

¿Enfoque de Derechos o Enfoque de Necesidades?

Astrid Oyarzún Ch.
Oscar Dávila L.
Felipe Ghiardo S.
Fuad Hatibovic D.

CIDPA
Centro de Estudios Sociales

Gobierno de Chile
MINISTERIO DE JUSTICIA
SENAME
POR TUL CERECHOS

**¿Enfoque de derechos
o enfoque de necesidades?**

**¿Enfoque de derechos
o enfoque de necesidades?**

**Modelo de gestión para el desarrollo
de un sistema local de protección
de derechos de la infancia y adolescencia**

**ASTRID OYARZÚN
OSCAR DÁVILA
FELIPE GHIARDO
FUAD HATIBOVIC**

Con la colaboración técnica de
ERICA PONCE y TERESA PAZ CONTRERAS
del Departamento de Protección de Derechos
del Servicio Nacional de Menores.

Esta publicación corresponde al informe final del estudio «Modelo de gestión para el desarrollo de un sistema local de protección de derechos de la infancia y adolescencia», realizado por el Centro de Estudios Sociales CIDPA a encargo del Servicio Nacional de Menores (SENAME).

REGISTRO DE PROPIEDAD INTELECTUAL N° 167.452

ISBN: 978-956-319-020-5

© Servicio Nacional de Menores (SENAME)

Co-Edición: SENAME y Ediciones CIDPA

Primera edición, marzo 2008

Autores/as:

ASTRID OYARZÚN, OSCAR DÁVILA, FELIPE GHIARDO y FUAD HATIBOVIC

Con la colaboración técnica de Erica Ponce y Teresa Paz Contreras

del Departamento de Protección de Derechos

del Servicio Nacional de Menores.

Servicio Nacional de Menores (SENAME)

Huérfanos 587 Santiago de Chile

Sitio Web: WWW.SENAME.CL

Fono: (2) 398.40.00

Centro de Estudios Sociales CIDPA

Condell 1231 Valparaíso Chile

Sitio Web: WWW.CIDPA.CL

Fono: (32) 259.69.66

Diseño y portada: GONZALO BRITO, Área Comunicaciones CIDPA

Digitación: JIMENA CAMPOS

Impresión: Productora Gráfica Andros. Fono: (2) 555.87.33 Santiago

HECHO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	11
PRESENTACIÓN	13
PRÓLOGO	17
CAPÍTULO I	23
PERSPECTIVA DE DERECHO: DESARROLLO LOCAL, SUJETO Y POLÍTICA	
1. Una mirada que emerge: el enfoque de derechos	26
a) La Convención sobre los Derechos del Niño	26
b) El enfoque de necesidades v/s el enfoque de derechos	29
2. La infancia como construcción sociohistórica	41
a) Los niños, niñas y adolescentes en el pensamiento sociológico	51
b) Los niños, niñas y adolescentes: ¿ciudadanos o no del espacio público?	57
3. Las políticas de la población infantil y adolescente	62
a) La política nacional a favor de la infancia y adolescencia	65
b) Las Oficinas de Protección de Derechos	67
4. Promoción, protección y desarrollo local	69
5. Marco metodológico	73
a) El diseño metodológico	73
b) Recopilación de información	75
c) Análisis de la información	77
CAPÍTULO II	79
CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LAS OFICINAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS	
1. Características generales de las OPD	81
2. Enfoques	94
a) Misión y visión	94
b) Objetivos	103
c) Componentes estratégicos	105
d) Metodología y tipos de atención	108
e) Tipos de derechos	110
f) Representaciones sobre la población atendida	112

CAPÍTULO III	121
EVALUACIÓN DE ENFOQUES Y ESTADO DE LAS PRÁCTICAS	
1. Evaluación de enfoques	127
a) Componentes estratégicos	127
b) Derechos	131
2. Evaluación de las prácticas	135
a) Cumplimiento de metas	136
b) Sistema de información	143
3. Calidad de las prácticas	145
a) Calidad del diagnóstico	148
b) Innovación temática y metodológica	151
c) Diversidad temática	154
d) Participación de niños, niñas y adolescentes	156
e) Incorporación de la variable género	158
f) Inclusión de la variable étnica	161
g) Integralidad	163
h) Condiciones de replicabilidad	165
i) Condiciones de sustentabilidad	167
j) Grado de focalización	169
k) Evaluación de impacto	172
4. Índice de prácticas	180
CAPÍTULO IV	187
ANÁLISIS DE REDES SOCIALES	
1. Trabajo compartido	190
2. Actividades conjuntas	193
3. Intercambio de información	195
4. Espacios de trabajo	198
5. Participación en otros espacios	202
6. Trabajo en red	206
CAPÍTULO V	213
ESTADO DEL ARTE Y PROMOCIÓN DE DERECHOS	

CAPÍTULO VI	229
VISIONES Y VÍNCULOS EN EL ESPACIO LOCAL	
1. Los discursos y las prácticas vistas por sus actores	233
a) El contexto y la idea central	233
b) Derechos de los niños, niñas y adolescentes	238
c) Mapas de relacionamiento social	243
d) Política comunal de infancia	247
e) El modelo de trabajo	253
f) Relacionamiento con la escuela	262
g) Perspectivas futuras: dilemas y tensiones	265
2. El relacionamiento social en el espacio local: las redes	270
CAPÍTULO VII	283
CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS	
1. El contexto: ¿en proceso de transición?	285
2. Sobre el estado y situación de las OPD	294
a) Sus características más relevantes	294
b) Orientaciones para el trabajo en derechos	299
c) El sujeto de intervención:	303
contradicciones y orientaciones	
d) El territorio: las tensiones de la política pública	305
en el espacio local	
3. Hacia un modelo de gestión	309
de un sistema local de protección de derechos	
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	320
ANEXO	325
Cuestionario «Mapa de relacionamiento y buenas prácticas	
en la atención y protección de los derechos de la infancia»	

AGRADECIMIENTOS

QUISIÉRAMOS DEDICAR UNAS palabras especiales a los encargados y encargadas, profesionales, educadores y técnicos de las Oficinas de Promoción de Derechos (OPD) del país, por su enorme disposición e interés en colaborar en el desarrollo de este estudio y acercarnos al cúmulo de información y experiencias que han producido durante el desarrollo de su trabajo. Sin esa información valiosa, el trabajo no habría tenido el resultado esperado y conocido en profundidad cada una de las experiencias y el conjunto de ellas.

Agradecer a los equipos profesionales de OPD de las comunas de Iquique, Illapel, Llay Llay/Catemu, Parral (asociativa con Retiro, Longaví y Parral), Coronel, Valle del Itata (asociativa con las comunas de Coelemu, Trehuaco, Cobquecura, Quirihue, Ninhue, San Nicolás, Ranquil, Quillón y Portezuelo), Precordillera Vilcún (asociativa con las comunas de Vilcún, Cunco y Melipeuco), Pucón y La Pintana; quienes nos hablaron, mostraron y manifestaron sus más profundas inquietudes, problemas, preocupaciones e intereses para perspectivar un trabajo que emerge desde el territorio, desde la comuna y el gobierno local. En esta misma línea, agradecemos la gentileza de algunos alcaldes, secretarios municipales, administradores municipales y jefes de DIDECO que amablemente acogieron el desafío de dialogar en torno a las inquietudes centrales del estudio.

A muchas organizaciones locales del ámbito de lo público y de la sociedad civil, que participaron en un diálogo abierto en torno a las dificultades y potencias que tiene el trabajo en red en torno a la infancia y la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes de las comunas de nuestro país.

A catorce representantes de las OPD de las comunas de Copiapó (Eric Órdenes, director), Coquimbo (Benhur Alfaro, asistente social área de gestión intersectorial), Valparaíso (Carmen Gloria García, asistente social área de gestión comunitaria), San Antonio (Marcelo Degueldre, director), Villa Alemana (Jani Abarzúa, psicóloga), Pedro Aguirre Cerda (Paulina Sánchez, encargada de gestión intersectorial), Puente Alto (Tamara Bascur, asistente social comunitaria), Lo Prado (Wally Gajardo, educador comunitario), Maipú (Victoria Cáceres, coordinadora área gestión intersectorial y Carlos Orrego, psicólogo), Chépica (Pablo Ponce, psicólogo intervención socioeducativa), Rengo (Claudia Fera, educadora comunitaria), Rancagua (Paulina Olivares, coordinadora), Concepción (Marjoreyn Barrientos, directora), Pichikeche Aylén (Luz Viviana Alecoy, asistente social en articulación de territorios), y a Pedro Díaz del Ministerio de Justicia; que otorgando un valioso tiempo de su trabajo asistieron en Santiago a un taller final de discusión y problematización de la información recopilada, y que manifestaron nuevas preguntas y reflexiones que contribuyeron enormemente a cerrar el trabajo que se presenta en estas páginas.

A las profesionales Erica Ponce y Teresa Paz Contreras, encargadas de la Línea OPD del Área de Gestión Programática, Departamento de Protección de Derechos, Servicio Nacional de Menores, que apoyaron y colaboraron en distintos momentos a la edición final de este texto.

La producción de este nuevo conocimiento es posible gracias a todos ustedes y esperamos que retribuya en parte lo recibido.

PRESENTACIÓN

EL SERVICIO NACIONAL de Menores (SENAME) en su Marco de Acción 2006-2010 manifiesta la necesidad de contar con una instancia especializada en la articulación de la protección hacia la infancia y adolescencia en el nivel local, que permita avanzar hacia sistemas locales de protección de derechos en los territorios. Este rol articulador lo cumplen en la actualidad las Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia (OPD).

Las OPD son «instancias ambulatorias de carácter local destinadas a realizar acciones encaminadas a brindar protección integral a los derechos de niños, niñas y adolescentes, y a contribuir a la generación de las condiciones que favorezcan una cultura de reconocimiento de los derechos de la infancia».¹ Para desarrollar este modelo, el SENAME se asocia, mediante un convenio que dura tres años, con municipios, corporaciones municipales, fundaciones o corporaciones privadas.

Estas oficinas operan en un espacio intermedio entre la protección general (o universal) y la protección especial, para desarrollar acciones de detección temprana, de recepción y derivación, de diagnóstico del territorio, de la infancia y de las familias. Asimismo, tiene un rol particularmente relevante en hacer de núcleo en la integración de la oferta existente a nivel sectorial y municipal, para ponerla al servicio de los procesos de intervención en vulneraciones de derechos de diversa complejidad (Sename, 2006).

1 Definición señalada en la Ley 20.032 que establece un Sistema de Atención a la Infancia y Adolescencia, a través de la Red de Colaboradores de acreditados del Servicio Nacional de Menores.

Como Servicio, consideramos que un aspecto importante que debe ser asumido por esta instancia es la promoción de derechos y la sensibilización hacia las comunidades y los ciudadanos y ciudadanas, apoyándose en la red de instituciones y proyectos que funcionan a nivel territorial. Este aspecto, operado desde la OPD, puede traducirse en una política comunal y en un plan de acción, ya que se relaciona con el fortalecimiento de condiciones democráticas de ciudadanía en la sociedad. Esto es esencial en la instalación real y efectiva de una nueva relación y una nueva cultura, centrada en el enfoque de derechos. Desde esta perspectiva, es deseable que las OPD logren un liderazgo efectivo en el tratamiento de temas particularmente sensibles para las comunidades y la infancia.

Las OPD comenzaron a funcionar en 6 comunas como experiencia piloto el año 2001. A partir de ese momento, se fueron creando otras en forma paulatina: 17 en 2002, 9 en 2003, 10 en 2004 y 10 más en 2005. Según lo establecido por la Ley de Subvenciones, el año 2006 se realizó un proceso de licitación de la Línea Oficinas de Protección de Derechos, a través del cual se implementaron 102 de estas oficinas, cubriendo 171 comunas. En 2007 se llamó a licitación a tres OPD de las comunas de Ñuñoa, Pucón y Coyhaique, llegando así a un total de 105, las que en la actualidad prestan servicios a 174 comunas en todo el país.

Desde el año 2001 a la fecha, el SENAME ha intencionado diversos estudios, capacitaciones y evaluaciones relacionados con las OPD, lo que ha permitido ir revisando su diseño y optimizando su quehacer.

El presente informe del estudio «Modelo de gestión para el desarrollo de un sistema local de protección de derechos de la infancia y adolescencia», fue encargado a la Corporación de Educación y Desarrollo Social CIDPA, a la cual agradecemos su dedicación y sus resultados.

Este estudio surgió de una reflexión participativa y articulada desde la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), los

ministerios de Planificación y Cooperación y del Trabajo y Previsión Social, de la Asociación Chilena de Municipalidades y del Servicio Nacional de Menores, acerca del significado de contar con un modelo de gestión territorial que permita coordinar los esfuerzos en favor de la protección de los derechos infanto-adolescentes a nivel local.

Además, se consideró el mandato presidencial para el período 2006-2010 respecto a «generar redes a nivel local que puedan coordinar oportunamente la información que proviene de la policía, del SENAME y el Municipio. El objetivo es identificar y solucionar tempranamente los casos de niños y niñas en situación de abandono o desprotección» (Dipres, 2006).

También se tomó en cuenta el diagnóstico elaborado por el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, que indica que se requiere contar interrelaciones efectivas entre salud, educación, vivienda, trabajo y los programas compensatorios de necesidades especiales»,² para potenciar los efectos de la política en los distintos territorios.

Cada capítulo de este estudio y sus conclusiones han constatado algunas hipótesis y han revelado otras evidencias que como Servicio y como Gobierno debemos recoger y, más importante aún, proyectar en los desafíos para los próximos años.

Esperamos que este documento sea un aporte para continuar perfeccionando las acciones en materia de infancia y adolescencia en el espacio local.

EUGENIO SAN MARTÍN TRUFFY
DIRECTOR SERVICIO NACIONAL DE MENORES

2 Consejo Asesor Presidencial para la reforma de las Políticas de Infancia, «El futuro de los niños es siempre hoy», Santiago, 2006, p. 15.

PRÓLOGO

*Los hombres no son iguales por naturaleza,
necesitan de una institución política para llegar a serlo: la Ley.
Sólo el acto político puede generar igualdad.*

HANNAH ARENDT

LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL de los Derechos del Niño, es sin duda la manifestación más explícita y visible de un proceso que los incorpora al goce de la calidad de sujetos de derechos y al establecimiento de una serie de obligaciones para el Estado chileno, las familias y la sociedad en general. Pero para tener éxito en esta materia, no basta que un cuerpo jurídico internacional lo señale: como observaremos en el desarrollo del texto, desde distintas ópticas y con distintos énfasis en la voz de los actores participantes de esta investigación, cinco parecen ser los campos necesarios de abordar con rigurosidad para avanzar más rápida y sostenidamente en la inclusión de nuestros niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derechos en nuestra sociedad y en la diversidad de la institucionalidad que los acoge.

