramente medible a través de la evaluación del cumplimiento de objetivos.

un tema, asunto o política pública (*policy network*) comparten una cultura y cuando una nueva organización ingresa a la red lo más probable es que tenga que interiorizar prácticas y una forma de hacer las cosas²⁸. De esa manera, las redes sugieren un entramado de organizaciones públicas y privadas con interés en una política particular, que negocian, intercambian ideas, recursos para dar respuesta a los problemas públicos que les atañen.

Los modelos de gestión de políticas, antes descritos, no necesariamente deben alojarse en la verticalidad y especialización de los distintos sectores, sino que pueden incorporar elementos tanto de estructuras en red como jerárquicas fomentando la adaptabilidad en la implementación de las políticas. Por lo anterior Olsen (2005) menciona que el centro del debate, son las formas deseables de administración y gobierno en un sentido de identidad y equilibrio institucional, incorporando como principio básico la adaptabilidad. Es decir, cada forma de organización enfatiza componentes institucionales específicos que resultan esenciales en un determinado orden, período o ideología, que pueden ser auxiliares en otros órdenes, períodos e ideologías.

En virtud de lo dicho hasta aquí, podemos sostener que los modelos de gestión suponen condiciones y ángulos distintos de implementación que adquieren sentido de acuerdo al contexto, las capacidades de las burocracias, enfoques normativos, características de los programas²⁹ y de las organizaciones implicadas. De esa manera un contexto en que coexisten múltiples actores y diferentes tipologías de programas restan pertinencia al modelo burocrático-racional, como única forma de gestión. En consecuencia, si bien en un principio el diagnóstico de problemas de implementación se enfocaban en supuestos jerárquicos y de racionalidad de la política, donde las dificultades se resolvían mediante mecanismos de

²⁸ En ese sentido, el mismo autor alude a como el institucionalismo cognitivo, puede dar cuenta claramente dicho proceso de interiorización. Las entidades cognitivas absorben la cultura que los rodea, con procesos de cambio muy lentos” (Vergara, 2010:41).

²⁹ En este punto, Corbett & Noyes (2008) identifican tres tipos de programas: a) los programas rutinarios, con culturas institucionales burocráticas impulsadas por reglas y de arriba hacia abajo, cuyas actividades centrales implican la ejecución de reglas prescritas de manera eficiente y precisa. En el otro extremo están b) los programas o agencias no rutinarios, de carácter transformador que trabajan con familias o comunidades, para cambiar la forma en que las personas se relacionan entre sí y con la sociedad en general. Este tipo de programas tienden a ser menos sobre la entrega de beneficios específicos y más sobre el cambio de comportamiento. Funcionan en entornos menos burocráticos, con culturas institucionales que facilitan la normatividad profesional, jerarquías institucionales más planas, flexibles e innovadoras. Y en tercer lugar encontramos los programas o agencias mixtas, que tienen elementos tanto rutinarios como tareas que buscan alterar el funcionamiento individual o familiar (Corbett & Noyes, 2008:7-9).

control. Posteriormente se incorpora un cambio de enfoque que destaca la importancia del proceso decisional, el grado de autonomía de los actores y el comportamiento de las burocracias. Lo anterior dado que los problemas actuales requieren de soluciones integrales que no implican solamente la coordinación vertical a través de jerarquía, sino horizontalidad a través de arreglos de trabajo conjunto, sostenidos en la construcción de “*un nosotros para*”, sostenido en un dialogo fluido. En otras palabras:

“El tipo de políticas públicas que supone soluciones integrales estaría exigiendo el desarrollo de arreglos institucionales de diálogo sostenido, que devengan en visiones compartidas y en la articulación de los recursos y saberes entre sectores y niveles gubernamentales; por tanto, no bastaría el mero perfeccionamiento de la coordinación entre ellos” (Repetto, 2009; Engel, 2005; Cunill, 2005; Junqueira, 1998 en Cunill, 2010: 12).

En este escenario el Estado presenta dificultades para garantizar- en su forma de gestión tradicional y burocrática- una respuesta articulada y concordante con las problemáticas locales. Debido al contexto de dispersión gubernamental que convierte la colaboración en una condición necesaria para propender a políticas integrales de protección a la infancia. “*La imposición “top-down”, genera identidades de resistencia, en cambio, modelos más interactivos pueden permitir una identidad con el proyecto (significados compartidos alrededor de un problema, generar interdependencia y cooperación para su solución)”* (Cunill, 2010: 10).

En ese marco, según Nuria Cunill (2010:13) se requiere la construcción de una gestión integrada y deliberativa, entre sectores gubernamentales que tienen injerencia en los resultados de una política con enfoque de derechos de protección a la infancia. *La gestión integrada* remite a visiones compartidas sobre un problema que requiere el concurso de varios actores localizados en distintos sectores (acuerdos de trabajo conjunto), trascendiendo la mera coordinación. *La gestión deliberativa*, se basa en el reconocimiento de que hay diferentes posiciones de valor afectando la formación e implementación de las políticas, que necesitan ser resueltas a través del diálogo en vez del poder (razones que se acepten colectivamente, pero no necesariamente coincidan con los intereses individuales).

Uno de los aspectos que facilita el desarrollo de una gestión integrada y deliberativa, es la existencia de un marco normativo común, para el caso de las políticas de protección a la

infancia según nos ilustra Nuria Cunill (2010) ese marco lo otorga el enfoque de derechos, cuyos principios son la exigibilidad, participación e integralidad. Según Nuria Cunill (2010) para lograr integralidad se requiere coordinación y gestión de los sectores gubernamentales. Lo cual constituye un desafío técnico, analítico y político, que consiste en cambiar los diseños institucionales y de gestión que perciben los problemas como sectoriales a diseños integrales -viables institucionalmente (con incentivos en concordancia)- que vayan más allá de intervenciones parciales, en la complejidad social. En palabras de los autores:

“El desafío de abordar problemas sociales desde su integralidad, radica en que la densidad de las complejidades, deben ser enfrentadas por administraciones públicas verticales, compartimentadas y basadas en procesos diseñados, gestionados e implementados en forma sectorial y fundada en diagnósticos y agendas de prioridades diferentes. Sumado al desafío de lograr que las diversas estrategias sean capaces de articular y lograr que converjan acciones de varios sectores y niveles de gobierno” (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015: 409-412).

Para la implementación de políticas con enfoque de derechos, se requiere de atributos mínimos en la institucionalidad pública, que vayan en concordancia con su marco normativo y favorezcan un tipo de gestión integrada y deliberativa. De acuerdo a lo expresado por Nuria Cunill (2010:8-15) los atributos que requiere la institucionalidad son tres: “*accountability o responsabilización*”, que consiste en una estructura para hacer exigible los derechos por parte de los ciudadanos; “*gobernanza sistémica*”, que tiene tres dimensiones: instrumental, espacial y valórica, las cuales consisten-respectivamente- en instrumentos y procesos de gestión integral del enfoque de derechos, espacios institucionalizados de comunicación recíproca y criterios de valor coherentes con la actuación integrada. Finalmente “*espacio público*”, este atributo requiere de una estructura institucional para asegurar la participación en el ejercicio de los derechos e incidencia en decisiones. Los tres atributos se condicen respectivamente con los principios del enfoque de derechos en las políticas públicas: exigibilidad, integralidad³⁰ y participación. La autora destaca que el eje de las políticas debe ser la compatibilidad normativa, la cual en el caso de las políticas de infancia es facilitada por el enfoque de derechos; y que las organizaciones llamadas a conformar una respuesta

³⁰ El tema de estudio, se enfoca epistemológicamente en el principio de integralidad de las políticas con enfoque de derechos, distanciándonos metodológicamente de los principios de exigibilidad y participación, ya que requieren diseños de investigación diferentes

integral a la problemáticas de infancia, deben ser consistentes con dicha directriz. En palabras de Nuria Cunill (2010) una política con enfoque de derechos no puede ser implementada por instituciones que contradicen su sustrato normativo (equidad, cooperación, participación y construcción de ciudadanía). Por tanto, un asunto insoslayable es el diseño de una institucionalidad pública, es crear incentivos institucionales en concordancia, que desincentiven la competencia destructiva, fragmentación institucional y a la voz de la clientela (Cunill, 2010: 6-16).

Respecto al último punto mocionado, los incentivos institucionales para la gestión colaborativa, se parte de la premisa de que los contextos o marcos institucionales entregan elementos explicativos del comportamiento de las organizaciones y los resultados de políticas. En concordancia con ello, el principal objetivo de los enfoques institucionalistas es aclarar el papel que las instituciones juegan en la determinación de los resultados políticos y sociales (López, 2016:59). Según Jordana (2000) citada en Cunill (2010:6) la administración pública distribuye probabilidades, con una estructura de incentivos que impacta en la realización de determinados intereses y objetivos.

Los marcos institucionales, en tanto reglas, normas y creencias en organizaciones vinculadas directa o indirectamente a la infancia pueden favorecer o no la implementación de la colaboración interinstitucional. *“Las instituciones como constrictoras o facilitadoras de la acción intersectorial, tienen un papel preponderante. Los propósitos colaborativos, la estructura y los resultados pueden resultar afectados por el marco institucional de cada sector gubernamental”* (Cunill, 2014:31). Esto es relevante, ya que nos va permitir visualizar los elementos o circunstancias, en la que se puede dificultar la colaboración interinstitucional.

Las instituciones se convierten en un elemento analítico fundamental para conocer y explicar los incentivos institucionales que dan sustento, moldean y condicionan las relaciones de colaboración en la producción de resultados de política. Dicho de otro modo, los marcos de acción que orientan o limitan los comportamientos de diferentes organizaciones que intervienen en los procesos de construcción de una respuesta integral a la infancia. Los incentivos institucionales, pueden provenir de diferentes perspectivas, según el tipo de institucionalismo a partir del cual se generan (regulatorios, culturales o normativos). La perspectiva regulatoria asociada a la teoría de la elección racional, tiene un sentido

regulatorio regido por autoridad compuesto de reglas y leyes, cuyo incumplimiento está sujeto a sanciones. La *normativa* entendida como normas que se sostienen en roles y valores, definidos bajo la lógica de “lo apropiado”; y la cognitiva, alude a los campos organizacionales y componentes simbólicos que construyen formas de pensar en común o creencias compartidas. En el *institucionalismo económico o regulatorio* concibe a los individuos como racionales, saben lo que quieren y pueden hacer cálculos sobre lo que les conviene, por tanto pueden evaluar qué reglas les favorecerían (Zurbriggen, 2006). En consecuencia, los actores calculan las recompensas y las sanciones, y de esa manera regulan su comportamiento.

Por otro lado, en el *institucionalismo sociológico o culturalista* se destacan los componentes cognitivos del comportamiento de las organizaciones y la creación de creencias compartidas. Las instituciones sólo pueden ser entendidas como producto del contexto y, por tanto, las acciones de los individuos no están orientadas a la maximización de beneficios. Según López (2016:60) en el *institucionalismo sociológico* las formas y procedimientos institucionales de las organizaciones, pueden ser vistas como prácticas culturales específicas, en ese sentido institución y cultura son complementarias. El institucionalismo sociológico se basan en dos conceptos fundamentales: campos organizacionales y proceso de institucionalización. El primero se define en términos de un sistema regulador común, marcos cognitivos o normativos compartidos. La noción de campo implica la existencia de una comunidad de organizaciones que participa de un sistema de significado común y cuyos participantes interactúan más frecuentemente entre sí, que con actores fuera de ese campo³¹. Dicho concepto es una aportación útil para entender las dificultades de la cooperación interorganizacional en contextos de implementación de políticas públicas que ocurren en marcos institucionales con diferentes configuraciones (Vergara, 2010). El otro concepto relevante en el institucionalismo sociológico, es el proceso de institucionalización, referido a la consolidación de un conjunto de valores, significados, creencias y normas compartidas por los miembros de un campo organizacional. Debido a esa internalización de las formas

³¹ En su interior se ha institucionalizado un conjunto de valores, reglas, creencias y significados que son compartidos por todas las organizaciones relacionadas. La pertenencia a una realidad institucional particular y compartida, permite una interpretación por parte de las organizaciones relativamente uniforme. En definitiva, la estructura, cultura y comportamiento de la organización depende en alto grado de las características del campo organizacional (Vergara, 1994:15).

organizacionales y culturales, es menos necesario justificar por eficiencia los procesos, debido a la existencia de sistemas compartidos (procedimientos, rutinas y decisiones) (Vergara, 1994: 15-17). Según Zurbriegen (2006:71) el institucionalismo sociológico rechaza la posibilidad de que existan actores que manipulen deliberadamente prácticas y reglas institucionales. Por lo tanto, estas reglas de actuación de origen cultural, se van adquiriendo a través de los procesos de interacción entre los distintos agentes, hasta que alcanzan un nivel de consolidación o institucionalización que determina la configuración de percepciones, intereses, y el tipo de relaciones que se producen entre ellos.

En lo que respecta al *institucionalismo es el normativo*, destaca las características culturales y entiende las instituciones como producto del contexto y, por tanto, las acciones de los individuos están en mayor medida orientadas a satisfacer normas y valores, que a maximizar beneficios. En este sentido, se define a las instituciones como “un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones” (March y Olsen, 1989:21 en Zurbriegen, 2006:71). Las organizaciones se ven obligadas a crear rutinas para atender sus asuntos cotidianos y con el tiempo, estas rutinas se transforman en reglas, convenciones, tradiciones, tecnologías y mitos, que componen la cultura de la organización (March y Olsen, 1989: 26-27). Desde esta perspectiva la política no es una agregación de intereses individuales, es un proceso de creación de significados compartidos, valores e interpretaciones del mundo. Cuyo funcionamiento de los organismos se determina por reglas formales e informales, según el comportamiento considerado más adecuado a la situación (Vergara 1994:21).

Según Zurbriegen (2006) la percepción del mundo que tienen los individuos está determinada por la cultura institucional en la que se desempeñan. Por consiguiente, lo relevante no es que las instituciones determinen qué es lo apropiado para cada momento, sino que otorguen estructuras completas de significado para interpretar las acciones de los individuos en cada contexto. El objetivo del institucionalismo normativo es explicar el *comportamiento decisorio* en las instituciones políticas, que como hemos visto, se explica por la lógica de lo correcto. Es decir, por las prácticas institucionalizadas y expresadas en rutinas, reglas y códigos de conducta, leyendas y mitos de la organización. Más que por la lógica de cálculo de consecuencias de las acciones individuales. (March y Olsen, 1989 en Vergara, 1994).

El papel de estos marcos de interpretación de las prácticas colaborativas, que proporciona el institucionalismo -desde sus diferentes corrientes- entre otras acciones denota que los modelos de gestión de las políticas están institucionalmente determinados. Es decir, responden a los componentes y tipos de acciones que son relevadas e incentivadas por las organizaciones en interacción. Según Cunill (2010: 12) los incentivos de una gestión integradora y deliberativa, se basan en la confianza más que en la autoridad, de manera que permitan procesos de producción de significados compartidos. Por ello, los incentivos a la contractualización de las relaciones de responsabilidad entre los distintos actores puede ser un mecanismo integrador si deviene en derechos y obligaciones recíprocas. Los compromisos negociados y los impuestos no tienen los mismos efectos. Por ej. Las redes que se generan dependen del tipo de incentivos, los financieros generan incentivos a redes coyunturales y utilitaristas, más que comunidades políticas. Así también, los incentivos al tipo de valores que se intenta maximizar en los instrumentos de gestión, es importante sean concordantes con el enfoque de derechos (por ej. acento en la eficiencia, desincentivan la equidad y cooperación mutua; o metas de cumplimiento alinean pero crean competencia) (Cunill, 2010: 12).

De manera conclusiva, las consideraciones antes realizadas permiten atender que la perspectiva institucional asume diferentes formas, y posibilita la visibilidad de componentes institucionales que se convierten en restricciones u obstáculos, a la gestión de prácticas colaborativas.

2.2.2. Emergencia de potenciales resistencias a la colaboración interinstitucional

En lo que sigue se enuncian los potenciales problemas del proceso de trabajo colaborativo y se conceptualiza lo que se entiende por barreras o restricciones a la colaboración interinstitucional. Para empezar, es dable señalar una definición de implementación para abrir el panorama sobre las dificultades que conlleva la ejecución de la colaboración interinstitucional. Según Bardach (1977) citado en Aguilar (1993): “*la implementación es el proceso de ensamblar diversos elementos de un programa o política, que se encuentran en manos de diferentes partes que son interdependientes entre sí*” (1993:62). El autor agrega

que las dificultades en la implementación, pueden verse como un problema de ensamblaje, en que cada uno de los actores involucrados en la política, tienen intereses, capacidades e intentan obtener algo en el proceso, a través de acuerdos, manejo de incentivos y grado de participación en la política.

En el marco de dichos contextos interdependientes, las aspiraciones de las políticas de infancia apuntan a la integralidad y tratamiento intersectorial de los fenómenos en todos los niveles de gobierno. Es así como la colaboración interinstitucional se posiciona como tema de políticas, dado que emerge como una combinación de habilidades que produce resultados, que no se podrían lograr de manera efectiva a través de otros medios (Morrison, 1996). En razón de lo mismo, se ha ido convirtiendo en parte de las exigencias organizacionales, considerada una forma de asignar eficientemente los recursos escasos, una ventaja a la hora de enfrentar objetivos complejos y responder a los cambios en contextos de interacción con niveles de interdependencia³² crecientes (Thomson, Perry y Miller, 2007). Si bien es un proceso deseable para el abordaje de problemas multidimensionales, su implementación no está exenta de complejidades.

Según Scharpf (1997:14) las dificultades surgen en la interacción estratégica entre varios actores políticos (individuales y colectivos) con su *propia comprensión* de la naturaleza del problema y viabilidad de soluciones particulares, con su propio interés individual e institucional y preferencias normativas, y con sus propias capacidades o recursos que pueden emplearse para afectar el resultado. En ese entendido Hajer y Maginar (2003) señalan que los problemas de implementación de una política pública “*muchas veces están asociados a la confrontación entre distintas maneras de enmarcar un problema, de los actores concernidos directa o indirectamente*” (Cunill, 2010:10). Lo que es compartido por Huxham y Vaugen (2000) aduciendo que la complejidad surge de las *diferentes percepciones* de los miembros sobre la colaboración, o por *cambios de objetivos* que repercuten en la asociación (Thomson, Perry y Miller, 2007:55-62). Es así como, los problemas de implementación

³² La interdependencia implica que todos los actores se benefician de alguna manera, como resultado de su interés conjunto en una actividad específica, y que un problema en particular no puede ser resuelto a menos que los actores participantes busquen la solución de manera estratégica y colaborativa (Agranoff y McGuire, 2001: 676-677).

emergen fruto de las diferencias en la manera en que los asociados enmarcan el problema, los objetivos para darle solución, y la relevancia otorgada a los procesos colaborativos.

Dentro de las complejidades de la acción conjunta, una de las que reporta mayor interés radica en que los *mecanismos tradicionales* de coordinación como jerarquía, estandarización y rutinización son menos factibles en situaciones donde los actores son autónomos o semiautónomos (Huxham 1996; Huxham y Vangen 2005; O'Toole 1997; Powell 1990; Wood y Gray 1991 en Thomson, Perry y Miller, 2007). Lo antes dicho, según Nuria Cunill (2014a:9) es una de las razones por las cuales la colaboración interinstitucional se entiende como una respuesta a los efectos (adversos) de la Nueva Gestión Pública (NGP) en lo que refiere al aumento de la especialización y de la proliferación organizacional, que dificulta el abordaje integral a los problemas multidimensionales.

En términos empíricos, estudios acerca de las barreras a la implementación de la colaboración para la protección a la infancia, nos brindan un esquema analítico general (Ver cuadro resumen 2). Darlington, Feeney & Rixon (2005) en un estudio sobre la colaboración interinstitucional entre servicios de protección infantil y servicios de salud mental, en Australia; analizan factores individuales y agenciales que dificultan el desarrollo de la colaboración. Por factores individuales entienden las bases teórico-profesionales, junto con las percepciones y expectativas respecto a los resultados de la colaboración. En factores agenciales, incluyen las políticas de confidencialidad o protección de datos, los recursos disponibles y los procesos interinstitucionales. Los resultados del estudio concluyen que los factores agenciales demostraron afectar considerablemente la práctica colaborativa, con especial impacto las brechas en los procesos interinstitucionales. Es decir, estructuras y procedimientos ausentes que si estuvieran facilitarían la colaboración y ampliarían el conocimiento entre los servicios (por ej. roles de las agencias). Así también destacaron las diferencias entre servicios sobre lo que conciben como confidencial, y los recursos insuficientes, que provocan falta de tiempo y altas cargas laborales. Como recomendación plantean la necesidad de generar estrategias y estructuras colaborativas estables, en lugar de intentos "*ad hoc*".

Otro caso que sirve para ilustrar, es el estudio sobre las barreras a la cooperación entre los sistemas de salud, educación y protección infantil en Finlandia, realizado por Kanste, Halme

& Perälä (2013). Los autores distinguen entre dos grupos de factores, el primer grupo son “factores operativos y estratégicos”, incluye variables como cultura y actitudes laborales, recursos disponibles y modelo de gestión (tipo de liderazgo, flujo de información, definición de objetivos). En el segundo grupo “factores ambientales”, incluyen variables como distancia física, rotación de personal y política de privacidad. Del estudio, los factores que destacan como particularmente comunes y dañinos para la cooperación son los estratégicos y operativos, como la ausencia de un liderazgo claro, la falta de apoyo desde la alta dirección a la cooperación y la insuficiencia de recursos.

Cuadro resumen 2. Factores que dificultan la colaboración

Variable	Atributos	Breve descripción	Fuente
Factores que dificultan la colaboración	Factores individuales	Bases teórico-profesionales, junto con las percepciones y expectativas respecto a los resultados de la colaboración	Darlington , Feeney & Rixon (2005)
	Factores agenciales	Políticas de confidencialidad o protección de datos, los recursos disponibles y los procesos interinstitucionales.	
	Factores estratégicos y operativos	Cultura y actitudes laborales, recursos disponibles y modelo de gestión (tipo de liderazgo, flujo de información, definición de objetivos)	Kanste, Halme & Perälä (2013)
	Factores ambientales	Distancia física, rotación de personal y política de privacidad	

Fuente: elaboración propia, con base revisión bibliográfica.

Así también, Nuria Cunill (2014:30-37) a partir de la fisonomía de los contextos político-institucionales (reglas del juego o marco institucional y capacidades locales) fisonomía de los actores políticos (grado de autonomía organizacional o interdependencia, esquemas de pensamiento o marcos culturales, desbalances de poder, liderazgo del sector) y fisonomía de las redes (condiciones de efectividad) surge lo que la autora denomina “resistencias a la colaboración interinstitucional”. Las cuales se explican en razón de una paradoja que se encuentra alojada en sus fundamentos, que consiste en que el potencial del trabajo colaborativo depende de los aportes de diferentes actores con diferentes recursos disponibles, pero dichas diferencias a su vez reducen los incentivos a la colaboración (Cunill, 2014a:11-12). Según la autora, las *resistencias a la colaboración* interinstitucional se transforman en una de las brechas claves en la implementación de políticas pro-integralidad. Las cuales pueden ser de dos tipos resistencias institucionales-culturales o resistencias políticas (ver cuadro resumen 3). Las institucionales aluden a reglas de juego o marco institucional generales que fijan restricciones a las acciones intersectoriales (Por ej. Centralismo, el predominio de la lógica de mercado (competencia) la lógica sectorial del presupuesto y

evaluaciones, y la verticalidad de las relaciones intergubernamentales). Las culturales, afectan especialmente la gestión de la información y que se expresan en el rechazo de los organismos a intercambiar sus datos y a usar bases de datos comunes. Las políticas, dicen relación con los desbalances de poder (reales y percibidos) y las relaciones de afinidad política-partidaria, entre los distintos sectores.

Cuadro resumen 3. Marco analítico para el estudio de resistencias a la colaboración interinstitucional

Variable	Atributos	Indicadores
Resistencias institucionales y culturales	Reglas del juego o marco institucional	1. Resistencia u oposición en la institución a los acuerdos intergubernamentales 2. Disposición a la delegación de poder a las autoridades regionales para el desarrollo de acuerdos intersectoriales.
	Gestión de la información	1. Resistencia de los sectores involucrados en la protección social a compartir la información que manejan. 2. Grado en que dificultan el trabajo intersectorial las diferencias en la cultura institucional de los diversos sectores gubernamentales 3. Grado en que las diferencias en los perfiles profesionales de los equipos dificultan el trabajo intersectorial 4. Grado en que las diferencias de los valores entre instituciones dificultan la acción intersectorial
Resistencias políticas	Desbalances de poder	1. Dificultad que imponen al trabajo intersectorial las diferencias políticas entre los actores.
	Relaciones de afinidad política-partidaria.	2. Grado en que la coincidencia de sector político de las autoridades nacionales y regionales facilita la colaboración entre las instituciones. 3. Actitud de las autoridades en la región frente al trabajo colaborativo (promueven o dificultan el trabajo colaborativo). 4. Grado en que las diferencias de poder de los sectores gubernamentales dificultan el trabajo intersectorial.

Fuente: Nuria Cunill (2014a:13-14)

En razón de lo antes dicho, las resistencias o barreras a la colaboración interinstitucional pueden ser explicadas por factores individuales, si nos localizamos en la vereda de las explicaciones construidas desde el comportamiento de los agentes; o por factores institucionales, políticos, culturales, ya sea a nivel estratégico u operativo, que devienen en explicaciones más bien culturales o sociológicas de los fenómenos sociopolíticos.

Implicancias metodológicas del capítulo teórico-conceptual

En la primera parte del capítulo se define colaboración como un proceso subdividido en tres etapas, y el foco de análisis de este documento se ubica en la segunda etapa “desarrollo de la colaboración”. Así también, se dimensionan los conceptos de integración e intersectorialidad, dado que definen la orientación normativa y operativa de las políticas de infancia, que persiguen la integración como fin y la intersectorialidad como medio (mancomunidad, inclusividad).

En la segunda parte, se muestra la colaboración como un proceso afecto a multiplicidad de complejidades, entre las que enunciamos la necesidad de cambios en la institucionalidad pública en sintonía con el sustrato normativo que otorga el enfoque de derechos. Específicamente, en lo que concierne a los modelos de gestión de políticas, la compatibilidad normativa entre las organizaciones que colaboran y el diseño de incentivos institucionales que promuevan las prácticas y valores colaborativos. Además se describen los marcos analíticos y evidencias empíricas que abordan la posible emergencia de restricciones o barreras al desarrollo de la colaboración interinstitucional.

En lo que sigue se describe el marco de práctica de la unidad de análisis de esta tesis: las Oficinas de Protección de Derechos-OPD, y el abordaje metodológico propuesto.

Capítulo III. Presentación del caso de estudio y abordaje metodológico

El Estado de Chile en el último tiempo ha postulado el fortalecimiento de la oferta preventiva y promocional hacia la infancia y adolescencia, a través de la instalación de las Oficinas de Protección de Derechos de infancia (OPD) en los contextos locales. En lo que sigue, se describe la emergencia del modelo OPD y el abordaje metodológico de la presente tesis.

3.1. Emergencia y funcionamiento del modelo OPD

El modelo OPD surge en respuesta al nuevo marco legal que requiere la adscripción a la CDN/1990, como parte del proceso de adecuación de los planes y programas a los nuevos lineamientos para la protección de la población infanto-adolescente, bajo el *paradigma de la protección integral con perspectiva de derechos* (SENAME, 2005:5). En esos años se hacía evidente el desafío de generar un dispositivo territorial que apuntara hacia la articulación y coordinación de acciones intersectoriales en el espacio local. A lo que se suma una de las preocupaciones que se mantenía en la institucionalidad chilena, que era la práctica cultural de institucionalizar a NNA, por situaciones de pobreza o déficit en las capacidades protectoras de los responsables de su crianza. Con base en ello, se volvió imperativo contar con planes o programas que dieran una respuesta alternativa y preventiva a la *institucionalización de la infancia* (Bases técnicas de OPD, 2012-2015:4).

Es así como, en el año 2006 desde la entrada en vigencia de la Ley 20.032/2005 se licita la implementación del programa OPD³³ definido como “*instancias de atención ambulatoria de carácter local, destinadas a realizar acciones encaminadas a otorgar protección integral de los derechos de los niños, niñas o adolescentes, a contribuir a la generación de las*

³³ Su nivel de cobertura como modalidad es incremental Inician como proyecto piloto en seis oficinas en cinco regiones del país. Posteriormente, y luego de la entrada en vigencia de la Ley N°20.032, en 2006 se implementan 102 OPD. En 2015, se aumentó en 80 las oficinas. En 2018 la cobertura alcanzan un 78% de las 346 comunas a nivel nacional con 810.120 plazas de NNA. Es decir 233 oficinas en 270 comunas (existen OPD con comunas asociadas, en las regiones VI, VII, VIII, IX, X, XI y XV). Fuente: Listado actualizado de OPD a enero de 2018 En: Bases técnicas de OPD, 2012-2015; BGI, 2015; Página web oficial de SENAME.

condiciones que favorezcan una cultura de reconocimiento y respeto de los derechos de infancia” (Art.4. Ley 20032/2005).

En lo que respecta a las funciones y objetivos de las OPD, según componentes de intervención (Ver Tabla 4) implica responsabilidades que contemplan diferentes tipos de acciones: a) *planificación*, que consisten en un diagnóstico comunal, una política local de infancia y un plan de acción; b) *colaboración*, con la red de infancia y con los actores del territorio con algún interés programático en la infancia; c) *operativas*, de gestión de recursos, monitoreo y evaluación; y d) *promocionales*, de una cultura de derechos de infancia y adolescencia en la comunidad (Consejo Nacional de la Infancia, 2015).

Tabla 4. Funciones y objetivos de las OPD, en razón de los componentes del modelo de intervención

Componente del modelo	Funciones Art.15 Ley N° 20.032/2005	Objetivos Bases técnicas OPD 2012-2015/ 2015-2018
Gestión intersectorial y articulación territorial	Facilitar al niño, niña o adolescente, el acceso efectivo a los programas, servicios y recursos disponibles en la comunidad, fortaleciendo el trabajo en redes y las acciones colaborativas de actores públicos y privados.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Elaboración participativa del diagnóstico, política pública y plan comunal de infancia y adolescencia a nivel local. ○ Desarrollo, consolidación e institucionalización de redes locales vinculadas a la niñez apuntando hacia la corresponsabilización de los garantes. ○ Incentivar la participación de NNA, familia y comunidad en general en la promoción, protección y ejercicio de derechos. ○ Generar acciones de promoción de derechos, para transversalizar el enfoque de derechos como lenguaje común.
	Promover el fortalecimiento de las competencias parentales, privilegiando aquellas acciones destinadas a evitar la separación del niño, niña o adolescente de su familia o de las personas encargadas de su cuidado personal.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Promover el fortalecimiento de competencias parentales.
Protección de derechos vulnerados	Ofrecer directamente la protección especial que sea necesaria, cuando la derivación a un programa 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.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Proporcionar atención psico-socio-jurídica en los casos de vulneración y cuando la derivación no sea posible.

Fuente: Ley 20.032/2005- Bases técnicas Oficinas de Protección de Derechos 2012-2015/ 2015-2018.

La forma institucional que adquiere el modelo OPD, es un convenio de colaboración entre un organismo mandante a nivel nacional: el Servicio Nacional de Menores y un organismo ejecutor: el municipio o gobierno local. Los marcos de operación contemplan por parte del municipio, la administración del dispositivo que considera la contratación de recursos humanos y la habilitación de un inmueble, independiente físicamente de las oficinas municipales. Desde la dirección nacional del SENAME, emanan las bases técnicas o reglas de operación, y el seguimiento técnico-financiero del cumplimiento de la matriz de indicadores y resultados. A continuación es posible revisar otros aspectos organizacionales del modelo de gestión de las OPD: financiamiento, composición del equipo técnico, flujo de acceso y derivación; y monitoreo y evaluación.

Financiamiento del proyecto: en un 75% es sustentado por SENAME y se requiere que el Municipio (colaborador acreditado Ley 20.032/2005) a lo menos destine y mantenga un aporte no inferior al 25% del costo total anual de la OPD, el cual debe explicitarse. Este aporte puede corresponder a recursos humanos, infraestructura, equipamiento, movilización, materiales de oficina, entre otros. Otro elemento a considerar es que el inmueble debe estar ubicado preferentemente en un lugar céntrico, distinto del municipio y ser caracterizado con la imagen visual corporativa de las OPD (Bases técnicas OPD, 2012-2015:48).

Composición del equipo técnico: las OPD dispondrán de un equipo básico para realizar su labor, el cual podrá variar en el número de integrantes y jornada de trabajo en razón de las características del territorio que abarca y la disponibilidad de recursos profesionales por parte del Municipio. El equipo técnico mínimo del que se compone la OPD es: un coordinador, trabajador/a o asistente Social, psicólogo/a, abogado/a, educador/a social o profesor especializado, comunicadores sociales/audiovisuales, periodistas o relacionadores/as públicos, personal administrativo, voluntariados y estudiantes en práctica (Bases técnicas OPD, 2015-2018:43-44).

Flujo de acceso: son principalmente dos, por vía administrativa y por vía judicial (Ver Esquema 2). a) *por vía administrativa*, el flujo inicia con la denuncia o reporte a la OPD (demanda espontánea desde NNA, familias o personas involucradas; y desde diferentes canales de acceso oficinas locales, programas comunitarios, etc.). Las cuales se encargan de

verificar la existencia o no de vulneración de derechos, y luego determinar acciones a seguir, sin pasar obligatoriamente por un proceso judicial. b) *por vía judicial*, son casos que ingresan por resolución dictada por los Tribunales de Familia, los que solicitan las investigaciones correspondientes. Luego de ello, el juzgado determina la intervención a seguir, en función del interés superior del niño. El flujo de acceso y derivación cambia cuando las OPD tienen adosado el Programa 24 Horas³⁴, que incorpora un circuito de derivación con programas que atienden de manera preferente los casos del “listado 24-horas” (denuncias registradas en carabineros).

Derivación: si las OPD resuelven que existe vulneración de derechos *no constitutivos de delito*, se realiza análisis situacional por parte de la dupla psicosocial del equipo OPD. En los casos que sea *constitutivo de delito* (abuso sexual, maltrato, negligencia con riesgo vital) se deriva a fiscalía para su judicialización. En lo que respecta a la derivación en los casos de baja y mediana complejidad, la OPD realiza derivación directa a los programas PIB o PPF. En los casos de alta complejidad, el abogado de la OPD presenta solicitud de una “medida de protección” en tribunales de familia. Este último, deriva a programa especializado; si existe lista de espera, la OPD hace seguimiento y/o acompañamiento asistido (Bases técnicas OPD, 2012-2010/ 2015-2018; Consejo de la Infancia, 2016:90-91).

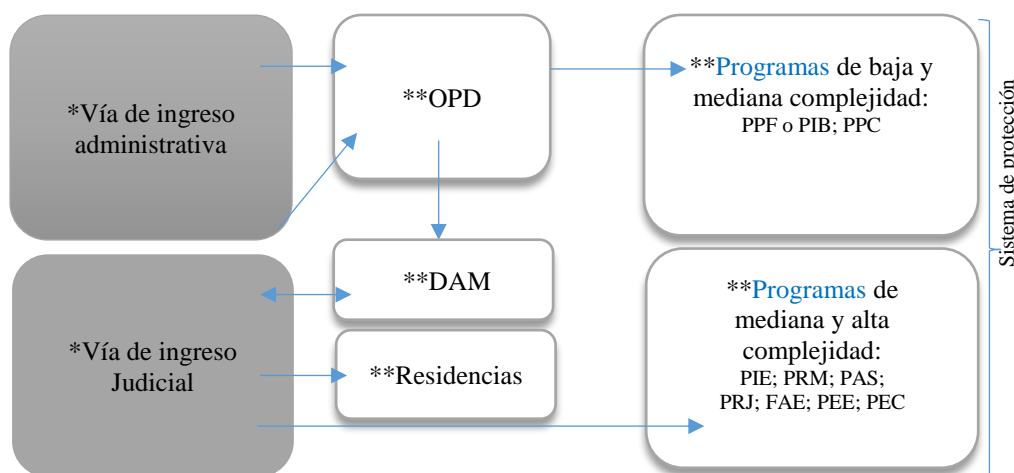
*Monitoreo y evaluación*³⁵: Las OPD son evaluadas anualmente por el Departamento de Protección y Restitución de Derechos (DEPRODE) de la Dirección Nacional de SENAME y bajo monitoreo continuo (anualmente) por parte de las Unidades de Protección de Derechos (UPRODE) presentes en las direcciones regionales del Servicio Nacional de Menores. Los

³⁴ Los casos de vulneración de derechos del listado 24-horas, son gestionados por las OPD ya sea que ingresen por vía administrativa (directamente desde carabineros) o por esta vía exclusiva que se genera a través del programa 24 horas. Para mayor información revisar en: Página web oficial de Programa 24 horas-SENAME. En: <http://www.Sename.cl/web/el-programa-24-horas/>.

³⁵ La información sobre evaluación y monitoreo del proyecto, fue solicitada a través de transparencia Folio N° AKOO4T0001966 con fecha 28 de Marzo de 2018. Ante la solicitud del cumplimiento de metas transversales de las OPD a nivel nacional (medido en %). SENAME señala que no existe una medición de cumplimiento global. Dado que es un proyecto que dura 3 años, su forma de medición es parcelada, cuyo indicador es el número de acciones encaminadas al cumplimiento de las metas. Es decir, no existen datos consolidados sobre cómo abonan dichas acciones al desarrollo del objetivo y en cuales OPD existe cumplimiento completo. Según un estudio desarrollado por el Consejo Nacional de la Infancia (2015:19) sólo el 37% de las comunas que ejecutan OPD cuenta actualmente con un Plan Comunal de Infancia.

critérios³⁶ de evaluación se sustentan en los “lineamientos de supervisión de DEPRODE”, que evalúa el grado de cumplimiento de la matriz lógica de funcionamiento del proyecto (diagnóstico comunal, elaboración de la política local y respectivo plan de acción). Cabe señalar que las evaluaciones de proyecto se realizan cada 3 años, si la evaluación es positiva se prorroga por otro periodo. Así también los énfasis programáticos se confirman o modifican cada 3 años.

Esquema 2. Formas de ingreso de los NNA a las OPD y al sistema de protección

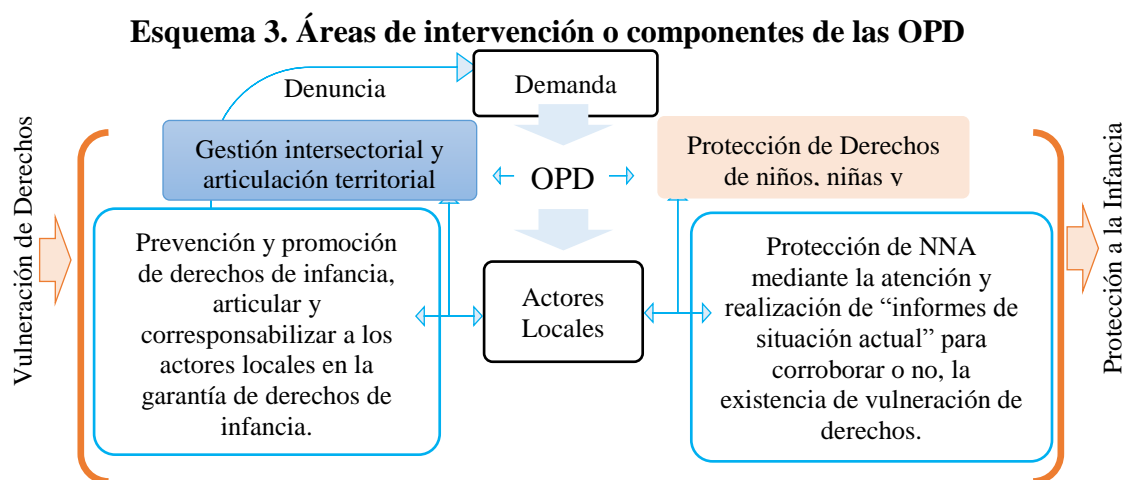


Fuente: Elaboración propia con base en informe final del Consejo de la Infancia (2016) y Bases técnicas del periodo 2015-2018:16.
 Nota: *=Formas de ingreso; **=líneas de acción de la Ley N°20.032.

Las OPD proyectan una nueva forma de gestión e intervención en el espacio local que busca *transformar la perspectiva de atención* de las situaciones de vulneración de derechos, materializada en dos componentes de intervención (Ver Esquema 3). Por una parte la “*protección de derechos de niños, niñas y adolescentes*”, que consiste en brindar prioritariamente atención legal, psicológica y/o social a NNA y sus familias, en situación de vulneración de derechos o exclusión social (dificultades en el acceso a servicios sociales). Por otra parte la “*gestión intersectorial y articulación territorial*” destinada a prevenir

³⁶ El primer criterio transversal definido para el periodo 2015-2018, consiste en que el 80% de NNA, egresados favorablemente, no reingresan a proyectos de la red SENAME de igual o mayor complejidad en, al menos, 12 meses para proyectos nuevos y de 24 meses para proyectos con más de 12 meses de operación. El segundo criterio transversal, consiste en que el 100% de los actores claves del territorio están articulado en torno a la red de infancia para prevenir y dar respuesta oportuna, eficiente y efectiva a las necesidades y problemáticas de los NNA a nivel local. El tercer criterio transversal dice relación con el cumplimiento del 100% de la población convenida comprometida en el convenio, alcanzada para cada año de ejecución del proyecto (Bases Técnicas OPD, 2015-2018).

posibles vulneraciones, y a promocionar los derechos infanto-juveniles en el nivel local; fomentando la coordinación constante entre los actores estratégicos que se encuentran en el territorio. Apostando por un cambio cultural mediante la sensibilización, capacitación e instalación de la corresponsabilidad en la garantía de derechos entre los actores locales (Bases técnicas 2012-2015/ 2015-2018; SENAME, 2005:4).



Fuente: elaboración propia.

Fuente: Presentación SENAME. Revisar en: <https://slideplayer.es/slide/8730965/>

Los retos que supone el modelo de implementación de las OPD, no sólo tienen que ver con articular y establecer comunicaciones fluidas con la *oferta de programas de intervención o red SENAME* presentes en el territorio, sino también con la necesaria vinculación con otras instituciones y organizaciones de la comuna. De manera de ir generando y/o complementando las redes existentes con los establecimientos de educación, centros de salud, justicia, carabineros, organizaciones de la comunidad, entre otros (SENAME, 2005:5-6). Otro de los retos para las OPD, debido a sus particulares características está diseñadas para facilitar el desarrollo institucional de Sistemas Locales de Protección de Derechos (SLPD³⁷) de infancia a nivel comunal. A través de su área de gestión intersectorial, le corresponde visualizar las redes existentes en el nivel local, junto con otros aspectos de la

³⁷ En el país se presentan diferentes propuestas programáticas, para gestionar las políticas a nivel local y contribuir a generar Sistemas Locales de Protección de Derechos (SLPD). Entre los programas y subsistemas, que pueden identificarse encontramos: Subsistemas Chile Crece Contigo (ChCC), Seguridades y Oportunidades (SSyOO), Oficinas de Protección de Derechos (OPD), Programa Vida Nueva y SENDA Previene. Los cuales, dependen de un organismo de nivel central del que emana las orientaciones técnicas y administrativas para su implementación, y se vinculan con sus usuarios finales a través del municipio (Consejo de la Infancia, 2015:18-19).

gestión de las OPD que son ámbitos constituyentes de los SLPD como son: diseño e implementación de la política local de infancia y adolescencia, promoción de enfoque de derechos (reforzando la generación de un lenguaje común, participación infantil, familiar y comunitaria) y promoción de competencias parentales (SENAME, 2009).

Específicamente en lo que refiere a las redes locales, operan múltiples instancias, entre las que se cuentan: a) *red de infancia y adolescencia (RIA)*: coordinadas habitualmente por las OPD, son instancias de coordinación territorial y programática entre representantes del sector público y la sociedad civil que desarrollan programas y proyectos dirigidos a la población infanto-juvenil, ya sea de manera universal o focalizada. Con participación de instituciones de educación (JUNJI, Fundación Integra, JUNAEB) de Salud (CESFAM, consultorios, etc.) programas de atención especializada, programas promocionales, programas preventivos, organización comunitaria, etc.; b) *red Chile Crece Contigo*: asociada principalmente al sector salud, es una instancia de articulación de la red comunal básica y ampliada para la gestión del subsistema, liderada por el encargado comunal del Chile Crece Contigo; c) *red de protección de derechos*: instancias de coordinación de la red de prevención, protección y restitución de los derechos de NNA, la cual es gestionada por la OPD; d) *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 (Consejo de la Infancia, 2015).

En síntesis, las OPD surgen en el marco del proceso de adecuación (legal, normativa y administrativa) a la CDN bajo el paradigma de la protección integral con enfoque de derechos, responden a la necesidad de contar con un dispositivo local que abone a la articulación local e intersectorial para la protección de la infancia, y que plantee una alternativa de cambio de la estrategia gubernamental de carácter residencial, dado que genera altos grados de institucionalización. En lo que refiere al diseño del modelo, nace fruto de un convenio de colaboración entre los municipios y SENAME, con una gestión predominantemente en red, para articular, activar la participación y desarrollar la corresponsabilidad en la protección a la infancia en el territorio. Los componentes de intervención del modelo OPD, implican por un lado gestionar la oferta gubernamental en el territorio local para dar atención especializada a la niñez vulnerada, y por otro lado, prevenir su ocurrencia a través de la promoción de un enfoque de derechos.

3.2. Abordaje metodológico

El diseño de esta investigación es de *tipo cualitativo* presentándose como el más apto considerando la información requerida y el carácter de la realidad en estudio. El problema de investigación es abordado como *estudio de caso*. Sus resultados *no son generalizables* debido a su calidad de fenómeno particular y acotado a sus situaciones cotidianas. Es decir, en lo que respecta a la imputabilidad de los datos obtenidos en las entrevistas a la realidad nacional, esta investigación se manifiesta conservadora al respecto. Por lo cual, con el objetivo de identificar barreras a la gestión de la colaboración los resultados se basan en categorías dicotómicas, que denotan presencia o ausencia de barreras sin realizar distinciones específicas³⁸. El objetivo es mostrar un panorama general a partir del testimonio de los entrevistados.

Las técnicas e instrumentos de recolección de información, son *entrevistas semiestructuradas*, organizadas en función de las variables del estudio. Realizadas a coordinadores de OPD de seis regiones a lo largo de Chile desde enero a mayo de 2018. El *criterio de selección fue geográfico*, abarcando comunas con diferentes niveles de vulnerabilidad de las regiones de Tarapacá (n=3), Atacama (n=1), Valparaíso (n=1), Metropolitana (n=5), Bío-Bío (n=4) y de Los ríos (n=1).

Criterio de selección de los casos fue geográfico, abarcando zona norte, centro y sur de Chile, lo anterior para tener la percepción desde diferentes contextos de funcionamiento. Para la obtención de entrevistas se contactaron al 60% de las OPD a nivel nacional vía correo y telefónicamente, de las cuales al finalizar la investigación se concretaron quince³⁹ entrevistas semi-estructuradas de carácter formal a los coordinadores de las OPD (aplicación de pauta de entrevista y grabación en audio). De manera más informal en tres entrevistas de las quince,

³⁸Por ejemplo, determinar el peso o la distribución de estas barreras en cada una de las unidades de observación; determinar si una barrera era más preponderante que otra en determinadas OPD; medir dónde esta barrera resultaba ser más problemática, y dónde ni se mencionaba. Dichas interrogantes excluidas de este análisis, pueden formar parte de futuras investigaciones.

³⁹ En Anexo 1 se presenta una tabla con la caracterización de las comunas entrevistadas: Código de entrevista; Población convenida de NNA que atienden socio-psico-jurídicamente en el marco de la meta de protección; población comunal por rango etareo (0 a 14 años y de 15 a 29 años); tasa de pobreza por ingreso a nivel comunal, tasa de pobreza multidimensional, población indígena (%); N° de colegios municipales, N° de colegios particulares subvencionados; tasa de natalidad; tasa de mortalidad general e infantil..

se generó una especie de panel con el equipo de las OPD, para ampliar y retroalimentar la información promocionada por los/as coordinadores.

Previamente al trabajo de recolección de datos, se realizaron indagaciones para evaluar la viabilidad del diseño de investigación, e identificar los potenciales actores clave en la logística de recolección de datos, que fueron de carácter informal a petición de los entrevistados (sin grabaciones en audio). Dichas indagaciones incluyeron: a) *reuniones con miembros del Servicio Nacional de Menores (SENAME)*: equipo de la Unidad de estudios de SENAME con el objeto de viabilizar una colaboración para la realización de esta investigación, reunión con integrante del equipo del Departamento de Protección de Derechos de SENAME (DEPRODE) para comprender el funcionamiento del Sistema de Protección a la infancia en Chile y el rol que cumplen las OPD en ese esquema; con coordinadora nacional de las Oficinas de Protección de Derecho encargadas a la supervisión nacional; y b) *reuniones en regiones con*: profesora de colegio municipal (Zona Sur), funcionario de tribunales de familia (Zona Sur), entrevista panel con equipo de convivencia escolar en un colegio municipal (Zona Norte), reunión con encargada de Chile Crece Contigo en un municipio (Zona Norte), reunión con alcaldesa(s) de un municipio (Zona Norte), asistencia como oyente a una red de infancia (Zona Sur). Como resultado de la evaluación de factibilidad del trabajo de investigación propuesto inicialmente, se cambiaron los objetivos de investigación y se restringieron al trabajo con las OPD. Cambiando de un enfoque de investigación centrado en las redes de políticas, a un enfoque basado en la percepción organizacional de las OPD acerca de la gestión colaborativa que deben realizar con los actores del territorio, bajo el marco institucional vigente.

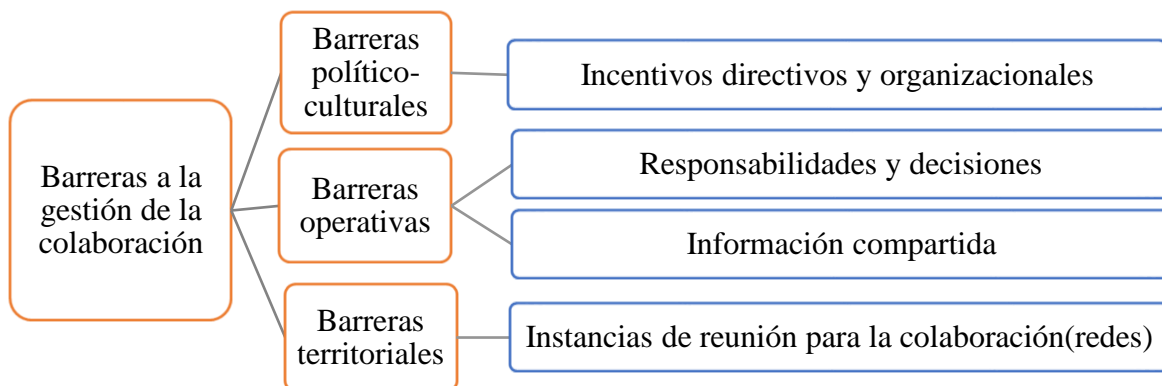
- **Variables de estudio y marco analítico**

Las OPD son llamadas a hacerse cargo tanto de la integración normativa como operativa de la oferta de programas de SENAME a nivel territorial – la cual se presenta desarticulada y especializada según tipos de vulneración de derechos- y así también, corresponsabilizar en la protección a la infancia, a todos los sectores y organizaciones del territorio vinculados directamente o indirectamente con la infancia. La respuesta a nuestra pregunta se construye desde la percepción de las barreras a las que se enfrentan las OPD, en el ejercicio de su

intervención, que dificultan la implementación de su modelo de intervención, a través de la gestión colaborativa.

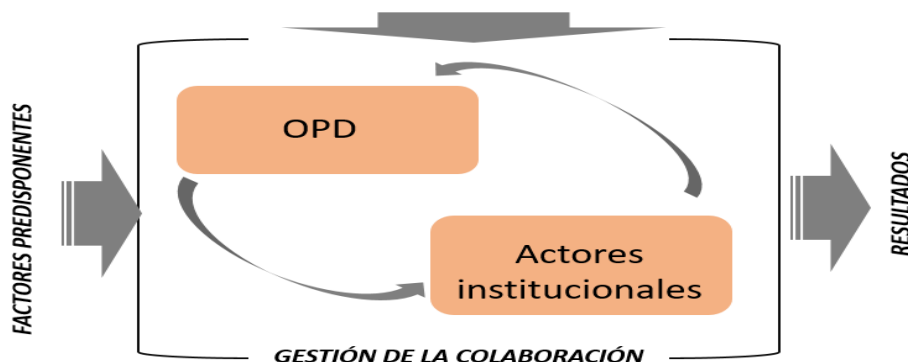
El presente marco analítico se construye a partir de la revisión bibliográfica, entendiendo la colaboración como un proceso. La etapa que considera esta tesis es el “desarrollo de la colaboración”, dado que las otras etapas requieren perspectivas analíticas diferentes. Un análisis histórico en el caso de los “factores predisponentes”, y la visión de los usuarios (NNA) para la medición de “resultados de la colaboración”. Con base en el análisis institucional de las políticas con enfoque de derechos, expuesto por Nuria Cunill (2010) la presente tesis abona al principio de integralidad, no se analizan los principios de exigibilidad y participación del enfoque de derechos. Las barreras a la gestión de la colaboración se miden a partir de tres variables (Ver esquema 4, 5 y cuadro resumen 4) definidas en razón del marco teórico conceptual, la primera “barreras político-culturales” vinculada a la autorización política que respalda la colaboración; en lo que refiere a la presencia o ausencia de lineamientos técnicos, seguimiento o supervisión técnica desde las jefaturas que incorporen incentivos y ayuden a dilucidar las dudas sobre el proceso colaborativo. La segunda “barreras operativas”, relacionada con las rutinas y procedimientos establecidos entre las OPD y los actores institucionales; en lo que concierne al reconocimiento de las responsabilidades compartidas y prácticas decisionales, acceso e intercambio de información entre las OPD y los actores locales (principalmente con la red SENAME, centros educacionales y de salud). La tercera variable “barreras territoriales”, se vincula a la dimensión espacial de todo proceso colaborativo, y se centra en establecimiento de instancias de reunión (redes).

Esquema 4. Modelo analítico de las barreras a la colaboración entre las OPD y los actores institucionales



Fuente: elaboración propia, con base en modelo analítico de Nuria Cunill (2014a:13-14) y revisión bibliográfica sobre el concepto de colaboración.

Esquema 5. Esquema analítico



Fuente: elaboración propia.

Cuadro resumen 4. Marco analítico para el estudio de las barreras a la gestión de la colaboración

Variable	Atributo	Indicadores
Barreras político-culturales a la gestión de la colaboración	Incentivos directivos y organizacionales a la colaboración	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presencia o ausencia de dificultades en el apoyo y retroalimentación por parte de las jefaturas al proceso de implementación de las acciones colaborativas. 2. Presencia o ausencia de aspectos organizacionales que dificulten las acciones colaborativas. 3. Presencia o ausencia de dificultades en las herramientas o procesos de gestión que incentiven las acciones colaborativas.

Barreras operativas a la gestión de la colaboración	Responsabilidades y decisiones	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presencia o ausencia de claridad sobre las responsabilidades organizacionales y las interorganizacionales. 2. Presencia o ausencia de aspectos decisionales que dificulten la implementación de la colaboración. 3. Presencia o ausencia de definiciones de las responsabilidades interinstitucionales.
	Información compartida	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presencia o ausencia de dificultades en el acceso e intercambio de información a nivel interorganizacional. 2. Presencia o ausencia de diferencias en las reglas de confidencialidad, herramientas o procesos de gestión de la información a nivel intraorganizacional que dificultan la colaboración.
Barreras territoriales a la gestión de la colaboración	Instancias de reunión (redes)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presencia o ausencia de diferencias en el compromiso, representación y participación de las organizaciones entre las organizaciones dificultan la colaboración

Fuente: elaboración propia, con base en modelo analítico de Nuria Cunill (2014a:13-14) y revisión bibliográfica sobre el concepto de colaboración como proceso.

- **Utilidad de estos resultados**

Propiciar una discusión sobre la colaboración como vehículo de gestión de políticas integrales para la protección a la infancia. Dando cuenta de las barreras a las que se enfrentan las organizaciones en la gestión del trabajo interorganizacional. El análisis se realiza desde la perspectiva de las OPD, por el rol estratégico que cumplen en la articulación territorial de los “actores institucionales”⁴⁰ en función de la protección local a la infancia. Si bien los marcos institucionales (reglas, rutinas, formas de pensar) bajo los cuales operan los actores pueden significar obstáculos a determinadas formas de gestionar las políticas; en la medida en que sean identificados los aspectos problemáticos en la gestión de la colaboración, posibilita la introducción de cambios que mejoren la intervención local en infancia.

⁴⁰ Los actores institucionales con los cuales se vinculan las oficinas de protección de derechos, son claramente identificables según el área de la cual se ocupan: sector judicial y de orden (juzgado de familia, fiscalía, carabineros), servicios educacionales (colegios públicos y privados), servicios de salud (centros de salud familiar-CESFAM, centros de salud mental-COSAM, consultorios, hospitales, etc.), servicios municipales (direcciones, departamentos y oficinas municipales), programas que constituyen la red SENAME instalada en la comuna (programas de intervención especializada, residencias, centros de diagnóstico DAM) y en menor medida con diversos programas de gobierno (programa 24 horas, SENDA, SERNAMEG, etc.).

- **Pregunta de investigación**

¿En qué consisten las barreras a la gestión de la colaboración percibidas por las OPD en su relación con los actores del territorio, y de qué manera dichas restricciones afectan la implementación del modelo de intervención de las OPD para la protección a la infancia a nivel local?

- **Objetivo General**

Explorar qué puntos son problemáticos, o lo que es lo mismo, qué rasgos de la acción conjunta no se especifican, consideran ni posibilitan con el diseño institucional vigente, y se convierten en barreras a la gestión de la colaboración, en el momento de la implementación.

- **Objetivos específicos**

Explorar en los estudios de caso, las restricciones o barreras que afectan la gestión de la colaboración realizada por las OPD con los actores locales, en cada una de las variables del estudio

Levantar información primaria en relación a la gestión de la colaboración por parte de las Oficinas de Protección de Derechos de infancia

Realizar recomendaciones para facilitar el mejoramiento de la gestión de la colaboración, por parte de las OPD.

- **Hipótesis General**

La hipótesis que guía este trabajo es que la persistencia de respuestas desarticuladas a la infancia vulnerada en sus derechos, obedece a que la colaboración interinstitucional se ve obstaculizada en el momento de su implementación a nivel local. Las barreras se deben principalmente, a la ausencia de un modelo de gestión de la colaboración (rutinas y procedimientos para la interacción con otras instituciones) acorde a los contextos sectoriales y jerárquicos donde se insertan estos dispositivos. Así también, la presencia de visiones e intereses diferentes sobre la protección a la infancia, que más allá de transitar a la implementación de un enfoque de derechos y desarrollo de la corresponsabilidad a nivel local, refuerzan la perspectiva tutelar y judicializada.

Capítulo IV. Resultados: barreras a la gestión de la colaboración para la protección a la infancia

El tema que se aborda en este documento, nace producto de la necesidad de solucionar los problemas de articulación territorial (normativa y operativa), de la respuesta gubernamental a la infancia afectada o vulnerada en sus derechos. Problematizando específicamente la gestión de la colaboración desde los dispositivos locales de intervención. En contextos que conciben –predominantemente- la implementación de las políticas desde modelos de gestión más bien tradicionales (jerárquicos y sectoriales), que no necesariamente son consistentes con los propósitos colaborativos y las políticas de protección a la infancia con enfoque de derechos. A continuación se exponen las barreras identificadas por las OPD como particularmente problemáticas para la gestión de la colaboración.

4.1. Barreras político-culturales a la gestión de la colaboración

4.1.1. Incentivos directivos y organizacionales

Dificultades en el apoyo y retroalimentación de las jefaturas al proceso colaborativo

Las OPD contemplan seis objetivos, de los cuales cinco corresponden al área de prevención y promoción y uno al área de protección (Bases técnicas OPD, 2015-2018) pero en su implementación se encontró un refuerzo o incentivo el componente proteccional (atención de casos) lo que se sustenta en las características de la supervisión técnica y el alto grado de estandarización de los casos judicializados.

En primer lugar, *la supervisión técnica* bimensual que realiza SENAME a las OPD se concentra en los productos administrativos. Por Ej. carpetas físicas de registro de la información de NNA atendidos, el indicador de calidad de la información ingresado en el programa informático de SENAME (SENAINFO) y la cantidad de casos egresados del mismo sistema. A este ejercicio bimensual se suma una supervisión anual, con indicadores dicotómicos que miden la constitución o no de las redes (red de infancia y red SENAME) la realización o no del diagnóstico y de la política local de infancia. Es decir, controlan la

cantidad de actividades realizadas, sin generar información relevante para valorar la efectividad de las acciones, ni dar respuesta al desconocimiento que manifiestan las OPD respecto a la forma de lograr una vinculación significativa con los actores locales, y llevar a buen término las metas convenidas.

En segundo lugar, los *procedimientos asociados a la demanda judicial* están más estandarizados que los procedimientos alineados al resto de los objetivos. Es decir, los casos que provienen de tribunales tienen procesos más estables y rutinarios. Su desatención está sujeta a sanciones (Ley de Tribunales de Familia N° 19.968/2004) y las actividades colaborativas con los actores del territorio están respaldadas en requerimientos judiciales de información. En cambio, la gestión de la demanda extrajudicial es más compleja, ya que por un lado no tienen procesos claramente definidos o interiorizados por los actores locales y por otro lado la obtención de información⁴¹ depende de las voluntades profesionales u organizacionales. En razón de lo antes dicho, las OPD priorizan los casos judicializados, por sobre la demanda administrativa o extrajudicial, independiente que esta última pueda presentar niveles de vulneración más altos.

En resumen se observó que, en las supervisiones técnicas de SENAME, definidas como instancias para la retroalimentación, aclaración de dudas y entrega de lineamientos, se incentiva la atención de casos priorizando la demanda judicializada, desatendiendo el trabajo de promoción de la denuncia y atención preventiva de las vulneraciones, mediante el trabajo colaborativo con el territorio. Así también en lo que respecta a los objetivos estratégicos (diagnóstico, política y plan de acción de infancia) no se entregan lineamientos metodológicos sobre la implementación del trabajo colaborativo con las organizaciones del territorio, y las redes⁴² son utilizadas para la atención de casos.

Aspectos organizacionales que dificultan las acciones colaborativas

Se reconocen problemas de implementación producto de aspectos organizacionales del diseño de las OPD que impactan el sistema de protección a la infancia. En primer lugar, la composición técnica de los equipos de las OPD no contempla perfiles de planificación

⁴¹ En lo que respecta al acceso e intercambio de información, se profundizará más adelante en las barreras operativas.

⁴² En las redes se hará referencia, con mayor profundidad en la presentación de las barreras territoriales.

estratégica ni formación en políticas públicas, más bien son perfiles psico-socio-jurídicos, funcionales al trabajo de diagnóstico de las vulneraciones de derechos. Así también en concordancia algunas OPD modifican su organigrama, generando un área de gestión interna exclusiva para la demanda judicial (con formatos aprobados por tribunales).

En segundo lugar, aspectos derivados del diseño de la oferta de protección afectan la derivación de casos, y por ende la funcionalidad de la colaboración entre las OPD y la red SENAME, dado que dificultan la fluidez del circuito de derivación y los casos se estancan en las OPD a la espera de atención especializada. El desequilibrio entre la oferta de programas de intervención (red SENAME) y la demanda territorial provoca un déficit de la oferta y la consecuente generación de listas de espera tanto en las OPD como en la red Sename. En el caso de estos últimos, las listas de espera son reconocidas como parte de su funcionamiento, en cambio para las OPD⁴³ son informales, internas e invisibilizadas, ya que a diferencia de los programas especializados, no trabajan con plazas fijas de atención, sino con población convenida (8% de los NNA de la comuna). Para gestionar las listas de espera, las OPD por un lado recurren a la judicialización⁴⁴ de la demanda extrajudicial, ya sea porque no existe cobertura (cupos o plazas) en la oferta ambulatoria de derivación directa (Por ej. PPF) o porque dichos programas priorizan los casos que llegan por requerimiento judicial. Por otro lado, cuando los casos ya han sido judicializados y hay insuficiencia de cupos en los programas especializados, las OPD solicitan a Tribunales de Familia *la aplicación del artículo 80 bis* de la Ley de 19.968/2004⁴⁵, para que se genere la plaza en la red SENAME en casos de particular gravedad. No obstante, ambas gestiones sirven para introducir criterios

⁴³ Las OPD no son ajenas a la sobredemanda y generación de listas de espera en la oferta de protección instalada en el territorio, sobre todo considerando que las fuentes de ingreso son amplias y diversas: una predominante demanda judicial, y una demanda extrajudicial (de colegios y centros de salud, entre otros) sujeta a criterios de atención basados en el nivel de cronificación de los casos.

⁴⁴ Significa llevar a tribunales de Familia casos que si existiera la oferta ambulatoria, podrían resolverse vía derivación directa. Por ello, algunas OPD para evitar que los casos de menor complejidad se vuelvan crónicos, exageran las vulneraciones de los NNA en los informes de diagnóstico enviados a tribunales.

⁴⁵ Según las modificaciones orgánicas y procedimentales a la Ley N°19.968, que crea los Tribunales de Familia, señala que es responsabilidad del SENAME informar sobre la oferta programática vigente en la respectiva región para dar cumplimiento a las medidas cautelares y sentencias definitivas. Por tanto, si el juez estima necesario decretar una medida respecto a la cual, en la región no existe la oferta de las líneas de acción indicadas en la Ley N°20.032, el Director Nacional de SENAME deberá adoptar las medidas tendientes a generar tal oferta en el menor tiempo posible (SENAME, 2011).

de priorización o sugieren un orden de sucesión, pero no permiten una reducción de las listas de espera.