El primero nos ubica en el campo del conocimiento. Se requiere que todos los ciudadanos chilenos conozcan cuáles son los derechos que el ordenamiento jurídico establece a favor de los niños, niñas y adolescentes. Este no es sólo un desafío individual, ni tampoco sólo informativo, es un conocimiento en el cual la academia de las ciencias sociales, políticas, culturales y jurídicas puede y debe contribuir con su experticia. Los ciudadanos no pueden tener una visión comprensiva y experimentar una práctica si no conocen de la naturaleza, las cualidades y los efectos de ellos en el mejoramiento de su propia vida.

Es por ello que se ha hecho un esfuerzo por aclarar conceptual y teóricamente lo que se debe entender por derecho y por enfoque de derecho en la perspectiva de los niños, niñas y adolescentes.

El segundo nos ubica en el ámbito de las políticas públicas y de las políticas sociales. Porque no tendremos éxito si no derribamos con fuerza los viejos paradigmas con los cuales hemos venido trabajando la infancia y la adolescencia en nuestro país en el ámbito de las políticas públicas y sociales, es decir, prácticas, iniciativas y proyectos que se sostienen en el *eje de los déficit* de la población infantil y adolescente —o también llamado *eje de las necesidades*— y no sobre el *eje de sus derechos*. Situación que impide sustantivamente trabajar con un enfoque de derecho, retarda el reconocimiento del sujeto e impide que la categoría de infancia se universalice. Pero tampoco tendremos éxito en este plano si no consideramos que la categoría de política pública es clave para el análisis de las relaciones entre las organizaciones estatales y las organizaciones de la sociedad civil en sus necesarios procesos de articulación a nivel nacional y a escala intermedia y local. La sola existencia de intercambios entre la acción gubernamental y la sociedad civil, y de procesos de acción colectiva y organizada entre estos sectores, e incluso entre organismos de la esfera estatal, no derivará necesariamente en el desarrollo y cualidad de más y mejores políticas públicas para la niñez y la adolescencia.

El tercero nos ubica en el ámbito de la justicia. Tampoco tendremos éxito si nuestros sistemas jurídicos no son ágiles y no aplican en sus prácticas profesionales y cotidianas los derechos humanos de estos nuevos sujetos sociales. El derecho y la justicia —a la larga— deberán ser vistos como un binomio inseparable. El derecho, deberá adaptarse a los constantes cambios que se producen en nuestra sociedad e irá siempre o casi siempre detrás de los grandes cambios. Y, la justicia se verá plasmada en el derecho, cuando el Estado gane en eficiencia legislativa y se adecúe rápidamente a las necesidades sociales de

los individuos y grupos sociales. Así avanzaremos y desarrollaremos un Estado que promueve el derecho de sus ciudadanos, los protege y obra en justicia.

El cuarto nos ubica en el ámbito de la institucionalidad. No tendremos éxito en la tarea de incorporar a nuestros niños, niñas y adolescentes al goce de su calidad de sujeto, si los responsables e instituciones que intervienen en las vidas de esos niños, no reconocen esos derechos como límite y orientación fundamental de su labor. Instituciones vinculadas con las áreas y sectores de educación, justicia, salud, trabajo, familia, deberán cambiar, modernizarse y actuar conforme a las perspectivas que anuncian las ideas fundamentales de derecho y de justicia y operacionalizarlas en sus planes y programas de trabajo con un claro sentido y orientación hacia la inclusión social.

Y quinto, tampoco tendremos éxito si los gobiernos locales o municipales no integran el enfoque de derecho y la doctrina de la protección integral de la infancia al conjunto de su política local, y se transforman y asumen su calidad de garantes, es decir, de responsables del cumplimiento de la Convención Internacional de los Derechos del Niño a nivel local. Para lo cual no sólo deberá asumir los compromisos formales que ello implica, sino que fundamentalmente asumir una ética de la responsabilización que implique el cualificar permanentemente un servicio que atiende intereses culturales, sociales y políticos tan trascendentales como la promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia. A la inversa, la falta de responsabilización y de cualquier interés desatendido de los ciudadanos a este nivel, terminará por afectar el funcionamiento de la organización, de sus políticas y su condición democrática.

El estudio que se presenta, parte por explorar las concepciones actuales de cuatro enfoques sustanciales que permitirían avanzar en lo indicado. Qué estamos entendiendo por adherir a un enfoque de derecho en el trabajo con infancia y adolescencia; en qué y cómo la sociología de la infancia podría contribuir a una mejor comprensión de los niños, niñas y adolescentes

como categoría social; qué desarrollo tienen las políticas sociales y públicas y cuál puede ser el enfoque que mejor orienta el desarrollo de aquéllas con perspectiva de derechos y con un enfoque centrado en el desarrollo local.

El marco metodológico estableció una ruta de búsqueda, de datos, de información, de reconocimiento de las experiencias de trabajo de las Oficinas de Protección de Derechos (OPD). No fue un camino fácil, hubo que generar diversos acercamientos para que la información se objetivara y permitiera el desarrollo de respuestas a las preguntas planteadas por el estudio. De las 105 OPD existentes en el país, 92 colaboraron en este ejercicio con su percepción, su conocimiento y su práctica tanto en las fases cuantitativas como cualitativas del estudio.

Entre los hallazgos del estudio, aparece como fundamental el tipo de desarrollo que han adquirido las OPD; el ámbito de las interdependencias e intercambios existentes en los sistemas locales, el estado de la práctica, el estado de las redes sociales y de la articulación local en torno a la niñez y adolescencia. De ese modo es posible comprender las condiciones de las OPD que trabajan *con* la niñez y adolescencia, pero también *por* la niñez, en cuanto a las perspectivas de trabajo. Por cierto, también encontramos obstáculos, deficiencias, ausencias, tensiones y problemas que complejizan el desarrollo de estructuras programáticas como el de las OPD en los espacios locales, aspecto que a veces, no permiten apreciar en su real magnitud el enorme despliegue técnico y profesional que —dispersos en el territorio nacional— buscan otorgarles los más significativos sentidos a su quehacer social, psicosocial, cultural y político en el contexto de los derechos de las personas.

Los resultados constituyen una especie de inventario de perspectivas de trabajo, de recursos existentes, relaciones establecidas y fortalezas de esos vínculos. Ese inventario ha sido transformado en índices y tipologías que nos permitan contestar las pregunta acerca de si debemos o no tener algunos estándares o parámetros iguales para todas las OPD y si es posible

levantar un modelo de trabajo que potencie la inclusión de un enfoque de derechos en la red local de la política municipal, en las comunidades e instituciones, y por sobre todo, en los niños, niñas y adolescentes de cada comuna; que no sólo los visibilice como sujetos de derechos, sino que potencie su ejercicio y práctica en todas las dimensiones de su vida.

Las OPD como se verá, todavía se nos presentan como estructuras programáticas bastante nuevas, o dicho de otra manera, estructuras que todavía tienen poco desarrollo y poco capital acumulado para pensar exactamente en la configuración de un o unos tipos de modelos de gestión o de trabajo, entendiendo por éstos *representaciones de la realidad que se ubican en los planos conceptuales, metodológicos y operacionales que puedan ser usadas y replicadas por el conjunto de las OPD*, independiente del nivel de desarrollo de las estructuras municipales que las acogen en la materia que se discute en este estudio. Esto es sin duda una de las complejidades mayores que ha debido enfrentar este trabajo, toda vez que su limitación ha estado justamente en la imposibilidad de auscultar a los gobiernos locales, más allá de los compromisos formales con la institucionalidad que promocio-na este tipo de estructura programática.

Por tanto, la ruta seguida indica que es prioritario entender, que para saber si podemos alcanzar mejores resultados en la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que configuran una buena parte de la ciudadanía en los espacios locales de más 170 comunas de nuestro país, se requiere de ciertas condiciones que no sólo hagan viable en sí mismo ciertos tipos de programas, sino de condiciones que plasmen la cultura ciudadana, la cultural política, la cultura organizacional, la cultural de los gobiernos locales, de un bálsamo, una esencia o una nueva propiedad. Cuál es: gobiernos e institucionalidades locales que se *definen* y *definen* a partir de las necesidades y derechos existentes y demandados por los propios ciudadanos y ciudadanas de la estructura social en la que está inserta, las prioridades de sus políticas, sus recursos y los modelos de desa-

rrollo a los cuales adhiere la comunidad local en su conjunto para alcanzar mejores condiciones de vida.

Los niños, niñas y adolescentes —mientras tanto— seguirán viviendo su vida como vida de niños, niñas y adolescentes; y lo que le falte para alcanzar su buena vida, dependerá de ellos mismos, cuando otros asuman plenamente una ética de la responsabilización.

LOS AUTORES
VALPARAÍSO (CHILE), MARZO 2008

CAPÍTULO I

**PERSPECTIVA DE DERECHO:
DESARROLLO LOCAL, SUJETO Y POLÍTICA**

PERSPECTIVA DE DERECHO: DESARROLLO LOCAL, SUJETO Y POLÍTICA

NUESTRA SOCIEDAD VIVE procesos de modernización que se expresan, entre otras cosas, en los significativos índices de integración social de la infancia y la juventud, en particular en el ámbito educativo. Las normativas que conforman un nuevo marco jurídico institucional, como la «Convención sobre los Derechos del Niño» —Asamblea General de las Naciones Unidas 1989—, abren una nueva etapa en la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes, entregando un marco legal que orienta los diseños institucionales, legaliza y legitima las políticas, prácticas y el abordaje de la protección de los derechos de la infancia. El desarrollo institucional que se revela en la «Política nacional a favor de la infancia y la adolescencia» (Mideplan, 2000) y los esfuerzos en la construcción y consolidación de Sistemas Locales de Protección de Derechos (SLPD) en las comunidades y espacios locales, dan cuenta del avance sustantivo en la materia. Pero al mismo tiempo, imponen un nuevo tipo de desafío de características específicas para la modernización.

En este marco se hace necesario una revisión de los alcances y sentidos que ha tenido y tendrá el enfoque de derechos, el cual tiene o debe tener una expresión concreta en las acciones que el Estado de Chile ha implementado y que se sintetizan o deberían sintetizarse en una política de infancia. De ahí, la necesidad de hacer una revisión a este proceso a escala local, espacio que cada vez más aparece como el óptimo para potenciar el

desarrollo de un enfoque de derecho a nivel de la institucionalidad local y de los actores de la sociedad civil que conforman dicha comunidad, una manera de hacer visible a los sujetos y concretizar el respeto y ejercicio efectivo de sus derechos en el espacio de lo público.

Pertinente también es, por tanto, abordar la noción de infancia como un proceso de construcción sociohistórica, es decir, como un concepto condicionado por procesos políticos, históricos y culturales, y no como una categoría permanente e inmutable.

1. UNA MIRADA QUE EMERGE: EL ENFOQUE DE DERECHOS

a) La Convención sobre los Derechos del Niño

Por primera vez en la historia de Chile la normativa institucional y jurídica sobre derechos de la personas va por delante de las prácticas sociales de la mayoría de la sociedad. Los cambios estructurales en materia de derechos casi siempre expresan una demanda y presión de sectores importantes o mayoritarios de la sociedad. En el caso de los derechos de la infancia en Chile ha sido distinto. Más bien, el avance jurídico de la comunidad internacional impuso un escenario en una materia en que las prácticas o patrones culturales de nuestra sociedad están muy retrasados. La consideración de niños, niñas y adolescentes como sujetos incompletos, sometidos en su crianza y cuidado al arbitrio del adulto, despojado de sus plenos derechos como persona: es una visión muy arraigada socialmente. Entonces, se trata que personas e instituciones se actualicen y se apropien de la nueva normativa y puedan modificar sus prácticas sociales, en el ámbito de lo privado y lo público. De modo tal, que niños y niñas sean considerados como personas de pleno derecho y ocupen en sus comunidades de pertenencia una posición distinta; y sus intereses y expectativas tengan un lugar en los temas de desarrollo de la ciudad y comuna.

En este sentido, el Estado de Chile ha ratificado un conjunto de normas internacionales en relación con los niños y niñas, entre las cuales destacan la «Convención de Derechos del Niño» de 1989 (ratificada por Chile el 26 de enero de 1990) y sus protocolos facultativos de 25 de mayo 2000: «Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados» (ratificado el 15 noviembre 2002) y el «Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía» (ratificado por Chile el 28 junio de 2000); los «Pactos internacionales de derechos civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales» (ratificados el 16 septiembre de 1969); el «Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo» (ratificado el 1 de febrero de 1999); el «Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil» (ratificado el 17 julio de 2000), entre las mas destacadas (OMCT y OPCIÓN, 2007).

Si bien estas normas internacionales implican una modificación de la legislación, generando una normativa que ha intentado dar aplicación a la perspectiva de derechos a propósito de variados temas relacionados con la infancia, siguen existiendo normas provenientes de la era previa a la Convención, con una clara inspiración tutelar, lo que impide, sobre todo, una implementación sustantiva de la perspectiva de derechos.

La legislación nacional chilena que recoge a los niños en sus textos como «menores» o como «adolescentes» constituye el denominado *derecho de menores*. Este cuerpo jurídico heterogéneo está formado por una serie de leyes, tanto generales como específicas, donde se regula su estatuto jurídico. En función del texto legal, los sujetos de tales leyes pueden ser los niños, menores o adolescentes. Para la normativa chilena, «niños» es una categoría genérica que engloba a todos aquellos menores de 18 años. Esta franja etaria queda bajo la ley de menores de 1967. Mientras que por otro lado, están los «adolescentes», que son

todos aquellos menores de 18 y mayores de 14, los cuales son objeto de un sistema penal especializado creado en 2005 por la ley de responsabilidad de los adolescentes por infracción de la ley penal (OMCT y OPCIÓN, 2007).

En Chile, la legislación específica sobre los menores está formada por cerca de 21 leyes, decretos leyes y/o reglamentos, destacándose la ley 16.618 de menores de 3 de febrero de 1967; el decreto ley 2.465 de 10 de enero de 1979, de creación del Servicio Nacional de Menores (SENAME) y fija el texto de su ley orgánica; la ley 19.585 de 1998 modificatoria del código civil y otros cuerpo legales en materia de filiación; ley 19.876 de 7 de mayo de 2003 que modifica la Constitución y establece la enseñanza media obligatoria y la escolarización gratuita de la misma hasta los 21 años; ley 19.968 de 2005 que crea los tribunales de familia de 2004; y la ley 20.084 de responsabilidad de adolescentes por infracción de la ley penal de 27 de septiembre de 2005. Por tanto, se podría decir que el modelo vigente en el país sigue en una fase de transición que requerirá todavía de ajustes y reformas que estructuren un verdadero sistema integral de protección a los derechos de los niños (OMCT y OPCIÓN, 2007).

Es claro que la CDN abre caminos nuevos en el enfoque de la infancia y la adolescencia, colocando al Estado y a la sociedad como corresponsables en el diseño y la ejecución de políticas públicas. La Convención supera las instituciones del patronato, la tutela o los consejos tutelares del Estado, sujetos éstos a la doctrina de la situación irregular y a la concepción de los niños como objetos de protección; para ubicarlos en la doctrina de la protección integral, cuya concepción los reconoce como sujetos de derecho, dotados de capacidad de vivir, tener salud, educación, convivencia familiar, identidad y dignidad (Mideplan, 2000).

b) *El enfoque de necesidades v/s el enfoque de derechos*

El derecho ha jugado un papel muy importante en la vida del ser humano, fundamentalmente regulando todas las relaciones humanas para evitar los conflictos sociales, políticos, religiosos y culturales que se presentan en cualquier sistema social. Con el paso del tiempo cada sociedad ha ido tomando conciencia que el derecho es o podría ser la mejor herramienta para salvaguardar la convivencia y la paz ciudadana en nuestros países.