Cabe agregar que frente a la derivación directa (desde la OPD) o derivación judicial, los programas especializados pueden rechazar el caso por motivos técnicos, argumentando falta de coincidencia con los perfiles de atención que se declaran en sus bases técnicas respectivas y/o por motivos de cobertura, porque no tienen las suficientes plazas de atención disponibles. Para los casos rechazados técnicamente, si no se resuelve en la negociación con los programas es presentado nuevamente en tribunales. Para los casos sin cobertura, se mantienen en seguimiento por parte de las OPD, que puede prolongarse más allá de los plazos estipulados en su marco regulatorio (seis meses). Lo anterior conlleva cambios en el perfil de ingreso (nivel de vulneración) y pertinencia de la primera derivación, ya que muchas veces se cronifica y su atención requiere niveles de especialización mayores, al tiempo de que se reduce la atención oportuna y preventiva. En las gestiones antes mencionadas, se provocan los principales conflictos en la relación entre la red Sename y las OPD, ya que cada programa se suscribe a lo que señalan sus bases técnicas, y no necesariamente comparten la percepción sobre la forma de asegurar el interés superior del niño.

En la misma línea, el diseño de la oferta instalada a nivel comunal (cantidad, tipos y número de plazas de atención asociadas) no nace de un diagnóstico de vulneración de derechos de infancia previo a la instalación de las OPD. Más bien, se suponen condiciones y características del contexto sin certezas sobre la demanda real a nivel territorial. Es decir, las OPD son llamadas a articular una oferta (red Sename) sobre la que no tienen incidencia en su composición a nivel comunal (número y tipo de programas) ni en su posterior adecuación al diagnóstico de vulneración de derechos que realizan una vez instaladas en el territorio. A lo anterior se agrega, que tanto la oferta ambulatoria como especializada de protección a la infancia son proyectos licitados sujetos a duración de convenio, es decir, pasan por periodos de renovación en que se encuentran sin subvención⁴⁶. Lo que implica un *vacío programático que afecta la atención* a NNA, menoscabando la intervención y fluidez del sistema de protección. De acuerdo con ello, sin una red SENAME apropiada y oportuna que responda a

⁴⁶ En los periodos que el programa está sin subvención, algunas OPD solicitan al municipio que mantenga la oficina operativa en ese periodo. Alternativa que no existe para los otros programas de la red Sename, que son administrados por organismos privados.

la demanda, las vías de derivación⁴⁷ de las OPD se ven debilitadas, ya sea porque la oferta no existe o no es suficiente.

Las OPD en su calidad de puerta de entrada al sistema de protección a nivel local y su rol de articuladores territoriales de la oferta y gestores de la demanda. Filtran, perfilan y realizan seguimiento a los casos hasta el ingreso del NNA al programa especializado. En dicho escenario, la red Sename se limita a los perfiles estipulados reglamentariamente en sus respectivas bases técnicas, y el interés superior del niño lo define las capacidades de asumir la demanda de cada programa (cupos, interpretación de la pertinencia del perfil, etc.).

Retomando lo dicho hasta aquí, existen aspectos del diseño organizacional, del sistema de protección a la infancia y sus correspondientes líneas de acción (OPD, DAM, programas y residencias) que dificultan la colaboración. Entre las que cabe mencionar: instalación de la red Sename sin conocer la demanda real; sobre-especialización de la oferta de programas que dificulta la derivación de los casos, debido a la complejidad de asociar a un perfil de atención específico y al tiempo que implica para el NNA ser atendido, dada la cobertura insuficiente y listas de espera. Lo cual a la larga implica seguimientos prolongados, cronificación y cambio en el perfil inicial de los casos). En lo que concierne a la derivación de casos, que es donde se concentran las actividades colaborativas entre las OPD y la red Sename, los ajustes mutuos que ahí tienen lugar tocan con la pared, cuando se adscriben netamente a las bases técnicas, que no consideran la complejidad de los casos y la necesidad de congeniar criterios respecto al interés superior del niño.

Dificultades en las herramientas o procesos de gestión que incentiven la colaboración

En lo que respecta a las *herramientas metodológicas y estandarización de procesos de gestión* que incentiven las acciones colaborativas, se presentan dificultades, ya que se carece de un modelo procedimental de trabajo interinstitucional y se utilizan herramientas de gestión y control, que incentivan la generación de metas centradas en la facilidad de cumplimiento, desestimando las tareas que dependan de otros actores. En lo que sigue se especifican en detalle dichas problemáticas.

⁴⁷ Vías de derivación directa de la OPD al programa de prevención focalizada- PPF y derivación por intermedio de tribunales de Familia a toda la oferta de protección.

En primer lugar si bien los “*output*” de las OPD deben construirse con la participación de los actores institucionales del territorio, se carece de un marco procedimental para la realización de ese trabajo, específicamente una *metodología de implementación del trabajo interinstitucional*. Las OPD no tienen una forma protocolizada de implementar la colaboración, es decir, traducir la complejidad de los objetivos, en mecanismos y criterios de acción conjunta.

En segundo lugar, otro de los aspectos que no favorece la implementación de un modelo de protección basado en herramientas colaborativas, es la utilización de la matriz de marco lógico (MML) como forma de planificación y de control de resultados. Lo cual implica consecuencias perjudiciales como adecuación irrestricta al cumplimiento de metas, en desmedro de la adaptabilidad territorial y del impacto en la población objetivo. La implementación de un programa que busca el cambio de un modelo de protección a la infancia con enfoque tutelar a uno con enfoque de derechos, con base en una Matriz de Marco Lógico (MML) introduce una gestión lineal y rígida en procesos que buscan ser adaptativos y colaborativos. Supone un ambiente controlado y racional con una colaboración definida bajo parámetros fijos, frente a los cuales no hay un marco regulatorio ni una cultura sobre la protección a la infancia compartida, que asegure comportamientos estables de los actores del territorio.

En consecuencia, si bien las actividades o verificadores se pueden modificar las OPD evitan los cambios para no impactar el nivel de cumplimiento de las metas por medio de las cuales son medidas en su eficiencia. En su mayoría, trabajan las acciones supervisadas y validadas por SENAME, reduciendo los verificadores de tipo colaborativo a los estándares mínimos⁴⁸, es decir, comprometiendo que el *cumplimiento de las metas no dependan de la interacción* con otros actores sino solo de las OPD. Por ejemplo, definir indicadores que controlen la realización de una actividad, no el nivel de participación de las instituciones del territorio. A partir de lo expuesto, la matriz de metas se convierte en un *requisito administrativo para*

⁴⁸ En lo que refiere al trabajo con las redes algunas OPD evitan focalizarse solamente en los verificadores, y buscan no solo su constitución, sino también la incorporación efectiva de las perspectivas de los actores en por ejemplo en la meta convenida: Diseño e implementación de la política local de infancia con enfoque participativo.

controlar resultados más que procesos, cuyos logros parciales pierden de vista lo que se pretende instalar en el territorio.

4.2. Barreras operativas a la gestión de la colaboración

4.2.1. Responsabilidades y decisiones

Formas de tomar decisiones que no facilitan la implementación de la colaboración

En este punto, se hará referencia a la autonomía decisional de las OPD, la cual se ve debilitada por decisiones del municipio y dificultan el cumplimiento de su agenda. El SENAME licita el proyecto OPD para que se lo adjudiquen las municipalidades, debido a los potenciales beneficios que implicaría la cercanía a la red municipal, en la inserción del programa en el territorio. En lo que sigue revisaremos algunos aspectos organizacionales sujetos a decisión de la administración municipal, que se convierten en barreras a la colaboración; dado que definen los márgenes de maniobra y autonomía decisional para el cumplimiento de la agenda de las OPD (metas).

En primer lugar la *selección de los profesionales*, la mayoría de los entrevistados manifiestan que los equipos pueden ser intervenidos políticamente, si no se mantiene un control sobre los límites de injerencia municipal en su composición, de manera de asegurar el carácter técnico de la tarea que desarrollan las OPD. Otro aspecto problemático es la *calidad contractual a "honorarios"⁴⁹* de los funcionarios, que pueden ser contratados y desvinculados bajo criterios definidos por el municipio. Dichas condiciones laborales generan fragilidad e inestabilidad en los equipos, altas cifras de rotación profesional, una necesidad constante de capacitación y pérdida de continuidad tanto en las dinámicas organizacionales como inter organizacionales.

En segundo lugar, el *municipio define el nivel jerárquico de las OPD* dentro de la orgánica municipal, lo cual implica una delegación de poder decisional y responsabilidad administrativa en la dirección o departamento de la cual dependan. En consecuencia, la

⁴⁹ Los honorarios no se rigen por el código del trabajo, por lo cual, no tienen los derechos que ahí se establecen, solo en caso que sean acordados en el contrato de prestación de servicios. Es decir, no tienen seguridad laboral ni tampoco tienen responsabilidad administrativa sobre sus acciones.

ubicación de las OPD define una cantidad de “escalones decisionales” entre más sean más disminuye su autonomía. Considerando que las gestiones y productos (metas y actividades) deben ser visados por distintas jefaturas antes de resolverse, oficiarse o dictaminarse. En otro aspecto, la dependencia administrativa⁵⁰ municipal, pueden o no estar en concordancia con las iniciativas y el enfoque de derechos que buscan promover las OPD, lo anterior dado que las diferentes dependencias⁵¹ municipales marcan diferentes prioridades o asuntos de interés (de seguridad, de salud, de educación, social, etc.).

En tercer lugar la *definición de actividades por parte del municipio*, en la mayoría de los casos⁵² la administración municipal ejerce presión⁵³ para que las OPD se incorporen activamente en la agenda municipal; principalmente en actividades recreativas masivas con enfoque comunitario, que no tienen el trasfondo preventivo que busca instalar la OPD, en tanto, línea de acción de la política de protección a la infancia a nivel local. En dicho contexto decisional y organizacional se generan diferentes respuestas, algunas OPD asumen la participación en esas actividades⁵⁴ como parte de su trabajo, ya que al estar bajo la administración municipal, tienen el estatus de funcionario. En la misma línea otras, consideran que dada la alta demanda que implica la atención de casos judicializados, la participación en dichas actividades es vista como un apoyo a la gestión, porque abonan al indicador de acciones para la promoción en infancia (aunque no necesariamente vayan en concordancia con el enfoque de derechos). Por otro lado, algunas buscan concientizar a las

⁵⁰ En cuanto a la decisión de conformar o no un departamento que reúna los programas vinculados a la infancia (Subsistema de Protección Chile Crece Contigo, jardines infantiles, programa 24 horas, etc.), es una aspiración de gran parte de las OPD para tener una estructura organizacional más concordante con la temática de infancia. Dentro de los casos de estudio solo una OPD dependía administrativamente de un Departamento de infancia y adolescencia, en los otros casos no se ha materializado ese cambio organizacional y en su mayoría están al alero de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), del Departamento Social (inserto en la misma DIDECO), del Departamento de Salud o del Departamento de Seguridad Ciudadana.

⁵¹ Se presentan enfoques diferenciados entre dependencias con diferentes preocupaciones o énfasis. Por ej. en términos generales la Dirección de Desarrollo Comunitario-DIDECO tiene como ámbito de injerencia la vulnerabilidad social y programas sociales, la Dirección de Seguridad Pública tiene como eje la disminución de índices delictuales, y las Direcciones de Salud o Educación (DAS o DAEM) tienen como responsabilidad la administración de la salud o educación, respectivamente. Cabe señalar un aspecto positivo -que señalan los entrevistados- es que la dependencia administrativa de las OPD posibilita el establecimiento de diversas redes a nivel municipal (en línea directa o indirecta con el rol de las OPD).

⁵² Solo en dos de las OPD entrevistadas, el conflicto entre la agenda de las OPD y la del municipio, alcanzaban compatibilidad, porque el municipio asume las metas de las OPD como propias y actúan en concordancia.

⁵³ Ejercen presión dado que los municipios tienen la facultad para contratar y desvincular a los profesionales de las OPD.

⁵⁴ Actividades masivas de carácter recreativo para la infancia, con participación ampliada de la comunidad. Por ej. “pintacaritas”, etc.

jefaturas (tanto en Sename como en el Municipio) sobre la importancia de sus tareas, y que desatenderlas implica que NNA vulnerados en sus derechos, no reciban una respuesta oportuna. Para ese cometido una forma de hacerlo es utilizar la “red de OPDs”⁵⁵ para presentar sus demandas, a través de un representante. Independiente de la efectividad de dicha medida, su propósito es adquirir cierto margen de decisión en el desempeño de sus objetivos estratégicos, en razón del problema estructural que significa funcionar en la práctica como oficina municipal, empleando los recursos de OPD en actividades municipales que las alejan del rol. En consecuencia, las posiciones se mueven entre dos polos, OPD que asumen como parte de su trabajo responder tanto a SENAME como al municipio; y otras que buscan la realización de un cambio estructural.

Ausencia de definiciones de responsabilidades interinstitucionales

En lo que sigue se hará referencia a la falta de reconocimiento de las responsabilidades compartidas en la protección de derechos de la infancia, por parte de los actores que operan a nivel local. Uno de los ejes programáticos de las OPD es corresponsabilizar a los actores locales⁵⁶ (individuales e institucionales) sobre su calidad de co-garantes en la protección a la infancia y la *obligatoriedad de denunciar*⁵⁷ situaciones de vulneración de derechos. Para su

⁵⁵ La “red de OPDs” es una red voluntaria, en un inicio creada por SENAME para reunir a las OPD a nivel regional y entregar lineamientos. Sin embargo, es una convocatoria que se ha descontinuado o debilitado como instancia de control desde SENAME y ha sido retomada por las OPDs, como instancias funcionales para la evaluación de problemáticas en la gestión territorial de los objetivos estratégicos, principalmente con justicia, establecimientos educacionales y centros de salud. Aun cuando permite evidenciar problemas no es resolutive ni tiene incidencia en las prácticas regulatorias provenientes no solo desde SENAME sino también desde el municipio y los Juzgados de Familia; pero en casos particulares, ha servido para viabilizar la gestión de los objetivos estratégicos. Por ejemplo. Capacitar en la elaboración de la política de infancia, mediante el establecimiento de convenios de colaboración con universidades regionales y capacitar en la utilización del nuevo sistema informativo de tribunales de familia.

⁵⁶ Principalmente colegios y centros de salud, los primeros debido a que los NNA permanecen gran parte del tiempo en los colegios, y en los *centros de salud* por el seguimiento histórico que pueden tener de los cuidados médicos hacia el NNA. En los casos en que los CESFAM cuentan con el “Programa de Acompañamiento Social”, las OPD manifiestan que es una instancia que facilita el establecimiento de vínculos colaborativos con salud, ayudando a pesquisar vulnerabilidades y a una conexión directa con los CESFAM.

⁵⁷ En la Ley de Menores N°16.618 y la correspondientes modificaciones al código civil en el año 2000. En su Art.66, se consigna la obligatoriedad de denunciar: “*Deberán denunciar los hechos constitutivos de maltrato de menores aquellos que en conformidad a las reglas generales del Código Procesal Penal estuvieren Ley N°19.806 obligados a hacerlo; la misma obligación y sanciones Art. 37 afectarán a los maestros y otras personas encargadas de D.O. 31.05.2002 la educación de los menores. El que se negare a proporcionar a los funcionarios que establece esta ley datos o informes acerca de un menor o que los falseare, o que en cualquiera otra forma dificultare su acción, será castigado con prisión en su grado mínimo, conmutable en multa de un quinto de unidad Ley N°19.806 tributaria mensual por cada día de prisión. Si el autor Art. 37 de esta falta fuere un funcionario público, podrá ser, D.O. 31.05.2002 además, suspendido de su cargo hasta por un mes (...)*”.

cumplimiento, las OPD realizan un proceso de sensibilización (talleres y capacitaciones), condicionada a la previa solicitud o demanda por parte de los actores locales; porque son medidas promocionales y preventivas que no están al alero de una ley que obligue a recibir las. Sin embargo en los casos en que ni los actores locales ni la red Sename asumen su rol, denunciando⁵⁸ situaciones de vulneración de derechos; las OPD presionan con las posibles sanciones provenientes de tribunales de familia, y en el caso de los programas de la oferta de protección, desde SENAME. En lo que sigue revisaremos algunos aspectos problemáticos en la definición de responsabilidades compartidas.

En primer lugar, *los actores del territorio no asumen un rol de garante de derechos* lo consideran una responsabilidad o competencia exclusiva de las OPD, y a los demás actores les competen el área exclusiva asociada a su sector o lo que definen sus bases técnicas. En la misma línea, los principales factores que *inhiben la colocación de denuncias*, y por ende el reconocimiento de las responsabilidades compartidas, dicen relación con: a) *prejuicios por parte de los profesionales* de diferentes servicios públicos en lo que respecta a la concepción de derechos del niño. Según los entrevistados en los territorios se presenta una normalización de la violencia, por lo que desestiman que algunos casos sean motivo de denuncia, y tienen un entendimiento de los derechos supeditados a los deberes; b) *temor a las represalias* hacia los denunciados, donde las redes informales⁵⁹ dificultan mantener el anonimato de quienes colocan las denuncias (profesores, profesionales de la salud, vecinos, familiares, etc.); y c) *denunciar implica procedimientos y tiempos subsecuentes*, no es solo un trámite sino que exige la presencia del denunciante en tribunales de familia mientras se da respuesta al caso; lo que no necesariamente es un incentivo para hacerse cargo del proceso de solicitud de medidas de protección. Por ejemplo, tanto colegios como centros de salud no derivan a las OPD solamente casos para gestiones preventivas, sino todo tipo de vulneraciones para que realicen las denuncias y coloquen medidas de protección en caso de ser necesario.

Cabe señalar, que se presentan factores particulares en colegios y centros de salud; en los primeros se debe al cuidado que tienen de su *prestigio e imagen institucional*, de manera de

⁵⁸ Denunciar en tribunales de familia situaciones de vulneración de derechos y simultáneamente en fiscalía, al estar frente a un delito de maltrato u abuso sexual a un NNA, de manera de agilizar los procesos.

⁵⁹ Por motivos de tamaño poblacional o porque muchas de las familias que son intervenidas a nivel municipal por vulnerabilidad social, son denunciadas por vulneración de derechos. En razón de ello, los entrevistados suelen aludir que constantemente se trabaja con las mismas familias.

no afectar potencialmente las matrículas al relacionarlos con la existencia de vulneraciones de derechos al interior de la institución. En lo que respecta a salud la principal limitante para asumir su rol de garante, es la *confidencialidad de la información del paciente*, según lo estipulado en la Ley N° 20.584/2012 sobre derechos y deberes de las personas en atención de salud.

Las responsabilidades organizacionales y las interorganizacionales no son claras

Debido a la existencia de contornos difusos en el accionar de las OPD por las distorsiones en la interpretación de los lineamientos desde tribunales de familia, los *conflictos operacionales* en la relación con la red SENAME; y el desplazamiento de los límites de intervención con el resto de los actores del territorio por la cercanía a la red municipal. Lo antes dicho, conduce a que la responsabilidad recaiga en las OPD.

En lo que respecta a *tribunales de familia*, tienen *dificultades para distinguir el trabajo de las OPD* respecto a los programas de diagnóstico ambulatorio (DAM) que realizan peritaje en casos de abuso y respecto a los programas de prevención focalizada (PPF) que son habilitadores parentales. Considerando la atención obligada de las derivaciones desde justicia, las OPD establecen acuerdos con los programas, principalmente PPF y DAM, el primero porque es la principal fuente de derivación directa, y con el segundo, para evitar la re-victimización y sobreintervención del NNA. Además, algunos tribunales envían a las OPD todas las causas que se vinculan con “familia” y/o *delegan responsabilidades que acotan o reducen sus márgenes de operación (tiempos y actividades)*. Por ejemplo, solicitudes de monitoreo al cumplimiento de medidas cautelares, pensiones de alimentos y/o la designación de curador *ad litem*⁶⁰ al abogado, que implica la disposición de recursos humanos prioritarios de las OPD. Es por ello, que de manera preventiva con tribunales buscan aclarar constantemente sus responsabilidades, precisando o delimitando las diferencias que tienen en el grado de especialización y profundidad de la intervención con los programas antes mencionados.

⁶⁰ Se designa curador ad litem al abogado de la OPD, aun considerando que existe un programa de representación jurídica (PRJ) que cubre ese rol. Además, de las implicancias inmediatas en la causa en curso, ya que al ser designado representante del NNA no puede ser requirente en la misma causa, y del impacto en los RRHH para la gestión de la demanda judicial recibida diariamente.

Por otro lado, entre los programas de la *red SENAME* y las *OPD* surgen *conflictos operacionales al momento de interactuar entre sí*; aun cuando las bases técnicas respectivas definen un marco que establece los contornos de su accionar, se presentan casos de NNA, cuya responsabilidad está sujeta a criterio e interpretación. Por ejemplo, los programas de intervención especializados, no consideran parte de sus competencias realizar derivaciones y colocar medidas de protección, aun cuando sean los primeros en recibir el relato de vulneración de un NNA. Cada programa de la oferta de protección atiende un tipo específico de problema definido en sus bases técnicas (negligencia, maltrato, abuso, trabajo infantil, etc.); y en función de dichos perfiles las OPD realizan las sugerencias a Tribunales de Familia de la intervención más apropiada.

Los conflictos surgen cuando *no existe claridad sobre el tipo específico de vulneración*, principalmente en los casos más complejos (vulneraciones múltiples y crónicas) que han pasado por toda la red SENAME sin tener una solución al problema que los llevó al circuito. Es decir, la derivación se complejiza cuando los perfiles no calzan en ningún programa de la oferta, produciendo lo que los entrevistados denominan el “*pin poneo institucional*”, donde los programas se restan de la intervención amparados en el perfil de sus bases técnicas. De esa manera las *responsabilidades tienden a diluirse, y los acuerdos se realizan caso a caso*.

Bajo dichas circunstancias cobra relevancia la figura del *supervisor técnico* que resuelve sobre los problemas de interpretación de las responsabilidades; pero dicha decisión no es guiada por criterios transversales, estos pueden variar de OPD en OPD y de programa en programa, según el grado de especialización y perspectivas de los profesionales que cumplen el rol de supervisor. Es así como, en los momentos que surgen controversias sobre los límites de actuación de cada programa, entran en juego las relaciones que se han establecido entre los profesionales, que pueden ir desde relaciones de confianza y colaboración hasta dinámicas competitivas o de egos profesionales⁶¹. Además intervienen las características y criterios que se establezcan en la supervisión técnica al dirimir sobre las responsabilidades,

⁶¹ Los entrevistados visualizan que las organizaciones que trabajan con infancia, en ocasiones asumen un sentido de propiedad de los usuarios, lo que coloca trabas al entendimiento de un trabajo conjunto con enfoque de derechos.

y la estabilidad⁶² de los acuerdos previos establecidos entre programas sobre la interpretación de los lineamientos y perfiles de atención respectivos.

Sumado a lo anterior, según las OPD el modelo piramidal⁶³ que asocia la oferta de protección a niveles de complejidad de la vulneración de derechos, es una división artificial, porque en la práctica reciben todos los niveles de vulneración, no solo los de baja y mediana complejidad. En razón de ello, la mayoría de las OPD han generado estrategias para atender casos que les derivan, pero no les corresponden⁶⁴. Además no es un lenguaje común para todas⁶⁵ las instituciones con las que se relacionan las OPD a nivel local, como el municipio, juzgados de familia, colegios, carabineros, centros de salud, etc., y por consiguiente dichos actores no utilizan el modelo piramidal como criterio para discriminar entre lo que debería o no ser derivado a una OPD.

Por último los actores locales dada la *cercanía a la red comunal* perciben a las OPD como programas que reciben todo lo que tiene que ver con un niño, no solo los casos del área proteccional, sino también la gestión de beneficios sociales asociados a la red municipal. Lo cual tiene como efecto el *desplazamiento de sus límites operacionales y por ende del sujeto de atención* desde NNA vulnerados en sus derechos a familias en condiciones de vulnerabilidad social. Por ejemplo, atención de casos de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar (VIF), casos de evaluación socioeconómica, entrega de beneficios municipales y diversos temas asociados a condiciones de vulnerabilidad social. En ese contexto, algunas OPD establecen límites en su gestión y otras reciben todo lo que les llega y tratan de gestionarlo.

⁶² Considerando los niveles de rotación profesional.

⁶³ La implementación de la oferta de protección a la infancia basa su intervención en un modelo piramidal, que establece niveles de vulneración asociados tanto a niveles de complejidad (bajo/medio/alto) como a dispositivos de intervención o programas. Para más detalle del diseño, revisar en este documento: Capítulo II. Políticas públicas de infancia en Chile.

⁶⁴ Por ejemplo, en situaciones de abuso grave, existe claridad sobre la existencia y el tipo de vulneración, por tanto basados en un criterio piramidal el caso no debería ser derivado a la OPD sino a un DAM para peritaje. En esas situaciones las OPD -debido a que no pueden rechazar una derivación desde tribunales (aunque no sea su perfil) pesquisan el entorno, sin entrevistar a los NNA ni a sus familias de manera de no sobre intervenir.

⁶⁵ Con excepción de la red de infancia, que también opera bajo un modelo piramidal de atención.

4.2.2. Información compartida

Dificultades en el acceso e intercambio de información a nivel interorganizacional.

Al momento de confeccionar los “informes de situación actual” las OPD requieren vincularse principalmente con la familia, con la red SENAME, con los establecimientos de salud y educación; para contrastar, relacionar información y advertir si se han presentado evidencias de maltrato o deterioro físico y/o mental, que corroboren la existencia de una vulneración de derechos. A continuación revisaremos algunos aspectos sobre el acceso e intercambio de información a nivel territorial, que se convierten en barreras a la colaboración. Las cuales surgen producto de la ausencia de estandarización sobre “lo que se comparte” y problemas en la realización del intercambio de información.

En primer lugar, el *acceso a la información no siempre es oportuna y expedita*, para la corroboración de las denuncias y evitar la presencia de los NNA más allá del tiempo necesario en el circuito de protección. En respuesta las OPD realizan una serie de acciones facilitadoras- cuando los casos están siendo judicializados- que consisten en solicitar a tribunales de familia ser asociadas a las causas como tercero interviniente, y de esa manera visualizar el histórico judicial del NNA. Así también, les piden un documento facultativo para requerir información a los centros de salud y colegios, que proporcione cierto carácter de obligatoriedad al requerimiento; sin embargo dichas gestiones implican una pérdida de oportunidad de la información, que da lugar a incumplimientos u omisiones.

En segundo lugar, las OPD *no tienen información básica disponible en sistemas integrados*, acceden a parcelas⁶⁶ o fragmentos de información que se gestionan caso a caso. En los requerimientos en que se debe dar cumplimiento a objetivos formales de acceso a información consolidada o integrada, cobran relevancia los vínculos o lazos colaborativos que las OPD puedan establecer con los departamentos municipales y programas que manejan sistemas de información integrados (DIDECO, DAS, DAEM, etc.). Lo anterior, dado el

⁶⁶ Una de las excepciones es el SENAINFO, en su calidad de sistema de información colaborativo, es funcional para comunicarse con la red SENAME. Una de sus limitantes es que se necesita toda la información para el ingreso de los casos, lo que puede implicar que el NNA ya esté siendo intervenido por otro programa de la red. Sirve para conocer dónde ha estado, lo cual en la medida en que es oportuno evita la sobreintervención, pero los programas de la red SENAME no tienen acceso a información más específica sobre los casos, para ello se necesita la comunicación directa.

tiempo que involucra la gestión de información que las OPD no tienen disponibles sino a través de la construcción desde datos individualizados. Por ejemplo, SENAME solicita periódicamente la actualización en SENAINFO de las matrículas vigentes en colegios de los NNA que han pasado por el circuito de protección. Para acceder a dicha información integrada, las OPD se coordinan con la dirección de educación municipal (DAEM) para responder a ese requerimiento.

Diferencias en las reglas de confidencialidad, herramientas o procesos de gestión de la información a nivel intraorganizacional que dificultan la colaboración

El acceso e intercambio de información entre las OPD y los actores locales no está regulado, lo cual introduce criterios informales en las interacciones para la obtención de información. Existen vacíos regulatorios por la ausencia de protocolos y criterios compartidos sobre el uso y responsabilidades asociadas. El intercambio queda sujeto a la percepción respecto al nivel de confidencialidad y uso de la información atribuido por los profesionales de los programas u organizaciones, involucrados en la transacción. En razón de dicho contexto, las OPD establecen *niveles de confianza* respecto a los actores del territorio con los que colabora y por lo general, no se refieren específicamente a las acciones constitutivas de vulneración en sus coordinaciones con los actores locales. Por ejemplo, la información compartida con los PPF tiene un carácter más confidencial, debido a su mutua pertenencia a la red SENAME. Con educación, cuando los establecimientos solicitan información específica sobre un caso, las OPD de acuerdo a la percepción que se forman sobre el uso que se le dará a la información, la filtran, evitando una posible estigmatización y/o re-victimización del NNA. En lo que respecta a la relación con actores que tienen un marco legal que restringe el intercambio, como es el caso del sector salud; solo buscan su colaboración en los casos evidentemente más complejos, y recurren a tribunales, para lograr ese cometido.

La *gestión de la información* con los actores locales por parte de las OPD se lleva a cabo en distintos niveles, a) a nivel de directores, ya sea de programas, departamentos municipales, centros de salud y educación, como una forma de establecer acuerdos más estables; b) a nivel profesional, estableciendo lazos informales para el traspaso de información; y c) a nivel de redes, funcionan como plataformas para el establecimiento de vínculos que permiten viabilizar la comunicación y demanda de información en la gestión “caso a caso”, y para el

intercambio de información que van desde compartirse listas de espera de los programas de la red SENAME a textos de interés en infancia, mediante correos, carpetas compartidas, etc. Específicamente, en la *gestión de la información en las redes*, las OPD reciben los casos solamente en su formato, ya que contiene la información que requiere para dar curso a la indagación sobre la presencia o no de vulneración de derechos. Así también otras instituciones buscan registrar en protocolos y fichas de derivación sus propias lógicas organizacionales, énfasis temáticos (maltrato, abandono, discapacidad, género, etc.) y perspectivas profesionales (sociales, psicológicas, legales, médicas, educacionales, etc.). Si bien la mayoría de las “redes de infancia” de los territorios contemplados en este estudio han buscado generar un protocolo básico de derivación, no han tenido éxito principalmente debido al tamaño de las convocatorias (varían de 15 a 100 instituciones) y los objetivos de cada institución. Aunque algunas redes, en su mayoría con más tiempo de funcionamiento, han construido una especie de flujograma territorial que abona al conocimiento procedimental. En el caso de las redes que son coordinadas por las OPD⁶⁷, asumen como propios algunos de sus productos (catastro de redes, oferta de programas de gobierno a nivel territorial y diagnóstico comunal de infancia).

Entre dichos niveles no necesariamente tienen la misma **postura y predisposición** a la colaboración. Por ejemplo, existen casos específicos en que no se hace la denuncia por parte de los colegios, porque los directores de los establecimientos no comparten el mismo criterio respecto a la obligatoriedad de denunciar, que tienen profesores o miembros de la dupla psicosocial⁶⁸. La gestión opera en niveles, con el objetivo de desplazar las restricciones de acceso, tanto con salud como con educación, a través de la realización de reuniones entre direcciones municipales para establecer acuerdos de traspaso de la información; pero en su mayoría dependen de la relación entre profesionales en interacción, donde el carácter de confidencialidad de la información se define caso a caso. Específicamente con educación, cuesta que proporcionen información y cuando lo hacen, no necesariamente se realiza en los formatos requeridos por las OPD y su carácter es difuso y sucinto. Cuando la transmisión de

⁶⁷ Según los entrevistados cuando los coordinadores tenían manejo político y tiempo de permanencia en la organización, se presentaba un mejor manejo y gestión de las redes, independiente que el nivel jerárquico de los otros actores a nivel local fuera más alto.

⁶⁸ Duplas psicosociales en establecimientos educacionales municipales bajo el marco de la Ley SEP (Subvención Escolar Preferencial)

información, fluye de forma más expedita, es debido al establecimiento de criterios básicos, sobre el tipo de información, el uso y la responsabilidad asociada a su recepción.

4.3. Barreras territoriales

4.3.1. Instancias de reunión para la colaboración (trabajo en redes)

Diferencias en el compromiso, representación y participación entre las organizaciones dificultan la colaboración

El modelo de gestión de las OPD se basa en el establecimiento de redes tanto para la promoción como para la protección de derechos de infancia. En términos esquemáticos, cada componente de la intervención de las OPD se vincula a una red de actores, el área proteccional a la red SENAME y la de gestión y articulación intersectorial a la red de infancia.

En la *red SENAME*, la participación es de carácter obligatoria porque dependen del mismo mandante, su objetivo es actualizar lineamientos técnicos de los programas de intervención tanto en protección a la infancia como con NNA infractores de ley. Es la principal fuente de derivación de las OPD, comparten usuarios y necesitan coordinarse para no sobre intervenir. Aunque existe claridad sobre el objetivo que convoca a los actores y la periodicidad con la que deben reunirse, debido a la sobredemanda del sistema de protección las reuniones se convierten en *instancias focalizadas* (entre programas específicos); reunidos en función de la gestión de casos complejos y resolución de conflictos entre bases técnicas (Por ej. cuando hay confusión de perfiles en una derivación). Uno de los principales obstáculos con la red SENAME, ocurre cuando no comunican oportunamente a las OPD⁶⁹ del ingreso efectivo del NNA a sus programas, de manera de ser egresado y detener su seguimiento.

Ahora, en lo que concierne a la *red de infancia*⁷⁰ la participación es de carácter voluntario, donde cada organización tiene sus objetivos y participan en función de metas

⁶⁹ Algunas OPD en lo que respecta a la derivación, establecen una relación más virtuosa con la red SENAME, antes de dar la sugerencia a tribunales sobre la intervención más pertinente para un NNA, pesquisan si hay cupo o disponibilidad de plazas en la oferta programática instalada en el territorio.