Desde esta perspectiva, el derecho tiene una naturaleza de tipo normativa, es decir, especifica modelos de conducta incluidos en un ordenamiento jurídico que constituyen criterios de comportamiento a los que están sujetos los destinatarios de un sistema social. El derecho, de alguna manera le dice o le señala a sus sujetos sociales cómo deben comportarse, por tanto pertenece —en tanto contenido— al mundo del ser, a la esfera del deber ser, ya que define cómo los individuos deben ajustarse a esas conductas para que el modelo social propuesto por el derecho pueda realizarse en óptimas condiciones.

El concepto o definición más operacional de lo que se entiende por derecho emerge del vocablo *derecho* que toma su origen de la voz latina *directus*, que significa recto, directo, y refiere más claramente a la noción de dirigir. E incluso la voz latina *ius*, con la que se designó en Roma al derecho, no es sino una contracción de *iussum*, participio del verbo *jubere*, que significa mandar. Obviamente que esta definición nominal, únicamente nos sirve para tener una concepción general de lo que para los romanos significó el derecho en su época, pero debido a la amplitud de la ciencia del derecho, esta definición claramente es insuficiente o limitada respecto de su correcta aplicación en nuestros días.

Una definición real del derecho, a tiempos actuales, es muy difícil de precisar, debido a que no existe una que logre abarcar todo lo que encierra el derecho en nuestras sociedades modernas. Aún así, podríamos definir al derecho como: «la

ciencia que regula la conducta del hombre, utilizando como instrumento la norma jurídica basada en la equidad y la justicia, de manera coercible, para evitar la conducta antijurídica, y preservar el bien común dentro de la sociedad» (Cisneros, 2000). Se agrega a lo anterior su calidad de ciencia ya que cumple con el requisito de seguir un método sistematizado que tiene como finalidad la búsqueda de la verdad, además de ser racional, exacto y verificable, pero, dejando en claro que entra en el ámbito de las ciencias sociales. Este concepto, por tanto, va dirigido al hombre y a la mujer en lo individual, pero también al conjunto de ellos y ellas, porque a diferencia de las ciencias exactas, la ciencia del derecho estudia concretamente la compleja interrelación o interacción humana en nuestros sistemas sociales.

Se puede señalar que el derecho es prácticamente un aliado de la sociedad para preservar el orden que permita la sana y armónica convivencia entre los individuos y deberá estar en constante transformación para adecuarse a los cambios que se van dando en la vida social, inclusive ir ajustándose a los avances y desarrollos de la sociedad, para ir creando nuevas normas o preceptos que cubran las necesidades del mundo cambiante en que vivimos. Por lo mismo, se suele decir que el derecho va siempre detrás de los grandes cambios sociales que se producen en la sociedad. Claro ejemplo de ello ha sido y es la propia Convención de los Derechos del Niño.

Como toda ciencia, el derecho tampoco escapa a la presencia de diversas tendencias conceptuales o teóricas que la ubican en un ángulo u otro del pensamiento. De hecho se ha llegado a establecer, en términos generales, que existirían a lo menos tres tipos o tendencias sobre las cuales se consagra una perspectiva de derechos y cada una de esas tendencias del pensamiento jurídico tiene una clave a través de la cual emerge su concepción y es posible un tipo de lectura o comprensión del mismo. Estas claves son la idea de justicia, el orden jurídico positivo y la realidad o el hecho social.

Entendiendo por justicia al conjunto de reglas y normas que establecen un marco adecuado para las relaciones entre personas e instituciones, autorizando, prohibiendo y permitiendo acciones específicas en la interacción de individuos, grupos e instituciones de un sistema social. Este conjunto de reglas tiene un fundamento cultural, que se basa en la idea de que existe un consenso amplio entre los individuos, grupos y sistemas sociales acerca de lo bueno y lo malo. Ello bajo el supuesto que las personas que forman parte de un orden social tienen una idea o una concepción acerca de la justicia como valor superior y, por tanto, se considera una virtud social actuar de acuerdo a una concepción de justicia. Pero también, sin duda tiene un fundamento formal: fundamentos que se traducen en normas, reglas escritas que son aplicadas por quienes tienen las competencias para ello, actuando —supuestamente— de manera imparcial respecto de los conflictos que se sucedan entre los individuos, los grupos o las instituciones de la sociedad.

En el segundo enfoque o tendencia, está el pensamiento que el derecho es sólo aquello que proviene del Estado. Se trata, del derecho puesto, legislado, que cumple todas las formalidades establecidas en el orden estatal. Mientras que para la corriente anterior el fundamento se encuentra en la justicia, para esta tendencia lo justo es lo que se conforma el orden estatal. Así, la validez, que presupone el cumplimiento de las formalidades, de la lógica y de los procedimientos consagrados en el orden estatal, es lo que determina la justicia. Éstos son generalmente pensamientos asociados a las escuelas del positivismo jurídico: normas creadas por las personas competentes por mandato del Estado, mediante un procedimiento formalmente válido, con la intención de someter la conducta humana al orden disciplinario que establece las normas (Cisneros, 2000).

En el tercer enfoque están quienes trabajan según la realidad de los hechos, atentos al comportamiento de los hombres, las mujeres y a la dinámica social. Desde esta perspectiva, se defiende la concepción que el derecho nace, se transforma y se

extingue en razón de los comportamientos de los sujetos sociales, sea en el plano individual, de grupos o colectivos y sistemas sociales. Así, a diferencia de los dos enfoques anteriores, que se ubican en las aspiraciones de justicia o en la seguridad de las formas a través de los que formula el Estado, la concepción que trabaja en función de los hechos sociales se apoya en el carácter de efectividad del derecho. Por lo tanto, este enfoque se fundamenta en una práctica, que en cada tiempo y lugar emerge de la dinámica social. De hecho, recurriendo a Durkheim, se define a los hechos sociales como: «modos de actuar, de pensar y de sentir exteriores al individuo, y que poseen un poder de coerción en virtud del cual se imponen». Es decir, modos de actuar que están completamente reglados mediante normas que contienen prohibiciones, con sanciones establecidas para quienes no las cumplan (Batista, 2004).

En síntesis y entendiendo que no es objeto de este estudio analizar en profundidad las teorías que devienen del derecho, basta tener en cuenta en nuestro contexto, que desde la tradición jurídica existen a lo menos estas tres perspectivas o concepciones sobre las cuales emerge el concepto de derecho: una perspectiva lógico/analítico, una sintético/intuitivo y una pragmático/operativo. Perspectivas que sin duda ayudan y colaboran a entender la emergencia de un enfoque de derecho en la perspectiva de la población infantil y adolescente.

Por su parte, un enfoque de derechos a tiempos actuales y en la perspectiva del sujeto infantil y adolescente, se define frecuentemente contrastándolo con un enfoque que se basa en las necesidades de las persona, es decir, en función de sus déficit sociales. Algo similar ocurre con la idea de justicia, que se define mucho mejor desde su esfera más negativa, desde el lado de la injusticia y de quien la padece, en tanto testimonio objetivo de la persona, niños, mujer o adulto que la sufre o padece.

El enfoque basado en las necesidades concibe a las personas como objeto —material e inanimado— antes que como sujeto —con experiencia, que mantiene relación con otros y es

capaz de transformar su realidad—. Desde esta perspectiva la característica fundamental del enfoque centrado en las necesidades es que el Estado no está obligado a satisfacer dichas necesidades (Save The Children, 2002:21). En cambio, en la aplicación de un enfoque de derecho sí obliga a los Estados a hacerse responsable o cargo del cumplimiento de esos derechos. De todas maneras, en muchas ocasiones son enfoques que tienden o podrían complementarse, porque ambos tienen como fundamento el deseo de colaborar con la supervivencia de las personas y el desarrollo pleno de su potencial. Ambos buscan identificar un rango de asistencia y acción necesarias para lograr su objetivo. Sin embargo, presentan diferencias. Una de ellas es que en el enfoque de necesidades no hay obligación moral o legal de parte del Estado y/o de otras instituciones públicas para brindar protección y ayuda. Más aún, este enfoque centrado en las necesidades responde bastante bien a un esquema o a un modelo que conocimos como *tutelar, filantrópico, de la situación irregular o de la asistencialidad en el marco de la minoría*.

Este modelo —el de la irregularidad o la minoría— tenía, y todavía tiene, como orientación principal considerar a los niños y niñas objetos de protección y se funda o fundaba en el determinismo,¹ al considerar que son las condiciones o características de las personas las que habilitan a generar algún proceso de intervención, y no la conducta concreta efectuada o realizada por el sujeto. Considera que estas condiciones o características de las personas (su condición de pobreza o marginalidad) hacen más propicio su disposición a convertirse en menores delincuentes o potenciales delincuentes.

1 El determinismo sostiene que la vida está regida por circunstancias que escapan a nuestro control, de modo que nadie es responsable de lo que hace o deja de hacer. Muchos autores consideran que el medio físico determina a las sociedades humanas como colectivo y al ser humano como individuo y a su nivel de desarrollo socioeconómico y cultural, por lo que los seres humanos deben adaptarse a las condiciones impuestas por el medio.

Esta concepción entró en crisis en los años sesenta y, particularmente en la década de los años ochenta. Sus características principales se pueden abordar a partir del siguiente cuadro, donde queda establecido el marco teórico-conceptual sobre el cual se funda su quehacer y las características más operativas del modelo.

Tabla 1
El modelo tutelar o de la situación irregular

DIMENSIONES	MODELO TUTELAR O DE LA SITUACIÓN IRREGULAR ANTES DE LA CDN
Marco teórico.	Escuela Etiológica.
Supuestos que habilitan la intervención del Estado.	Menor en situación irregular: situación de riesgo o peligro moral o material o situación irregular o circunstancias especialmente difíciles.
Características de la respuesta del Estado.	Centralizada. Judicialización.
Características jurídicas.	Juez social/asistencial, no limitado.
Contenidos y características de la intervención del Estado frente a los casos de protección.	Protección que viola o restringe derechos. Separación del niño de la familia. Internación como principal intervención. Medidas coactivas por tiempo indeterminado.
Contenidos y características de la intervención del Estado frente a casos de imputación de delito al menor de edad.	Menor abandonado/delincuente. Se desconocen sus garantías. Privación de libertad como regla.

Fuente: Beloff, 2004.

Posterior a los años ochenta se inaugura una nueva etapa, que fue definida como de la Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, y cuya escuela fue conocida como de la Reacción Social (Beloff, 2004). Esta etapa reconoce

por primera vez al niño como sujeto pleno de derechos y abandona la concepción o los postulados peligrosistas o filantrópicos. En este modelo, en consecuencia, no hace falta cometer delitos para tener una familia, ir a la escuela, comer, recibir atención en salud, tener una vivienda, no ser maltratado, participar y tener tiempo libre. Ya no se trataría de niños incapaces, personas a medias o incompletas, sino que personas a las cuales se les reconoce todos los derechos de los adultos, más los derechos específicos en su particularidad de ser sujetos en crecimientos, es decir, estar en una etapa evolutiva. De este modo, se recupera la universalidad de la categoría de infancia y faculta a los poseedores de derechos a exigirlos. Esto significa que no son vistos como objetos de caridad —como es el caso del enfoque basado en necesidades—, sino como individuos que exigen el cumplimiento de sus derechos legales. Este es un punto crucial, ya que el enfoque plantea la responsabilidad pública, política, moral, legal de todos y en particular de los gobiernos de su respeto y cumplimiento o rendición de cuentas (Save The Children, 2002). La tabla siguiente, nuevamente nos orienta acerca del marco conceptual que funda esta perspectiva y también de sus condiciones operativas.

Con todo, hay que reconocer que esta oposición de modelos o cosmovisiones —necesidades/derechos y filantrópico/de la reacción social— todavía no está absolutamente incorporada a las dimensiones jurídicas, políticas y culturales de nuestra sociedad, toda vez que justamente se trata de cambiar una concepción que por muchos años permeó el quehacer, la investigación, las metodologías, las prácticas y los discursos de las personas y las instituciones que venían trabajando con la infancia.

No es menor entonces indicar que lo que se está diciendo y planteando explícitamente cuando se habla de una perspectiva de trabajo centrado en los derechos es que: el centro de esta perspectiva se ubica en las personas, en este caso niños, niñas y adolescentes. Que se incorpora una base ética en el derecho, cual es la de fortalecer la idea de universalidad de la ley en refe-

rencia a los principios de equidad e igualdad; que se está promoviendo una cultura política y social basada en el reconocimiento recíprocos de las personas o sujetos de derechos; y que se está propiciando una institucionalidad pública y privada como instrumento y generador de una ciudadanía activa en tiempos y espacios democráticos.

Tabla 2
Modelo de la protección integral de los derechos de los niños

DIMENSIONES	MODELO DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DESPUÉS DE CDN
Marco teórico.	Escuela de la Reacción Social.
Supuestos que habilitan la intervención del Estado.	Derechos amenazados o violados.
Características de la respuesta del Estado.	Descentralizada. Desjudicialización.
Características jurídicas.	Juez en actividad jurisdiccional. Juez técnico y limitado por garantías.
Contenidos y características de la intervención del Estado frente a los casos de protección.	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.
Contenidos y características de la intervención del Estado frente a casos de imputación de delito al menor de edad.	Desaparece el determinismo. Se reconocen todas las garantías. Privación de libertad como excepción y sólo para infractores graves.

Fuente: Beloff, 2004.

Existe una diferencia radical entre un enfoque centrado en las necesidades y otro en los derechos. Porque además desde una perspectiva de derechos se están respetando cinco principios básicos y guías sin los cuales no podría pensarse la inclusión de

todos los niños, niñas y adolescentes al goce sus derechos: el principio de la no discriminación —todos y todas—; el principio del género —ellos y ellas—; el principio del interés superior —todos sus derechos—; el principio de promoción de supervivencia y desarrollo —todo su potencial—; y de participación —toda su capacidad de decisión—.

Podemos señalar entonces, que no está claro en el caso de nuestro país, si la atención a la niñez está más centrado en un enfoque de necesidades, de derechos o uno de provisión mixta, en tanto transición de un enfoque a otro. La pregunta que está detrás de estas nuevas nociones es si existe o no una práctica explícita de atención a la niñez, conceptual y metodológicamente, fundado en lo que se han denominado los cuatro grupos de derechos: supervivencia, protección, desarrollo y participación. La tabla es muy ilustrativa al respecto y ayuda a entender la relevancia y profundidad de las implicancias que tiene la adhesión a un enfoque u otro.

Se hace necesario realizar un breve recorrido de cómo es posible concretizar una perspectiva de esta naturaleza a la práctica, a las buenas prácticas relacionadas con enfoques de derecho y en la perspectiva del desarrollo de los sujetos. En primer lugar, el enfoque de derecho supone tener o disponer de un buen análisis de la situación y del estado del respeto y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes (Save The Children, 2002:30). Éste es un punto de partida, pero también y a la vez, la mejor forma de asegurar que los principios que inspiran la Convención de los Derechos del Niño estén siendo resguardados por quienes tienen la condición de garantes de los mismos. En el caso chileno, no tenemos o disponemos de una buena base y mapeo investigativo acerca de esta situación social de base respecto de la infancia. Lo que tenemos son diagnósticos parciales de cierto tipo de sujetos y carencias asociadas a la satisfacción de sus necesidades básicas.

Tabla 3
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 (decididores, adultos, padres y niños).
Dispone de un enfoque específico de trabajo focalizado en ciertos tipos de población.	Dispone de un enfoque de trabajo integral.
Los gobiernos deben responsabilizarse, pero no tienen obligaciones definidas.	Los gobiernos tienen obligaciones morales y legales en todos sus niveles.
Los niños y niñas participan con el objeto de mejorar la prestación de los servicios.	Los niños y niñas son participantes activos por derecho.
No todos los niños son beneficiarios de las prestaciones de servicios. Tendencia a la focalización y exclusión de algunos niños.	Todos los niños y niñas forman parte del logro de metas globales.
Instituciones con metas propias. No existe un propósito global unificado.	Todos los niños y niñas tienen los mismos derechos a desarrollar su potencial a plenitud.
Ciertos grupos de profesionales y técnicos tienen la especialización para satisfacer las necesidades de los niños.	Todos los adultos, niños y adolescentes, pueden desempeñar un rol en el logro o aplicación de los derechos de la población infantil y adolescente.

Fuente: Save The Children, 2002.

Así y todo, otro paso relevante dice relación con justamente adherir a un enfoque de derechos que asegure la atención efectiva de las instituciones públicas y privadas a las principales áreas de derechos —sobrevivencia, protección, desarrollo y participación—. Este segundo paso es muy débil en el ámbito de lo conceptual y metodológico, presentándose como una necesidad prioritaria de cubrir. El tercero, es la operacionalización de un trabajo activo de los actores y redes centrales de quienes deben incluirse en los enfoques de derecho —sujeto, familia y Estado—. Ha quedado claro que todavía es novedoso trabajar con perspectiva de un sujeto y mucho más si a esa unidad la convertimos en una nueva como la indicada. Y cuarto, el fortalecimiento institucional a escala nacional y local de programas o proyectos de carácter transversal que hacen parte de un sistema o política integral de infancia —educación, salud, trabajo, participación— (ICBF, 2006:109-111). Lo observable en este punto es que se sigue trabajando con lógicas compartimentadas en escenarios nacionales, pero también en escenarios locales y municipales, donde podría ser más rápido, más operacionalizable y concreto la inclusión de un enfoque de esta naturaleza.

Aún teniendo en cuenta la importancia de incluir este tipo de enfoque al desarrollo de las políticas públicas y locales, todavía queda mucho por andar y construir, toda vez que lo que tenemos hoy en día, parece estar más centrado en lógicas de enfoques mixtos, de necesidades-objeto a sujetos-derechos. Por ahora, se trata de volver a poner los ejes de la discusión a través del desarrollo de una matriz comprensiva de cambio de un enfoque centrado en las necesidades a un enfoque centrado en los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Dos preguntas se mueven en este continuo: dónde estamos y hacia dónde deberíamos ir. Lo que se presenta a continuación, es una matriz que proponemos seguir y co-construir conceptual y metodológicamente entre los equipos de trabajo de las OPD del país, que permita culminar el proceso de transición de un enfoque a otro.

Tabla 4
 Matriz comprensiva de cambio de un enfoque centrado
 en las necesidades a un enfoque centrado en los derechos

CATEGORÍAS	¿DÓNDE ESTAMOS?	¿DÓNDE DEBERÍAMOS IR?
ESCENARIO DE ACTUACIÓN	Sistema nacional de infancia.	Sistemas locales o municipales de infancia.
ENFOQUES	Focalización de determinantes específicas en cierto tipo de sujeto.	Visión sistémica de la condición de la infancia a nivel intermedio o local.
	De programas nacionales y transversales.	A políticas de población infantil y adolescente.
	En enfoques centrado en el déficit o las necesidades sociales.	A enfoques centrado en los derechos y el desarrollo.
	De la centralización.	De la descentralización.
ESTRATEGIA	Que se ordenan en función de la oferta pública y privada.	Que se ordenan en función de la demanda infantil y adolescente.
	De carácter normativa.	De carácter estratégica.
CONTENIDOS Y CAMPOS DE ACTUACIÓN	Ámbito técnico/administrativo/normativos generales.	A la especificación de cuatro grupos de derechos de la infancia: sobrevivencia, protección, desarrollo y participación.
	No requiere de sujeto.	Si requiere del sujeto.
	Centrado en la norma y la información.	Centrado en competencias y habilidades.
RECURSOS E INSTRUMENTOS	Estándares universales.	Estándares específicos contextualizados.
	Énfasis en apoyos y recursos externos.	Énfasis en el desarrollo de los recursos endógenos de los sistemas locales.
	Énfasis en instrumentos de gestión.	Énfasis en instrumentos de planificación estratégica, investigación, evaluación, vigilancia y monitoreo.
	Basado en apoyos y soportes materiales.	Centrado en la cualificación del recurso humano.
	Énfasis en gastos en infancia.	Énfasis en inversión en infancia.
	Sin rendición de cuentas públicas de la responsabilización y resultados.	Con rendición de cuentas públicas de la responsabilización y resultados.

Fuente: Construcción propia.

Este camino, ya lo hemos dicho, tendría la virtud de centrarnos en las personas, en su dignidad que es el bien jurídico deseable y abrírnos y acercarnos inmediatamente a un horizonte de carácter estratégico, de acciones consecutivas que tienen una finalidad o fin superior; de duración ilimitada, pues va más allá de las circunstancias y coyunturas; el enfoque de derechos nos convoca a concebir al niño, a la niña o adolescente como tal, como el referente insoslayable, aquel o aquella que no podemos eludir y esto es lo que la Convención sobre los Derechos del Niño consagra en el principio del *interés superior del niño* (Cusianovich, 2007). Lo que significa plena satisfacción o satisfacción integral de todos sus derechos.

Lo sustancial de este proceso es que hace 18 años este instrumento no existía y no había forma de obligar a nadie para que hiciera algo diferente respecto de la situación de la población infantil y adolescente; hoy se puede. Y, más aún, se trata de preguntarse si tenemos o no mecanismos e incidencia política para demandar la exigibilidad de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Sin duda, algo cambió: la condición jurídica de este tipo de población. Sin embargo, es claro que el estatus legal de la población infantil y adolescente constituye una condición necesaria, pero no es suficiente para la mejora de sus condiciones concretas de vida. ¿Cómo hacer para que esta transformación normativa tenga un impacto directo en las vidas de los niños y las niñas? es la pregunta que todavía tiene una respuesta pendiente o no suficientemente desarrollada. De hecho, un aspecto problemático de la Convención es que si bien reconoce todos los derechos, que son los que históricamente tuvieron que ver con la infancia, limita ese reconocimiento a las posibilidades del desarrollo económico de cada país.

2. LA INFANCIA COMO CONSTRUCCIÓN SOCIOHISTÓRICA

Según Gaitán (2006), la infancia puede ser entendida como un fenómeno social, esto es, como un suceso de relevancia

para la vida social. La infancia se distingue del niño —ser individual definido por su naturaleza física y psíquica— y de los niños —grupo de seres de humanos que comparten unas características—, es la condición que los engloba. Como concepto se puede utilizar para definir el espacio en el que se cristaliza la colección de normas, reglas y regulaciones que rigen para los miembros de la sociedad definidos como niños, y las acciones e interacciones en la vida social del grupo o categoría que queda incluido en su ámbito. Como subconjunto resultante de estructuras culturales, sociales y económicas, la infancia se encuentra incrustada de modo permanente en la estructura de cualquier sociedad. Como componente de esa estructura está sujeta a los avatares del cambio social, pero el fenómeno de la infancia siempre existe —una infancia viene precedida de otra y será sustituida por otra— sólo los individuos que la experimentan se renuevan constantemente (Gaitán, 2006).

La definición de niño propuesta por la CDN comprende a todos los seres humanos menores de 18 años, excepto en los casos en que la legislación nacional pertinente haya adelantado la mayoría de edad. Sin embargo, la Convención destaca que la proclamación de una mayoría de edad anterior a los 18 años debe estar en conformidad con el espíritu de la Convención y sus principios fundamentales y no debe usarse para menoscabar los derechos del niño.

En la legislación internacional no existen definiciones de otros términos usados para referirse a las personas más jóvenes, como *adolescentes* o *jóvenes*. Algunas organizaciones han adoptado definiciones de trabajo para facilitar su labor programática. La Organización Mundial de la Salud, por ejemplo, ha adoptado las siguientes definiciones: *adolescente* se refiere a cualquier persona de entre 10 y 19 años de edad; *persona joven* se refiere a cualquier persona de entre 10 y 24 años de edad; y *joven*, a personas de entre 15 y 24 años. En el lenguaje cotidiano, la palabra *niño* se refiere normalmente a los más pequeños, especialmente a aquellos que no han cumplido los diez años. Sin embargo, es

importante tener en cuenta que la CDN se refiere con este término a todos los niños, incluidos aquellos susceptibles de ser descritos con otros términos, por ejemplo, *adolescentes o jóvenes*. Las disposiciones generales del CDN son aplicables a todas las personas menores de 18 años, pero puede darse el caso que ciertos artículos tengan mayor relevancia en el caso de los niños pequeños —por ejemplo, la supervivencia básica—, mientras que otros resultan más significativos para niños mayores —por ejemplo, la protección frente a la explotación sexual—.

Por ello se dice que la infancia, a tiempos actuales, es mucho más que una categoría etaria, o el recorrido de una vida por cierto número de años definidos arbitrariamente. Más que eso, la infancia, sobre todo en función de la CDN, dice relación con el estado, situación y condición de la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes. Más claramente, hace referencia a la calidad de vida de esos años, tal como lo señala la UNICEF (UNICEF, 2000).

Por lo mismo, definir la infancia sólo como un fenómeno natural, directamente derivado del desarrollo o crecimiento físico, es una definición estática, reduccionista y simplista de verla. La calidad de vida de esos niños, niñas y adolescentes en esos años, claramente correlaciona mejor con un concepto de infancia asociado a una construcción social e histórica (diferente en cada tiempo y geografía) que hace referencia a un estatus delimitado, incorporado dentro de una estructura social y manifestado en ciertas formas de conducta, todas ellas relacionadas con un conjunto concreto de elementos culturales (Jenks, 1982; en Alfageme, Cantos y Martínez, 2003).

Esta construcción histórica del ser niño, niña y adolescente, se ha caracterizado por una constante marginalidad. El recorrido histórico se inicia con una infancia que no tenía lugar y que Domic Ruiz denomina el «oscurantismo de la infancia». Con el judaísmo y el cristianismo la condición de niño empieza a ser valorada por los mensajes en la Biblia, pero no significó la superación del oscurantismo para los niños y niñas. A partir del

siglo XII se evidenció un interés por los más pequeños y su desarrollo (Alfageme, Cantos y Martínez, 2003).

Ariès establece que antes del siglo XVII, pasado el estricto período de dependencia materna, los individuos pequeños se integran totalmente al mundo de los adultos, vistiendo igual y realizando las mismas actividades (Espinoza y Saavedra, 2006).

Sería a comienzos del siglo XVII cuando se empieza a reconocer a los niños y niñas como seres humanos con problemas de desarrollo distintos al de los adultos. A partir de este siglo, se va desarrollando un sentimiento nuevo respecto de la infancia. El niño y niña comienza a ser el centro de atenciones dentro de la familia. La institución familiar gradualmente va organizándose alrededor del niño y niña, a darle una importancia desconocida hasta entonces: su pérdida es con gran dolor, ya no nacen tan seguido e importa atenderlos mejor, por lo tanto es importante limitar su número (Espinoza y Saavedra, 2006). Los padres comienzan a interesarse por el futuro de sus hijos y disminuye el infanticidio, sin dejar aún la idea del niño sumiso y subordinado.

Es dentro del espíritu burgués europeo en el que el infante, desde una perspectiva general, pasa a ser tema de preocupación social y política, tanto a nivel de las prácticas concretas como a nivel ideológico. De esta forma, la vida del niño empieza a ser pensada desde la familia. En ella el niño establece sus lazos afectivos fundamentales, es el «lugar natural» del infante. Cuatro aspectos distinguen a la familia: la sujeción (de los niños a uno de sus integrantes), la convivencia (todos viven bajo un mismo espacio y con una misma dirección, orientación y recursos propuesta por el jefe de familia), el parentesco (personas unidas por un vínculo de consanguinidad) y la filiación (personas unidas por el matrimonio o la filiación). Es en este tipo de espacio donde los niños se encontrarán protegidos y serán educados en las prácticas elementales del modo de vida propio de la burguesía.

Por otro lado, la escuela se constituye en el ámbito o el otro tipo de espacio desde donde se satisfacen las exigencias del

sistema, las cuales apuntan a que los niños posean mayores conocimientos y destrezas que sus padres y los adultos de su comunidad, de tal modo que la sociedad cuente, en su futuro, con individuos capaces de posibilitar y sostener la generación y el crecimiento de plusvalía y, como tal, de la reproducción de este modo de vida (Alfageme, Cantos y Martínez, 2003). Foucault nos habla de cómo la escuela como institución disciplinar, no tiene el objetivo de sólo transmitir conocimiento, sino más que nada que de formar personas, de producir cierto tipo de subjetividades (Espinoza y Saavedra, 2006).

En este punto la relación entre padres e hijos es modificada, lo que trae nuevas reglas, la familia se concentra en cuidar la salud de los hijos. Las nuevas leyes morales se concentran en la higiene, en el amamantamiento directo por las madres, en la vestimenta cuidada y pulcra y en toda una serie de cuidados que estrechan los vínculos y reorganizan la institución familiar. Sin embargo, fuera del ámbito familiar se produce una situación diferente, con el surgimiento de la psiquiatría, la infancia se constituirá en la figura de lo patológico, de lo anormal: la infancia es el filtro para analizar los comportamientos y basta con encontrar cualquier vestigio de infantilidad para que una conducta sea psiquiatrizable (Espinoza y Saavedra, 2006).

Foucault (2003) plantea que la invención de la infancia en la modernidad lleva también a la invención de la pedagogía moderna. Aunque mucho antes de la modernidad existieron los niños y niñas, ideas sobre la infancia, prácticas y saberes pedagógicos contruidos a su alrededor, es en esta época en la que surge la pedagogía como ciencia, como moral y como política del conocimiento, como una serie de discursos interesados en conocer y estudiar a los niños y niñas, su cuerpo, sus deseos, su pensamiento, sus juegos, sus capacidades y toda una serie de dispositivos tendientes a «producir un tipo específico de niño y niña, una forma particular de subjetividad». (Espinoza y Saavedra, 2006). Por ello, es posible a tiempos actuales distinguir distintos modelos y tipos de escuelas, las que desde sus pers-

pectivas más seleccionadoras, compensatorias, comprensivas, inclusivas o modernas deberán —por mandato del Estado— cumplir el rol de garante de la función y acción educativa proporcionada a los niños de una determinada sociedad; pero también a través de las cuales se operativiza los modelos y tipos de niños, niñas y adolescentes que en cada tiempo cada sistema social debate y define.