⁷⁰ Integrada principalmente por programas de la red Sename, Justicia (Juzgado de Familia y Fiscalía), sector educación (colegios públicos, privados y subvencionados), sector salud (centros de salud familiar-CESFAM, centros comunitarios de salud mental-COSAM, consultorios y hospitales), policía (Carabineros-PDI); oficinas,

organizacionales y/o intereses (profesionales y/o personales). En términos generales, es una plataforma de interacción que permite identificar a los actores intervinientes en la protección a la infancia, y promover su participación⁷¹ en el abordaje de casos particulares. En lo que sigue revisaremos algunos aspectos que han influido en que la *red de infancia*, no necesariamente ha sido funcional para el desarrollo de objetivos comunes, sensibilizar a la comunidad en los derechos de la infancia y favorecer la protección más allá de las áreas de operación de cada programa.

En primer lugar, los *objetivos* no son estables, al ser una instancia interorganizacional los quehaceres, intereses y énfasis temáticos, los define en gran medida quien asume la dirección de la red. No obstante, *cada una de las múltiples organizaciones que participan, buscan priorizar sus objetivos* y lineamientos, ya que su presencia en dichas instancias forma parte de sus metas organizacionales. Las redes dirigidas por OPD tienen distintos énfasis, algunas pueden centrarse en el desarrollo de actividades recreativas de carácter masivo, y otras buscan apuntar a la corresponsabilidad territorial, mediante la construcción de una visión compartida sobre la protección a la infancia (visión, misión y objetivos). En lo que coinciden las redes dirigidas por las OPD que participaron en este estudio, es la similitud procedimental, en lo que respecta a la periodicidad de las reuniones, la generación de comisiones temáticas al interior de la red y la realización de capacitaciones e inducciones, respecto a los objetivos y roles de cada uno de sus miembros.

Aun cuando no hay certeza previa sobre la institución que dirigirá⁷² la red, ya que participan actores no ligados a una misma estructura jerárquica, con diferencias respecto a los recursos

departamentos o direcciones municipales(Oficina de Infancia municipal, Oficina de la Mujer, Departamento de Seguridad pública, Dirección de Desarrollo comunitario etc.), otros programas de distintos ministerios (Subsistema intersectorial Chile Crece Contigo, SERNAMEG-Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género, El Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol-SENDA-Previene, JUNJI, INTEGRA entre otros) y ONGs.

⁷¹ Las organizaciones privadas, representantes de los Juzgados de Familia y organizaciones especialistas en salud mental, son grandes ausentes. No existe la oferta de programas que trabajen la salud mental desde un enfoque preventivo. Así como tampoco existe la figura de *atención preferente* en centros de salud de los casos de OPD, aun cuando atender los casos de manera oportuna es fundamental, dado que los problemas de salud mental alcanzan niveles crónicos en corto tiempo, y es una de las problemáticas de NNA con mayor prevalencia a nivel territorial.

⁷² SENAME solicita que la dirección o coordinación sea preferentemente por parte de la OPD, sin embargo, existen algunas excepciones en que se han organizado duplas de coordinación mixtas (CHCC y OPD o dos programas de la red Sename) comités rotativos de coordinación o es coordinado exclusivamente por otra organización. En una de las comunas del estudio la red de infancia es dirigida por el Subsistema intersectorial

que manejan, los objetivos que los rigen, la capacidad que tienen para movilizar intereses y el nivel jerárquico a nivel local. En la mayoría de las comunas del estudio la OPD asume ese rol, que por un lado implica la definición de las prioridades, sobre todo, en los momentos de conflicto cuando cada actor busca priorizar sus objetivos; y por otro lado, la responsabilidad de las decisiones ya que los programas y actores locales que asisten no necesariamente participan de forma activa, es decir, asumiendo responsabilidades e incidiendo en el diseño de las actividades. Por ejemplo, cuando las organizaciones no cumplen los acuerdos suscritos, las OPD se hacen cargo, dado que los actores del territorio lo perciben como su obligación.

En segundo lugar, la *participación*⁷³ se da de forma obligada en las redes que pertenecen a su sector y en los casos en que no existe ninguna obligación, no hay herramientas de presión más allá de la insistencia. La participación no involucra necesariamente compromiso con la instancia, se puede limitar a la asistencia o presencia organizacional; porque las instituciones pueden enviar delegados obligados o con un bajo nivel de representación de los intereses de sus respectivas organizaciones, lo cual implica un bajo poder de decisión que limita tanto la capacidad resolutoria de la instancia como la *generación de compromiso*. Sumado a lo anterior, la rotación de profesionales y la ausencia de inducción o capacitación por la organización de la cual forman parte los delegados, conlleva un bajo traspaso de información de los acuerdos suscritos en la red, a sus respectivas organizaciones, lo que se convierte en un obstáculo al desarrollo y estabilidad de los acuerdos de la red.

De esa manera, por un lado las organizaciones pueden establecer un *compromiso de carácter institucional* con las instancias de colaboración, cuyo nivel de participación es independiente de la persona que asista a la red, o por otro lado, el *compromiso puede basarse en el compadrazgo* ósea dependiente de los vínculos personales o del interés de los profesionales en la colaboración. Según la experiencia de las OPD contempladas en esta tesis, en las redes que operan a nivel local, el compromiso de las instituciones es intermitente, su participación se supedita al cumplimiento de metas sectoriales, y lo que le da estabilidad a esas instancias son los vínculos entre profesionales de las organizaciones, que se comprometen por su interés

Chile Crece contigo, por ello la OPD evalúa armar su propia red, para que responda a los objetivos que tienen por base técnica.

⁷³ En el caso de la red de infancia, la convocatoria es amplia, pero participan habitualmente los mismos. Según las OPD entrevistadas, la asistencia de los actores convocados a la red infancia, se ha visto desincentivada producto de la crisis institucional de SENAME.

por la infancia, y/o por los lazos personales previos a la conformación de las redes. Por lo anterior, el desarrollo del compromiso de las instituciones de la red de infancia es un desafío y necesidad constante para las OPD, de manera que se sientan más obligados a darle cumplimiento a los acuerdos, independiente que no sea una responsabilidad formal.

En tercer lugar, la red de infancia comparte espacio territorial con *multiplicidad de redes sectoriales*⁷⁴, las cuales muchas veces tienen los mismos asistentes, pero no necesariamente las mismas formas de pensar y prioridades. En dicho contexto por un lado *cuesta mantener la red de infancia*, ya que todos los servicios tienen sus propios objetivos de red; y tanto los discursos como los actores, empiezan a repetirse y la participación demanda una gran inversión de tiempo. Por otro lado, se convierte en incentivos al desarrollo de prácticas competitivas⁷⁵, que no favorecen la colaboración. Bajo dichas circunstancias, las OPDs asisten a todas las redes instaladas a nivel local, apelando a una lógica de reciprocidad simple, de manera de incentivar la participación en la red de infancia. Así también, otra de las soluciones que surgen es la *simplificación de la gestión de redes*, mediante la integración en una única red, para evitar la duplicidad de trabajo y de convocatorias. Sin embargo, la creación de una red común, se ve desincentivada por la existencia de metas sectoriales que comprometen que los programas tengan sus propias redes, es decir, no solo participar sino también dirigirlos. Por ejemplo, en algunos territorios el subsistema intersectorial Chile Crece Contigo-CHCC y la Oficina de Protección de Derechos, realizan una misma convocatoria, pero no han logrado una integración completa, ya que dividen la jornada en dos mesas de discusión temática en función de objetivos diferentes.

⁷⁴ La presencia de redes varía dependiendo del tamaño poblacional de los territorios y de los programas de gobierno que estén instalados a nivel comunal. Por nombrar algunas, son la red de infancia, el circuito 24 horas que tiene mesas de gestión de casos y consultorías, utilizadas para el análisis de casos y para capacitar a los actores en temáticas específicas, la red Sename, las redes sectoriales (salud, educación, seguridad pública), comisiones mixtas de salud y educación (COMSE), la red Chile Crece Contigo-CHCC, red de protección social y diversas mesas asociadas a temáticas específicas como las de lactancia, las de VIF y las de SENDA. Una de las redes en que participan las OPD particularmente destacables son: la “red de OPDs” y la “red intra municipal” esta última que dibuja el escenario institucional cercano donde se inserta la OPD, compuesta por oficinas municipales que dependen de direcciones y departamentos, que tienen perspectivas de atención diferentes frente a la vulneración de derechos de infancia.

⁷⁵ Por ejemplo, ha ocurrido en algunos territorios con la red del CHCC que maneja mayores recursos y convoca a los mismos actores que la red de infancia, pero con un énfasis en salud.

4.4. Análisis de las barreras a la gestión de la colaboración

En primer lugar, las *barreras político-culturales*, reflejan un énfasis en el componente proteccional por sobre el intersectorial responde a factores como la ausencia de un marco procedimental para la implementación de la colaboración; las OPD consideran que no tienen las capacidades organizacionales instaladas ni el apoyo desde SENAME para desarrollarlas; lo que es reforzado en la supervisión técnica donde las metas colaborativas son secundarias y evaluadas bajo criterios dicotómicos, que no incentivan la incorporación de mejoras. Por otro lado la estimación de la demanda real en el diseño y la sobredemanda en la implementación, implica que la efectividad del circuito de protección no depende solamente del nivel de articulación o colaboración que alcancen los programas entre ellos, sino también de la definición de una oferta de protección acorde a las demandas territoriales. Así también, no se trata solamente de aumentar la coordinación entre programas, sino también deben articularse para dar una respuesta a un NNA vulnerado en sus derechos, compartir una estructura normativa, respecto al interés superior del niño. Por ello la necesidad de una gestión colaborativa, que trascienda la coordinación dada por jerarquía, y apunte a una integración normativa (valores), donde la negociación y ajuste mutuo entre los programas, favorezca el interés superior del niño.

En lo que respecta al proceso de políticas, las evaluaciones de la que son objeto las OPD no son funcionales al proceso de mejoramiento de la implementación del modelo. Sumado a que las OPD no tienen incidencia en el circuito de programas que deben articular, más bien subsanan los problemas asociados al diseño del sistema de protección a la infancia (sobredemanda, listas de espera, etc.). Así también, las herramientas de planificación, gestión y evaluación son de carácter rígido y desincentivan las acciones colaborativas.

Desde la perspectiva institucionalista, se evidencia una distancia entre los objetivos de las OPD y el contexto institucional en el que se inserta. La implementación del componente de gestión y articulación intersectorial requiere la introducción de un cambio sociológico a nivel local, sobre la forma de entender la protección a la infancia; dado que las organizaciones con las cuales se vinculan las OPD, Por Ej. Tribunales de Familia, operan bajo la lógica del institucionalismo económico de North, que regula las dinámicas organizacionales de las OPD, introduciendo incentivos al desarrollo y énfasis en el componente proteccional cuyo

incumplimiento está sujeto a sanciones. Así también, debido a las debilidades del marco regulatorio, en cuanto a la definición formal de la oferta, en la práctica incentiva acciones que tienen que ver más con el “*deber ser*” que con las reglas definidas en el diseño. Es decir, en los vacíos sin reglamentación formal sobre la manera de operar ante la inminente cronificación de los casos, las OPD resuelven desde el institucionalismo normativo, ajustándose a lo que en dichas circunstancias favorecería el interés superior del niño, lo que no necesariamente coincide con lo que perciben los otros actores locales.

En segundo lugar las *barreras operativas*, en razón de los aspectos revisados en lo que respecta a las barreras operacionales, la falta de reconocimiento de las responsabilidades compartidas, se deben por un lado a factores que inhiben la denuncia de vulneraciones y por otro lado a los contornos difusos del accionar de las OPD, que facilitan que los actores del territorio definan sus responsabilidades como flexibles y porosas. Debido a distorsiones en la interpretación de los lineamientos desde tribunales de familia, conflictos operacionales con la red Sename y al desplazamiento de su área de acción por la cercanía al municipio. En el marco del institucionalismo normativo las OPD buscan corresponsabilizar a los actores locales sobre la obligatoriedad de denunciar, basados en una concepción sobre la protección a la infancia que no necesariamente es compartida por todos; incluso entre los actores directamente vinculados a la infancia “red Sename” entienden sus áreas de operación acotadas a lo que señalan sus bases técnicas o reglas de operación. De esa manera los espacios de responsabilidad difusos en la protección a la infancia o no reglamentados, están sujetos a definiciones y acuerdos contingentes, dado que no existen criterios transversales mancomunados entre los involucrados.

En cuanto a la gestión de la información, independiente de que existen requerimientos fijos, y que su acceso es prioritario para dilucidar la presencia de una vulneración de derechos, no existen acuerdos estables sobre lo que se comparte que formalice el acceso. Más bien depende de gestiones particulares para casos particulares, que implican elaboración de oficios y tiempos de espera asociados. Como consecuencia, los acuerdos de traspaso de información son situacionales, por ende con un alto margen de variabilidad; y en gran parte se sostienen en vínculos de cercanía profesional y/o personal. Es así como, una de las principales barreras a las que se enfrentan las OPD es que la información (en su producción, gestión e

intercambio), tiene una baja formalización, en tanto recurso básico para la colaboración. Ya sea por la confidencialidad (sector salud) o por ausencia de estandarización o de criterios sobre “lo compartido” con los actores del territorio; que clarifique el tipo, uso y responsabilidades de la información (para quien la comparte y para quien la recibe).

En definitiva, aunque los lineamientos vienen dados desde SENAME el municipio incorpora una lógica de funcionamiento, que determina la “*forma de hacer las cosas*”, define los profesionales, el nivel jerárquico dentro de la orgánica municipal y trámites administrativos asociados. De esa manera disponen limitaciones a la autonomía decisional de las OPD, ya que sus acciones requieren ser visadas por la administración municipal, marcando los tiempos y prioridades. Sin embargo existe coincidencia entre las OPD entrevistadas, que bajo las actuales condiciones reglamentarias y operativas, la única forma de dar cumplimiento a su agenda, es mediante la incorporación activa del municipio desde el diseño a la implementación. De manera que exista un conocimiento compartido de las metas, y que se integren en la orgánica municipal como propias. Desde la perspectiva institucionalista, las barreras operacionales evidencian las dificultades que enfrentan las OPD al moverse en campos organizacionales diversos, que no necesariamente comparten las formas de hacer las cosas y las perspectivas respecto a la protección a la infancia. Sumado a que dado que los municipios no son incorporados en el diseño de las OPD, en la implementación estos buscan homogeneizar las formas de gestión de las OPDs a las formas de gestión municipal. Mediante la regulación y control sobre las rutinas, haciendo uso de su peso institucional y jerárquico a nivel local, monopolizando los procesos decisionales.

En cuanto a las barreras asociadas a la acceso e intercambio de información, operan bajo la lógica de lo apropiado, basada en los criterios y percepciones de los actores. Si bien, las OPD requieren de información básica para sus gestiones, no tienen ninguna seguridad, establecida en marcos procedimentales de traspaso, uso y responsabilidad. La coexistencia de múltiples protocolos, criterios, percepción del nivel de confidencialidad, dan un amplio margen de variabilidad a la atención. En este marco de operación, de manera de incentivar los lazos colaborativos, es necesaria la introducción de convenios formales de trabajo conjunto entre las instituciones involucradas, a la hora de dar respuesta a un NNA que ha sido vulnerado en sus derechos.

En tercer lugar las *barreras territoriales*, reflejan claramente que uno de los objetivos de la introducción de nuevas metodologías de gestión, en este caso de gestión en red por parte de la OPD, es orientar el cambio de modelo de atención a la infancia, abonando a la integración normativa de los actores institucionales del territorio, que tienen que ver directa o indirectamente con la infancia. En el caso del funcionamiento actual que perciben las OPD, las redes del territorio sirven para llegar a actores con los cuales no se podrían contactar de forma individual y gestionar la información para la atención de casos. No obstante, en su mayoría surgen dinámicas competitivas más que colaborativas, debido a la focalización en el cumplimiento de metas sectoriales y la existencia de múltiples redes a nivel local, que incentiva prácticas competitivas.

Existe una dificultad para conciliar objetivos e instrumentos comunes, debido-entre otras cosas- al bajo compromiso con la instancia, manifestado en el nivel de participación y representación de las organizaciones en la red. Es así como, las redes del territorio, son funcionales al cumplimiento de metas o requisitos intraorganizacionales, más que para facilitar la incorporación del enfoque de derechos. Lo anterior, ya que los objetivos están claros para las OPD, pero no necesariamente para los demás miembros, los cuales configuran el espacio en razón de la utilidad que pueden obtener, no en función de un propósito común. Es así como, a pesar de la conformación tanto de la red de infancia como de la red SENAME, la colaboración entre programas e instituciones termina decantando en “actividades aditivas más que complementarias”, permitiendo que se diluyan las responsabilidades sobre aspectos concretos de la atención del problema de vulneración de derechos de infancia y no aportando claridad al papel o contribución de cada uno de los involucrados; así, en la práctica, los programas continúan operando como lo hacían antes de ser incorporados a la red de infancia. Y la responsabilidad recae exclusivamente en la organización a cargo de su constitución y dirección, en este caso, las OPD. A continuación se registra un cuadro resumen de los hallazgos del estudio sistematizados en razón de las variables, atributos e indicadores.

Cuadro resumen 5. Barreras a la gestión de la colaboración según variables, atributos e indicadores

Variable	Atributos	Indicadores	Barreras
Barreras político-culturales a la gestión de la colaboración	Incentivos directivos y organizacionales a la colaboración	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presencia o ausencia de dificultades en el apoyo y retroalimentación por parte de las jefaturas al proceso de implementación de las acciones colaborativas. 2. Presencia o ausencia de aspectos organizacionales que dificulten las acciones colaborativas. 3. Presencia o ausencia de dificultades en las herramientas o procesos de gestión que incentiven las acciones colaborativas. 	<p>En las supervisiones técnicas desde SENAME a las OPD, se incentiva el componente proteccional (atención de casos), específicamente de los casos judicializados cuyos procesos de gestión están estandarizados; se desatiende el apoyo y retroalimentación desde las jefaturas a los procesos asociados al componente de gestión y articulación intersectorial.</p> <p>Carencia de herramientas metodológicas y estandarización de procesos de gestión de las acciones colaborativas, materializadas en un modelo procedimental de trabajo interinstitucional, que faciliten su implementación.</p> <p>Definición inadecuada de la oferta, afecta tanto la derivación de casos, como la funcionalidad de la colaboración entre las OPD y la red SENAME.</p>
	Responsabilidades y decisiones	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presencia o ausencia de claridad sobre las responsabilidades organizacionales y las interorganizacionales. 2. Presencia o ausencia de aspectos decisionales que dificulten la implementación de la colaboración. 3. Presencia o ausencia de definiciones de las responsabilidades interinstitucionales. 	<p>Falta de reconocimiento de las responsabilidades compartidas en la protección de derechos de la infancia a nivel local.</p> <p>La autonomía decisional de las OPD se ve debilitada por decisiones del municipio, que dificultan el cumplimiento de su agenda.</p>
	Información compartida	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presencia o ausencia de dificultades en el acceso e intercambio de información a nivel interorganizacional. 2. Presencia o ausencia de diferencias en las reglas de confidencialidad, herramientas o procesos de gestión de la información a nivel intraorganizacional que dificultan la colaboración 	Ausencia de estandarización sobre “lo que se comparte” y problemas en el intercambio de información.
Barreras territoriales a la gestión de la colaboración	Instancias de reunión (redes)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presencia o ausencia de diferencias en el compromiso, representación y participación de las organizaciones entre las organizaciones dificultan la colaboración 	Focalización en el cumplimiento de metas sectoriales y la existencia de múltiples redes a nivel local, incentiva prácticas competitivas.

Fuente: elaboración propia, con base en recolección de datos primarios.

Conclusiones y recomendaciones

Las Oficinas de Protección de derechos de infancia (OPD) cumplen un rol estratégico en la implementación de la política nacional de infancia a nivel local. Sus principales líneas de acción contemplan la protección basada en el diagnóstico de vulneración de derechos a niños, niñas y adolescentes (NNA) y la articulación programática y normativa. Para ambas acciones se requiere trabajo con las redes locales (red de infancia, red Sename, red municipal, etc.) de manera de generar un perfil de vulneración del NNA fundado en información recabada desde sus distintos espacios de acción (comportamiento escolar de padres e hijos, controles de salud, conocer el historial de intervenciones en la red Sename, etc.). A las acciones de carácter más operativo, se suman las que deben propiciar estratégicamente un cambio de paradigma (de modelo tutelar a enfoque de derechos) en la institucionalidad local. Específicamente, en lo que concierne a la corresponsabilidad en la denuncia, a la incorporación del enfoque de derechos en las rutinas organizacionales o a la generación de un documento de políticas que consolide las demandas locales en infancia, y se traduzca en acciones gubernamentales, diseñadas e implementadas desde los territorios de intervención.

Para responder a la pregunta de investigación ¿en qué consisten las barreras a la gestión de la colaboración, percibidas por las OPD en su relación con los actores del territorio, y de qué manera dichas restricciones afectan la implementación del modelo de intervención de las OPD para la protección a la infancia a nivel local? fue necesario describir la distancia entre las acciones planeadas para las OPD y los obstáculos que estas acciones enfrentan en el momento de su implementación, bajo un enfoque colaborativo. Ello implica señalar en qué consisten las barreras a la gestión de la colaboración, y establecer cómo afectan la implementación del modelo de intervención de las OPD, para finalmente esbozar algunas recomendaciones que facilitarían su cumplimiento. La principal fuente de información fue primaria, a través de la realización de entrevistas semiestructuradas en función de tres variables: barreras político-culturales, operativas y territoriales a la gestión de la colaboración, que abarcan el “qué, cómo y dónde”, de la gestión colaborativa, que implementan las OPD. También se incluyeron fuentes secundarias en lo que respecta a la revisión documental al marco legal y documentos internos de SENAME.

Principales conclusiones

Si bien la colaboración se ha convertido en uno de los objetivos básicos para la política de protección a infancia, no hay completa claridad desde los proveedores de servicios (contraparte necesaria para una implementación eficaz) sobre la forma de co-construir la protección a la infancia mediante la gestión colaborativa. En cierta medida, las diferencias en los funcionamientos de las diferentes OPD, depende de los criterios situacionales establecidos por los profesionales y del nivel de incidencia de tres actores principalmente: a) *SENAME* que entrega las bases técnicas y controla el cumplimiento de metas a través de supervisores técnicos, con un énfasis en el funcionamiento administrativo; b) *Municipio*, a cargo de la administración e implementación de las OPD, determinan su nivel de autonomía decisional y marcan un énfasis en actividades de tipo recreativas con NNA, que no necesariamente promueven el enfoque de derechos; y por último c) *Tribunales de Familia*, que fijan las prioridades en la atención de casos, lo que refuerza el componente proteccional de carácter judicializado.

Las OPD a la hora de desarrollar sus objetivos estratégicos se ven sobrepasadas en sus capacidades, las metas definidas por bases técnicas se perciben como poco realistas, principalmente en las acciones que escapan a su campo de influencia. Así también no perciben un apoyo institucional que las ayude en la implementación de sus lineamientos, dado que no se sugiere un marco procedimental de la colaboración, y la sobredemanda territorial incentiva la judicialización de los casos (procesos altamente estandarizados). En lo que respecta a la compatibilidad normativa a nivel local, no todos reconocen como propios los valores que encarna el enfoque de derechos, se privilegian las rutinas organizacionales ya instaladas, y el trabajo en red es más bien funcional al refuerzo de dinámicas sectoriales y cumplimiento de requisitos intraorganizacionales en instancias interorganizacionales. Así también, los municipios- en tanto actor estratégico para viabilizar cambios de perspectivas locales- no necesariamente comparten una estructura normativa y lógica de gestión con las OPD, el convenio solo cubre aspectos administrativos de instalación de los dispositivos, no se trabaja en la compatibilidad normativa y organizacional en el diseño.

En términos específicos, a partir de las barreras a la gestión de la colaboración expuestas en los resultados, se destacan los siguientes aspectos:

En las barreras político-culturales reportan particular gravedad, primero, la inexistencia de un modelo procedimental de la colaboración que incluya criterios transversales y procedimientos interinstitucionales que definan un marco de acción compartido. Segundo, la oferta territorial inadecuada, desvalida los procesos colaborativos ya que independiente que existan lazos efectivos entre los actores que impliquen transmisión de información oportuna e incluso compartan un marco normativo regido bajo los principios del enfoque de derechos; la gestión colaborativa, no podrá asegurar la protección a la infancia, debido a la insuficiencia de la oferta y a la incapacidad del sistema de absorber la demanda de casos complejos y multicausales. En otras palabras, la oferta es específica e insuficiente para responder a vulnerabilidades complejas y emergentes. En ese escenario se traban los procesos de derivación y quedan sujetos a seguimiento prolongado por parte de las OPD.

En lo que respecta a las barreras operativas a la gestión de la colaboración, los actores del territorio asumen que las OPD tienen límites operacionales flexibles, por ello les atribuyen la responsabilidad sobre la protección de derechos de la infancia a nivel local. Así también, gran parte de la información que se transmite entre los actores depende de lazos de confianza personales, lo que sumado a la rotación de profesionales en el circuito de protección, dificulta la institucionalización de los procesos y de las redes como formas de gestión efectiva.

Por último en las barreras territoriales, los espacios de colaboración que están llamados a generar las OPD no necesariamente son resolutivos⁷⁶ ni logran la corresponsabilidad territorial. La red de infancia, convocan a variadas dependencias y programas, bajo la idea de aunar esfuerzos, lograr sinergia o complementariedad, pero sin tener una definición conjunta sobre “qué y para qué” de la colaboración. Lo antes dicho, provoca que las responsabilidades se diluyan, que cada organización se centre en un aspecto concreto que quiere lograr y que los participantes no siempre conozcan su papel en el espacio de colaboración.

⁷⁶ Por ejemplo, las redes de infancia sesionaban periódicamente, pero en la mayoría de los casos no se tomaban decisiones conjuntas, ya sea porque los representantes de las organizaciones no tenían facultades para tomar decisiones, o por el componente de rotación tanto en la red como en los equipos de las organizaciones que participan, no subsanada mediante capacitación intrainstitucional sobre el trabajo en instancias de colaboración.

Recomendaciones

De manera de propender a que las herramientas colaborativas impacten positivamente el cumplimiento del modelo de intervención de las OPD se requiere:

Primero, el modelo de protección a la infancia funciona parcelando la vulnerabilidad; sin embargo, cuando la lógica de oferta y demanda se enfrenta a casos de alta complejidad no reductibles a una situación específica, el sistema se queda sin herramientas. Los programas pierden pertinencia y oportunidad en sus procesos, abonando a la cronificación de los casos al ingresar al circuito de protección y ampliando las listas de espera. Por ello, si se trabaja *bajo un modelo de oferta y demanda, el diseño de la oferta de programas que se instalan en el territorio, deben estar estrictamente relacionados al diagnóstico*, ya que por más que exista colaboración si los programas no alcanzan a absorber la demanda, la protección de la infancia no se convierte en un resultado cercano.

Segundo, la necesidad de colaboración debe ser acompañada por una estrategia que parta de un diagnóstico claro y bien estructurado; *identifique claramente el problema que convoca a nivel interinstitucional*, y cree una definición operativa para hacerlo medible (con indicadores más complejos que la sola existencia de instancias de colaboración). En razón de ello la colaboración efectiva requiere hacer explícitas las dimensiones, los instrumentos y contar con información actualizada sobre la *población que intentan atender*, en este caso los NNA vulnerados en sus derechos. En la misma línea, si las bases técnicas de las OPD y de los programas de la red SENAME plantean la necesidad de colaboración, para contrarrestar los diversos problemas que implica una política de protección a la infancia desarticulada (duplicidad de acciones, altos costos de coordinación, etcétera). Se requiere establecer un *modelo de colaboración interministerial e interagencial explícito*.

Tercero, en el acceso e intercambio de información se requiere modificaciones en distintas aristas: *establecer protocolos formales de traspaso de información*, en respuesta a la rotación de profesionales. En el caso de la información prioritaria para el establecimiento de perfil de vulneración del NNA, las gestiones deben apuntar a la *generación de sistemas integrados de información* disponibles sobre el contexto situacional de los NNA vulnerados en sus derechos (registro social de hogares, información sobre matriculas escolares, atención en servicios de salud, etc.). Dicha información necesita ser accesible en todas las etapas del proceso de

protección, desde la definición de la intervención, el seguimiento y monitoreo de las acciones. Generación de criterios transversales de traspaso de información, ya que si bien existen bases técnicas que regulan el funcionamiento de cada organización, muchas de las decisiones sobre la formas de llevar a cabo los objetivos y el traspaso de información quedan al criterio de los profesionales que trabajan en la OPD y en las organizaciones colaboradoras, que pueden verse influenciadas por patrones culturales de procedencia individual.

Cuarto, mejoramientos a nivel organizacional de los contratos de los profesionales, ya que accede a datos sensibles, frente a los cuales no tienen responsabilidad administrativa, y los criterios de selección de personal, no necesariamente contemplan aspectos como no presentar inhabilidades de trabajo con niños(as).

Quinto, para facilitar el cambio normativo en la institucionalidad local en infancia y abonar a la institucionalización de una gestión colaborativa, en cada uno de las organizaciones locales, podrían instalarse enlaces profesionales que promuevan el enfoque de derechos y favorezcan el traspaso de información, para la prevención y el diagnóstico de casos de vulneración de derechos de infancia.

En lo que respecta específicamente el dispositivo OPD, se requiere clarificar o redefinir aspectos de su diseño que facilitarían su inserción territorial y operatividad a nivel local.

En primer lugar, si se mantiene el convenio de colaboración entre SENAME y el Municipio, este último debe ser integrado desde el diseño a la evaluación del modelo, introduciendo los cambios necesarios para el establecimiento de una relación más horizontal, con responsabilidades y campos de acción definidos previamente.

En segundo lugar, si se opta por un cambio mayor, debido al debilitamiento del componente intersectorial del dispositivo en comparación al incentivo dado al componente proteccional, una alternativa es que las OPD tengan dedicación exclusiva a la atención de casos (componente proteccional). Otra opción es dotar de una institucionalidad más potente que fortalezca su estructura institucional y organizacional (Por ej. constituirse como consejo autónomo) que de mayor autonomía, presupuesto, y un marco jurídico que incluya una ley de trabajo interinstitucional, entre otras acciones.

Reflexión al cierre

El sistema de protección a la infancia, en el último tiempo ha disminuido la institucionalización de NNA en residencias, y se ha presentado un aumento de la oferta ambulatoria (que incluye a las OPD). No obstante, aún persiste como problemática la alta demanda con que funcionan los programas que dan atención preventiva y especializada a la infancia y adolescencia a nivel local. Y más aún, ahora nos enfrentamos a la *institucionalización* de niños en la red de SENAME en la oferta ambulatoria, debido a las extensas listas de espera y el paso reiterado de los NNA por el circuito. Los datos indican que es necesario una preocupación mayor por la oferta preventiva ambulatoria, debido a que un solo dispositivo llamado a articular la oferta programática de intervención especializada, no va cambiar lógicas de funcionamiento locales. Se requiere de una gestión colaborativa que sea transversal, no se limite a acciones particulares de las organizaciones y dependan de su definición en metas, que un año pueden ser incluidas y otro año, pueden prescindir de ellas.

La detección temprana es compleja- entre otras cosas- por la baja identificación de señales de alerta, dado que la cultura normalización tanto individual como organizacional de formas de trato que implican conductas violentas o vulneradoras. Producto de ello, muchos de los casos que llegan a las OPD están ya cronificados. En este panorama, uno de los procesos que se ve más perjudicado, es la prevención sustentada en una visión compartida sobre la infancia y la corresponsabilidad a nivel territorial, ya que no existen estrategias concretas para abordar e instalar un cambio de mentalidad en los actores del territorio. Sustentado no solo en evitar las sanciones, sino materializado en la internalización del enfoque de derechos y protección de la infancia como una responsabilidad compartida.

Es así como, bajo la premisa teórica de que la colaboración es una solución ante la dispersión de las intervenciones, la desarticulación de los actores y la distancia entre lo que se propone a nivel central y se implementa a nivel local. El objetivo de esta tesis fue ayudar en la comprensión del funcionamiento de las OPD, en lo que respecta a las restricciones que enfrentan en la implementación de la gestión colaborativa con los actores del territorio. Como resultado, en el trabajo de campo se observó que son amplias las dificultades en la tarea de lograr una articulación territorial mediante una gestión colaborativa. Sobre todo en las

complejidades que involucra lograr un cambio normativo en un sistema de protección, que opera bajo lógicas de trabajo desagregadas. En esas condiciones, lo más probable es que el dispositivo (en este caso OPD) se ajuste al contexto institucional, no al contrario.

De manera transversal los entrevistados manifiestan que las metas asociadas al componente de gestión y articulación intersectorial (conformación de la red Sename y red de infancia, diagnóstico participativo, política local y plan de acción en infancia) son inabordables, dado el marco institucional vigente para asegurar la protección a la infancia. Lo cual, repercute en las capacidades organizacionales instaladas, su peso político e institucional a nivel local. En dicho esquema, la evidencia bibliográfica y empírica, muestran como particularmente relevante la necesidad de que el gobierno proporcione un mandato político y un marco interinstitucional para la colaboración, reflejado en la legislación y los procedimientos interinstitucionales tanto a nivel nacional como local. Así también consensuar los *valores que sustentan* la colaboración, es decir, *una narrativa común o visión compartida*. La cual pueden ser explicitadas en políticas o legislación sobre los resultados esperados para asegurar el bienestar de los NNA y claridad sobre los procesos de toma de decisiones y responsabilidades compartidas.