Ha habido en la evolución histórica de la infancia una cierta tendencia a reconocerla más desde una perspectiva individual y por ello también ha sido más fácil y evidente reconocer el aporte científico de ciertas disciplinas que desde determinados ángulos las han estudiado, reconocido y comprendido, pero ciertamente a partir de especificidades que comprenden el ser infante individualmente. Ésa es la crítica principal que se le ha hecho recurrentemente a la pediatría, la psicología y la educación.

Sin embargo, este tipo de perspectiva no alcanza o no ha alcanzado para dar cuenta de la infancia también desde la otra esfera constitutiva de ella: la esfera de lo social, lo relacional, lo interaccional... más como fenómeno social. Entendiendo por ello «la actitud consciente del hombre ante los fenómenos de la vida social y su propia condición social, iniciándose espontánea y conscientemente contra los factores que lo limiten, lo opriman y lo exploten, de manera tal que lo impulse de manera inevitable a un cambio social» (Porro, 2007:1-18). He aquí la entrada más interesante que conocemos desde la perspectiva de la sociología y que James Qvortrup delineó en una larga investigación (1987-1991) y que se denominó «La infancia como fenómeno social». Su tesis central fue desarrollada bajo dos preguntas: ¿cuál es la posición de la infancia en la estructura social de la sociedad? Y ¿cómo se cuida la infancia en relación con el conjunto de fuerzas que no pueden dejar de influenciar en la vida de los niños? (Qvortrup; citado en Porro, 2007:2).

Las respuestas a estas preguntas, Qvortrup las desarrolla a través de *Nueve tesis acerca de la infancia como fenómeno social* las que dan por resultado la comprensión de infancia como un

fenómeno histórico, y por ende social. Estas nueve tesis están relacionadas con: i) La infancia es una forma particular y distinta de la estructura social de cualquier sociedad, dado principalmente por sus procesos de escolarización obligatoria,² y por la posición legal que se le ha otorgado desde el mundo adulto. ii) La infancia es, sociológicamente hablando, no una fase transitoria, sino una categoría social permanente. iii) La idea de niño es problemática, mientras que la infancia es una categoría variable histórica y social puesto que se relaciona con otros iguales y distintos, y como tal responde a relaciones que pueden ser culturales, históricas u otras que dependen del lugar y momento que le corresponde vivir. iv) La infancia es una parte integral de la sociedad y su división del trabajo, es decir, influye decididamente en los planes y proyecciones del mundo social. v) Los niños son ellos mismos co-constructores de la infancia y la sociedad, participan activamente de los diferentes fenómenos sociales. vi) La infancia está expuesta a la acción de las mismas fuerzas que los adultos (económica o institucionalmente, por ejemplo) aunque de modo particular, no viven un mundo especialmente distinto. vii) La dependencia atribuida a los niños tiene consecuencias para su invisibilidad en las descripciones históricas y sociales. viii) La ideología de la familia constituye una barrera para los intereses y el bienestar de los niños, toda vez que existe dificultad en la sociedad por responsabilizarnos de los niños. ix) La infancia tiene la categoría de una minoría clásica que es sujeto de tendencias de marginalización y paternalización (Qvortrup; citado en Porro, 2007:1-5).

La consideración de la infancia como fenómeno social, entonces, ha llevado a la construcción de distintas visiones sobre ella. Desde la psicología social se habla de representaciones sociales, que pueden ser definidas como aquellas imágenes, visiones, percepciones, que funcionan como un mecanismo de

2 En Chile la educación obligatoria por ley está establecida por 12 años, es decir, entre 6-18 años.

interpretación colectiva sobre la realidad social y que dependen de los valores, creencias y formas de percibir e interpretar dicha realidad social. Autores como Casas (1998; citado en Porro, 2007), establece que las representaciones sociales sobre la infancia son saberes cotidianos que influyen en las interrelaciones con la infancia y pueden condicionar a los adultos y a los niños y niñas, limitando la posibilidad de experiencia o perspectivas de análisis fuera de la lógica mayoritaria. En este sentido se han construido distintas representaciones sociales sobre la infancia. Es importante clarificar que las formas de representar a la infancia no corresponden exclusivamente a períodos de tiempo precisos, ni se han dado como forma exclusiva y dominante. De hecho trascienden cronologías, geografías y coexisten con otras formas de ver la niñez incluso antagónicas.

Dentro de las visiones que existen sobre la infancia tenemos: i) Los hijos e hijas son propiedad, posesión de los padres y madres. ii) El niño y la niña como potencia, como «grandeza potencial» o como «futuro», como los futuros ciudadanos en los que se convertirán. iii) El niño y la niña como víctima o victimario, la infancia definida como seres indómitos, conflictivos o victimizados, e incluso, como seres «peligrosos». iv) La infancia como algo privado. v) La infancia como incapaz o necesitada de ayuda para actuar como agentes sociales (Alfageme, Cantos y Martínez, 2003).

Estas representaciones han condicionado fuertemente la actual noción de infancia, provocando una importante estigmatización, victimización, peligrosidad y representación social negativa de la infancia.

Por otra parte, Tonucci nos plantea dos visiones que coexisten sobre la infancia. La primera, representa al niño como condenado a su futuro, porque vale por lo que va a ser: es el futuro ciudadano, es el niño que sigue un modelo que somos nosotros; nosotros somos los adultos que él tiene que llegar a ser. Con base en esa visión, el autor plantea que «es interesante notar cómo todo esto responde a un proyecto educativo con-

servador, en el cual el modelo del mañana es el ayer o el hoy, en el cual somos nosotros el modelo de nuestros hijos y son los maestros el modelo cultural que les proponemos. Considerado como un futuro ciudadano, el niño no es titular de derechos; mañana los tendrá» (Tonucci, 2004). Una segunda visión describiría al niño como persona rica, competente, como el niño de hoy, que así, tal y como es hoy, tiene derechos; que tendría derechos desde su nacimiento. Siendo esta la imagen que busca potenciar la CDN y todos los tratados afines (Tonucci, 2004).

Otro elemento que ha influido en las visiones que se tiene de la infancia, ha sido la globalización, o lo que algunos autores han denominado la *globalización de la infancia* (Boyden y Ennew, 2001). Esto implicaría un grado de homogeneización en las ideas que los adultos tienen sobre «cómo debería ser una adecuada infancia», qué actividades deberían realizar y cuáles no. Boyden y Ennew (2001) establecen que en la base de muchas teorías psicológicas, de políticas y programas de atención social se encuentra la idea de una «infancia ideal». De esta forma al globalizar la idea de infancia se ha establecido un «orden del día universal», una «agenda global» para la infancia en ocasiones con influencias no demasiado positivas ni adecuadas a cada contexto social. En definitiva, la noción global de la infancia establece una serie de supuestos sobre las características de los niños.

Desde el lado de la antropología, se aporta el concepto de la diversidad, en donde la infancia puede ser entendida como una categoría socialmente construida —por lo menos— por tres dimensiones de lo social: la variabilidad cultural, la desigualdad social y el género. Así, una mirada puesta en la diversidad de la infancia nos lleva necesariamente a observar y constatar que lo que llamamos infancia en un lado o en un grupo social determinado, no representa lo mismo en otro lado ni en otro grupo social. Las identidades, nos dice la antropología, no pueden ser pensadas como algo inmutable, que no se cambia ni altera, sino por el contrario como construcciones relacionales:

es porque nos diferenciamos de los «otros» que nos reconocemos como «nosotros» (Colángelo, 2003:3). Es porque no tenemos, ni disponemos, ni accedemos a los mismos recursos, es que no es lo mismo ser pobre que rico —la desigualdad social—, y es porque hay niños y niñas, es que existen experiencias de vida que son propiamente de un género u otro, otras historias, distintas historias. Sin duda, el gran problema con esta perspectiva de la diversidad, es que si bien se tiene conciencia de tales concepciones y, que incluso la CDN la releva de manera explícita, la tendencia más fuerte respecto de la infancia sigue siendo la enorme tentación de ciertas disciplinas de mantenerlas como categorías más bien homogéneas que diversas.

Una tendencia más reciente y distinta de lo que hemos venido planteando está relacionada como lo que los autores Correa y Lewkovicz (1999) han denominado «destitución de la infancia». Que puede entenderse como el agotamiento de las instituciones que producen niñez o infancia, es decir, su incapacidad de hacerlo en tiempos modernos —referido principalmente a la capacidad de la familia y la escuela—; o como el abandono de los viejos paradigmas con los cuales hemos trabajado la infancia y la emergencia de otros que todavía no logramos reconocer con la nitidez suficiente en las disciplinas que se asocian al estudio de la infancia —entre objetos y sujetos—.

Considerar la infancia como fenómeno social, construida históricamente, sobre la que existen distintas visiones, implica repensar las formas en que desde las ciencias sociales y humanas la abordamos. Implica necesariamente concebir a los niños, niñas y adolescentes como actores con capacidad de reflexión y acción, contrarias a las nociones que tienden a concebirlos y definirlos a partir de sus carencias y atribuyen papeles de receptores pasivos. De ahí, entonces, la necesidad de relevar un enfoque distinto, que pueda complementar un área del conocimiento monopolizada por la pedagogía y la psicología: la sociología de la infancia.

a) *Los niños, niñas y adolescentes en el pensamiento sociológico*

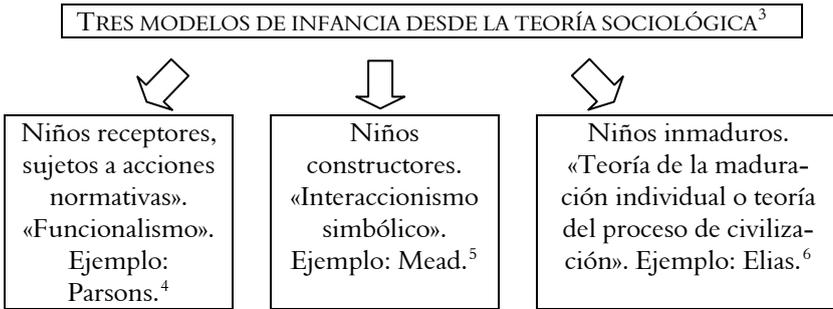
El hecho que sólo recientemente los niños se hayan convertido en sujetos de derechos específicos, ha contribuido a facilitar su visibilidad social y a trasladar al primer plano de los debates políticos los problemas que a ellos les afectan.

Las interrogantes que el fin del siglo XX nos dejó en torno a los nuevos problemas que impactan a las familias y a los niños, incluso en los países desarrollados —la caída de la natalidad, la pobreza infantil, el fracaso de los sistemas educativos, los flujos migratorios y los problemas de la integración social, la influencia de los medios de comunicación en el desarrollo infantil, el cambio en las formas familiares—, han obligado a volver la vista a la infancia, que ya no parece ser un elemento exclusivo del control familiar y la vida privada. Parece necesario que el debate se plantee en torno a las condiciones y calidad de vida de los niños y en forma de problemas sociales, no estrictamente educativos, pediátricos o psicológicos.

En este sentido emerge la sociología de la infancia, la cual puede ser vista como la convergencia de diversas corrientes no necesariamente enfrentadas, sino más bien con elementos comunes y complementarios que tendrían al menos algunas implicaciones relevantes: un intento por mirar de forma más respetuosa a la infancia desde la perspectiva adulta y, en este caso, desde la sociología; y la consideración de la infancia como una estructura social en sí misma en la que algunas herramientas básicas de análisis son las perspectivas generacionales y de género, pero sobre todo el intento por conocer la perspectiva propia de niños y niñas, desde su construcción social, económica, histórica, política y cultural.

Se trata de ubicar a la infancia como un actor social a pesar del rol pasivo que en algunos momentos históricos se le ha pretendido asignar.

Diagrama 1



3 Tomado y ajustado a partir del trabajo de Rodríguez (2004).

4 Dicha teoría social sostiene que las sociedades tienden hacia la autorregulación, así como a la interconexión de sus diversos elementos (valores, metas, funciones). La autosuficiencia de una sociedad está determinada por necesidades básicas, entre las que se incluían la preservación del orden social, el abastecimiento de bienes y servicios, la educación como socialización y la protección de la infancia. Parsons está interesado en elaborar una teoría integradora del sistema social que dé cuenta de cómo la sociedad socializa a los individuos reproduciendo el consenso normativo básico que sustenta el orden social, por ello enfatiza el aspecto de continuidad que implica el proceso de socialización entre generaciones y por ello la infancia se presenta exclusivamente como una receptora pasiva de dicho consenso normativo; finalmente, la sociedad «consume» a la infancia en el proceso inexorable de reproducción del orden social.

5 Quien desarrolla una visión pragmática de la filosofía basada en la sociabilidad y la temporalidad como instancias de la evolución del ser social. El «yo», como reflejo del «otros», está sujeto al comportamiento de los demás, a una construcción social, a un «mi» social. El «yo» aparece como una realidad social, sujeto a la negociación con el entorno, a la interacción simbólica a través de la comunicación.

6 Refiere a un cambio en las estructuras sociales vinculado al de las estructuras de la personalidad. En la medida que la sociedad se va haciendo más compleja en sus funciones y roles, los individuos aprenden a contener sus impulsos por medio de normas sociales que asimilan como propias y se vuelven más eficaces. Refiere específicamente a la concepción de civilización como aquel proceso que está en constante transformación y ajuste.

Es necesario poner en duda algunos supuestos y paradigmas que sobre ésta han prevalecido en momentos concretos de la historia y, en segundo lugar, ubicar tales paradigmas dentro de sus contradicciones sociales e históricamente construidas.

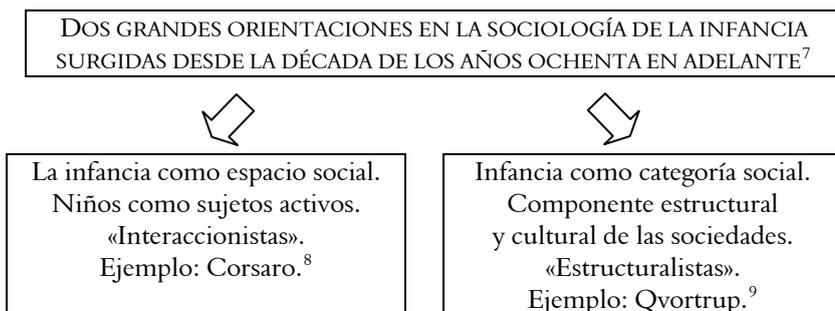
En general, estos paradigmas pueden ubicarse en dos grandes categorías. La primera dice relación con entender al infante o al niño como *aquel que todavía no es* y como *propiedad privada*. A este grupo pertenecen aquellos paradigmas que, incluso reconociendo los derechos del niño, perpetúan su sometimiento al adulto y mediatizan su participación. Gráficamente este paradigma se presenta en el diagrama 1.