"El futuro de los niños será siempre hoy. Mañana será tarde"
Gabriela Mistral.

Anexos

Anexo 1. Trabajo de recolección de datos: fragmentos de entrevistas e información de los casos de estudio

[Nota 1] Barrera político-cultural a la gestión de la colaboración

Énfasis en el componente proteccional en la implementación, desincentiva las acciones colaborativas

[Cita 1] *“respecto al quehacer específico, de las diferentes líneas (...) SENAME nos da lineamientos bastante generales, pero el “el cómo”, cada uno lo implementaba, de acuerdo a las herramientas que tiene” (E8, ZC: 01:35)⁷⁷.*

[Cita 2] *“todos tenemos los mismos lineamientos técnicos, los énfasis programáticos son los mismos para todos, pero claramente, como cada territorio es particular, cada funcionamiento y orgánica varía de una comuna a otra. Los objetivos son los mismos, como los desarrollamos cambia, según los territorios (...) tenemos que elaborar una política, ¿pero cómo se elabora? (...) el perfil que tiene cada uno de los que trabajan en la oficina, es un perfil que tiene que ver con el trabajo psicosocial con familia, con la comunidad, pero no a un nivel más metodológico, más técnico, teórico que tiene que ver con una elaboración y una implementación, donde además se requieren de voluntades políticas y donde nosotros como OPD somos pequeños, nosotros no somos quienes para decirle a las autoridades locales que hay que implementar una política (...) en esto que no somos expertos y en lo que el servicio nos ha ayudado poco, ante la pregunta de: ¿cómo se hace esto?, la respuesta no ha sido muy favorable. Nosotros las OPD de la región, tenemos una red de OPD, surgió la idea de pedirle a una universidad que nos asesorara (...) esa es la estrategia que hemos elaborado en virtud de que es un objetivo muy difícil de alcanzar por sí solos, ósea las OPD solas no pueden” (E14, ZS: 56:51).*

[Cita 3] *“de alguna manera SENAME dice, aquí están los lineamientos técnicos, objetivos y te insisten, a mí me insisten con la política pública, ¿qué pasa con el PLADECO?, y nosotros “pero es que apóyennos ustedes”, y ellos nos dicen que son los objetivos que tenemos que cumplir y sí, pero ¿cómo yo llego a un seremi, para que me preste la ayuda que necesito?, tengo que hacerlo a través del servicio, pero el servicio no lo hace (...) para poder hacer esa gestión, debo hacerlo a través de SENAME, porque a través de su director o directora, como es un cargo político si puede apoyar en ese sentido” (E1, ZN: 39:29).*

⁷⁷ Revisar códigos en tabla de caracterización de las comunas entrevistadas, nomenclatura (Número de entrevista, Zona geográfica (norte, centro, sur): hora: minuto: segundo)

[Cita 4] *“el interés del niño pasa casi a segundo plano, en pos de dar respuesta a las líneas mínimas que da SENAME, que es tu empleador. En pos de dar respuesta, no le importa la intervención solo cumplir metas” (E13, ZS: 22:37).*

[Cita 5] *“en las metas está el trabajo articulado con el territorio, está la elaboración del diagnóstico, la evaluación de la política, la elaboración del plan local de infancia y un sinfín de metas que son tremendas, es imposible que los equipos logren dar respuesta a esas metas convenidas, es imposible en cualquier OPD (...) en el fondo las incorporamos, porque es una exigencia del servicio. Ósea, en el caso que no hubiesen sido concordantes las metas que señalamos, con los objetivos que plantea la matriz no nos ganamos el proyecto(...) en las supervisiones, te pueden preguntar hiciste tus 5 talleres de género, y si los hice, pero lo que deje instalado ¿generó algún impacto? (...) nadie evalúa impacto, entonces si es por temas de números, claro, muchas OPD pueden estar súper bien evaluadas (...) además los equipos están súper atochados, de repente entran en esta dinámica de que hay que cumplir las metas y se pierde el sentido también de lo que se está instalando en los territorios y ahí va a depender de los equipos, de las coordinaciones” (E6, ZC: 48:47).*

[Cita 6] *“nosotros muchas veces hicimos matrices que dependían de otros (...) por ejemplo, que me lo pedía la matriz de SENAME, pero tenía que colocarlo igual: que el alcalde reciba al consejo consultivo de los niños, nunca logré esa meta porque no dependía de mí “(...) o capacitación en vulneración de derechos a todos los funcionarios municipales, pero si la gente no llegaba, no podía cumplir con mi meta (...) cuando planificábamos veíamos, ¿cómo podemos hacer para que esta meta no dependa de otros sino de nosotros?, ahí empezabas a jugar, decíamos: 5 capacitaciones al año y no con el número de participantes”(E5, ZC:1.38.59).*

[Cita 7]: *“(...) a pesar de que al ser instituciones, debieran ser los garantes, en algunos casos también incurren en violaciones de derechos” (e13, ZC: 02:19).*

[Cita 8]: *“(...) recibes derivaciones de los colegios que no están judicializados, pero van a presionar lo mismo, porque hay un niño que está en situación de vulneración, igual te van a insistir que tengan la misma prioridad que un informe judicial y a veces hay casos judiciales que no están tan graves como los de demanda espontanea o derivación (...)” (e9, ZC: 25:07).*

[Cita 9]: *“no tiene nada de voluntario tribunales, si tú no contestas un informe te multan (...) el trabajo es el mismo independiente la vía por la que llegue, pero respondo más rápido a tribunales porque tengo fechas” (e5, ZC: 01.36.39).*

[Cita 10]: *“aunque en Chile está la idea de no tratar de judicializar todo, aquí salen muchos temas de judicialización (...) entonces como tenemos dos duplas, las separamos: una extrajudicial y otra judicial “(e11, ZS: 05:06).*

[Cita 11]: *“el objetivo de OPD, en primera instancia se instaló para promocionar e instalar el enfoque de derechos y eso fue cambiando, ya que se masificó el tema de las demandas por tribunales de familia (...) finalmente nosotros somos como unos trabajadores directos del tribunal” (e2, ZN: 07:35).*

[Cita 12]: “nosotros tenemos un supervisor que viene cada 3 meses; el ve toda la parte de promoción, luego revisa carpetas, una carpeta tiene que tener un orden, un plan de intervención, tiene que tener todas sus acciones escritas, si yo llamo y no me contestan: anoto: “llamé y no me contestó”, llamaré de nuevo. Aparte lo que manda la atención es el senainfo, yo pude haberlo visto, pero si no lo pongo en senainfo no vale” (e12, ZS: 09:58).

[Cita 13]: “la supervisión técnica, acá en la OPD, es netamente de casos, en el área comunitaria solo te preguntan: ¿cómo van con el diagnóstico?, ¿cómo van con la política?, ¿está funcionando la red de infancia?, listo, los casos son dos a tres horas, en que nos sentamos con los casos, analizamos las carpetas, analizamos los procesos (...) la atención psico-socio-jurídica, es solo un objetivo de los 6 objetivos. En el fondo las OPD fueron instaladas para realizar un trabajo preventivo y de promoción, pero la realidad supero el modelo” (e6, ZC: 34:24).

[Cita 14]: “Cada OPD funciona de distinta manera, a pesar de que existen los lineamientos de base, pero también tiene que ver con el territorio donde se encuentra ubicado y con los tribunales con quienes trabajamos” (E3, ZN: 1:13).

[Cita 15]: “En realidad no hay algo explícito con el nombre de modelo colaborativo, es más bien un modo de trabajo más que un modelo. Hay una estructura dada, a lo menos en términos formales, en la OPD está dentro de un sistema, es un actor que articula, se dice que la puerta de entrada al sistema de atención, es filtro, es evaluación, es el que despeja, pero articula con a lo menos con otros 8 dispositivos acá en la comuna” “(E7,ZC:01:24).

[Cita 16]: “hay objetivos que no son difíciles de alcanzar (...) pero hay otros, como por ejemplo: elaborar e implementar una política local de infancia, que nos ha traído dolor de cabeza a varios (...) resulta que en Chile la mayoría de las políticas públicas están dadas desde nivel central y desde nivel central, se hace la bajada. En SENAME, la idea es hacerlo a la inversa, poder hacer esta política desde los territorios, teniendo en cuenta que cada territorio tiene su propia cultura (...) no hacer algo estandarizado” (E11, ZS: 15:04).

[Cita 17]: “todavía no me corrigen el diagnóstico, se los envié en febrero de este año a SENAME. Yo estaba sacando el diagnóstico y me dicen que hay que decretarlo y para hacerlo, te tiene que dar el visto bueno SENAME. Lo mandé en febrero y hasta esta hora nadie me ha contestado y si ellos no me lo aprueban, yo no puede hacer la política (E4, ZN: 43:25).

[Cita 18]: “el convenio es por 3 años y nosotros el año pasado hicimos el diagnóstico comunal, teníamos que presentarlo en la comunidad, pero nuestra supervisora de SENAME, nunca nos envió las correcciones y uno no lo puede presentar sin tener el visto bueno y las envió recién este año, entonces ahora estamos haciendo la correcciones, para este año empezar a trabajar la política pública local” (E14, ZS: 16:48 _PARTE 2).

[Cita 19]: “no tiene nada de voluntario tribunales, si tú no contestas un informe te multan “(...) no es tan burocrático, pasa a ser más burocrático cuando te piden más cosas en las que los otros no te colaboran. Finalmente un caso de un jardín, de tribunales o por demanda espontánea conlleva las mismas intervenciones “(tengo que ir al consultorio, tengo que

entrevistar a la mamá del niño) en general el trabajo en las tres líneas: tribunal, derivaciones, demanda espontánea, es el mismo trabajo la vía de ingreso es la diferente”(...)la mayor diferencia es en el caso de vida nueva o 24 hrs, en que tengo una plaza asegurada en otro lado, yo lo mando a un PPF-24 hrs no debería demorarse un año, como se demora un caso de otra derivación, el trabajo es el mismo independiente la vía por la que llegue” “(E5, ZC: 1.36.29)”a lo mejor respondo más rápido a tribunales porque tengo fechas” (E5, ZC: 1.36.39).

[Cita 20]: *“la mayor atención que tenemos en las OPDs es de casos judicializados, o sea todos los procesos son muy distintos que un colegio me deriva un niño, cuando es directamente del tribunal, ahí hay sanciones de por medio (...)debemos dar respuesta porque la ley te lo está exigiendo y como institución pública no puedes decir que no (...)muchos coordinadores a nivel de región hemos tenido que asumir, por no cumplir dentro de los plazos que estipula el tribunal, sanciones administrativas que le informan directamente al alcalde, siempre el incumplimiento va informado al alcalde” (E6, ZC: 51:15).*

[Cita 21]: *el diagnóstico lo estamos terminando de hacer, lo tomamos como diagnóstico comunal, pero desde la percepción de los NNA (...) tuve que pedir hacer un convenio con una universidad para que alumnos en práctica hicieran el trabajo, porque a nosotros no nos da. Ahora estamos revisando el material que salió de eso, y estamos terminando de hacer las correcciones” (E3, ZN: 37:03)*

Definición inadecuada de la oferta, afecta la derivación de casos, y por ende la funcionalidad de la colaboración entre las OPD y la red SENAME

[Cita 47]: *“va haber un bache de atención porque no hay convenios, no hay contratos no hay sueldos, y trabajan gratis las personas” (e7, ZC: 31:30).*

[Cita 48]: *“(...) las OPD no tenemos lista de espera, pero acá nosotros tenemos lista de espera, porque la realidad de acá es distinta a la del resto de las comunas de la región (...) SENAME te pide que a lo menos tú en protección, atiendas al 8% que son 336 casos y nosotros atendemos más de 336, atendemos como 700 casos al año, pero con listas de espera. Por eso nuestra tarea es distinta, en estos momentos nosotros debemos tener unos 200 casos entre intervenidos, despeje, judicializados” (e14, ZS: 45:07).*

[Cita 49]: *“nosotros tenemos que ir sacando casos, y si el DAM u otro programa no puede, va generando listas de espera nada más (...) el 80 bis, obliga a darle más espera a la lista de espera, pero tienes que meterlo igual” (e1, ZN: 23:40).*

[Cita 50]: *“no siempre se amplían las plazas, porque el 80 bis es un tema que tiene que pedir el tribunal. Si yo hago derivación directa, puede que demore un año y por eso a veces hemos tenido que judicializar casos, para asegurar que el niño reciba la prestación y que a veces no tiene mayor sentido, porque podría haber hecho una derivación directa, pero para evitar que se cronifique una situación de vulneración hemos tenido que exagerar una vulneración para que el tribunal la acepte (...)” (e12, ZS: 37:18).*

[Cita 515]: *“Es más fácil articular con la red SENAME, porque es más rápida, pero el ingreso es el que demora en ellos, hay casos en que se han demorado 1 año en ingresar un niño “(E11, ZS: 35:43).*

[Cita 52]: *“como OPD no podemos egresar los casos, hasta que no estén formalmente ingresados en otras instancias. Los casos son de la OPD mientras no estén ingresados en algunos de los programas” (E5, ZC: 31:45)*

[Cita 53]: *“No tenemos sistemas compartidos, yo tengo una sistematización de nosotros, por ejemplo tengo una con la oir, denuncias, las medidas de protección que levantamos nosotros y las causas que nos llegan del tribunal(...) es similar a la del senainfo, pero ahí se ingresan solo los casos que están completos(...) entonces los sistematizo internamente y de alguna manera voy comparando, tengo 800 casos el 2017, en el senainfo aparecen 600, y los motivos de la diferencia los tengo en la base interna, porque igual los atendimos, porque hicimos la gestión”. (E3, ZN: 1:08:15)*

[Cita 54]: *“Cada programa tiene sus lineamientos técnicos, entonces uno tiene que trabajar en base a esos lineamientos, pero en general en el red, siempre se hace más de lo que debiéramos, pero la consecuencia de hacer más pega de la que tenemos que hacer, colapsamos a nivel de intervención. Nosotros debiésemos tener 120 casos vigentes, pero llegamos a tener 350, eso es un colapso. Los otros programas tienen listas de espera de más de 3 meses, de 6 meses. Nosotros no tenemos lista de espera y eso significa que cada profesional tiene a su cargo 110 casos y nosotros deberíamos tener 20 para poder hacer un trabajo bien hecho, serio. (E2, ZN: 1:20:35)*

[Cita 55]: *“Tenemos que conocer los perfiles de cada programa, del PPF cuál es su enfoque, del prm cuál es su enfoque, porque nosotros para hacer derivaciones, tenemos que saber en qué se basan. Nosotros somos el colado de todo, acá nos llegan todos los casos, hacemos las evaluaciones y las visitas y decimos “este caso no es perfil OPD es perfil prm, porque necesita una intervención más especializada, porque hay un abuso. Ahí nosotros le pedimos a tribunales que sea egresado de OPD y sea ingresado a un prm. (E3, ZN: 36:55)*

[Cita 56]: *“Nosotros en el sistema informático debemos registrar todas las atenciones que realizamos, y por meta debemos atender el 8% de los casos de OPD, de manera individual. El año pasado atendimos muchos más que eso, pero resulta que las orientaciones que nosotros hacemos o cuando nos mandan desde la municipalidad o las personas que llegan porque nuestros usuarios nos promocionan, esa orientación no se registra en el sistema o las conexiones que hacemos con la red asistencial. Uno hace más pega, pero para SENAME lo que cuenta es el conteo del sistema, porque al final todo esto debe reducirse a números para entregar la subvención y pensábamos como lo hacemos para que la labor se vea realmente reflejada (E2, ZN: 1:29:58)*

[Cita 57]: *“tenemos plazas que tenemos que cubrir entre comunitaria, actividades masivas y la atención “(...) el 8% de esas plazas es lo que debo abarcar a nivel de protección, nosotros ingresamos esa cantidad de casos al año, pero arrastramos una cantidad similar de casos del año anterior “(...) es una cantidad de pega inmensa, donde tratamos de que la*

lista de espera no sea tan grande “(...) esas son el tipo de comunicaciones que vamos teniendo en educación” (E5, ZC: 21:34)

[Cita 58]: “el servicio debiese tener un diagnóstico de cada territorio, ósea nosotros cuando presentamos el proyecto hacemos un diagnóstico, pero también debiesen tener un diagnóstico de cuál es la demanda que se presenta en el territorio, porque si a mí me van a asignar 4000 plazas, pero en verdad, para yo dar respuesta a la demanda del territorio necesito 10000 plazas debiese tener 10000 y no 4000 (...) ahí hay un factor que es netamente político, por parte del servicio, o sea por ejemplo, nosotros con la demanda que tenemos actualmente acá y los dispositivos que tenemos no logramos dar respuestas, los niños están 6 meses a 1 año esperando ingreso a un programa especializado, y mientras esperan continúan con nosotros, que es lo que no debiese hacer una OPD”. Además todos los territorios van cambiando (...) son diagnósticos que el servicio no los considera, y que debiese considerarlo, una vez que entregan toda esta oferta para licitar y ver que las plazas sean acorde a la realidad de cara comuna” (E6, ZC: 58:44).

[Cita 59]: Aumento de denuncias, dudas sobre la capacidad de asumir esa demanda “ahora empezó a aumentar la cantidad de denuncias, y ¿nos preguntábamos eso es bueno o es malo?” (E8, ZC: 23:12)

[Cita 60]: “En la comuna, era mucho más difícil porque nosotros no teníamos circuito de SENAME, solamente PRM, no teníamos PIE ni PPF ni nada (...) porque SENAME nos instaló como OPD sin un circuito, porque la vulneración en la comuna no creo que pensarán que era real (...) “si, incluso nosotros de acuerdo a nuestra voluntad como equipo, logramos que atendieran niños de la comuna en un pie de otra comuna, pero no es por ninguna gestión de SENAME(...) directamente con el PIE, se desplegaron estrategias para que tribunales de familia dictaminara el ingreso ahí y que ellos de hecho lo aceptaran, porque el programa puede rechazarlos(...) claro, eso hace que se generen largas permanencias, donde los niños esperan más de lo que deberían y eso también es mal mirado por SENAME. Ósea estas mal por todos lados” (E9, ZC: 42:41)

[Cita 61]: “evaluación estructural, es que está colapsado, tenemos tanto niño que ver, esto está colapsado completamente (...) somos el único programa del SENAME que como tenemos población convenida ese número es el mínimo que tenemos que hacer que nosotros no tenemos lista de espera y no tenemos plaza, o sea llegan familias y tenemos que atenderlas, o sea que somos, por ejemplo tenemos 171 familias atendidas, 171 para 4 profesionales. Entonces acá llegan denuncias y nos vamos a tribunales, principalmente no podemos tenerlos en lista de espera” (E11, ZS: 45:21)

[Cita 62]: “acá sólo estamos nosotros, cerca hay un pib, que es un PPF antiguo y ahora postularon a poder poner un PPF con cobertura hasta acá. Ahí estamos a la espera porque a nosotros nos ayudaría harto poder hacer esas derivaciones, pero nosotros lo que más derivamos es prm y a PPF o al pib no se puede porque ellos son sectoriales, ellos son ven su comuna, no les podemos derivar nosotros. Al prm le corresponde una mayor cobertura y nosotros también si en otra comuna no hay OPD, nosotros no podemos tomar el caso, porque por territorio no nos toca, porque somos sectoriales y los casos para pib o PPF, tenemos que verlos acá” (E13, ZS: 00:24:49)

[Cita 63]: *“si, tenemos una lista de espera que no es oficial de SENAME, porque para el SENAME nosotros todo lo que llega rápidamente, pero en realidad llegan tantas derivaciones que cada OPD tiene su forma de atender, algunos lo hacen por lista de llegada y otros como nosotros que lo hacemos por gravedad de la vulneración”* (E11,ZS:00:46:29)

[Cita 64]: *“Yo no tengo lista de espera, me rehúso a eso. Imagínate teníamos 317 casos el año pasado, ahora llegamos a 120, egresamos muchos, cuando nos comunicamos con la familia y le preguntamos si estaba siendo intervenido por otro programa del sistema (...) nos enteramos que lo están interviniendo por los usuarios o por resolución de tribunales* (E2, ZN: 44:27)

[Cita 65]: *“hay un tema de recursos, desde el SENAME, no hay una mirada proyectiva de la oferta, me explico, se monitorea si se cumple o no se cumple la oferta, pero no se monitorea si la oferta está a dando a vasto o no, a eso me refiero con las plazas insuficientes, porque puedo tener un lindo programa que atiende 18 niños, o 20 niños, pero si necesito 200, estoy impactando nada (...)en esto de la capacidad de la instituciones de atender, impacta por un lado que las plazas están definidas, no se modifican, salvo por “80 bis”, que es un mecanismo de presión, que si SENAME deja de pagarlo, las instituciones de ejecutarlo y se acabó el tema* “(E7,ZC:46:46)

[Cita 66]: *“(...) los nudos críticos para esta OPD, para este equipo, territorialmente son los problemas de salud, por eso estamos haciendo el catastro en la RIA sobre los jóvenes con consumo problemático, porque no hay oferta para ellos. Hay un DAM, hay un PRM, porque hay OPD que trabajan solas, pero aunque nosotros tenemos, no es suficiente, por la cantidad de población, y por lo mismo la gente entre más empoderadas, más denuncias hay y se requiere de más recursos, porque debes atender a esos niños, no solo hacer la denuncia”* (E8,ZC:01:55:19).

[Cita 67]: *Se informa, se oficia, se envía por oficio que la cantidad de casos que se está dando cobertura es tanta, que la demanda que se está exigiendo por parte de tribunales es tanta y que dadas las circunstancias, la cantidad de personal y la cantidad de casos de otras líneas de demanda, como las que te contaba antes demanda espontánea y de otras instituciones, es imposible dar cobertura a todos los niños, por eso es necesario que bajen la demanda o se derive directamente a otra institución. Hay niños donde, hay un cierto conocimiento de cuál es la situación del caso, entonces no es necesario que se envíe a la OPD para que la OPD indague sino que se puede enviar directamente a un PPF, a un pla, a un ple o donde corresponda. Lo que se le pide a tribunales, es que tengan un poquito de criterio, no envíen toda la demanda a la OPD porque no se puede dar cobertura y deriven directamente, en base a los informes de los consejeros técnicos, que existen en tribunales y son profesionales del área social, generen una evaluación breve y deriven a la institución que corresponda y no sea todo cargo de la OPD.* “(E11 ZS: 29:44)

[Cita 68]: *“Y esto después conduce a otros temas porque los casos se agudizan o se desplaza el foco problemático a otro tema, un niño de 12 años que ingreso por VIF estuvo esperando 3 años en ser atendido y cuando lo llamaron el niño ya estaba con consumo de drogas y*

conducta transgresora. Se descartó porque era perfil para el otro programa, entonces es uno de los costos cuando las confianzas se empiezan a debilitar” (E7,ZC:29:40).

[Nota 2] Barreras operativas a la gestión de la colaboración

La autonomía decisional de las OPD se ve debilitada por decisiones del municipio, que dificultan el cumplimiento de su agenda

[Cita 22]: *“nos hemos informado de otras comunas donde se han intervenido los equipos, se designan a dedo, acá por lo menos se ha respetado bastante, yo he tenido que bregar con algunas figuras (...) con DIDECO precisamente nos ha ido bien, pero son otras figuras más del área política, hemos tenido que ponerles freno. Acá necesitamos contratar personas idóneas para una pega que necesita” (E7, ZC: 15:47).*

[Cita 23]: *“(…) desde la alcaldía definen los profesionales que llegan (...) por eso la burocracia va a depender del gobierno actual, las redes que armas, porque cada alcalde viene con una mirada y una forma de hacer las cosas distintas (...) en las cosas rutinarias te favorece, ya no me demoro nada en comprar un lápiz, porque ya no tengo veinte jefes hacia arriba, solo uno” (E5, ZC: 1.33.35).*

[Cita 24]: *“yo no tengo responsabilidad administrativa, de hecho yo firmo los informes con mi nombre, no tengo perfil institucional. Porque no tengo ni responsabilidad administrativa ni contrato, nosotros trabajamos a honorarios” (E4, ZN: 29:01).*

[Cita 25]: *“este equipo se ha mantenido en el último rato sin rotación, pero somos todos a honorarios (...) nos hacen un contrato que nos obliga a cumplir este horario y nos permite usar la indumentaria municipal. Ósea somos funcionarios municipales para algunas cosas y para otras no” (E8, ZC: 01:45:48).*

[Cita 26]: *“el alcalde es mi empleador, pero todo lo que yo quiera lograr con el alcalde tiene que ser canalizado a través de la DIDECO (...) yo conozco DIDECOS que son pro-infancia, pero en otras comunas no tanto. En particular acá, no maneja mucho la temática, pero tiene la disposición a escuchar y analizar las situaciones” (E14, ZS: 01:51).*

[Cita 27]: *“entonces el municipio muchas veces no tiene mayor conocimiento sobre cuáles son las metas que tiene la OPD en general, ósea quizás en general sí, pero no en lo específico. En muchas ocasiones asumen que hay libertad horaria, libertad de tiempo (...) asumen que eres empleado municipal y disponen de tu tiempo (...) te van a exigir que salgas de tus funciones que vienen dadas de SENAME, para cumplir labores que vienen dadas por el municipio. Entonces esta doble dependencia hace que aumente el trabajo y aumente el estrés“(E13, ZS: 35:46).*

[Cita 28]: *“existe mucho desconocimiento de las funciones que realiza la oficina desde el municipio. No pasa por un tema de que nosotros no educamos, porque dentro de las metas y la matriz lógica proponemos, hacer talleres a los funcionarios municipales, pero no basta*

con eso. No entienden, hay personas que dicen “tanto derechos, pero que pasa con los deberes” (E2, ZN: 18:53).

[Cita 29]: *“hay un departamento de infancia, se crea hace dos años, no nos fuimos para allá, pero se quedó con Chile crece contigo y con los jardines infantiles que dependen del municipio, yo creo que también por un tema político, la dirección de infancia se crea en la dirección del alcalde anterior, no fue una política de la alcaldía actual. Era una oficina chica que se quería fortalecer a través de la OPD y los otros programas, pero finalmente nunca se logró y que no creo que se logre en el actual gobierno” (E5, ZC: 1:58:04).*

[Cita 30]: *“acá también hay una oficina municipal de infancia, yo conozco una experiencia en que se creó un área de familia. Acá hemos propuesto varias veces que se pueda reorganizar, pero la estructura es la tradicional (...) el sistema presupuestario termina por mandar, al final es más barato tener una persona en dos oficinas que tener un área fortalecida” (E7, ZC: 18:50).*

[Cita 31]: *“aquí dentro del departamento de infancia, está la OPD, está la oficina de infancia-que a diferencia de la OPD, tiene una línea más comunitaria- y antes teníamos el CHCC, pero ahora se va a la división de salud del municipio. Por eso, esta OPD es muy diferente a varias OPD, porque la mayoría están solas, pero esta OPD como está dentro de un departamento, tiene un jefe de departamento” (E11, ZS: 04:07).*

[Cita 32]: *“(...) en la institucionalidad es el eslabón más chico. En el aspecto político nos salvábamos de muchas cosas, no estábamos sujetos a otras situaciones, pero desde la intervención misma de promover los derechos, es más complejo, porque no había un respaldo, potente institucionalmente local. A pesar de la que la oficina llevaba 5 o 6 años, cuando llegué” (E8, ZC: 02:42).*

[Cita 33]: *“la ubicación depende de la directrices municipales de los alcaldes. Dependiendo de la dirección en la que estas puedes ir armando las redes (...) ahora con seguridad humana, estamos empezando a vincularnos con otros programas que dependen de seguridad humana, que no necesariamente son el foco nuestro. Para nosotros el foco es básicamente la vinculación con los colegios, los jardines y los consultorios, que es lo que en el área proteccional más trabajamos y en el área de gestión comunitaria, con las redes más sociales y comunitarias” (E5, ZC: 16.03).*

[Cita 34]: *“(...) aunque no sea prioridad para el municipio, tratamos de incorporarnos al PLADECO, tenemos incorporada la red de infancia, los consejos consultivos, el plan local, en el fondo lo que se va a materializar, entonces si está en el PLADECO se tiene que hacer” (E14, ZS: 1:57:24).*

[Cita 35]: *“nosotros al constituirnos en el municipio, somos mitad y mitad, organismo colaborador de SENAME y por otro lado también del municipio. Aunque en estricto rigor somos un programa externo, no respondemos al funcionamiento de una oficina municipal pero aun así la administración igual nos hace parte de esa dinámica (...) A nosotros se nos presenta esta dificultad, que por ser OPD y estar bajo el alero del municipio no somos un ente autónomo que pueda gestionar ciertas instancias sin una previa autorización o sin que*

lo que vamos a instalar sea evaluado primero por la administración, tenemos como una doble militancia en este sentido. Ahí nos perjudica en el trabajo porque como equipo y como red, hemos tratado de instalar ciertos enfoques, ciertas miradas respecto de la infancia que quizás no van a ser muy concordantes con la administración (...) en el fondo nos van moldeando el proceso” (E6, ZC: 26:46).

[Cita 36]: *“(...) el problema es si no tienes un municipio que te lo permita. Por ejemplo decían: ¿cómo la OPD puede estar haciendo la política local de infancia?, eso le corresponde a la oficina de infancia (...).lo que pasa que los dos te van a pedir objetivos que quizás sean distintos. O le van a dar prioridades a distintas cosas, vas a estar en una situación muy entrampada, porque la municipalidad finalmente te va decir: este no es el momento para hacer esta actividad, nosotros creemos que debe ser más adelante y después SENAME va preguntar: ¿por qué no hiciste esta actividad que estaba planificada? Y tú quedas entremedio” (E9: ZC: 01:12:01).*

[Cita 37]: *“somos un programa externo más dentro de la línea de trabajo del municipio, este municipio tiene más de 15 programas externos, entonces tenemos una encargada que está supervisando los trabajos que se debe llevar en la matriz, como así también nos piden algunas actividades puntuales que lleva a cabo el municipio a nivel comunal, por ejemplo como aquí existe la oficina comunal de la niños hay algunas cosas que tenemos que hacer con ellas, nos coordinamos con ellos” (E10, ZC_24:09).*

[Cita 38]: *“(...) que entiendan que no nos pueden incorporar como una oficina municipal, porque al incorporarnos en esa dinámica, tenemos las mismas exigencias que el resto, por ejemplo: actividades municipales y un sinfín de cosas que te piden que no tiene nada que ver con el quehacer de OPD (...)uno tiene que destinar los poquitos recursos, el poco recurso profesional, presupuestario para atender esa demanda, y no destinar los profesionales a otras instancias que en verdad repercuten y afectan el trabajo que nosotros hacemos como OPD”(E6,ZC:19:50).*

[Cita 39]: *“DIDECO es muy distinta en cada municipio (...) las necesidades municipales tienen que ver con las necesidades sociales. SENAME no pide más presencia de la OPD en las organizaciones sociales, pero si lo pide el municipio (...) aunque no venga en la matriz, tenemos que ver en qué metas programadas podemos insertarlas” (E5, ZC_40:52)*

[Cita 40]: *“(...) la municipalidad nos ha dado bastantes lineamientos, bastantes formas de proceder, la OPD está súper involucrada en el tema comunitario también. Por ejemplo hay una presentación de talleres un domingo, toda la OPD tiene que estar ahí, hacerse visible (...) pasa por un tema de organización, tú sabes que tienes que funcionar tanto para municipio como para el SENAME” (E12, ZS: 14:56).*

[Cita 41]: *“(...) no tenemos como un choque de actividades, en algún minuto descansamos en lo que la oficina de infancia municipal está liderando” (E7, ZC: 19:35).*

[Cita 42]: *“nosotros la estábamos haciendo luego este cambio de orientación de enfocar todos los recursos de infancia, tomaron la política que teníamos y se hizo parte todo el municipio y sus direcciones y eso va a ser decretado prontamente por 8 años (...) no fue la*

OPD quien hizo esto, sino que coincidió justo con el cambio de visión que tuvo el alcalde” (E10, ZS: 28:04).

[Cita 43]: *“las formas de pensar y las prioridades eran distintas, cuando vamos a actividades municipales la prioridad para el municipio no es la vulneración de derechos, no es que el niño, su prioridad es que hayan actividades masivas, que se vea que se están realizando actividades en el sector, para nosotros son los niños que estamos atendiendo, y sus familias, para los prm es la vinculación con la familia, nosotros no nos vinculamos con la familia porque nosotros somos un programa de diagnóstico y derivación inmediata, entonces la vinculación no está en nuestra prioridad” (E11, ZS:01:00:36).*

[Cita 44]: *“dentro de las redes que tenemos las OPD (...) nosotros como coordinadores de OPD, que nos empezamos a reunir, no fue un tema que venía desde de SENAME. Porque tenemos tantas complejidades para trabajar el territorio, que necesitamos juntarnos para colocarnos de acuerdo para apoyarnos” (E5, ZC: 1:09:27).*

[Cita 45]: *“(...) tenemos este trabajo súper potente con las OPD, de poder ir levantando ciertas temáticas, como nos vamos articulando con SENAME, con el poder judicial, pero lamentablemente la experiencia no ha sido muy provechosa, porque no ha sido muy resolutive (...) “en la interna nosotros como OPD generamos instancias súper resolutive, pero cuando esperamos que haya un actor que tenga incidencia en la necesidad que nosotros estamos planteando ahí vemos que hay una barrera constante, tanto del poder judicial como del servicio nacional de menores(...)los que estamos generando estas conversaciones somos los equipos de las OPD, no necesariamente tenemos un respaldo del municipio. El municipio sabe que participamos de una red de OPD, pero para ellos no es tan importante (...) las necesidades que podamos levantar es ya casi una catarsis de todas las OPD en esa red, nos vamos apoyando, vamos compartiendo buenas prácticas, vamos compartiendo experiencias en territorios, en el ingreso de niños (E6, ZC: 18:36).*

[Cita 46]: *“que coordinadores de OPD, principalmente surgió de uno empezó a buscar ayuda, vio que nosotros como OPD hemos estado todos dando palos de ciegos y ya que SENAME no lo proporciona lo planteó a la red, ahí el plantea aunar fuerzas y asesorarnos (...) una universidad hizo una propuesta, nosotros la aceptamos y se postuló el proyecto (...) eso era pega de cada coordinador hacer que el alcalde se involucre- porque la verdad es que los alcaldes no manejan mucho el tema de infancia(...)” (E12, ZS:00:01:51).*

Falta de reconocimiento de las responsabilidades compartidas en la protección de derechos de la infancia

[Cita 69]: *“(...) cada programa tiene su especificidad, nosotros abordamos todo el espectro de vulneraciones de derechos pero hay programas que atienden principalmente maltrato infantil y abuso sexual, otros explotación comercial sexual infantil” (e6, ZC: 3:46).*

[Cita 70]: *“(...) puede pasar que por un detalle, no calce en ningún programa y ahí lo tengamos que dejar en seguimiento” (e11, ZS: 23:27).*

[Cita 71]: “casos que no son de claro manejo de una institución en particular y quedan como en el aire, que se convierten casi en una pelota de pin pon. De OPD se derivaba a un PPF (programa de prevención focalizada) y finalmente quedaba dando bote, porque el PPF atiende ciertas características del grupo familiar y del niño, pero si los profesionales consideran que no son de su competencia pueden derivarlo a otra institución y finalmente muchos niños desertan de cualquier intervención, producto del “pin poneo” que se da” (e13, ZS: 21:02).

[Cita 72]: “un modelo establecido no hay, si bien trabajamos bajo normativa SENAME tiene una ley respecto a estos programas, y con las organizaciones municipales, de salud y de educación nos coordinamos, si bien no hay un protocolo establecido o una política pública de cómo proceder en ciertos casos, lo acordamos cada vez que tenemos reunión (...)” (e15, ZS: 2:25).

[Cita 73]: “la experiencia en cada una de las OPD es distinta, porque si bien tenemos lineamientos no hay criterios transversales (...) ellos te dicen, que es el enfoque de derechos, pero no te dicen cómo aplicarlo, como incorporarlo en la formación de los profesionales y en la intervención misma. Entonces cada OPD va a improvisando, tienen algunos profesionales que si tienen especialización en esas temáticas específicas, tienen equipos que son súper comprometidos, se auto capacitan, que tienen estudios continuos, pero eso es una diversidad dentro de todas las OPD (...) el servicio te da el marco pero la bajada, cada OPD va improvisando” (e6, ZC: 47:47).

[Cita 74]: “en algunos casos es más ambiguo y depende del profesional o director con que te encuentres, se entran en discusiones técnicas “este caso no es base mía y tú le dices si es base” (...) son los casos más complejos los que se “pelotean” habitualmente” (...) casos en el que el PPF me dice que “no es base mía”. Y claro, puede no ser base de él ahora, pero hace un año que se derivó, si era base, pero no estaba tan complejo (...) en ese sentido los lineamientos no están claros (...) son los casos en que tú dices “el niño paso por toda la red SENAME y aun no se supera la vulneración”, esos son los casos en que te preguntas ¿qué hago ahora?, ¿lo derivó a un PPF, si ya pasó por ahí?”(e4, ZC: 1:15:17).

[Cita 75]: “(...) es simple transmitir algo por medio de un documento, pero también hay algo que tiene que ver con la formación profesional, con el enfoque que tienen estos dispositivos y finalmente con lo que quiere instalar el servicio a través de su oferta programática (...) cuando ves que la orientación que te está entregando el servicio, y te puede transmitir un profesional de otro proyecto, no se condice con este marco de garantía de derechos, uno, claro, se frustra, no sabe mucho como actuar y finalmente igual tiene que dar respuesta a esa necesidad” (e6, ZC: 46:16).

[Cita 76]: “(...) en el último tiempo, por alguna razón el tribunal no está confiando tanto en el DAM está confiando más en la OPD, pide dos informes: a la OPD y al DAM (...) entonces con el DAM si es un poco más confuso pero la confusión se genera por parte de los tribunales” (E11, ZS: 29:16).

[Cita 77]: “cuando vemos que el tema, esta judicializado, y hay una posible situación de abuso sexual, se judicializa, para que sea DAM quien haga la pericia (...) en caso que

tribunales derive a DAM y OPD al mismo tiempo, nosotros no vemos a los niños, se hace el despeje con los adultos (...) a ese acuerdo se llegó entre los DAM y las OPD, para no sobre intervenir el niño” (E5, ZC:1:17:47).

[Cita 78]: *“nosotros hace dos semanas fuimos a presentar nuevamente las bases técnicas del programa al tribunal de familia, con la juez presidente, con los consejeros técnicos. Porque tenemos casos que nos deben derivar por base técnica, por matriz lógica, lo cual no se respeta, porque no nos deberían llegar chicas que son abusadas sexualmente. Entonces para no sobre intervenir, o re victimizar o que la chica cambie el relato, porque tu entre más relatas vas cambiando tu relato sin querer, y eso perjudica su investigación y reparación (E2, ZN 11:10)*

[Cita 79]: *“entre OPD y PPF hay relación más directa por la cantidad de casos que son derivados a ellos, en caso de no cumplir perfiles, si se hace un trabajo de coordinación para poder aunar criterios de derivación“(E11, ZS: 01:12:00).*

[Cita 80]: *“(…) tribunal enviaba a la OPD todos los casos que tenían que ver con familias que necesitaban fortalecimiento de habilidades parentales de prácticamente terapia (...) el PPF hace la parte de intervención en el largo plazo y nosotros solamente la prevención (...) ya no recibimos todo lo que nos manda el tribunal, no estamos para corroborar domicilio, para vigilar cumplimiento de medidas cautelares (E2, ZN: 1:22:11).*

[Cita 81]: *“a nosotros nos sucede que no tenemos que ver casos de abuso sexual (...) nos piden ver el contexto proteccional y ahí nos aprovechan de pedir que veamos si se está cumpliendo la medida cautelar de abandono del hogar, si salió el agresor del domicilio. Entonces tribunales nos pide esas cosas, que rayan en el lineamiento del programa” (E2, ZN: 1:23:22).*

[Cita 82]: *“no sé si hay tanta claridad en los límites, la OPD no tiene límites, tengo que recibir todo. Finalmente si otro programa lo judicializa, igual lo tengo que recibir. El límite es que sea vulneración de derechos, no se trabajan pensiones alimenticias, como otros temas de familia (...) en ese tipo de cosas no está clara la intervención de la OPD” (E5, ZC: 1:13:43).*

[Cita 83]: *“(…) las OPD nacimos para el trabajo comunitario, pero eso no se ha logrado, porque las bases son tan amplias (...) a nosotros nos piden desde que habilitemos en el rol a familiares y que no está dentro de nuestra intervención, nos dicen que lo hagamos igual y me multaron por desacato con una UTM” (E12,ZS:50:42)”*

[Cita 84]: *“están definidos los territorio, los tramos de edad, los perfiles de atención, los niveles de complejidades que atienden, eso es la estructura de que es lo que hace cada uno, la asignación de competencia. Por lo menos los equipos lo tienen bien claro“(E7, ZC: 25:05).*

[Cita 85]: *“ha habido problemas de límites con el centro de mujer, con carabineros, con asistencia judicial, con el PRM, con el PPF, con todos los programas, hubo un momento en que estábamos haciendo de todos algo” (E13, ZS: 01:00:27).*

[Cita 86]: “(...) algunos programas que son esenciales para el trabajo de la OPD y vemos que no hacen lo que debían hacer (...) no se hacen cargo, hay muchos egos a nivel profesional, veo al otro como una competencia no como un compañero (...) al final siempre termina la OPD generando acciones que no le corresponden (...) pasa por la sensibilidad, profesionalismo, rotación de profesionales y el desgaste de los profesionales, cuando nosotras decimos, “parece que el profesional ya está quemado”, porque tienden a normalizar también ciertas situaciones o problemáticas (E10,ZC:01:19:16)

[Cita 87]: “(...) nos ha pasado que programas de la red SENAME se abocan netamente a su intervención (...) en un PRM se devela una situación de maltrato grave (...) no asumen la responsabilidad, porque ellos son un programa de intervención reparatoria, no son un programa derivante, ni de evaluación (...) en sus bases técnicas señalan solamente ingreso de casos judicializados (...) a nivel profesional, me parece súper negligente estar peloteando a una adolescente de un programa a otro (...) finalmente todos los dispositivos funcionan como creen que deben funcionar, si bien cada uno de nosotros tenemos un marco y tenemos lineamientos, hay situaciones, hay casuísticas que de por medio tú no tienes ningún protocolo, no tienes ningún apoyo técnico. No tienes ninguna orientación “(E6, ZC: 44:34).

[Cita 88]: “todo lo que fuera niño a la OPD, es más, cuando al municipio le pedían un informe social de las condiciones económicas demandadas por alimentos lo querían mandar a la OPD, tuvimos que empezar a delimitar, ahí no hay una afectación de derechos fundamentales (...) hay que estarlo reforzando permanentemente, por ejemplo cuando cambia DIDECO, a veces mandan para acá los casos para evaluación socioeconómica que en realidad es un trabajo de sociales” (E7,ZC:17:24).

[Cita 89]: “(...) hay otras OPD que se hacen cargo de todo lo que les mandan, de todas las derivaciones, pero hay situaciones que no nos corresponden (...) aquí se ha hecho un trabajo de que efectivamente los demás entiendan de que no todo lo tiene que ver la OPD (E10, ZC: 01:04:10).

[Cita 90]: “(...) desde la DIDECO no conocen los lineamientos de las OPD, tienen una noción como programa externo, colaborador de SENAME, pero yo diría que no es suficiente. Uno tiene que constantemente estar limitando la intervención, porque está la noción que por el hecho de ser OPD todo lo que tenga que ver con un niño tiene que llegar a OPD” (E6, ZC: 11:29).

[Cita 91]: “desde la instituciones en el territorio cuando son derivaciones directas OPD, no casos judicializados, la mayor complejidad que tenemos es la responsabilidad de denunciar. Cuando la vulneración está súper clarita, desde un colegio pueden recibir una develación de abuso, de maltrato, y aun así, ven esta red como una red de apoyo para poder derivar y que nosotros en el fondo llevemos ese proceso, tanto en la denuncia, el inicio de la medida de protección, judicializar el caso” “(E6, ZC: 12:18).

[Cita 92]: “nosotros hicimos una capacitación de todos los establecimientos educacionales (...) en salud tampoco denuncian. Salud tiene un programa que pesquisa vulnerabilidades

(...) cuando ven una vulneración, ellos me la mandan y nosotros la investigamos y colocamos la medida. En muy pocas ocasiones, ellos colocan medidas (E4, ZN: 1:12:05).

[Cita 93]: *“los colegios creen que están solamente para educar y enseñar no para ver temas proteccionales y eso deberíamos verlo solamente nosotros, mientras que la ley dice todo lo contrario, ellos también tienen que ver temas proteccionales sobre todo en denuncia de delitos (...) por eso también tienen ellos dupla psicosocial” (E11, ZS: 18:12).*

[Cita 94]: *“(...) no tenemos otra herramienta que sensibilizar a los profesionales respecto al tema de la denuncia y repensar de si estamos capacitados o no para estar trabajando en la temática de infancia (...) y también pensar que no solo es rol de la OPD hacer esto, sino que también existen todos estos garantes en los cuales cae la responsabilidad (E10, ZC: 01:02:02)*

[Cita 95]: *Desde los colegios tratan de descansar un poco en nosotros por el tema de los talleres, de temáticas que ellos por obligación deben abordar, incluso tienen protocolos de abuso sexual, pero no lo implementan, ahí tienen guardados los documentos en el cajón del escritorio (...) Nosotros hasta hace no mucho, no teníamos taller de Bullying, porque entendíamos que eso era una responsabilidad de los colegios, pero la intención es hacerlo una vez y que el colegios se haga cargo (E2, ZN: 1:09:27)*

[Cita 96]: *“y ¿por qué consultorio nos deriva a nosotros?, porque si ellos detectan una vulneración es derivarlo directamente a tribunales y presentar una medida de protección y es también lo que más les recalco a los establecimientos educacionales, ellos tienen el deber de realizar las derivaciones cuando visualizan una vulneración o cuando vean que el niño está en riesgo, tienen que presentar una medida de protección. (...) eso cuesta, porque tienen resistencia a hacerlo porque no quieren exponer el nombre del colegio o verse involucrados en problemas con las familias (E2, ZN: 30:53)*

[Cita 97]: *“todos los colegios tienen y siempre lo han tenido y yo creo que siempre lo van a tener, la precaución de no dañar la imagen de la escuela. Entonces cuando son situaciones complejas, las tratan de resolver internamente y se demoran tanto que al final no sé si en algún momento se llega a solución (E1 ZN: 0:33)*

[Cita 98]: *“hay colegios con los que trabajamos excelente y otros que no nos quiere, es muy difícil poder llegar a ellos, porque nos ven como metidos, hay un tema de matrículas, no quieren denuncias porque creen que les afecta las matrícula, entonces hay un bloqueo a las OPD en algunos establecimientos” (E13, ZS: 9:42).*

[Cita 99]: *“hay una cierta resistencia por parte de los colegios a intervenir en casos de vulneración y presentar una medida de protección. Ellos quieren solo limitarse a su rol de educadores, de entregar conocimiento (...) está esa resistencia de que todavía ellos no entienden ni internalizan, de que todos somos garantes de derechos, de que los colegios deben ser espacios de protección. Todo eso, no lo quieren, porque es más pega (...) resistencia que hubo en un principio con los cesfam que pasaron de ser consultorios a centros de salud familiar, de entender la salud no solo desde un punto de vista biomédico sino sicosocial. Pero a diferencia de los colegios, los consultorios implementaron esta*

política, modificaron sus objetivos, su misión, visión. Lo integraron e ingresaron los asistentes sociales, para ver la salud como algo integral (E2, ZN: 1:14:08)

[Cita 100]: “(...) un director se niega a denunciar, pero la trabajadora social por ejemplo pudo hacer un informe en relación a lo que pudo recabar, pero obviamente ella no hace la denuncia ¿por qué?, por su trabajo (...) (E10, ZC: 01:00:58)

[Cita 101]: “depende de donde estés parado, por ejemplo: tenemos mucho conflicto con el centro de la mujer, porque el foco del centro de la mujer, es la mujer no los niños “(...) hemos tenido dificultades con el MST “(seguridad pública) no ahora con el equipo actual. Una vez tuvimos un caso conjunto donde había una vulneración tremenda y ellos estaban trabajando la conducta infractora, pero los hermanos iban para la misma conducta infractora de la niña “(...) no querían colocar la medida de protección, porque eso va contra los lineamientos del MST y de la confidencialidad. Nosotros les dijimos ustedes no las están pidiendo, sino que nosotros “(...) va depender de que te rija tu intervención, a nosotros nos rige la protección del niño y desde ahí no nos sacas, al centro de la mujer, le dije la protección de la mujer y desde ahí no la sacas” (...). Ahí hay que conversar, conversar, pelear, conversar y pelear. Tratando de llegar a acuerdos técnicos de trabajo “(...) en el caso del MST nosotros colocamos la medida de protección, pero no cuando hubiésemos querido, ellos terminaron la intervención “(...) llegamos a acuerdos de intervención, pero todo depende de tu base técnica” (E5, ZC: _1.29.21).

[Cita 102]: “Yo creo que esta cosa tan difusa, porque la OPD tiene dos objetivos, uno que es intersectorial y el otro que es de protección. En protección nadie más hace lo que tú haces, pero intersectorial muchos lo hacen y ahí se genera un solapamiento y espacios ambiguos, donde tratan de que intersectorial asuma pega de otros lugares, depende de las jefaturas. Por eso mismo creo que no se pueden tener dos mandantes, es SENAME o es la municipalidad, porque se generan esas ambigüedades donde te terminan explotando y les haces la pega a todos” (E10, ZC: 01:17:48).

[Cita 103]: “por ley el abogado de la OPD puede ser nombrado curador(...)cualquier programa que trabaje con niños(...) tenemos problemas, porque si es nombrado curador de un niño, ya no puede ser el abogado de la oficina (...) factor que juega en contra, aun así, al tribunal no le parece, he presentado un montón de escritos solicitando que se dejen sin efecto nombramientos y pidiendo que se derive el programa de representación jurídica(prj), que es un programa especializado” (E13,ZS: 37:23).

[Cita 104]: “nosotros estamos comprometidos con la temática, pero por ejemplo para salud es súper difícil integrarlos, porque no son metas para ellos. Entonces la única manera de involucrar al área, desde lo más práctico de asistir a la red, es que la directora me autorice, que esto sea un trabajo formal (...) este año, salud integró en sus metas la participación en la red de infancia, porque en verdad todos ellos funcionan con metas (...) no pueden derivar una niña, si la enfermera vio que estaba maltratada, no pueden dar la vuelta larga y victimizar nuevamente. Deben colocar la medida de protección ellos. Eso se ha ido trabajando, y se ha podido lograr también, porque en la dirección se lo han instruido, porque nadie se manda solo” (E8, ZC: 01:14:59)

[Cita 105]: *“también, la prioridad de educación es la enseñanza, su prioridad es formar más que la vulneración de derechos. En salud hemos tenido problemas, que no se si nos entienden que algunas veces ven delitos y se demoran mucho el denunciarlos o derechamente no denuncian, entonces no sé cuál es su prioridad”(…) “salud siempre tiene esos problemas que ellos creen que no tienen que denunciar o lo ven como un problema porque muchas veces son citados por tribunales, igual que educación también son citados por tribunales (…) también que el centro de salud, los colegios que están en estos sectores más complejos tienen miedo, miedo de denunciar porque dicen nosotros denunciarnos, pero al otro día nos van a venir a pegar, me van a amenazar de muerte, le van a disparar a mi auto, entonces tienen miedo (E11,ZS:01:01:03)*

[Cita 106]: *“(…) es difícil que un caso simple llegue a la OPD, porque usualmente todos los actores van a tener un tipo de mediación previa” (E9, ZC: 55:01)*

[Cita 107]: *“(…) se dan una vuelta súper grande, sabiendo que hay ciertas situaciones que no es necesario que nos deriven a nosotros sino directamente al PPF o al programa que corresponda, muchas veces se hacen la vuelta larga y hacen la derivación para acá (E13, ZS: 18:26).*

[Cita 108]: *“la OPD es el filtro de vulneración de derechos en un territorio, pero también es la encargada de visibilizar la temática. Nosotros no podemos hacer este trabajo sin otros y si perdemos la objetividad, respecto de que “esta pega es nuestra, los niños son nuestros”, estamos perdidos y la pega va ser enormemente más dura de lo que es” (E8,ZC: 40:48)*

[Cita 109]: *“nosotros vamos haciendo un trabajo de reforzar la figura de los garantes de derechos en el territorio. De que también los niños sean reconocidos como sujetos de derechos, no solamente como sujetos de protección, hacemos un trabajo con cada uno de los actores que están involucrados en los procesos de los niños, pero uno se encuentra con todos estos prejuicios, con estos sesgos, con falta de claridad respecto de los procedimientos, pero es un trabajo al que nosotros estamos encomendados a ir mitigando estos factores” (E6, ZC: 02:58).)*

[Cita 110]: *“hemos tratado de sensibilizar el rol de garantes, porque nos pasa que efectivamente hay gente que dice tal situación pero no vamos a hacer nada. Ahora, frente a eso (…) nosotras qué tratamos de hacer, visibilizar esta situación por ejemplo, si hay una situación en el colegio, donde no se hizo la denuncia, le informamos a tribunales, o algún PPF que no está cumpliendo con su labor informamos al SENAME (E10, ZC: 58:56)*

[Cita 111]: *“todavía hay miedo respecto de la denuncia y lo que hemos logrado que denuncien, se dan cuenta que el sistema funciona mal, porque es importante evidenciar la vulneración, hacer la denuncia, pero para reparar esa vulneración un niño debe esperar 3 meses o más. Porque 3 meses para evaluación DAM, y una vez que evalúa, que se fije otra audiencia 1 o 2 meses más, de ahí que decrete derivar a un PRM, ya dos meses más. En un caso muy muy grave, igual se puede hacer algunos arreglos, pero igual el sistema no funciona, es lento (E8, ZC: 01:47:49)*

[Cita 112]: *“en la detección temprana cuesta que la gente vea las señales de alerta, llegan casos con signos ya visibles de vulneración. Porque no había una costumbre de denunciar y el temor de la gente. Igual hemos dado hartas charlas en colegios, juntas de vecinos, porque siempre hay indicadores que a veces no los logran visualizar (...) todavía está arraigado el tema del maltrato infantil, machismo, hay cosas que la gente las tienen normalizadas porque su infancia fue así” (E14, ZS: 22:08).*

[Cita 113]: *“estamos haciendo un trabajo con convivencia escolar a nivel municipal, donde me dice que entiende que las OPD están atochadas, y entiendo también que los colegios no deberían teniendo profesionales encargados, no porque el niño falta 6 días al mes te lo derivan al tiro, ellos deberían hacer un despeje saber que está pasando y luego la derivación (...) también nos coordinamos con los programas de acompañamiento de salud de manera directa” (E5, ZC: 23:00)*

[Cita 114]: *si te llega desde el colegio vas a tener muchos más antecedentes, de lo que es una derivación de tribunal de familia (...) Si no hay nada que indique la necesidad de la visita domiciliaria, entonces no haces la visita domiciliaria, porque hay que tratar de ahorrar la mayor cantidad de recursos posible, porque ya tienes al colegio que observe la situación” (E9, ZC: 01:56:02).*

[Cita 115]: *“todo el trabajo tiene que ser articulado, inclusive para hacer una capacitación en vulneración de derechos. Si no se levanta la necesidad desde un establecimiento educacional por ejemplo desde salud, nosotros no podemos obligar a esa institución a capacitarse. No hay nada que los obligue a ellos a recibir esa oferta. Entonces lo que instalamos a nivel de territorio es a partir de las necesidades que las instituciones visualizan en su quehacer” (E6, ZC: 07:56)*

[Cita 116]: *“tribunales deriva a COSAM, se pidió una reunión con COSAM pero no se logró mucho y también con el CESFAM, pero todos se escudan en esta ley. De hecho hemos tenido algunos problemas con el hospital - que no depende del municipio, el CESFAM depende del municipio- nos critican mucho el que coloquemos medida de protección, le bajan el perfil a las cosas, tienden a aliarse mucho con la progenitora(...)cuando nosotros colocamos la denuncia, registramos que el hospital estuvo en conocimiento, porque la niña había ido y presentaba señales de abuso y no colocaron la denuncia(...)en las mismas reuniones hemos hecho saber que en la mayoría de las comunas tenemos una piedra de tope con el área de salud y que se nos escapa a la gestión, depende de más arriba, porque son lineamientos que vienen desde el ministerio” (E14, ZS:08:32).*

[Cita 117]: *“las personas del programa seguridades y oportunidades, nos fuimos dando cuenta de familias que atendían hace mucho tiempo y nunca habían hecho ninguna denuncia, nada, a pesar de haber situaciones graves y entonces ahí teníamos diferencias. Fuimos que reunirnos con la encargada y DIDECO, para decirles que ante situaciones que detecten deben hacer la denuncia, no pueden validar esas situaciones, porque normalizaban algunas cosas” (E14, ZS: 23:08).*

[Cita 118]: *“esta todo el tema municipal, a través de los CESFAM, de colegios, de programas internos de la DIDECO, por ejemplo familias que vienen a pedir una canasta*

familiar y si es muy reiterativo, los colegas nos derivan directamente a nosotros(...) en este mismo departamento, está el coordinador del CHCC. Entonces él también nos deriva directamente, él tiene la primera información y ahí nos articulamos bien con CESFAM, porque su trabajo es neto ahí (...).De donde llegan más derivaciones, nuestro principal derivador es centro de la mujer, se supone que de cada usuaria que ellas reciben, a lo menos un niño ha sido testigo de violencia. Lo que si te da para la derivación (...) La otra es la red SENAME, ahora estamos trabajando bien fuerte con las familias de acogida, los FAE (E11, ZS: 31:45).

Ausencia de estandarización sobre “lo que se comparte” y problemas en el intercambio de información

[Cita 119]: “lo hemos hablado varias veces con SENAME el tema de la confidencialidad, también sabemos de qué nos podrían entregar información genérica, como por ejemplo si asiste o no a controles, control de niño sano (...) no profundizar en temáticas más puntuales (E10,ZC:01:14:26).

[Cita 120]: “(...) solamente colaboración voluntaria, porque cada estamento tiene muy delimitado incluso normado el tema de la información, pareciera ser que SENAME es el único que no tiene mayor restricciones de compartir información, salvo la identidad del NNA (...) en educación y en salud tienen directrices, pero en el fondo la directriz es la misma, la información es confidencial no se puede compartir con nadie. Sin embargo, en términos materiales igual se generan lazos comunicantes, hay duplas en las escuelas como nosotros y eso no se puede hacer en secreto, no se puede hacer desde él “no te digo nada”, hay que entregar información, recibir información y generar acuerdos” (E7, ZC: 19:51).

[Cita 121]: “los casos de tribunales, vienen con poca información, solicitamos que nos asocien a la causa (...) las dificultades están en el COSAM con la ley de confidencialidad donde no nos entregan información, depende de la amistad con la gente del COSAM. Y si no se le solicita a tribunales solicitar información directa al consultorio (...) se faculta a OPD para que tenga información en salud y educación, por caso” (E5, ZC: 45:40).

[Cita 122]: “(...) otro camino es un poco volver a esta vía judicial. Esto tiene un costo, que son hasta tres meses de espera por la información, que podría estar hoy día disponible, quizás el factor oportunidad se pierde” (E7, ZC: 02:59).

[Cita 123]: “(...) en el caso de que no nos entreguen la información, informamos al tribunal, que se oficie a salud o a educación; ya que OPD esperó tanto tiempo y no se hizo entrega de la información” (...) Lo que el tribunal está haciendo, deja explícito en la plantilla de evidencia, que se autoriza y faculta a la OPD para que triangule información con los colegios y dispositivos de salud. Entonces, si me dicen que no, yo le digo que lo exige el tribunal, entonces ustedes tienen que cumplirlo” (E10, ZC: 1:05:24).

[Cita 124]: “dependemos de la información de los colegios, a veces nosotros solicitamos información y hay algunos colegios que no te cooperan. Entonces hay que estar insistiendo en que entreguen el informe. De hecho, no te mandan un informe sino que un correo con una información súper vaga de lo que estás solicitando” (E3, ZN: 19:08).

[Cita 125]: “si me llegan denuncias ¿cómo voy a colocar una medida de protección, si no sé si es verdad?, en una oportunidad me llego una denuncia de que la niña no tenía ni control ni vacunas, pero como lo sé si la mamá no me pasa el carnet (...) y si la niña tenía las vacunas, iba ser un gasto de tiempo, judicializar una causa, judicializar a una niña. Entonces por eso nosotros le pedimos esa información al CESFAM, que nos dice sí o no, lo que no puede entregarme es información más puntual y específica” (E4, ZN: 13:36)

[Cita 126]: “con los demás dispositivos del SENAME no tenemos dificultad, pero con educación colaboramos con ellos en forma permanente, funciona acá el departamento de educación y están protocolizados -quizás- criterios básicos primero: la información es reservada, no es un secreto de estado pero si es reservada, y segundo, el uso de la información tiene que estar bajo la responsabilidad de quien la recibe, o sea cualquier uso indebido de esa información acarrea consecuencias legales, pero resguardando esos acuerdos se genera la posibilidad de compartir información” (E7,ZC:01:34).

[Cita 127]: “si necesitamos algún dato de familia, recurrimos al programa de seguridad y oportunidades. Hemos tenido colaboración de los encargados de las oficinas, en general no tenemos problemas en el acceso a información, porque el departamento social depende del DIDECO y tenemos el mismo jefe” (E14, ZS: 38:47).

[Cita 128]: “(...) yo te envío el dato, pero no la ficha, porque hay cosas que no conviene o no debieran compartirse y me imagino que otros programas tienen su propia estructura también, y además es confidencial (...) nosotros como OPD creamos la ficha de triangulación, porque no enviamos el informe (...) por resguardo preferí crear esta ficha, entonces si me piden algo y como conozco el perfil del proyecto, sé que información les sirve y que información no. Les transmito lo que a mí me interesa que ellos manejen, para dar una resolución al caso (E1, ZN: 1:01:27)

[Cita 129]: “(...) si el niño ha pasado por un PPF, por un hogar, cosa que el niño no vuelva a pasar por esta misma instancia. Yo entiendo que estoy con profesionales al otro lado y ahí entrego información (...) porque si uno piensa la información de SENAINFO también es tan confidencial como la que puedan tener los consultorios, pero yo entiendo que si no entrego información, el niño se va da mil vueltas más, así que prefiero entregarla, por el beneficio del niño” (E5, ZC: 1.24.24).

[Cita 130]: “si en el colegio, me llama una profesora ¿qué ha pasado con el niño?, entrego información muy básica, porque el colegio tampoco la sabe manejar muy bien. Un niño vulnerable, un niño con hiperactividad, son niños no bien vistos en el colegio, no son bien tratados. Yo también se dónde filtrar o mi equipo también sabe dónde filtrar (...) porque sabes que se hace con la información, en un colegio “o lo apoyas o lo estigmatizas”, a veces no es necesario que sepan más” (E5, ZC: 1.25.42).

[Cita 131]: *“con los establecimientos no compartimos nada del proceso, a menos que ellos han sido los que coloquen la denuncia porque los colegios nos hacen derivaciones o denuncian directamente en tribunales. Pero en general hay cosas que nos reservamos y con los colegios nos enfocamos en el tema escolar, de la asistencia, rendimiento, participación de algún apoderado, reuniones o actividades, la conducta las condiciones en que llega el niño. Más allá de eso, como ahondar en el tema familiar, de la situación, no” (E14, ZS: 47:28).*

[Cita 132]: *“cuando derivamos al PPF o el PPF nos deriva a nosotros, compartimos información más confidencial, siempre que se trate de la red SENAME. (E14, ZS: 36:49).*

[Cita 133]: *“necesitamos la información que le pedimos al colegio, que es súper básica, en salud, la verdad que con la ley, impide revelar información del paciente. Solo en casos extremos pedimos esa información (...) depende de ellos, está absolutamente a criterio y voluntad del funcionario (E2, ZN: 45:53).*

[Cita 134]: *“yo creo que más informal, que ya nos conocemos tanto, que ya es cosa de llamarnos por teléfono o enviarnos un correo, no necesitamos la formalidad de un oficio o solicitarlo a través del servicio. De repente por un tema de respaldo o porque la jefatura cambió porque los lineamientos de la institución que nos regula lo exige, se manda aparte el oficio, pero muy poco. Todos tenemos claro que hay un contrato de confiabilidad, donde todos tenemos que respetar eso. Dificultades hay en todas partes, que yo creo que pasan por un tema de vocación, o voluntades, incluso pasa por la personalidad del profesional” (E1, ZN: 1:25:28).*

[Cita 135]: *“(...) tengo casos graves, y necesito estar llamando para saber si un niño pasó de curso, que son cosas que para mí no son relevantes, pero para SENAME sí. Yo me demoro en actualizar los datos escolares 30 minutos, prefiero en esos 30 minutos visitar una casa (...). Hicimos un trabajo colaborativo con educación, me ofrecieron que yo enviara todos los datos de los niños (rut, nombre), para que me den colegio actual, curso actual y matrícula (...) con eso actualizamos senainfo. Esos son trabajos con la red, de cómo nos prestamos la información, yo no tengo acceso a nada sino es por ese medio” (E1, ZN: 58:32).*

[Cita 136]: *“para ingresar al sistema senainfo tienes que tener toda la información, los datos personales, el plan de intervención individual que se hacen conjuntamente con el usuario. De repente uno se demora una semana en ingresar el niño, porque están con llenado de carpeta y eso implica una semana de desfase en el senainfo y los otros programas ya pudieron haber estado interviniendo” (E2, ZN: 43:37)*

[Cita 137]: *“el año pasado trabajamos en un catastro de cada una de las instituciones con información que es interna a la red, por ejemplo listas de espera, perfiles de ingreso, entonces si yo, por ejemplo, tengo un niño que es perfil pie voy a ese catastro y veo si disminuyó la lista de espera(...)entonces quizás como no es tan crónica la vulneración que pesquisamos, si el chico puede espera dos o tres meses, pero si lo debo derivar a PIE y tienen 8 meses de lista de espera, empiezo a buscar en otro programa que quizás pueda responder a las necesidades del niño, y eso todo lo hacemos a través de google drive, y también en el*

dialogo permanente, las reuniones, WhatsApp también, por teléfono, por correo” “(E6, ZC:1:00:23).