La segunda categoría entiende a la infancia como lo que ya son, como fenómeno social y categoría social y como parte del espacio público. A este grupo pertenecen los paradigmas en donde la participación es vista como derecho social y político, pero sobre todo el paradigma que enfatiza la importancia de la participación protagónica de la infancia. Gráficamente se representa en el diagrama 2.

Lo que se llama «sociología de la infancia», entonces, es un campo de trabajo muy reciente. ¿Cuán nueva es la sociología de la infancia? Aunque existen excepciones, difícilmente podríamos hablar de un campo de estudio teórica independiente dentro de la sociología hasta los años ochenta, y en este caso sólo como actividad emergente, pero no consolidada en el marco sociológico.

El camino de la institucionalización de la sociología de la infancia arranca en tiempos recientes, apenas poco más de veinte años de vida. Sin embargo, el problema de la teoría sociológica clásica no ha estado tanto en el olvido de la infancia, sino en su instrumentalización, en la medida que se ha ignorado la pertinencia del análisis de la infancia en clave sociológica por el interés propio que ésta despierta, subvalorando éste a la necesidad de ilustrar otros conceptos y teorías, tales como los aspectos del desarrollo infantil que están involucrados en la socialización.

Diagrama 2



Ha habido, de hecho, importantes trabajos en torno a los niños en la sociología más clásica: la temática del desarrollo infantil en las consideraciones del Durkheim que enseña pedagogía y que construye una visión moral de la educación sobre la base

7 Tomado y ajustado a partir del trabajo de Rodríguez (2004).

8 Corsaro ve que la infancia es el espacio social de la vida de los niños y la trata como culturas infantiles. Cultura que ha de ser analizada porque constituye legítimo y necesario objeto de estudio de la sociología en tanto trabaja el conocimiento de aspectos fundamentales de la vida social: los condicionantes de la socialización, la comprensión de ella y del papel que en él juegan los propios niños junto con los adultos; la manera en que la estructura social condiciona las oportunidades vitales de los individuos; la relativa permeabilidad de normas y valores entre generaciones; el significado de la infancia en el marco general del ciclo de vida familiar; la relación entre la estratificación social y las prácticas educativas; el estudio de las actitudes culturales hacia la infancia y la educación y la relación de éstas con fenómenos como el maltrato infantil; y a buen seguro muchos otros que escapan a la prontitud con que todos los anteriores se muestran a la mirada del sociólogo, si bien pueden ser igualmente relevantes. Ve a las sociedad infantiles como activas y transformadoras del medio en que se insertan y, al mismo tiempo, sociedades infantiles preocupadas de apropiarse de las prácticas culturales valoradas en su medio.

9 Plantea que la infancia se construye a través de un conjunto de fuerzas sociales, intereses económicos, determinantes tecnológicos, fenómenos culturales, incluyendo, entre otros parámetros, el discurso que sobre la infancia se levanta en cada tiempo y contexto histórico.

de una concepción ambientalista/comunitaria del desarrollo infantil; aspectos que recogerá Parsons en lo que quizás ha sido la aportación más discutida al estudio de la infancia. Otras han girado en sentido opuesto al rígido determinismo cultural parsoniano, como es el caso de la obra de Mead y Cooley; y por último, otras visiones son hoy poco conocidas como es el caso de la *teoría de las generaciones* de Mannheim (1944, 1982; cf. Ghiardo, 2004) o la aproximación freudiana que Elias (1989) realiza en su *proceso de la civilización*. Ninguna de ellas fue, sin embargo, completa, en la medida que los niños fueron siempre seres sin rostro, niños presociales.

Uno de los pioneros de la sociología de la infancia, por ejemplo, alude a la siguiente circunstancia (Jenks, 1982): Parsons está interesado en elaborar una teoría integradora del sistema social que dé cuenta de cómo la sociedad socializa a los individuos reproduciendo el consenso normativo básico que sustenta el orden social, por ello enfatiza el aspecto de continuidad que implica el proceso de socialización entre generaciones y así la infancia se presenta exclusivamente como una receptora pasiva de dicho consenso normativo; donde la sociedad *consume* a la infancia en el proceso inexorable de reproducción del orden social.

Así, el problema radica tanto en el escaso desarrollo teórico sobre la infancia como en la finalidad puramente instrumental con que éste se ha abordado. En la práctica esto significa que se ha investigado poco sobre los niños desde una perspectiva sociológica, que se ha escrito escasamente y que faltan aún teorías de referencia. Uno de los pocos intentos de la sociología española por acercarse al estudio sociológico de la infancia comenzaba con estas palabras: «El análisis de los procesos sociales en los que se desarrolla, y transcurre, la evolución de la vida infantil hacia la condición de adulto apenas ha sido considerado desde la sociología. No aparecen referencias bibliográficas, ni mucho menos una teoría establecida o un marco de referencia mínimo. Parecería, que el espacio previo a la vida del adulto no es

un espacio social o al menos no ha sido analizado nunca como tal» (Aguinaga y Comas, 1991:3).

Por otro lado, a la pregunta dónde están los niños en el pensamiento sociológico: «cuando se les estudia, se ha enclaustrado sus vidas y experiencias en unos pocos subcampos sociológicos —la familia, la educación, la socialización— y son pocos los estudiosos de la organización social, el trabajo, la sociología política y urbana o la estratificación que prestan alguna atención a la existencia de los niños o la cualidad de la infancia. La teoría sociológica muestra un particular adultocentrismo, lo cual la lleva a considerar a los niños sólo desde la perspectiva de la reproducción del orden social» (Neustadter, 1989:200; citado en Rodríguez, 2000). Pero hoy estamos o hemos entrado en una fase nueva marcada por el carácter distintivo de la mirada sociológica, esa mirada lleva a interrogar a la sociedad sobre las condiciones de su existencia y reproducción, obliga a plantear qué tipo de procesos y fenómenos sociales afectan a la vida cotidiana de ellos, de qué modo ser niño es bosquejar una existencia social en la misma medida que consideramos seres sociales —sin resquicio para la discusión— a los adultos.

Por eso se habla hoy de una sociología de la infancia y se hace referencia a una sociología diversa. Porque no es diferente de la sociología clásica en sus métodos ni en sus técnicas, ni renuncia a ésta en la explicación de los fenómenos sociales, pero se aleja de ella por el tipo de reduccionismo que introduce en esa mirada sociológica. Un reduccionismo que significa una renuncia a esa concepción instrumentalizada del estudio de la infancia y el contexto social en el que se desenvuelven. Al contrario, la infancia es el espacio social de la vida de los niños y niñas (Corsaro y Qvortrup), y este espacio ha de ser analizado en detalle porque constituye legítimo y necesario objeto de estudio de la sociología. De ahí que también se plantee la necesidad de entender la infancia y los niños como objeto de estudio autónomo, que sea capaz de disponer de instrumentos metodológicos que permitan acercarse a ellos y a ellas desde sus

propias visiones y culturas infantiles y que se potencie el desarrollo y creación de herramientas específicas de medición para cuantificar, monitorear, vigilar y evaluar las condiciones y calidad de vida de la infancia, definiendo cuáles son los estándares que permitiría —por ejemplo— hablar de derechos protegidos y resguardados o los mínimos sociales con los cuales es posible constatar la integración social de todos los niños y niñas.¹⁰

b) *Los niños, niñas y adolescentes:
¿ciudadanos o no del espacio público?*

La conjunción entre derechos más sujetos debería dar por resultado un ciudadano capaz de protagonizar y hacer evidente su ser social y su ser político en el espacio de lo público. Al igual como ocurre con la infancia, en la categoría de ciudadanos nos encontramos también con dos tendencias. Una primera que remite a la creencia que los niños, niñas y adolescentes NO son ciudadanos hasta que lleguen a la mayoría de edad, es decir, los 18 años en el caso de nuestro país. Esta referencia de ciudadanía dice relación directa con la condición legal de una persona; principalmente, con su nacionalidad y su derecho a elegir y ser elegido en las elecciones democráticas. Por esta razón, se argumenta que los niños no podrían ser ciudadanos antes de ejercer esas condiciones legales.

La segunda, reconoce que los niños, niñas y adolescentes son ciudadanos. *Entendiendo como ciudadanía el derecho a tener derechos* y ejercerlos independiente de su condición social, jurídica, cultural, política de religión o etnia. Agregándose que la condición de ciudadano es dada, pero también constantemente recreada y formada.

Las personas, los niños y los adolescentes necesitan aprender cómo ser ciudadanos, y eso debe darse a través de la expe-

10 Lo que implicaría, entre otras cosas, ser capaces de operacionalizar en indicadores medibles los cuatro grupos de derechos que contiene la CDN —sobrevivencia, protección, desarrollo y participación—.

riencia diaria en la familia, escuela, el barrio, la ciudad, el municipio, el país.

El concepto de ciudadanía, también es un concepto nuevo respecto de su aplicación en la infancia. Emerge en la sociedad moderna a partir de dos grandes conquistas de finales del siglo XX: el desarrollo de un nuevo y profundo debate sociológico sobre la infancia y la adopción creciente y puesta en práctica de la Convención de Derechos del Niño de Naciones Unidas.

Por tanto los principios clásicos sobre los que se apoyaban los viejos conceptos de ciudadano y ciudadanía resultan cada vez más inadecuados o son insuficientes cuando nos enfrentamos con situaciones como el incremento de la diversidad cultural en el seno de las sociedades, las alteraciones en la estructura de las desigualdades sociales o las dificultades del Estado para imponer su influencia en amplias esferas de la vida pública. La creciente importancia que en las sociedades ha adquirido todo lo relacionado con la incorporación de las nuevas generaciones a la vida social, supone avanzar en el conocimiento de cómo funciona y cómo se transforma hoy la ciudadanía en la sociedad y/o en grupos sociales específicos, en especial en la población infantil y adolescente.

Ser ciudadano no remite sólo al reconocimiento de una serie de derechos por parte del Estado. Ser ciudadano, desde una perspectiva más amplia, significaría estar presente y reclamar el protagonismo en el devenir de los procesos sociales y políticos. De esta forma, el foco del debate se desplaza hacia la adquisición de recursos, competencia y motivaciones necesarias para actuar en la esfera pública. Visión que supone dejar en un segundo plano la discusión sobre si los niños son o no son ciudadanos de verdad o sobre cuándo pueden llegar a serlo; y poner en el centro un concepto que es social, político y eminentemente práctico, de ejercicio.

Hoy aceptamos o hemos aceptado más o menos de forma consensuada los principios básicos de igualdad y justicia, que se ven reflejados en la Declaración Universal de los Derechos

Humanos y en la Convención de los Derechos del Niño. Sin embargo, no cuesta mucho advertir, con sólo revisar las estadísticas o mirar en los entornos sociales, que para un gran número de niños, niñas y adolescentes, y no sólo ellos y ellas, la igualdad de oportunidades es aún una utopía más bien lejana. Ciertamente, un problema actual es la exclusión y la exclusión especialmente de la población infantil y adolescente. Existe una importante porción de la población que vive al margen de los beneficios que otorgan el sistema social chileno, el Estado de derecho y la democracia misma. Esos niños, niñas y adolescentes son justamente los que no parecen estar comprendidos en el concepto actual de ciudadanía. Y es que sin al menos cierta igualdad y justicia no puede haber ciudadanía, porque los discriminados y los marginados no poseen los medios que les permitirían sentirse ciudadanos. De esta manera, podemos concluir que en la actualidad el concepto de ciudadanía se explica en su concepción legal, se explica en su concepción de derecho y se materializa en términos de exclusión cuando no se es ciudadano y de inclusión cuando se es ciudadano. Pues ciudadano es aquel que goza de los derechos que la ley le otorga porque posee los medios materiales y culturales que le permiten servirse de los bienes que la sociedad le ofrece.

De ahí que sea atingente recoger las definiciones de Castells, en donde explicita que la exclusión social en el contexto del fin de milenio es entendida como «el proceso por el cual a ciertos individuos y grupos se les impide sistemáticamente el acceso a posiciones que le permitirían una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y valores en un contexto dado, por tanto un proceso, no una condición. Sus fronteras cambian y, quien es excluido o incluido puede variar en el tiempo, dependiendo de la educación, las características demográficas, los prejuicios sociales, las prácticas empresariales y las políticas públicas» (Castells, 1998).

Otros autores como Room (1995; citado en Clert, 1997) señalan que la exclusión social debe ser analizada en términos

de la no realización o negación de los derechos sociales y como la de insuficiencia de recursos y falta de derechos de realización que llevan a una falta de acceso de patrones de vida *estándares*¹¹ en la sociedad, abordando por tanto aspectos distribucionales y relaciones entre individuos, el Estado y más recientemente el «mercado».

La estrecha relación entre ciudadanía y exclusión social, también ha sido relevada por Mac-Clure y Urmeneta (1997), quienes conceptualizan la exclusión social como una forma de ciudadanía incompleta, cuya génesis se situaría en la forma en que funciona la sociedad, y por tanto, el concepto de exclusión social es parte de un enfoque teórico y metodológico que busca analizar sus causas, los procesos y formas de expresión que adquiere: el por qué ocurre el divorcio entre quienes están fuera y los que están dentro del sistema social. Desde esta óptica se valida el enfoque de la exclusión social por su directa relación con los mecanismos de integración social (Mac-Clure y Urmeneta, 1997).

En una perspectiva más específica, la exclusión infantil y adolescente se puede definir como el debilitamiento o quiebre de los vínculos que los unen con la sociedad. Estos vínculos corresponden a aquellos mecanismos responsables de su integración o pertenencia al sistema social o a aquellas condiciones inherentes a la condición de ciudadanía. El vínculo infantil y adolescente/sistema social —integración social— y las consiguientes expresiones de exclusión infantiles y adolescentes se manifiestan también en tres niveles diferentes, pero relacionados entre sí: *el nivel funcional* que remite al sistema económico en general y en particular al mercado laboral; *el nivel cultural* que refiere a los vínculos con el sistema educacional y con la socialización de normas y valores que adoptan los niños y adolescentes en la sociedad; *el nivel social* que corresponde a las formas

11 La Unión Europea a través del «Observatorio de las políticas públicas contra la exclusión social», ha optado por un enfoque de evaluación semejante al expuesto por Room.

de organización social de la población infantil y adolescente en relación con la familia y comunidad (OIT, 1998).

Asumiendo que la condición de ser ciudadano es un *proceso*: cuánto hemos avanzado en dotar a este concepto de sentido práctico y real en el sistema social y en los propios niños, es la pregunta en debate. En primer lugar, hoy se reconoce que todo niño, adolescente o joven es un sujeto, que tiene capacidades y potencialidades singulares, por lo que distintas necesidades exigen respuestas diversas. Y, que son parte de la vida social, y no entes invisibilizados del mismo.

En segundo lugar, se adhiere y reconoce los derechos de los niños, pero no necesariamente la inclusión de *una perspectiva de derechos* en el accionar de las personas, la familia, la comunidad y el Estado, en concordancia con esos derechos y su puesta en práctica. Pues al mismo tiempo que se reconoce la existencia de estos derechos, también se reconoce la vulnerabilidad y violación de muchos de ellos en la escuela, la familia, la vía pública, los gobiernos locales, el Estado... Históricamente, muchas instituciones (como por ejemplo la escuela) han tendido a excluir a ciertos niños que no pueden ser asimilados a la norma, a la estandarización o la homogeneización. Esta segregación ha sido —muchas veces—exageradamente legitimada por el desarrollo de prácticas técnicas, sociales, políticas, económicas y culturales, que han tendido a clasificar a la población infantil y adolescente en categorías o tipos promedios de niños y niñas.

Hoy es necesario cuestionarse las nociones de qué es «normal», «natural», y la segregación —siempre discriminatoria— para pasar a ser abordada desde una perspectiva de derechos humanos y derechos específicos, es decir, aquellos referidos a los niños y adolescentes menores de 18 años.

Todo niño tiene el derecho a pertenecer a una comunidad y compartir con sus miembros las distintas experiencias de la vida cotidiana. Todo niño tiene el derecho de acceder a una educación de calidad junto con los otros. Todo joven tiene una contribución para hacer a la sociedad, los niños diversos no

tienen menos valor que otros. La exclusión, la segregación, la discriminación, por cualquier tipo de condición, implicaría devaluar su valor como persona, devaluar su condición de ciudadano.

También se ha avanzado en el desarrollo de políticas, programas, servicios sociales, tanto en la esfera de lo estatal como de lo público; sin embargo ese cúmulo de programas y proyectos todavía no se organizan, planifican, operacionalizan o adaptan para garantizar la no-exclusión y la aceptación de las diferencias, junto al desarrollo pleno, libre e independiente, en un contexto de reconocimiento sobre la importancia de facilitar el acceso igualitario a la solución de necesidades en la propia comunidad, en alternativas lo menos segregadas posible. Pues de lo que se trata es de minimizar al máximo las barreras que impiden el ejercicio pleno de derechos, la satisfacción de sus necesidades y la participación y reconocimiento social.

Desde este punto de vista se trata de construir un sentido de comunidad promoviendo la diversidad, pertenencia y participación de todos los individuos. Y para que ello suceda se requiere de re-elaborar una noción más dinámica de la ciudadanía, en la que destaque su carácter relacional y sitúe las prácticas sociales en el centro de la argumentación, recuperando la centralidad del componente sociopolítico cuando se hable de ciudadanos y ciudadanía.

3. LAS POLÍTICAS DE LA POBLACIÓN INFANTIL Y ADOLESCENTE

Las políticas públicas pueden entenderse como un «conjunto de decisiones y acciones destinadas a la resolución de problemas políticos. Estas decisiones y acciones envuelven actividad política, comprendida ésta como un conjunto de procedimientos formales e informales que expresan relaciones de poder y se destinan a la resolución pacífica de conflictos en cuanto a bienes públicos» (Rua, 1998). De tal modo que las políticas públi-

cas están dirigidas y enfocadas a solucionar problemas políticos, demandas de determinados sectores sociales relevantes, con visibilidad pública y capacidad de presión, quienes puedan tener la habilidad de influir o instalar sus demandas en la agenda pública, sea por la vía discursiva, de movilización o de opinión pública. Se trata entonces de un conjunto de actores, factores, voluntades y prácticas sociales y políticas, lo que posibilitaría el aumento de la capacidad de influencia en la agenda pública, en un sentido amplio y no entendida ésta sólo en una acepción restrictiva y homologable a agenda gubernamental.

La política pública en general y la política social en particular, compromete en una u otra forma, con diverso grado de iniciativa y de intensidad, la acción del gobierno, sea a escala *local* o *global*. Si bien la política no se reduce a la actividad desplegada desde los poderes públicos, la realización de los fines generales que se propone la política social no pueden ser alcanzados sin la participación de los órganos correspondientes del Estado y sin hacer uso de los mecanismos y recursos que le son propios. Esto no implica necesariamente ninguna forma de sobrevaloración de los poderes o del ámbito del Estado: el grado o la modalidad de la intervención del Estado presenta múltiples variantes. Lo que reconoce es la presencia inevitable de esos poderes públicos en la orientación, regulación o desarrollo de esas políticas, justamente para alcanzar los fines propuestos. Si la política es posibilidad de *incidir* en lo acontecido, en lo que acontece o en lo que podría ocurrir en la vida social de los ciudadanos, la política se distingue tanto de los determinismos como de aquello que puede aparecer como mero destino. Si bien es cierto las políticas pueden servir para consagrar o reforzar las situaciones constituidas, la acción política no tiene por qué renunciar a la posibilidad precisamente de transformar o modificar aquello que aparece como dado.

En la justificación de su acción, la política social no puede prescindir de los efectos que provoca o produce en su funcionamiento el sistema económico. Lo efectos de la actividad eco-

nómica —previsibles o inesperados— son referencia obligada en el desarrollo de las políticas sociales: dependiendo de cuán agresiva resulte la política social, sus programas pueden resultar un mero acompañamiento, una mitigación o una rectificación buscada y deliberada de los efectos que la actividad económica genera en el campo social. El desarrollo de una política social transformadora cuestiona por consiguiente la pretendida *irreversibilidad* de esos efectos. La desigualdad social, como distribución desigual de bienes económicos, políticos y culturales, no es un hecho natural, sino que es producida y reproducida en instituciones sociales.

Si mediante la política social se pretende obtener determinados logros o resultados, esas prácticas o esas acciones estarían orientadas por ciertos fines o valores que trascenderían y justificarían, o al menos darían sentido, a esos resultados esperados y buscados.

La superación de la gran brecha que puede derivarse de las desigualdades sociales, la protección efectiva de los excluidos de los mercados laborales, la creación de oportunidades de educación o de salud, así como la determinación de los niveles de *bienestar social*, requeridos o anhelados no son fines *enunciables* ni *realizables* en el ámbito exclusivo de la actividad o del sistema económico. La *política social* remite así no sólo a fines individuales sino más bien a fines sociales: no se trata sólo de aquello que el individuo no puede alcanzar en el mercado como individuo aislado, sino también del bienestar de otros individuos que han sido afectados en su situación económica o social. Qué grado y qué calidad de bienestar es posible o deseable alcanzar para sí mismo y para los demás, es precisamente uno de los objetos centrales tanto en la discusión como en el desarrollo de las políticas sociales, sean minimalistas o residualistas, sean éstas ambiciosas o más agresivas.

La determinación de las necesidades sociales, de las carencias que pueden o deben ser satisfechas gracias a la acción de la política social, es el sentido de toda iniciativa o de toda acción

en ese campo particular del quehacer político. El señalamiento de un *mínimo* o de un *óptimo* en lo que al bienestar social se refiere, es una tarea que está precisamente en el centro del debate y del desarrollo de lo que hoy es posible conceptualizar como política social, especialmente en el campo de la calidad de vida de la población infantil y adolescente. Más aún, se trata de ver si las políticas sociales van a ser definidas o redefinidas como «una variable del crecimiento económico» o si van a mantener o precisar lo que constituiría su anclaje político: la ciudadanía (Fernández, 1998).

De ahí que justamente, los preceptos y contenidos de la Convención sobre los Derechos del Niño, le aporten a las políticas públicas y a las políticas sociales, un marco de referencia ético, valórico y operativo que las debe transversalizar y con mayor énfasis, ser considerado íntegramente en las políticas sociales. En este marco se deben rediseñar e implementar políticas que se adecúen al contexto jurídico dado por el derecho internacional y los tratados suscritos por el Estado de Chile. Estas políticas deberán promover todas las medidas apropiadas para garantizar que la niñez y adolescencia tengan las oportunidades de desarrollo para su autorrealización y sean protegidas contra toda forma de marginación y exclusión social o castigo por causa de la condición económica, social, cultural y política en la cual los niños y su familia se encuentren (Forselledo, 2002).

a) La política nacional a favor de la infancia y adolescencia

Las acciones de la política social desarrolladas por el Estado de Chile, no han tenido explícitamente una mirada integral a la infancia y no ha visualizado la relación con los derechos de aquélla ni con las necesidades de desarrollo de niños y niñas. Si tomamos como base los programas, proyectos, servicios y beneficios que se ofrecen y se llevan a cabo, podremos decir que éstos responden a lógicas internas de cada sector, más que a una mirada integrada de prioridades y énfasis: cada institución

hace lo que cree será mejor para los niños y niñas en el sector que está ubicado, perdiéndose muchas veces la potencialidad de eficiencia y eficacia de los resultados que se alcanzan a través del fomento de la sinergia que implica la intersectorialidad de las acciones (Mideplan, 2000).

A partir de esta constatación, se genera «La política nacional y el plan de acción integrado a favor de la infancia y la adolescencia 2001-2010», que ponen énfasis en considerar a los niños, niñas y adolescentes según sus atributos y sus derechos frente al Estado, la familia y la sociedad, y no en sus carencias. Se destaca que ser niño, niña o adolescente, no es ser *menos adulto*, ya que la niñez y la adolescencia no son sólo etapas de preparación para la vida adulta, sino que tienen el mismo valor que cualquier otra etapa de desarrollo de la vida (Mideplan, 2000).

Esta política fue promulgada en 1999 con la intención de incrementar el reconocimiento de los derechos de los niños y niñas. Este conjunto de medidas fue desarrollado por 22 instituciones públicas (entre ministerios y servicios) agrupados en el Grupo de Trabajo Interministerial de Infancia y Adolescencia y bajo el impulso del Comité de Ministros Social y la coordinación técnica del Ministerio de Planificación y Cooperación. Además, para el buen funcionamiento de la «Política nacional y el plan de acción integrado a favor de la infancia y la adolescencia 2001-2010», el 20 de mayo de 2003 se creó, según lo dispuesto en el decreto supremo N°114 de 17 de julio de 2002, el Consejo de Ministros para la Infancia y la Adolescencia bajo la dirección del ministro de Mideplan (OMCT y OPCIÓN, 2007).

Además de la creación de esta nueva institucionalidad, es importante la presencia del Servicio Nacional de Menores (SENAME), creado por decreto ley en 1979, año en el que vino a sustituir al Consejo Nacional de Menores. Este servicio depende del Ministerio de Justicia, teniendo como objetivo principal ejecutar las acciones necesarias para asistir y proteger a los menores de edad, además de estimular, coordinar y supervisar

técnicamente a aquellos organismos que colaboran en la protección de los menores (según la Ley Orgánica que define el quehacer de SENAME).

b) Las Oficinas de Protección de Derechos

En relación con la atención, que se pretende sea más personalizada y de tipo local, se han creado programas de difusión y defensa de los derechos de los niños y niñas en las diferentes comunas del país, como es el caso de las Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia (OPD); la cual es definida «como una instancia de atención ambulatoria de carácter local, destinada a realizar acciones encaminadas a otorgar protección integral de los derechos de los niños, niñas o adolescentes, contribuyendo a la generación de condiciones que favorezcan una cultura de reconocimiento de los derechos de la infancia» (Sename, 2006). Esto con el objetivo de facilitar el desarrollo institucional de sistemas locales de protección de derechos de la infancia y adolescencia, en un territorio determinado, que sea como mínimo el espacio comunal. Para cumplir este fin se plantean un conjunto de objetivos específicos, entre los que destacan la elaboración de una política local de infancia en forma participativa; la generación de redes y utilización de éstas como mecanismos de derivación; incentivar la participación de todos los actores en la promoción, protección y ejercicio de los derechos de la infancia; otorgar protección en forma directa sólo en los casos en que no exista oferta o el problema sea de fácil solución. Además, plantea el fortalecimiento de las competencias parentales en las familias o encargados de los niños y niñas, cuestión que aumenta considerablemente el campo de posibilidades de acción de estas oficinas.

El trabajo de las OPD consta además, de dos componentes fundamentales: la gestión intersectorial y articulación territorial para la protección y promoción de los derechos de la infancia; y la protección de derechos vulnerados. El primero de estos

componentes, busca generar condiciones para la promoción y protección de los derechos infantiles y juveniles en el espacio local, favoreciendo una cultura de reconocimiento de ellos. Por medio de este componente, se espera potenciar y/o desarrollar cinco ámbitos: gestiones en torno a una política local, desarrollo de redes, promoción de un lenguaje común y generación de información, participación infantil, familiar y comunitaria, y promoción de las competencias parentales. Por otra parte, el componente de protección de derechos vulnerados brinda prioritariamente atención legal, psicológica y/o social a los niños, niñas y sus familias, que presentan una situación de vulneración derechos y/o de exclusión social.

La OPD es integrada por un equipo interdisciplinario de profesionales, donde el diseño básico contempla un coordinador que puede ser cualquier profesional de las ciencias sociales con experiencia en la temática de infancia: un asistente social, un psicólogo, un abogado, un educador social, quienes otorgan atención personalizada social, psicológica y jurídica a los niños y niñas y a sus familias, además del personal administrativo. El número de profesional dependerá del rango de cobertura en que se ubiquen las oficinas.

El trabajo de las OPD se enmarca en la política de infancia, por tanto, si se realiza un análisis crítico de su implementación se detectan algunas deficiencias. El primero de ellos se relaciona con la articulación de los distintos programas, organismos y mecanismos gubernamentales que se ocupan de los derechos de los niños, donde ha imperado la descoordinación, ya sea entre en los distintos niveles, nacional y local, así como la cooperación con organismos de la sociedad civil. Otro de los inconvenientes que se detecta es que para el derecho de menores tradicional los instrumentos internacionales, en especial la Convención de 1989, son considerados un elemento todavía extraño, exógeno y no verdadero derecho (OMCT y OPCIÓN, 2007).

Por otra parte, la sociedad civil también presenta deficiencias en su articulación para la defensa de los derechos de los

niños y niñas. Según la OMCT los problemas que hoy en día afrontan las ONGS defensoras de los derechos del niño en Chile, se refieren a tres ámbitos: la participación, la reacción y su movilización. Se ha planteado que esta desmovilización se inicia conjuntamente con la llegada de la democracia, lo que sumado al crecimiento económico y la estabilidad social, ha producido un verdadero freno para la participación activa de la sociedad civil. Tal actitud ha derivado en la pérdida de fuerza de la sociedad civil en general, y las ONGS en particular. Al respecto, las ONGS, actualmente se encuentran cuestionando tal modelo y analizando cuál es el grado de responsabilidad que tienen frente al cumplimiento de los derechos de los niños. Ante este panorama la OMCT ha recomendado al Estado que vele por la creación de estructuras que apoyen y promuevan tanto la participación de las ONGS en los programas sociales y de gobierno, así como la asistencia en la creación de foros de comunicación y cooperación entre las mismas (OMCT y OPCIÓN, 2007).