[Cita 138]: *“con los programas de trabajo directo y fluido con previene, COSAM y también la teníamos muy fluida con los PPF, pero cuando cambian director “(...), se complican las relaciones y hay que construir relaciones nuevamente “(...) y con los departamentos municipales, también es buena la comunicación” (E5, ZC: 1:06:06)*

[Cita 139]: *“el otro trabajo en red es el que se establece caso a caso, en el tú a tú, en los consultorios, en los colegios donde vamos cuando tenemos que saber de un caso o ellos nos escriben cuando quieren saber en qué va un caso o con el hospital donde tenemos una red bien directa” (E5, ZC:17.03)*

[Cita 140]: *“aquí se dan las dos cosas, se da la red institucional donde tú vas con el director y permite tener información sobre los casos, pero también está la red informal, en que te empiezas a hacer amigos de la gente (...) después de que llevas tiempos trabajando, ya conoces a las personas y si necesito algo le escribo un whatsapp, para contactarme rápidamente” (E5, ZC: 17.42) “cuando la rotación es alta es compleja porque hay que saber a dónde acudir, una es la relación tu a tu, pero también es la relación de colaboración con los distintos departamentos municipales, porque, cada departamento municipal, funciona muy aislados “(...) también está el trabajo de como uno se va coordinando con los coordinadores y jefes de los distintos departamentos con la oficina de migración, departamento de educación, las encargadas de convivencia escolar y de los programas pie. Donde ellos también nos muestran las falencias que ellos tienen en los colegios” (E5, ZC: 19.59).*

[Cita 141]: *“la escuela básica nos ha costado un mundo que nos pase información. Ahora cambiaron el equipo y depende mucho de quienes lo conformen y quienes los dirige” (E3, ZN: 21:17)*

[Cita 142]: *“nosotros independiente de quien este, siempre tenemos que mantener una relación con salud y educación. Ahora en caso que no tengamos vinculo, mi deber es ir donde el encargado de los colegios acá en el municipio, para que agilice el tema., ósea ir más arriba para que dé la orden hacia abajo” (E3, ZN: 22:12)*

[Cita 143]: *“nosotros trabajamos muy bien con el DAEM, con algunas escuelas y tenemos serios problemas con una (...) a los otros colegios tú les pides un informe y le sacan copia al libro, notas, anotaciones y asistencia. No son dedicados y eso tiene que ver con la alta rotación profesional que hay en la comuna. Yo he tenido 3 psicólogos, de hecho ahora no hay trabajadora social para una escuela y el psicólogo esta con licencia y otras escuelas no tienen”. (E4, ZN: 19:06)*

[Cita 144]: *Nosotros tuvimos serios problemas con el liceo de la comuna, nosotros nunca hemos podido intervenir en los años que llevamos como OPD, hasta ahora que se cambió la directora (...) incluso nosotros en el diagnóstico de infancia, no sé qué tan representativo fue en juventud, porque no pudimos acceder al liceo, porque a ellos no les gustaba la intervención en los colegios, porque los niños perdían clases (E4, ZN: 38:56)*

[Cita 145]: *“los colegios tienen un plus, que conocen a las familias desde un ámbito más cercano, conocen las situaciones más complejas desde el primer día, esa visión para nosotros es relevante a la hora de hacer una evaluación” (E8, ZC: 01:17:51).*

[Cita 146]: *“no había una buena disposición para trabajar colaborativamente con los establecimientos educacionales, era complejo realizar ese trabajo desde la prevención. Porque en el fondo, la OPD era “un cacho”, había que ocupar horarios de recreo, acomodar los horarios” (E8, ZC: 11:04).*

[Cita 147]: *el colegio deriva porque se dan cuenta que está pasando algo, pero no saben qué hacer. En algunos casos, nos ha tocados que nos han derivado niños por una situación puntual, pero luego nos enteramos que hay más cosas y que el colegio lo sabía, pero no se atrevía a hacer denuncia” (E14, ZS: 14:29).*

[Cita 148]: *“si necesitamos algo o ver si es perfil PRM o PPF, yo me comunico directamente con la coordinadora o con los profesionales a cargo. Y les comento el caso, para evaluar si cumple o no con el perfil. Con el CESFAM lo mismo, yo tengo muy buena relación con la encargada de salud, que es trabajadora social. Es con quien preparamos la mesa y con ella trabajo mucho (E3, ZN: 39:05)*

[Cita 149]: *“(…) en casi todos los colegios teníamos a alguien en quien confiar y poder trabajar. En general las personas eran los que trataban de colocar los intereses de los niños adelante, independiente de los problemas administrativos que eso generara, porque proteger a un niño si te genera problemas administrativos o si genera ruido” (E9, ZC: 01:50:00).*

[Cita 150]: *“Los niveles de prioridad son distintos, el tribunal te exige tiempos más acotados (….) unas medidas de protección eran menos prioritarios que los casos de tribunal, por las posibles repercusiones que tenía el hecho de demorarse” “el que nos den poco días, se sobreentiende que es grave o urgente, pero tribunal no trabaja en base a complejidad, SENAME tiene la complejidad y tribunal se adapta porque todas son vulneraciones de derechos. Para tribunal todo es vulneración de derechos. (E9, ZC: 01:58:05).*

[Cita 151]: *“(…) la dupla se contacta con la dupla de otro programa y generalmente nos conocemos todos. Entonces si se necesita algo urgente llamo al director y le digo me puedes facilitar esta información. Es una colaboración mutua e informal, no necesito enviarles un oficio o un correo. A veces, incluso tenemos una red de WhatsApp en la red de infancia, además tengo el contacto de las OPD a nivel regional, tenemos el WhatsApp del 24 horas, eso va facilitando, solo a través del WhatsApp, o que un director era compañero en la universidad. Acá todo el mundo se conoce y eso facilita las cosas (E1 ZN: 1:12:08)*

[Cita 152]: *Para mí no se me hace difícil establecer relaciones, además si yo necesito una información, por ejemplo de salud, me voy a comunicar directamente, porque es mucho más fácil a que yo te mande un oficio, yo creo que uno tiene que ser más práctico, luego se ve el papeleo, prioricemos primero, dentro de lo que se pueda entregar información. (E3, ZN: 40:13)*

[Cita 153]: “en la atención de casos estamos muy articulados con todos los actores, con educación, con salud, con el poder judicial también, pero ahí tampoco hay orientaciones muy claras y que van más en el quehacer profesional, de esos contactos que uno va teniendo, esas afinidades que va generando, esa sensibilización que uno hace con los profesionales y que finalmente a partir de esa sensibilización van accediendo a colaborar en el proceso de despeje. Ósea el equipo conoce a la mayoría de las duplas psicosociales que están insertas en los colegios, y hay una relación muy cercana, entonces es un trabajo muy colaborativo”. (E6, ZC: 1:05:01). (E3, ZN: 40:13)

[Cita 154]: “yo creo que no todos funcionan en relación a la colaboración, a veces la colaboración te sirve para atender un caso, pero por ejemplo el COSAM no depende de la información que les entreguen, depende de si persona asiste o no asiste y de la capacidad del profesional para convencer y motivar a asistir a terapia “(...) hay otros factores” (E5, ZC: 1.40.48)

[Cita 155]: “Lo otro en la detección de la vulneración es que se demoran mucho los colegios y no hacen buenos registros, te derivan y te dicen: “violencia intrafamiliar”, pero no te dicen desde cuándo, cómo, quien, cuáles son las reacciones que han tenido, si han buscado apoyo (...) independiente del tipo de profesional, lo más común es que las derivaciones están incompletas.”(E9, ZC: 56:17)

[Cita 156]: “con salud es difícil el tema, porque cuando son casos judicializados tribunal nos dice, monitorear que el niño asista a los controles o que el papá o la mamá asista al COSAM, pero salud no entrega información, ellos se amparan en la ley de confidencialidad en la atención al paciente. Entonces ellos no entregan información a menos que uno tenga alguien conocido, baja cuerda, de manera informal entreguen información, pero tampoco la podemos colocar en un informe porque no es oficial. Y en los casos de control de niño sano, pedimos que nos traigan el carnet y se deja copia en las carpetas, pero cuando los niños son más grandes y tienen algún tipo de enfermedad que necesitan controles es más difícil tener información del proceso” (E14, ZS: 05:17).).

[Cita 157]: “el año pasado iniciamos conversaciones con la encargada de convivencia escolar en el municipio, y también vamos conversando uno a uno con los colegios. Por eso te digo que se ve a distintos niveles, el uno a uno lo hace el profesional con los casos “(...) pero hay otras acciones que las vemos entre directores o encargados municipales; por ejemplo como esta era una administración nueva nos coordinamos para que entiendan en que estamos nosotros, conozcan los protocolos de acción de la OPD” (E5, ZC: 22:26).

[Nota 3] Barreras territoriales a la gestión de la colaboración

La focalización en el cumplimiento de metas sectoriales y la existencia de múltiples redes a nivel local, incentiva prácticas competitivas

[Cita 158]: “enfoque de derechos, enfoque de género y todos los enfoques, porque en realidad es complicado”, yo creo que la burocracia también puede ser un obstaculizador que a pesar de que intentamos realizar un trabajo más expedito por medio de la gestión,

como interna, hay cosas que se nos escapan y que tienen que ser solo por el conducto, entonces desde ahí existe la burocracia o por ejemplo algo tan simple como una derivación a un programa que a nosotras nos permita egresar a un usuario nuestro de senainfo tú tienes que mandar 5 correos para solicitar el acuso de recibo de tu derivación , porque las duplas no te lo contestan y a la sexta llamas por teléfono casi por favor acúsame recibo porque sin esa (E10,ZC:01:13:34)

[Cita 159]: *“(...) todo es en base a la gestión, por ejemplo ¿quién gestiona el espacio físico, cuando se quiere hacer un actividad?, ¿quién gestiona el mobiliario?, ¿quién va gestionar la convocatoria?, entonces, si las voluntades están funciona (...) la entrega de funciones no se hace en base a las competencias que tenga “x” programa. Se hace en general y en pos del bien común. No es tan específico, para que la falta de “x” programa o “x” persona no afecte, si la red funciona coordinadamente, alguien suplirá la función que se ausente” (E11 ZS: 49:51).*

[Cita 160]: *“(...) si bien uno igual tiene que generar cierto control de la red, porque en el momento que no recuerdas los acuerdos, no les haces un seguimiento, así se pueden ir cayendo ciertos compromisos (...) la red depende de las voluntades y depende también de un ente articulador que genere cierto monitoreo, cierto seguimiento, acompañamiento, y desde ahí yo creo que si hemos tenido experiencias muy significativas” (E6, ZC: 1:14:22)*

[Cita 161]: *“hay una red de salud que funciona acá y que es articulada desde el consultorio, ellos tienen una mirada de instalar la temática de la interculturalidad, porque es un consultorio que tiene alto porcentaje de población migrante. Entonces sus objetivos están como orientados más para allá que al trabajo que nosotros realizamos como red de infancia que es mucho más específico, que es promoción de derechos, participación de niños (...) este año estamos participando de otra red, un poco evaluando si es pertinente o no, quizás no responde tanto a nuestras necesidades, que es la red del chile cuida, es una política pública orientada a personas de discapacidad que presentan dependencia leve, moderada y grave(...) estamos participando, pero nosotros no tenemos tanto ingreso de niños en situación de discapacidad, entonces no ha sido un dispositivo que lo hemos tenido visualizado para un posible apoyo técnico o alguna derivación, pero claro, uno igual se incorpora porque son temáticas que en algún momento, pueden llegar”(E6, ZC: _38:08).*

[Cita 162]: *“(...)para poder dar una mirada integral a la situación o problemática que se presenta en temas de infancia y adolescencia, ya sea en vulneración o infracción(...) y de esta misma forma establecer un compromiso entre las otras instituciones, para que sea una coordinación verdadera y no sea algo que solo quede en papel, para que a la hora de establecer una política de infancia, ellos estén al tanto, sean partícipes y parte creadora de la política, y de tal forma se sientan parte de la misma y más obligados también a dar cumplimiento. “(E11 ZS: 13:32).*

[Cita 163]: *“la red SENAME la dirige la OPD y la red de infancia la coordina la oficina de infancia de la comuna. Nosotros nos sumamos a esa red, pero hemos estado evaluando armar nuestra propia red para tratar temas puntuales, específicos con nuestros casos. Porque depende de quien dirija para donde focaliza el trabajo la red (...) cada cual quiere*

colocar los objetivos de la colaboración, ahí se tiene que llegar a acuerdos, a través de la decisión de la mayoría” (E14, ZS: 04:57).

[Cita 164]: *“hemos recurrido harto a la red SENAME, hemos hecho capacitaciones con los programas de la red SENAME (...) porque también responde a las metas de ellos como programa, todos los programas de la red SENAME, tienen objetivos de articulación con las redes del territorio, y de generar trabajo de sensibilización y de capacitación, entonces desde ahí a todos nos sirve. Y también es lo que uno espera del trabajo en red, más allá del cumplimiento de las metas es importante que todos los actores estén articulados y también tengamos como discursos en común, criterios transversales en común, no que cada una ande de forma aislada” (E6, ZC: 1:03:55).*

[Cita 165]: *“(...) la mayoría tiene un compromiso pero se ven superados por esta inestabilidad que tiene el sistema, porque uno puede tener compromisos, pero finalmente la contingencia de la realidad supera todo el compromiso que tu pudiera tener en esas instancias (...) prácticas como formalizar la red, que no sea solo una instancia de cumplimiento de las metas de los programas o “estar por estar” o voy porque mi jefe me mando (E6, ZC: 1:11:14).*

[Cita 166]: *“(...) existe un sesgo y dependencia porque el trabajo preventivo y de promoción no necesariamente tiene que surgir de OPD, en toda instancias tu puedes prevenir derechos, en educación, en salud, las oficinas infancias municipales (...) nosotros somos el ente articulador pero no somos los únicos responsables, todos los que estamos insertos en el territorio debiésemos ser garantes de derechos” (E6, ZC: 11:01)*

[Cita 167]: *“(...) quienes están más obligados es salud, porque el CHCC es un sistema de salud principalmente, (...) hay reuniones que tú dices, la mayoría de las temáticas son de salud. Siempre están hablando las matronas, porque te sientes ajena el dialogo, es muy específico” E12, ZS: 31:55)*

[Cita 168]: *“COMSE: comité mixto de salud y educación, son leyes que están al amparo de salud. Los consultorios tienen que hacer los COMSE y nosotros participamos activamente (...) cada COMSE es la coordinación sectorial entre salud y los colegios (...) ahí tenemos otro tema de coordinación, de trabajo en red y de colaboración” (E5, ZC: 03:13).*

[Cita 169]: *“(...)“entonces en ese conjunto tuvimos que ponernos de acuerdo sobre los campos que íbamos a operar, y de hecho muchos dispositivos coinciden con nosotros en las actividades de promoción y en la atención directa. De esa manera lo natural es que se mantuviera el sello de promoción y las actividades que se realizan son conmemoraciones, capacitación, presentaciones y conocimiento de nuevos programas que se integran o que se van renovando” (E7, ZC: 11:53).*

[Cita 170]: *“cuesta mantener viva una red, en el entendido que existen más redes, está el chile crece y una mesa de seguridad pública, que nos vemos las caras los mismo, hay una red de la no violencia. Hay redes de salud y de justicia con SENAME, yo participo como en ocho - no voy claramente a todas - la del “24 horas”. Todos los servicios tienen objetivos de red, no sé por qué no se les ocurre que debería existir una sola red, pero está el tema de que*

lo tienes en los objetivos y tienes que liderar esa red. Entonces, nos encontramos muchas veces hablando de lo mismo” (E12, ZS: 01:51).

[Cita 171]: *“hay redes como la red de infancia en que participan otras redes, como la red SENAME y también hay algunos que participan de la red provincial. Entonces no es que uno se limite a participar de una sola red, sino que participamos de varias. Incluso nosotros como OPD participamos en otras mesas de trabajo como por ejemplo en la mesa provincial de lactancia materna que depende de la seremi de salud, en la de violencia intrafamiliar de la comuna y en la de senda” (E14, ZS: 30:31).*

[Cita 172]: *Con la rotación es complicado, pero las redes están bien armadas, instaladas, porque se sabe con quién hablar. Si se pierde lo personal, el WhatsApp. Pero por ejemplo si se va el contacto con el hospital, sería una falencia, porque es una red muy personal, pero tendría que armar otra” (E5, ZC: 34:52)*

[Cita 173]: *En esta OPD la rotación no es tan alta, ya llevan más de 2 años, todavía no se reemplaza el abogado, y como coordinadora he estado 7 años...eso le da estabilidad” (E5, ZC: 35:48)*

[Cita 174]: *“necesitamos harto de las redes, tanto para el trabajo intersectorial como para protección “(...) en el sentido de que puedes abarcar más” (E5, ZC: 1.28).*

[Cita 175]: *“se generó el protocolo, manual, afiche de niveles de complejidad, se construyeron con la información de las OPD, de los programas especializados, de las leyes, también participaron desde jurídico del municipio y cuando se terminó, se decretó desde el área jurídica del municipio. Eso nos da un respaldo, porque nosotros estamos comprometidos con la temática, pero por ejemplo para salud es súper difícil integrarlos, porque no son metas para ellos. Entonces la única manera de involucrar al área, desde lo más práctico de asistir a la red, es que la directora autorice, que sea un trabajo formal (...) este año, salud integró en sus metas la participación en la red de infancia, porque en verdad todos ellos funcionan con metas” (E8, ZC: 57:23).*

[Cita 176]: *“pero esta red está orientada a este trabajo colaborativo que permita entregar una atención más integral, en el entendido de que todas las atenciones están bien parcializadas, segmentadas, entonces SERNAMEG, atiende solo a la mujer, SENAME solo a los niños (...) es cambiar el enfoque un poco más integrador, ese el propósito el para que de la red sin embargo, cada cierto tiempo, tengo que estarlo recordando, por esta constante rotación de profesionales ,yo trato en lo posible de que se adquieran compromiso institucionales, no es posible en todos los casos, no es que desmerezca a los estudiantes en práctica, pero una red donde se analizan temas y tienes que tomar ciertas decisiones no puede enviar un alumno en práctica, porque el practicante va ir de oyente no va haber participación desde la institución”(E12,ZS: 01:51)*

[Cita 177]: *“hay menos compromiso institucional, porque mandan a cualquier persona a la red y a veces se toman decisiones, que la persona que participa en la red, no puede tomar” se llegan a acuerdos, pero más lento” (E5, ZC: 12.24)*

[Cita 178]: “(...) ahí en las reuniones estamos los directores de cada programa, y de colegios, entonces podemos a llegar a acuerdos muy rápidamente (...) cuando no se llega a acuerdo es cuando los miembros no pueden resolver inmediatamente, tomar las decisiones y tienen que preguntarle a otra persona” (E11, ZS: 36:10)

[Cita 179]: “(...) hay muchas propuestas que no les hacen sentido a los otros actores de la red y ese es un gran obstáculo. Nosotros tenemos que estar informando para que haya una mayor participación. Al principio era todo el rato un monologo, solo escuchaban, pero ahora hay una mayor participación, desde el SENAME, desde educación también, salud es quien se aleja un poco más (pausa). La falta de compromiso también, a veces mandan a estudiantes en práctica, o mandan a colegas obligados en representación (...) no tenemos problemas de gente, pero si cuando se han programado ferias, quizás ahí, pero fue un error de nosotros como OPD, de no hacer comisiones y distribuir responsabilidades en la red, aún que cuando delegas siempre está la incertidumbre de que resulte bien” (E12, ZS: 1:20:20).

[Cita 180]: “finalmente siempre hay alguien que se hace cargo, por ejemplo la red CHCC la coordina alguien del CHCC. La red infanto juvenil por lo general la coordinamos nosotros, ha pasado por varias etapas, otros años se realizó un comité coordinador, donde varias instituciones son parte (ejemplo: OPD más un representante de CESFAM, de COSAM; OPD más un representante de ONG), eso no prosperó por la rotación de personal y hasta ahí llegó (...)” (E5, ZC:1:21:56).

[Cita 181]: “(...) no hay director, se elige una directiva dentro de los participantes, pero se elige internamente, se supone que el llamado a liderar la red de infancia es la OPD, pero hay otras comunas, en que son otros los personajes que dan cabida a esta figura. Por ejemplo puede ser cualquier programa un PPF, un pie, si la persona tiene las ganas y el tiempo para hacerlo, fácilmente puede liderar, lo importante es que lo haga el coordinador de la OPD, pero no es obligatorio” (E11 ZS: 01:01:08).

[Cita 182]: “no nos da para abarcar tanto, por eso el trabajo estratégico de nosotros, es el trabajo a través de las redes(...)“a nivel de protección somos parte de la red CHCC, una red nueva en la comuna, tiene como 2 años “(...) al principio fue bien complicado porque empezó a competir con la red de infancia, porque tienen los mismos actores, pero desde distintas convocatorias, esta se convoca desde nosotros, desde SENAME, desde ahí se ha ido armando la red de infancia, pero en cambio la del CHCC se arma desde salud”(E5, ZC:10.13)

[Cita 183]: “(...) nosotros lideramos la red de infancia, porque es uno de los objetivos que nosotros tenemos por cumplir (...) gracias a la red de infancia tenemos vínculos con colegios, con salud y con programas que no son colaboradores de SENAME y que hacen un trabajo con infanto-juveniles y programas sociales que no tienen que ver con infancia, pero de alguna manera tienen que estar ligados a nosotros como el centro de la mujer, senda y algunas ONG que hacen trabajo social” (E3, ZS:10:58)

[Cita 184]: “(...)uno de los primeros objetivos que las OPD tenían que instaurar en los territorios, eran los sistemas locales de protección de derechos SLPD, que no es nada más que la red de infancia y adolescencia(...) hay otros organismos que también tienen que tener

esas redes, está el chile crece contigo, salud, en el fondo todos, tú no te imaginas a la cantidad de reuniones de red que asisto y me encuentro con la misma gente, pudiendo haber una red única de carácter transversal, pero como cada obedece a ministerios a servicios distintos, tienen que tener sus propias redes(...) nosotros tenemos claro cuál es el objetivo como OPD(...) la red se definió para realizar un trabajo colaborativo que nos permita entregar un servicio más integral para los niños y sus familias, no es una red en que nosotros hagamos puras actividades masivas, quizás en otras comuna si, cada OPD le da sentido (E12, ZS: 01:00:51)

[Cita 185]: *“(…), empezamos a visualizar una diversidad de actores participando en la red que ha sido bien permanente, pero algunas de las dificultades que hemos tenido, con la inserción de estos actores, no logra mantenerse la participación del mismo profesional, entonces hay una alta rotación de profesionales en la red (...) cuando llegan estos nuevos profesionales es mucho más complejo sensibilizarlos en la temáticas, que en el fondo estén adecuados a las proyecciones que nosotros tenemos, porque no hay un traspaso de la información (E6, ZC:3:04).*

[Cita 186]: *“generalmente, yo siento, que como nosotros tenemos que liderar la red, si nosotros les decimos que es blanco, están de acuerdo es blanco (...) (E1, ZN: 1:20:52).*

[Cita 187]: *“chile crece también tenía su red aparte, siempre invitábamos a la coordinadora. Nunca iba y ella se nos acercó, porque evaluaron que la misma gente que participa en el chile crece contigo, participa en la red de infancia, entonces no tiene sentido que hagamos dos reuniones o redes, con el mismo objetivo, donde la RIA tiene como objetivo la promoción de derechos, pero también un enfoque preventivo, y es lo mismo para el CHCC, porque nosotros también tenemos que entrar desde la primera infancia en los preventivo. Y ahora la red está integrada a la RIA (...) desde el área salud, se juntan y ven casos, pero es otra mesa, porque ellos tienen que cumplir por meta. Pero ahora desde lo preventivo se integran a la RIA” (E8, ZC: 54:41).*

[Cita 188]: *“la red de infancia la empezamos a dirigir en conjunto con encargada de infancia de la municipalidad, pero después yo decidí dar un paso al costado y que participáramos nada más. Porque a veces es complicado, porque ella trata de meter sus objetivos, nosotros nuestros lineamientos y ahí a veces tenemos diferencias, porque igual trabajamos juntas, pero hay cosas en que nuestros lineamientos van en otra dirección (E14, ZS: 28:50).*

[Cita 189]: *“mañana hay una reunión de infancia, para definir el quehacer del año, pero sabes que es poco compartida la información de las mesas. Si yo no pregunto (...) no siempre se baja la información, es que uno esta tan metido en su dinámica “(E11, ZS 47:42).*

[Cita 190]: *“(…) no es una red que permanezca en el tiempo, porque también tiene mucho que ver con la rotación de las personas (...) por ejemplo de educación es la persona que viene, si ella no viene no viene nadie. Entonces hay un tema en que no sabes si la información se baja, se va transmitir o no. Lo otro es crear el sentido de pertenencia, claro nosotros tenemos un objetivo de implementar, activar de tener una red, ¿pero es un objetivo para el resto?, no. Entonces tienes que crear un sentido de pertenencia. Es agotador ir generando,*

esta necesidad de que nos necesitamos para trabajar en conjunto. Al menos acá es un trabajo que cuesta, por lo tanto la red tiene altos y bajos” (E12, ZS: 01:51)

[Cita 191]: *“Nosotros participamos de todas las mesas: de las mesas de CESFAM, de la mesa de carabineros de seguridad pública, del circuito 24 horas, de los DAT (dispositivo de alerta temprana), del chile crece, del centro de la mujer, de tribunales de familia. De verdad, cuando vamos nosotros a armar nuestra mesa, pensábamos ¿para qué voy a armar la mesa comunal de infancia, si participo de todas las mesas a nivel comunal?, participamos en salud, en educación, en los consultorios. Entonces no tiene sentido, pero lo hice y la verdad es que participan los mismos, se tratan otros temas” (E2, ZN: 27:54)*

[Cita 192]: *“(…) con la red de infancia convoco a todas las organizaciones de la comuna, pero también participo de otras mesas (…) Yo digo unámonos, porque es mucho más fácil, porque estas todo el mes en mesas, igual es tiempo. Hay algunas que son una vez al mes y otras que son bimensuales, la mía es bimensual” (E3, ZN: 12:51)*

[Cita 193]: *“en varias instituciones se da que tú logras establecer un compromiso institucional independiente quién vaya a la reunión o si se va el director de ese organismo, el compromiso está. En otras instituciones se da el tema de “compadrazgo” que si no es esa persona, nadie más te va a ayudar sobre todo en salud, porque tienen una ley que te restringe la información(…)no estoy diciendo que nos pasen la ficha clínica, queremos saber si el niño va a controles, si se vacunó, si recibe la alimentación, y si ellos detectan una situación anómala en los controles, pero no tenemos acceso a esa información(…)Tampoco hemos levantado propuestas para juntar la información, nosotros tenemos acceso al SITFA y yo tengo clave, pero sólo para casos en los que el tribunal nos hace algún requerimiento” (E12,ZS:1:06:44)*

[Cita 194]: *“el tema de donde participas no sé si es tan voluntario, primero parte desde de quien dependes, para poder participar, pero si es voluntario porque tampoco las jefaturas de la red de infancia tienen obligatoriedad de participar (…) muchas veces nos pasa, que los que participan en la red de infancia, tiene que ver con que la asistente social o la psicóloga, están más familiarizada con el tema de redes, tienen la necesidad de juntarse, más allá de que sea un mandato obligatorio(…) a lo mejor si es obligatorio, de repente es mucho mejor porque tienes un respaldo” (E5, ZC:11.46)*

[Cita 195]: *“no todo el mundo tiene mucho tiempo para el trabajo en red (…) porque participar en dos redes es complejo, en el fondo tu participas en las redes en que tienes mayor obligatoriedad, finalmente si tú eres del departamento de salud, estas obligado a ir a la red del chcc, porque chcc salud” (E5, ZC: _10.57).*

[Cita 196]: *“es de libre participación, se hace la convocatoria, si alguien no quiere no se le obliga (…) para los colaboradores de la red SENAME, es obligatorio, pero para los otros estamentos no, por ejemplo los municipales no tienen ninguna obligación. Se les convoca para que sean parte de, pero sino les da el tiempo ni las ganas, no lo hacen. Quizás a los municipales se puede gestionar que ellos si participen, pedirles por favor, incluso obligarlos desde la municipalidad, pero no existe nada que los obligue a menos que tu empieces a presionar para que participen” (E11 ZS: 47:48)*

[Cita 197]: *“la red de infancia, se convirtió en un espacio para cumplir metas de la matriz SENAME, como por ejemplo tener un protocolo colaborativo de derivación, un protocolo de trabajo con infancia, tener un catastro actualizado, todas esas cosas las podías exigir como metas dentro de lo que es la red” (E10, ZC: 01:09:50)*

[Cita 198]: *“Todas las personas que están ahí, en verdad, es para cumplir sus metas, además de la importancia que tiene la infancia, pero lo que importaba era cumplir metas. Yo creo que es una gran debilidad (E10 ZC: 01:14:05)*

[Cita 199]: *“nosotros coordinamos la red de infancia, que trabaja con todos los programas que trabajan con infancia en la comuna. Ahí aparecen temas de capacitaciones, la necesidad de apoyarnos, pero no necesariamente está dedicado a la derivación “(...) está dedicada más a un tema de política de infancia, a capacitarnos, a saber qué es lo que está pasando en infancia “(...) aunque también es un espacio donde nos vamos conociendo las caras, donde podemos decir te envié un caso, estoy complicado con esto y podemos ir haciendo el lobby” (E5, ZC: 02:19).*

[Cita 200]: *“nos dan lineamientos el SENAME pero no nos dice que hagamos comisiones, lo que pasa que es la forma más fácil de trabajar, porque son muchas instituciones(...) protección de derechos en los colegios o jardines no es tanto como de ese tema, ellos son más de promoción, cada institución tiene su expertise (...) por el tema de confidencialidad no quisimos ver casos frente a todas las instituciones que no le correspondía escuchar casos de una cierta persona que podían conocer, entonces decidimos que cuando tuviéramos que ver casos, se iba a convocar solamente a las instituciones que les correspondía ver ese caso”(E11,ZS:00:13:45).*

[Cita 201]: *“Yo creo que tiene que ver con el tiempo que llevan las mesas, hay mesas que ya están consolidadas y hay un mayor compromiso, porque están más internalizadas desde los actores (...)no existe el mismo compromiso, que tenemos nosotros respecto a los miembros de la red de infancia” (E2, ZN:1:00:45).*

[Cita 202]: *“no existe un compromiso firmado por todas las instituciones de la red, pero es un acuerdo de acción donde estamos todas las instituciones y que fue un trabajo conjunto, donde cada persona nueva que ingresa, y viene a preguntar cómo nos coordinamos, es una de las cosas que entrego, junto con el catastro de instituciones que trabajan en la red, el diagnóstico comunal anterior de la OPD, cosa que todos estemos trabajando desde el mismo nivel de trabajo” (E5, ZC: 29:35).*

[Cita 203]: *“la problemática viene dada en que depende de voluntades, no quiero decir que deba ser obligatorio, sino que debería existir una concientización en general en temas de infancia, más allá de que lo impongan o establezcan o que sea solamente tú trabajo (...) siempre hay trabas que te puedes ir encontrando en el camino por ejemplo: protocolos de acción de otras instituciones que no te van a dejar hacer “x” cosas, porque interfiere con su trabajo (...) aunque estén las voluntades dentro de la red, para poder generar instancias de dialogo, de participación, acciones entorno a la infancia, es poco probable de que tengan efecto si las organizaciones no entienden la infancia” E11 ZS:01:16:07).*

[Cita 204]: *“Una crítica como OPD y en nuestra relación con los otros programas, es la poca retroalimentación que existe, si desde tribunales de familia me derivan un caso y yo estoy viendo que en la resolución también está el DAM. Lo que tengo que hacer es comunicarme previamente con el DAM, pero nosotros por el tiempo hacemos la intervención nada más y no le entregamos información al DAM hasta que la solicite (...) falta mayor complementariedad en la red para que a la persona no le esté preguntando las mismas cosas que le preguntó el otro programa (E2, ZN:40:43)*

[Cita 205]: *“nosotros en su mayoría derivamos a la red SENAME, el 90% de las derivaciones es a la red y eso te habla que el 90% de los casos que llegan a acá son vulneraciones de derechos (...) tienen la obligatoriedad de trabajar en red porque lo quieran o no, nosotros vamos a estar derivándoles casos, vamos a atender los niños que ellos también atienden. Necesitamos trabajar coordinadamente para no caer en el tema de sobre intervención (...) cada uno de los programas o áreas de trabajo van a tener labores específicas” (E11 ZS: 46:39).*

[Cita 206]: *“la RIA son súper masivas, vienen de muchas áreas, por cumplimiento de matriz nosotras deberíamos crear un protocolo único de derivación pero dentro de la misma RIA hemos conversado y hemos discutido en relación a esa temática y entendiendo que cada uno trabaja en áreas distintas, por ejemplo salud, educación, tiene énfasis distintos, y casi todos tienen protocolos y procedimientos y fichas, por lo tanto es difícil poder generar un solo instrumento, lo que hemos hecho hemos sociabilizado protocolos para tener también visiones de las distintas áreas; y la otra vez generamos desde la RIA un manual de procedimientos, era como, conocer una situación, que es lo que hacer, donde derivar o donde preguntar, eso hicimos, como un flujograma, en eso trabajamos (E10,ZC:14:29)*

[Cita 207]: *“no es solamente la diversidad de situaciones sino que también por la diversidad de profesionales (...) no todos con la misma formación en términos de categorización de problemáticas de infancia, no tenemos la misma base, ni tampoco las mismas funciones (...) Cada uno tiene sus especificidades, cada uno ve lo que está llamado a tratar (...) en realidad es muy difícil poder consensuar un instrumento único para todos (...) en las reuniones se abordan elementos que debe contener una derivación, en primer lugar despejar el motivo de la derivación, si es pertinente o no, si nos derivan un niño con un tema psiquiátrico, no somos la oferta” (E7,ZC:13:42).*

[Cita 208]: *“en el caso de los rangos etarios que es otro tema que nos tocó despejar -por un tema de interpretación de bases técnicas- uno de los dispositivos PIE durante mucho tiempo no tenían niños menores de 12 años, cuesta visualizar a niños de esa edad en consumo problemático de drogas, o que están desertando del colegio o en un estado de fragilidad educativa evidente, lo cual por si solo los califica para categoría de grave, ese tipos de cosas que no era previstas en las bases técnicas se fueron generando en estas mesas”(E7,ZC:02:08)*

[Cita 209]: *“en senainfo, si el caso se complejiza debe informare a tribunal o bien tratar de verlo con los supervisores técnicos del SENAME, para que ese niño ingrese antes al PPF, .nuestro compromiso con los PPF es que nosotros vamos a derivar de acuerdo al*

domicilio del niño, aunque por bases técnicas los PPF no tienen límites territoriales, ellos tienen una división interna y de acuerdo a eso nosotros derivamos, que pasa que la mayoría de las denuncias en Chillan llegan del sector oriente y ese PPF es el más saturado, porque coincide que el tribunal le deriva la mayoría de los casos de ese sector” (E12,ZS:00:37:27) [Cita 210]: “hay otros programas que también tienen sus fichas de derivación por lo tanto también tomamos conocimiento de esas fichas y cuando tenemos que derivar (...) ahí ocupamos los formatos de ellos, pero nuestras derivaciones a nuestra oficina llegan con el formato OPDs (E10,ZC:13:09).

Tabla 5. Caracterización de las comunas entrevistadas

Zona Geográfica	Entrevistas	Población convenida SENAME,	Población comunal, 2015	Población 0-14 años, 2015	Población 15-29 años, 2015	Tasa de pobreza por ingresos a nivel	Tasa de pobreza multi-dimensional	% población indígena	Nº de colegios	Nº de colegios particulares (subvencionados)	Tasa de Natalidad 2012	Tasa de Mortalidad General	Tasa de Mortalidad Infantil 2012
Zona Norte	E1_ZN	2700	13.940	3.047	3.852	10,3	27,1	17,39	10	2	13,62	2,51	12,30
	E2_ZN	3700	198.123	40.708	47.973	5,3	17,3	5,88	26	127	18,20	5,48	8,30
	E3_ZN	5000	112.142	35.592	26.027	8,5	23,2	-	3	48	20,26	2,23	4,50
	E4_ZN	2900	13.725	3.226	3.031	5,8	27,3	1,53	8	2	16,99	6,05	0,00
Zona Centro	E5_ZC	7014	295.489	52.204	74.508	15,4	17,0	1,08	55	115	14,89	8,17	8,50
	E6_ZC	3500	24.577	5.893	5.494	2,80	29,4	1,29	3	11	11,78	4,21	9,20
	E7_ZC	7916	212.656	50.903	55.164	13,9	42,4	6,23	13	60	16,17	4,22	7,30
	E8_ZC	6800	120.014	25.773	26.603	9,50	28,2	3,78	15	23	16,38	7,80	9,40
	E9_ZC	3500	358.332	43.472	93.937	5,90	11,6	2,73	44	100	31,83	9,55	6,90
Zona Sur	E10_ZC	2800	147.533	15.301	34.847	0,70	4,6	1,24	11	45	15,44	8,25	3,10
	E11_ZS	4200	179.632	33.545	45.392	16,3	18,1	1,06	38	69	13,71	6,48	6,50
	E12_ZS	3900	130.703	27.293	34.898	14,5	17,9	3,38	11	48	19,58	4,59	10,30
	E13_ZS	2500	34.894	7.659	8.577	14,8	23,2	5,38	18	6	15,66	7,15	8,50
	E14_ZS	2000	10.837	2.382	2.338	24,6	41,2	31,81	12	12	13,11	7,78	0,00
Fuente		(1)	(2)		(3)		(4)		(5)		(6)		
Fuente	(1)	Informe SENAME 2018, listado de OPD. http://www.SENAME.cl/web/direcciones-oficinas-proteccion-derechos-OPD/											
Fuente	(2)	Censo de Población y Vivienda 2002 y Proyección de población 2015, INE.											
Fuente	(3)	http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/INFORME_estimaciones_pobreza_comunal_2015.pdf											
Fuente	(4)	Censo de Población y Vivienda 2002, INE											
Fuente	(5)	Base de establecimientos educacionales, MINEDUC 2014											
Fuente	(6)	Departamento de Estadísticas e información de salud, MINSAL.											

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2. Avances legales en protección a la infancia

Tabla 6. Avances legales en protección a la infancia

Ley	Implicancias jurídicas para la Infancia en Chile	Fuente
Ley N° 19.585/1998	Cese de la diferenciación entre hijos legítimos y naturales, modificatoria del código civil y otros cuerpos legales en materia de filiación.	Cámara de Diputados y UNICEF, 2012; Ley Chile.
Ley N° 19.876/2003	Modifica la Constitución y establece la enseñanza media obligatoria y la escolarización gratuita	Cámara de Diputados y UNICEF, 2012; Ley Chile.
Ley N° 19.968/2005	Crea los tribunales de familia, lo que supone un cambio en la lógica de tratamiento a la infancia. No considerando al niño como un “menor”, ampliando la relación del Estado, hacia el niño/a y sus familias.	Cámara de Diputados y UNICEF, 2012; Ley Chile.

Ley N° 20.084/2005	Establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes, entre 14 y 18 años que cometan delitos por infracciones a la ley penal.	Cámara de Diputados y UNICEF, 2012; Ley Chile.
Ley N° 20.379/2009	Establece el Sistema de Protección Intersectorial Chile Crece Contigo. Que contempla un seguimiento en la gestación y nacimiento (cuidados y controles prenatales, recomendaciones en la lactancia (0-2 años), conservación de la leche materna, dejar pañales y manejo de “pataleta” (0-4 años) y los beneficios de jugar (4 años y más). En 2017 comenzó a implementar su proceso de extensión hasta los 9 años de edad, cuando los niños cursan 4° básico. Chile Crece Contigo está centrado en potenciar el desarrollo integral de los niños, por medio de la generación y articulación de la oferta que es clave para potenciar al máximo el desarrollo de los niños más pequeños.	Cámara de Diputados y UNICEF, 2012; Ley Chile; http://www.crececontigo.gob.cl/ .
Ley N° 20.066/2010	En su Art.1°, señala como objeto de la ley: “prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar y otorgar protección a las víctimas de la misma”. La violencia intrafamiliar-VIF, afecta a todo el núcleo familiar, y vulnera severamente el bienestar de NNA como víctimas o testigos de violencia.	Cámara de Diputados y UNICEF, 2012; Ley Chile.
Ley N°20.536/2011	Sobre Violencia Escolar	Infancia Cuenta en Chile 2016; Ley Chile.
Ley N°20.519/2011	Excluye a las personas menores de edad de las disposiciones sobre delitos terroristas.	Infancia Cuenta en Chile 2016; Ley Chile.
Ley N°20.539/2011	Prohíbe a las personas menores de 18 años todo trabajo nocturno en establecimientos industriales y comerciales.	Infancia Cuenta en Chile 2016; Ley Chile.
Ley N°20.594/2012	Crea inhabilidades para condenados por delitos sexuales contra niños y niñas, y establece un registro de dichas inhabilidades.	Infancia Cuenta en Chile 2016; Ley Chile.
Ley N°20.609/2012.	Establece medidas contra la discriminación	Infancia Cuenta en Chile 2016; Ley Chile.
Ley N°21.013/2017	Tipifica un nuevo delito de maltrato y aumenta la protección de personas en situación especial.	Ley Chile.

Fuente: Elaboración propia, con base en: Cámara de Diputados y UNICEF, 2012; Ley Chile; Informe la Infancia cuenta 2016; Boletín UNICEF 2017 En: <http://unicef.cl/web/agenda-infancia-2018-2021>.

Anexo 3. Oferta de protección a la infancia

Tabla 7. N° de programas de la oferta* de protección distribuidos a nivel regional, por línea de acción. Año 2018

Línea de acción/región	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	Total	
OPD	6	5	9	15	28	13	16	32	22	18	6	6	51	6	2	235	
DAM	2	3	4	5	6	7	6	7	4	4	2	2	17	2	1	72	
Programas⁷⁸	P**	6	15	14	15	49	14	17	41	16	18	2	8	73	7	5	300

⁷⁸ La oferta de programa de protección de mediana complejidad se concentran en los PPF y los especializados de alta complejidad se concentran en el circuito 24 horas (PIE, PDC, PDE) y en los programa PRO, PER, PRM y PIE. La distribución de los programas a nivel nacional es desigual.

	E***	17	27	25	24	80	29	40	67	39	38	7	8	200	18	13	632
Total		32	52	55	62	174	67	82	157	85	83	18	24	361	36	22	1239

En: Elaboración propia con base en Información interna Servicio Nacional de Menores. “Catastro de la Oferta Programática de la red SENAME”, Departamento de Planificación y Control de Gestión (2018).

*excepto oferta residencial y familias de acogida. **programas de protección. ***programas especializados

Anexo 4. Información estadística de la situación de la infancia y adolescencia en Chile

De acuerdo a las proyecciones del INE para el año 2016, la cantidad de niños y niñas en Chile, entre 0 y 17 años, alcanza un total de 4.437.495, lo que representa el 24,4% de la población total del país, la que se ha proyectado en 18.191.884 para el año 2016. La mayor cantidad de niños y niñas se concentra en el tramo de edad entre 6 y 13 años, con un total de 1.937.347 habitantes, mientras que en el tramo de edad entre 0 y 5 se estiman un total de 1.239.058 niños y niñas. Prácticamente el 40% de los niños y niñas del país viven en la Región Metropolitana (ONA, 2016:31). A continuación se pueden revisar la información estadística disponible según áreas de interés: situación socioeconómica, cifras de violencia y maltrato, educación, salud, porcentaje de niños atendidos por la oferta especializada de SENAME, entre otras (Ver Tabla 8).

Tabla 8. Información estadística de la situación de la infancia y adolescencia en Chile

Dimensión	Indicadores	Fuente
Entorno familiar y social: Bienestar material	El 18,2% de la población infantil se encuentra bajo la línea de pobreza medida según ingresos, mientras el 5,8% en situación de indigencia. Quienes sufren de modo más crítico la pobreza multidimensional son los niños y las niñas entre 0 y 5 años, pues el 27,3% de esta población se encuentra en esta condición. Además el 21,4% de los niños y las niñas entre 6 y 13 años se encuentran en condiciones de pobreza multidimensional. En tanto, un 21,5% de los niños y las niñas entre 14 y 17 años se encuentran en esta misma situación. En promedio el 23,3% de los niños, niñas y adolescentes del país viven en situación de pobreza multidimensional, lo que significa que, prácticamente, 1 de cada 4 niños y niñas enfrenta carencias significativas en su vida cotidiana. La pobreza multidimensional afecta de manera similar a niñas (23,4%) y niños (23,2%).	CASEN 2015
Entorno familiar y social: Violencia y Maltrato	Las denuncias por violencia intrafamiliar realizadas durante el año 2015, en las que las víctimas fueron NNA, corresponden a una tasa país de 181,7 por cada 100.000 niños y niñas. La mayor tasa de denuncias afecta a las niñas, principalmente en el tramo etario de 14 a 17 años, con una tasa de 633,3 cada 100 mil NNA. En dicho tramo etario prácticamente 3 de cada 4 denuncias corresponde a niñas. La tasa país 2015 alcanza 84,5 denuncias por cada 100.000 niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, este promedio oculta que las denuncias por	Subsecretaría de Prevención del Delito, 2015.

	violencia sexual en contra de las niñas alcanza una tasa de 145 denuncias por cada 100 mil NNA.	
Entorno familiar y social: cuidados alternativos y medidas especiales	A mayo del año 2016 hay 103.540 NNA en la oferta programática de la institución, lo que corresponde al 2,3% de la población infantil del país. El mayor porcentaje de NNA en programas de SENAME respecto del total país, se encuentra en el tramo de edad 14 a 17 años, en una relación de 3,6% de niños y 3,3% de niñas para un total de 35.162 NNA incorporados en la oferta programática de la institución. Sin embargo, la mayor cantidad de niños y niñas en programas de SENAME, se encuentra en el tramo de edad de 6 a 13 años, con un total de 47.793, lo que representa el 2,45% del total de niños y niñas en ese tramo de etario. De acuerdo a la información proporcionada por la institución, el 92,4% de los NNA que se encuentran en programas de SENAME, están en el área de Protección de Derechos y Primera Infancia (Adopción 0,3 % y Justicia Juvenil 7,3%.)	SENAME, 2016
Entorno Salud: Niños, Niñas y Adolescentes en situación de discapacidad	En Chile, 229.904 NNA de 2 a 17 años, se encuentran afectados por alguna situación de discapacidad. De ellos, un 11,4% presenta mudez o dificultad en el habla, un 10,4% padece discapacidad asociada a dificultad mental o intelectual, y un 9,6% sufre dificultades físicas o de movilidad, siendo minoritario el grupo que padece discapacidades asociadas a dificultades psiquiátricas (2,6%).	SENADIS, 2015
Entorno Salud: mortalidad infantil	El 2014 se registró en el país una tasa de 7,4 muertes de niños y niñas menores de un año por cada 1.000 NNA de esa edad. Es uno de los indicadores que resume la calidad de infraestructura sanitaria de un país y las condiciones ambientales, sociales y económicas que pueden actuar negativamente sobre la salud de los niños y niñas menores de un año.	DEIS, 2014
Entorno Salud: obesidad y sobrepeso infantil	El 34% de los NNA menores de 6 años presentaba problemas de obesidad y sobrepeso.	DEIS, 2014
Entorno Salud: sexual y reproductiva	La tasa de maternidad adolescente es el único indicador que permite visibilizar la situación de la infancia y adolescencia en materia de salud sexual y reproductiva. En términos generales, de los 250.997 nacimientos ocurridos en el país el año 2014, el 5,1% está asociados a natalidad de madres adolescentes de entre 11 y 17 años de edad y ese mismo año se registran 148 embarazos de niñas menores de 13 años, cuestión que resulta preocupante. En Chile, 24,9 de cada 1000 adolescentes de entre 14 a 17 años, fueron madres durante el año 2014.	DEIS, 2014
Entorno Educación: Calidad de la educación	Al respecto, si consideramos el Índice de Vulnerabilidad Escolar que, mediante el análisis de factores sociales y personales, mide la vulnerabilidad que tienen los estudiantes de los colegios municipales y subvencionados para interrumpir o abandonar sus estudios; nos encontramos que el 80,5% de los estudiantes de básica de colegios municipales y subvencionados se encuentran en situación de vulnerabilidad escolar. En enseñanza medio el porcentaje disminuye a un 69,4%.	IVE-SINAE 2016 de JUNAEB

Fuente: Observatorio Niñez y Adolescencia (2016). Infancia. Cuenta en Chile 2016. Santiago, Chile pp 7-149.

Tabla 9. Análisis de victimizaciones en centros residenciales de protección de la red SENAME

Tipo de victimización	Porcentajes
NNA víctimas de violencia por parte de sus pares de carácter físico y psicológico.	50%
NNA víctimas de violencia por parte del personal del centro	45%
NNA víctimas de castigos por parte del personal del centro	80%
NNA víctimas de violencia de abuso sexual en el hogar-actual o anterior	7%
NNA que reportan estar en contacto con el abusador	69%
Centros residenciales que presentan sobrecupo	21%

NNA con retraso escolar estando en residencias	20%
NNA presentan sintomatología de cuadros depresivos(mayores de 14 años)	69%

Fuente: Elaboración propia, con base en Informe de victimización, Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2018:8-13.

Anexo 5. Recomendaciones realizadas a Chile, en materia de infancia

Tabla 10. Recomendación realizadas a Chile por el Comité de Derechos del niño, años 1994, 2002, 2007,2015. Aspectos Generales y cumplimiento de principios

Materia analizada	Año de recomendación	Cumplimiento al año 2015
Legislación acorde al enfoque del niño como sujeto de derecho: Chile no ha logrado derogar la Ley de Menores de 1967 y promulgar una ley sobre protección integral de derechos de los niños con arreglo a la CDN.	1994; 2002; 2007; 2015	NC
Política de Infancia	2002; 2007; 2015	CI
Un marco institucional para la articulación, coordinación y realización de actividades de protección.	1994; 2002; 2007; 2015	NC
Control del presupuesto que supervise las asignaciones presupuestarias	2002; 2007; 2015	CI
Sistema nacional e integrado de reunión de datos desagregados sobre todos los temas de la CDN.	2002; 2007; 2015	CI
Sistema de vigilancia independiente sobre todos los temas de la CDN.	2002; 2007; 2015	NC
Velar porque el accionar del sector empresarial e industrial no perjudique los derechos de los niños, niñas y adolescentes.	2015	NC
Principio del interés superior del niño	1994; 2002; 2007; 2015	CI
Principio de no discriminación (En relación con: género, niños indígenas, niños con discapacidad, niños inmigrantes, niños homosexuales, bisexuales, transgénero e intersexo)	2002; 2007; 2015	NC
Respeto de las opiniones del Niño	2002; 2007; 2015	NC

Fuente: La Infancia Cuenta 2016. Observatorio de la Niñez y Adolescencia. Con base en el Informe de recomendaciones del comité de derechos del niño, año 2015. Nota: NC: no cumplimiento; CI: cumplimiento insuficiente.

Tabla 11. Desafíos señalados por UNICEF, para la agenda de infancia 2018-2021

Avance propuesto	Desafíos
Crear un sistema de protección integral de la niñez	Chile y Panamá son los únicos países de Latinoamérica que no cuenta con una Ley de Protección Integral de Derechos de la Infancia.
Mejorar la eficiencia de la inversión en infancia	El promedio de los países de la OCDE en 2013 gastó 2,14% del PIB en estas prestaciones, en Chile el gasto fue del 1,42% del PIB.
Avanzar hacia la protección social de todos los niños y sus familias	Más de 1 millón de niños, niñas y adolescentes se encuentra en situación de pobreza multidimensional.
Apoyar a las familias para que puedan ejercer una crianza respetuosa y cariñosa hacia sus hijos	47,7% de los hogares tiene niños, niñas y adolescentes.
Poner fin a cualquier forma de violencia contra los niños y niñas	71% de los niños, niñas y adolescentes dicen haber sufrido algún tipo de violencia por parte de sus padres o cuidadores.

Garantizar una educación inclusiva y de calidad	<p>De acuerdo a la prueba PISA 2015, uno de cada dos (49,4%) estudiantes de 15 años en Chile no demuestra tener las competencias mínimas en matemáticas que les permitirá participar efectiva y productivamente en la sociedad como trabajadores y ciudadanos activos.</p> <p>En relación a la inclusión educativa, de acuerdo a la Encuesta CASEN 2015, la asistencia neta en educación media es de 73,6% y hay más de 77.000 niños y adolescentes entre 5 y 17 años fuera del sistema escolar. Por otra parte, según la Encuesta Nacional de Discapacidad 2015, un 49,9 % de adolescentes entre 14 y 17 años que están en situación de discapacidad no asiste a la educación.</p>
Salud mental desde la gestación a la adolescencia	38,3% de los niños y niñas de 4 a 18 años presenta algún tipo de trastorno de salud mental.
Proteger el derecho que tienen los niños a vivir con sus familias	Cerca de 2.000 niños, niñas y adolescentes que se encuentran en el sistema residencial no asisten a la escuela.

Fuente: Boletín UNICEF 2017 En: <http://unicef.cl/web/agenda-infancia-2018-2021/>

Bibliografía

- Agranoff, R. (1995). Gestión de procesos intergubernamentales. *Revista del colegio de ciencia política y administración pública*. Año III N°5 Segundo Semestre 1995, 61-81.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big Questions in Public Network Management. *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). *La implementación de las políticas públicas. Estudio Introductorio y edición*. México: Ed. Miguel Angel Porrúa.
- Altshuler, S. (2003). From Barriers to Successful Collaboration: Public Schools and Child Welfare Working Together. *National Association of Social Workers, Inc.*, 52-63.
- Balance de Gestión Integral-SENAME. (2014-2005-2016). *Balance de Gestión Integral*. Santiago. Obtenido de <http://www.sename.cl/web/gestion-institucional/>
- CEPAL-UNICEF (2013). “Protección social para la infancia y adolescencia en Chile” Serie Políticas Sociales N°180.
- Child Rights International Network. (S.F.). *Principios rectores de la convención sobre los derechos del niño: una explicación fácil*. Obtenido de <https://www.crin.org/es/biblioteca/publicaciones/principios-rectores-de-la-convencion-sobre-los-derechos-del-nino-una>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2005). El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia. *Gestión y Política Pública*, 557-598.
- Consejo de la Infancia. (2016). *Estudio sobre los sistemas de protección especializada de niños, niñas y adolescentes. Informe Final. Centro de políticas públicas UC*. Santiago de Chile. Obtenido de <http://observatorioninez.consejoinfancia.gob.cl/publicaciones/estudio-sobre-sistemas-de-protección-especializada-de-ninos-ninas-y-adolescentes/>
- Consejo Nacional de la infancia, G. (2015). *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*. Santiago de Chile: Focus, Estudios y Consultorias.
- Contreras , M. (2016). *Minuta de Corporación Opción, documento sin editar*. Santiago: Camara de diputados, comisión investigadora SENAME I.
- Corbett, T., & Noyes, J. (2007). Human services systems integration: a conceptual framework. *Institute for Research on Poverty*.
- Cunill-Grau, N. (2010) “Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública” *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 46. Caracas.
- Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y política pública*, 5-46.
- Cunill-Grau, N., Fernández, M., & Thezá Manríquez, 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. *Polis[En línea]* Número 36, 1-23.
- Cunill-Grau, N. (2014a). "Resistencias a la colaboración interinstitucional. Aprendizajes para la implementación de las nuevas políticas sociales" Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 14, núm. 23, pp. 7-32. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe, Argentina
- Darlington, Y., Feeney, J., & Rixon, K. (2005). Interagency collaboration between child protection and mental health services: Practices, attitudes and barriers. *Child Abuse & Neglect*, 1085–1098.
- Documento de Gobierno .DEPLAE, D. d. (2016 y 2018). *Catastro de la oferta programática de la red SENAME*. Santiago. Obtenido de <http://www.sename.cl/wsename/otros/op/catastro-201603.pdf>
- Documento de Gobierno . (2005). *Sistemas locales de protección de derechos de la infancia-adolescencia. Programa Nacional OPD (Sin publicar)*.
- Documento de Gobierno . (2008). *Segundo Informe de Sistematización: situaciones de alta complejidad (Sin publicar)*. Unidad de evaluación y sistematización del programa PIE.
- Documento de Gobierno. (2009). *Minuta de niveles de complejidad (Sin publicar)*.
- Documento de Gobierno. (2010; 2016). *Anuario estadístico de SENAME año 2016*. Obtenido de <https://es.scribd.com/document/370272898/SENAME-Anuario-Estadistico>
- Documento de Gobierno. (2011). *Políticas públicas del Estado Chileno en materia de violencia hacia los NNA*. Obtenido de <http://slideplayer.es/slide/5224240/>
- Documento de Gobierno. (Sin fecha). *Circuito de SENAME/OPD*. Obtenido de <https://slideplayer.es/slide/8730965/>
- Documento de Gobierno. (Sin fecha). *Programa 24 Horas*. Obtenido de <http://www.sename.cl/web/el-programa-24-horas/>
- Fundación para la confianza. (2018). *Informe Técnico N° 1: “Niños y Niñas Privados de su Medio Familiar. Análisis de la situación de sus Derechos”*. Obtenido de <http://www.paralaconfianza.org/2018/01/09/>
- Garrido, C. (2006). *Reflexiones acerca de la construcción de infancia de niños y niñas en situación de vulneración de derechos: Puntos de encuentro y desencuentro con la política nacional a favor de la infancia y adolescencia*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Gobierno de Chile -SENAME. (2008). *“Segundo Informe de Sistematización: situaciones de alta complejidad” elaborado por la unidad de evaluación y sistematización del programa PIE* Santiago. Sin publicar.
- Gobierno de Chile -SENAME. (2015). *Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025*. Santiago. Obtenido de <http://www.sename.cl/>
- Gobierno de Chile, & UNICEF. (2012). *Agenda Legislativa de la infancia*. Santiago de Chile: UNICEF-Colaboración Biblioteca del Congreso Nacional.

- Gobierno de Chile- SENAME (2016). "Políticas públicas del Estado Chileno en materia de violencia hacia los NNA". En: <http://slideplayer.es/slide/5224240>
- Gonzalez, F., & De la Maza, C. (2016). *Informe Anual de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales. "Institucionalidad de la Infancia en Chile: Una deuda impaga"*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- García, E. y Carranza, E. (1992) "Del revés al derecho: La condición jurídica de la infancia en América Latina. Bases para una reforma legislativa". Buenos Aires, UNICEF. Revisar en: <https://es.scribd.com/document/44985081/Del-Reves-Al-Derecho-La-Condicion-Juridica-de-La-Infancia-en-America-Latina-Bases-Para-Una-Reforma-Legislativa>.
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Horwath, J., & Morrison, T. (2007). Collaboration, integration and change in children's services: Critical issues and key ingredients. *Child Abuse & Neglect*, 55-69.
- Hugues, O. (2010). Does governance exist? *The new public governance*, 87-104.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos -INDH (2018). "Situación de los derechos humanos en Chile" Obtenido de <https://www.indh.cl/>
- Instituto Interamericano del Niño-IIN (2002). "La planificación de políticas de infancia en América Latina. Hacia un sistema de protección integral y una perspectiva de derechos" En: https://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Lectura%20UT3.pdf
- Kanste , O., Halme, N., & Perälä , M. (2013). Functionality of cooperation between health, welfare and education sectors serving children and families. *International Journal of Integrated Care*. 2013; 13(4)., DOI: <http://doi.org/10.5334/ijic.1070>.
- Klijn, E. (1998). Policy Networks:An Overview. In Kickert,W.J.M & Koppenjan ,J.F.(eds). *Managing Complex Networks*. Sage, London. , 4-45.
- Longoria, R. (2005). Is Inter-Organizational Collaboration Always a Good Thing? *The Journal of Sociology & Social Welfare*.
- López, I. (2016). Elección pública y análisis institucional de la acción gubernamental. *Economía Informa*.
- Mackenzie Torres, T., Buitrago Quintero, M., Giraldo Vélez, P., & Parra Sánchez, J. (2014). Factores que explican la relación principal-agente en seis empresas de la ciudad de Manizales. *Equidad & Desarrollo*, 137-163.
- Maldonado , F. (2014). Estado y perspectivas de la reforma proyectada en Chile sobre el sistema de protección de menores de edad. *Revista Ius et Praxis*, 209-234.
- McDonald, M., & Rosier, K. (2011). Colaboración interinstitucional: Parte A. ¿Qué es, cómo se ve, cuándo se necesita y qué lo respalda? *Australian Institute of Family Studies*, 1-16.
- Morrison, T. (1996). Partnership and collaboration: Rhetoric and reality. *Child Abuse & Neglect*, 127-140.
- Observatorio Niñez Adolescencia. (2015; 2016). 3°y 4° Informe "Infancia Cuenta en Chile 2015-2016". Santiago. Obtenido de <http://www.achnu.cl/tag/informe-infancia-cuenta-chile-2015/>

- Olsen., J. (2005). Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 31. Caracas, 1-24.*
- Orrego, V. (2015). *El problema publico en la agenda gubernamental. La salud mental infanto-juvenil en la agenda del gobierno chileno. 1990-2015.* Leiden, Países Bajos: Universidad de Leiden.
- Oszlak, O. (2003). ¿Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un estado responsable. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (págs. 28-31). Panamá.
- Oyarzún, A., Dávila, O., & Ghiardo, F. (2008). *Sistemas locales de protección de derechos de infancia y adolescencia: Tensiones y perspectivas.* . Santiago de Chile: SENAME.
- Palacios, M (2013). Implementación del modelo de gestión del sistema Chile Crece Contigo: Estudio de caso de la red local del sistema en la comuna de Graneros". *Revista Perspectivas N° 24*, pp. 175-189.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. Capítulo 6: Aprender de la experiencia.* México: Fondo de Cultura Económica.
- Ravetllat Balleste, I., & Pinochet Olave, R. (2015). El interes superior del niño en el marco de la Convención internacional sobre los derechos del niño y su configuración en el derecho civil chileno. *Revista Chilena de Derecho. Vol. 42 N°3*, 903-934.
- RELAF. (2011). *Niñez y adolescencia institucionalizada: visibilización de graves violaciones de DDHH.* Buenos Aires, Argentina.: Publicación del Proyecto Relaf.
- Rivard, J., Johnsen, M., Morrissey, J., & Starret, B. (1999). La dinámica de la colaboración interinstitucional: Cómo se desarrollan los vínculos para los sectores de bienestar infantil y justicia juvenil en una demostración del sistema de cuidado. *Journal of Social Service Research*, 61-82.
- Rojas, J. (2010). *Historia de la infancia en el Chile republicano, 1810-2010.* Santiago: JUNJI. Obtenido de <https://www.academica.org/jorge.rojas.flores/9.pdf>
- Scharpf, F. W. (1997). Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism . *Policy Research. Boulder: Westview.*
- Scott, W. (1995). *Institutions and Organizations. Sage publications.*
- SENAME. (2012-2015; 2015-2018.). *Bases técnicas OPD-SENAME.* Santiago. Obtenido de <http://www.sename.cl/>
- Sojo, A. (2012). Desafíos para la medición de la vulnerabilidad y las políticas públicas pertinentes. *Revista Internacional de estadística y geografía. Vol. 3 Núm. 2 mayo-agosto.*
- Subirats, J. (2017). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración.* Madrid: Ministerio para las administraciones públicas .
- Subsecretaría de Prevención del Delito . (2017). Obtenido de <http://www.seguridadpublica.gov.cl/noticias/2018/02/01/presentan-primera-encuesta-de-polivictimizacion-en-ninos-ninas-y-adolescentes-para-orientar-politicas-publicas-integrales>

- Thomson, A., Perry, J., & Miller, T. (2007). Conceptualizing and Measuring Collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1-34.
- UNICEF. (2006). *Convención sobre los derechos del niño*. Obtenido de <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- UNICEF.(2011). *Chile Documento del programa del país 2012-2016*. Obtenido de https://www.unicef.org/about/execboard/files/Chile_final_approved_2012-2016_Spanish_20_Oct_2011.pdf
- UNICEF. (2012). Nueva Institucionalidad de la Infancia y Adolescencia en Chile. (Aportes de la sociedad civil y del mundo académico). . *Serie de reflexiones. Infancia y Adolescencia N° 13*. .
- UNICEF. (S.F.). *Derechos bajo la Convención sobre los Derechos del Niño*. Obtenido de https://www.unicef.org/spanish/crc/index_30177.html
- UNICEF (2013) “La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe”. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. En: https://www.unicef.org/ecuador/libro_NNA_REGION.pdf
- UNICEF, G. d. (2016). *La desigualdad sigue siendo el principal obstáculo para que Chile logre en 2030 un desarrollo para todos*. Obtenido de <http://unicef.cl/web/a-los-ninos-mas-desfavorecidos-del-mundo-les-espere-la-pobreza-el-analfabetismo-y-la-muerte-prematura-segun-unicef/>
- Valverde, F. (2004). *Apuntes sobre enfoque de derechos*. ACHNU. Obtenido de <https://docplayer.es/17093303-Apuntes-sobre-enfoque-de-derechos.html>
- Valverde, F. (16 de 11 de 2016). Chile sin ley para proteger derechos de niños y adolescentes. *Sputnik Mundo*. En: <https://sptnkne.ws/cJGW>.
- Vergara, R. (1994). Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo. *Perfiles Latinoamericanos*, 119-144.
- Vergara, R. (2010). *Organización e instituciones*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Winkworth, G., & White, M. (2010). May Do, Should Do, Can Do: Collaboration Between. *Commonwealth and State Service Systems for Vulnerable Children*.
- Winkworth, G., & White, M. (2011). ¿Los niños de Australia están "seguros y bien"? Colaborando con propósito en la riqueza común familia relación y sistemas estatales de protección infantil. *The Australian Journal of Public Administration*, 1-17.
- Zurbriggen, C. (2011). La utilidad de las redes de políticas públicas. *Revista Nueva época Año 24 número 66 Mayo–Agosto 2011*.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos. vol.19 no.38 México jul./dic. 2011*.
- Zurbriggen, C. (2004). Redes, actores e instituciones. *Revista del CLAD Reforma y Democracia. Número 30*.
- Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de ciencia política. Volumen 26, N° 1*.