4. PROMOCIÓN, PROTECCIÓN Y DESARROLLO LOCAL

El término desarrollo local es utilizado y entendido, a menudo, de forma ambigua. En algunas ocasiones se entiende exclusivamente como el desarrollo de un nivel territorial inferior, como puede ser el desarrollo de un municipio o de una microregión. En otras, se utiliza para resaltar el tipo de desarrollo endógeno que es resultado del aprovechamiento de los recursos locales de un determinado territorio. También hay quien lo presenta como una forma alternativa al tipo de desarrollo concentrador y excluyente predominante, el cual se basa esencialmente en un enfoque vertical (de arriba-abajo) en la toma de decisiones (Albuquerque, 2003).

Para autores como Boisier (1999) se trataría de un concepto que alude a una cierta modalidad de desarrollo que puede tomar forma en territorios de variados tamaños, pero no en todos, dada la intrínseca complejidad del proceso de desarrollo.

Plantea, que asimilar este concepto a la idea de comuna o de lo municipal, sería una sobre simplificación. Para este autor lo «local» sólo hace sentido cuando se le mira, por así decirlo, «desde afuera y desde arriba» y así las regiones constituyen espacios locales miradas desde el país así como la provincia es local desde la región y la comuna lo es desde la provincia, etc.

Cuando hacemos referencia al desarrollo local, se alude a un conjunto de características que posee este concepto, entre la que destacan: i) la unidad destinataria principal es el territorio o ámbito de una determinada comunidad local; ii) se basa en la movilización y participación de los actores territoriales, públicos y privados, como protagonistas principales de las iniciativas y estrategia de desarrollo local; iii) se refiere, pues, a actores y territorios reales y no sólo alude a tendencias generales de carácter genérico; y, iv) supone el abandono de las actitudes pasivas, ya que se basa en la convicción del esfuerzo y decisión propios para establecer y concertar localmente la estrategia de desarrollo a seguir (Albuquerque, 2003). Seguir una estrategia de desarrollo local implicaría necesariamente la descentralización de recursos, funciones, atributos y poderes en la toma de decisiones desde el nivel central a los ámbitos provinciales y locales; la articulación de diversos actores —gubernamentales, empresariales, organizaciones sociales, entre otros— en el proceso de toma de decisiones sobre el ámbito local; y el impulso a la participación a través de mecanismos e instancias formales e informales.

Estas implicancias han sido fundamentales para SENAME en su idea de fomentar la protección y promoción de derechos a nivel local. En esta lógica, entiende lo local como un territorio determinado, que puede ser barrio, zona, comuna y/o asociación de ellas, en el cual se generan intercambios e interacciones entre los actores de un sistema social, que dan lugar a fenómenos culturales y sociales. Se plantea que un impulso del tema infancia con enfoque de derecho, promovido a nivel local, facilitaría su desarrollo en el ámbito de las relaciones cotidianas mas inmediatas, impactando más directamente en las personas

que habitan en ese espacio, facilitando la convergencia de distintos actores en torno a esta temática. Lo cual, podría favorecer un involucramiento que pasaría desde el nivel de autoridad municipal, pasando por las instituciones de salud y educación, hasta la comunidad —organizaciones de base, familias, niños, niñas y adolescentes, entre otros— (Sename, 2006).

En virtud de esta idea de involucrar activamente al ámbito local en la protección y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes, SENAME ha impulsado los Sistemas Locales de Protección de los Derechos de la Infancia (SLPD), el cual se entiende como un «conjunto de comunicaciones, vínculos y acciones colaborativas, que sobre la base de la Convención de los Derechos del Niño, se establecen entre actores comunitarios e institucionales públicos y privados, que trabajan en infancia, con el fin de garantizar la protección y promoción integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en un territorio determinado, tendiendo a la consolidación y/o fortalecimiento del tema en el nivel local e impulsando la participación de los niños, sus familias y la comunidad» (Sename, 2006).

Si revisamos el rol que han cumplido los SLPD, podríamos decir que han logrado como efecto principal estimular la demanda por parte de las comunidades —fundamentalmente a nivel de las familias— para que se denuncien, atiendan y solucionen situaciones de vulneración de derechos que afecta a niñas, niños y adolescentes; así mismo, en lo fundamental las acciones de promoción, han logrado hacer visible a las instituciones que tienen responsabilidad en el tema y, socializar y sensibilizar en las prácticas vulneradoras. A partir de este importante avance, los sistemas locales de protección de derechos, la política de infancia y sus planes de acción, tienen como meta acceder a un nuevo estadio en las transformaciones que se hace necesario impulsar y construir en el espacio local.

Para esto, es primordial que una política de infancia y adolescencia con perspectiva de derechos, se valore no como una orientación que invita a una intervención exclusivamente cen-

trada en aquellas situaciones de vulneración que afectan individualmente a niños y niñas. En las acciones de protección se hace necesario que también se construyan estrategias para abordar la vulneración de derechos colectivos, que afecten a grupos sociales, como niños pertenecientes a etnia o condición geográfica o social o cultural u otra.

El abordar situaciones colectivas colabora fuertemente a las estrategias de promoción de derechos, en tanto ayuda a modificar prácticas vulneradoras más arraigadas o naturalizadas socialmente. La estrategia que implementan los organismos instalados en las localidades para abordar situaciones de vulneración de derechos; consiste o se aplica casi exclusivamente a partir del caso individual y las acciones de superación consisten en realizar acciones que son parte de roles y funciones de instituciones que tienen responsabilidad —por ejemplo, escuelas y servicios de salud—.

Considerar un enfoque más colectivo permite que la política de infancia sea pertinente a los contextos culturales de comunidades y familias; y por esa vía contenga una potencia más transformadora. La atención individual es necesaria por la urgencia del caso, por la necesidad de asistir y remediar una situación que afecta a un sujeto o una familia. Sin embargo, no tiene el efecto transformador que busca la promoción, la cual en su sentido más profundo, busca pasar de una condición y posición de menor calidad de vida otra de mayor calidad y bienestar. En este contexto es pertinente ver el enfoque de promoción como una estrategia que busca modificar la lógica de acción de las instituciones que en su rol y función se relacionan con niños y niñas, impactan en su desarrollo y crecimiento.

Algunos gobiernos locales aún poseen una visión restrictiva de lo que se propone con una política local de infancia con enfoque de derechos. En el esquema restrictivo o reduccionista, en que la protección y promoción de los derechos de los niños se perciben estrictamente como demanda de atención específica a vulneración de derechos; se puede entender que la

política de infancia se pone a prueba en su viabilidad en tanto existan recursos, estrategias y competencias que hagan posible abordar las situaciones de vulneración.

Los sistemas locales de protección de derechos tienen como un gran desafío superar la visión «agregativa» de lo que implica incorporar la perspectiva de derechos en el espacio local. Incorporar la perspectiva de derechos no es sólo agregar nuevas acciones y nuevos recursos, sino principalmente incorporar la perspectiva de niños y niñas y jóvenes en el desarrollo de la comuna. Si se abre más la mirada, se puede considerar un mandato que todos los componentes, por ejemplo, de los proyectos municipales consideren las perspectivas de niños, niñas y adolescentes; inclusive de infraestructura o de vivienda, en el entendido que afecta las condiciones de vida de los niños y niñas. Que reflexionar de este modo no es un gasto adicional sino una modificabilidad de los diseños, para «colocarlo» a la altura de niños y niñas. Entonces, de este modo la política de infancia y adolescencia con enfoque de derechos de un municipio, puede considerar que necesita la voz de los niños y niñas para evaluar la pertinencia de un proyecto municipal.

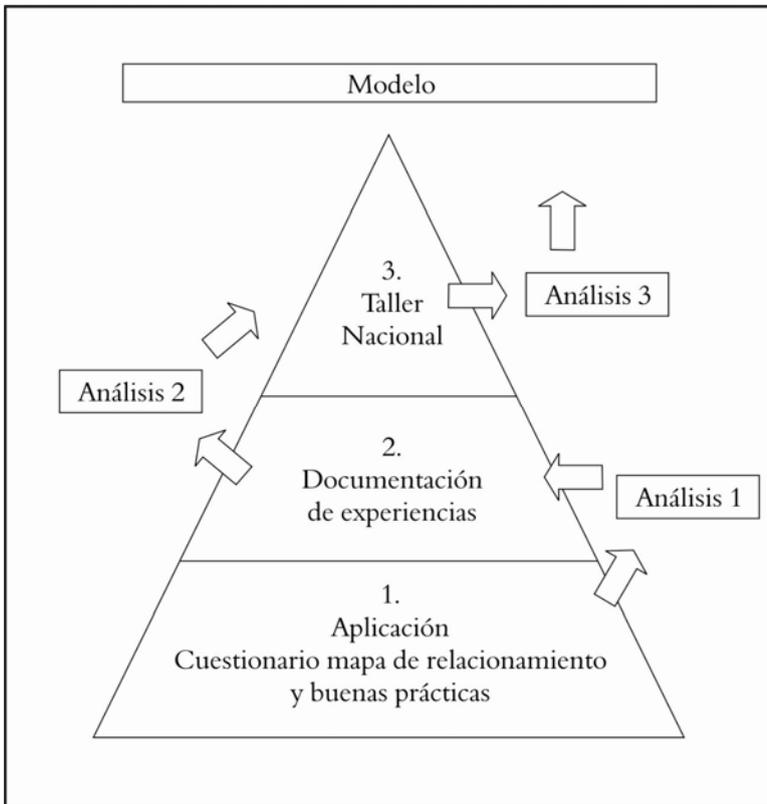
5. MARCO METODOLÓGICO

a) *El diseño metodológico*

El presente estudio es de tipo *descriptivo* con una aproximación multimétodo o *triangulación* de la información. Es *descriptiva* en el sentido que está enfocado a referir las propiedades del objeto o de la situación estudiada, mediante la obtención de información, la cual fue utilizada para la caracterización del fenómeno analizado. Por otra parte, el concepto de *triangulación* tiene sus raíces en ámbitos de conocimientos distintos a las ciencias sociales, específicamente en la topografía, en la navegación e incluso en la logística castrense. En estos ámbitos refiere a la utilización de múltiples puntos de referencia para localizar la posi-

ción exacta de un objeto en el espacio, es decir, logra una mayor precisión que la alcanzada mediante la aplicación de un único punto de referencia. En las ciencias sociales adquiere un significado similar. Por él se entiende la aplicación de distintas metodologías en el análisis de una misma realidad social. Este fue el procedimiento metodológico del estudio, ya que se realizó una aproximación cualitativa y cuantitativa al fenómeno analizado: se aplicaron técnicas, tanto para los procesos de recopilación de información y análisis de los datos de tipo cualitativo y cuantitativo (Cea, 1998).

Figura 1
Etapas del diseño metodológico



A diferencia de los diseños metodológicos de las investigaciones tradicionales que se constituyen por dos etapas autónomas, como son la recopilación de información, por un lado, y el análisis de los datos por otro; el estudio contempla estos procesos en forma permanente e intercalada: a medida que se recopilaba información, se realiza un análisis esta información, lo cual permitía la construcción de la siguiente etapa de recopilación, hasta llegar al diseño del modelo (figura 1).

b) Recopilación de información

La recogida de información se realizó en tres etapas: aplicación de cuestionarios, documentación de experiencias y el taller nacional.

Aplicación de cuestionarios. Esta etapa consideraba la aplicación de cuestionarios a la totalidad de las Oficinas de Protección de Derechos del país, es decir, a 105 oficinas (27 en la zona norte, 53 en la zona central y 35 en la zona sur); lográndose una cobertura definitiva de 92 OPD. El instrumento que fue enviado vía correo electrónico a todas las OPD, comenzando su recepción en abril y hasta mayo de 2007. Se consideró como *Unidad de Información*, hacia quienes iba dirigido este instrumento, a los encargados de las oficinas con su equipo de trabajo.

La técnica utilizada correspondió al «Cuestionario mapa de relacionamiento y buenas prácticas en la atención y protección de los derechos de la infancia». El instrumento indagó en dos variables dependientes: a) estado de la redes sociales de protección de los derechos de la infancia; y, b) estado de las prácticas (gestión e intervención) en la protección y atención de los derechos de la infancia, para lo cual se dio cuenta de: pauta de identificación de los actores, organizaciones e instituciones a nivel local, individuales y colectivos; diagnóstico y evaluación de redes sociales para el ámbito local/comunal; y la detección de buenas prácticas de gestión e intervención en la protección de los derechos de la infancia a nivel local.

Documentación de experiencias. La etapa consistía en la aplicación en terreno de instrumentos cualitativos: entrevistas semi-estructuradas y participativas a experiencias seleccionadas de acuerdo a puntaje alcanzado en las prácticas de las OPD. Estas experiencias se conformaron como una muestra estructural, ya que no constituyeron en base a criterios estadísticos, sino en base a atributos o criterios: dos experiencias (mínimo) por zona del país; distinción por ámbito geográfico; tipo de institución; tiempo de ejecución de la experiencia; tipos de ejes temáticos e incluyó OPD asociativas. Constituyeron la muestra las siguientes OPD: Iquique, Illapel, Llay-Llay/Catemu, Parral, Coronel, Valle del Itata, Vilcún, Pucón y La Pintana. Las visitas de documentación de las experiencias se realizaron en junio y julio de 2007.

Las técnicas utilizadas fueron entrevista semiestructurada con el coordinador o coordinadora de la OPD; entrevista colectiva con el equipo de trabajo de la OPD; entrevista semiestructurada con autoridad comunal o representantes de la comuna; y entrevista colectiva con organizaciones o instituciones asociadas a la red OPD.

Taller nacional. La etapa tenía como propósito problematizar y discutir las características del modelo, diseñado a partir de las etapas anteriores, con los profesionales responsables de su implementación y recoger las sugerencias o propuestas de cualificación en la proyección de las OPD en función de la pertinencia o no de la construcción de la propuesta de un nuevo modelo de gestión. En esta etapa era fundamental contar con una heterogeneidad de profesionales, técnicos y encargados de OPD de distintas zonas del país. Además de los profesionales y supervisores de SENAME de las regiones participantes. Los profesionales, técnicos y encargados seleccionados fueron 13, entre los que destacaban: directores, psicólogos, asistentes sociales, psicopedagogas y educadores comunitarios; pertenecientes a las comunas de Coquimbo, Copiapó, Valparaíso, San Antonio, Villa Alemana, Chépica, Rengo, Rancagua, Pedro Aguirre Cer-

da, Puente Alto, Lo Prado, Maipú, Concepción, y Pichikeche Ayelén.

La técnica utilizada fue el taller, en el cual se contempla una participación activa de los asistentes, quienes en conjunto con los preceptores, generan un proceso colectivo de construcción de conocimiento. Esta instancia fue realizada el 17 de julio de 2007 en Santiago, donde se contempló la presentación de los resultados de las etapas 1 y 2 de la recogida de información, y la discusión del modelo para las OPD.

c) Análisis de la información

Cada técnica de investigación utilizada en la recolección supuso la producción de un nivel particular de datos, que requirió un tipo específico de análisis. Toda la información de tipo cualitativo, es decir, que trate con dispositivos conversacionales (entrevistas), fue sometida a un análisis de discurso. Por otra parte, el análisis de información cuantitativa fue realizado mediante la aplicación de procesamientos estadísticos univariados y multivariados.

Análisis cuantitativo. Se utilizó para la recogida de información el «Cuestionario de diagnóstico de redes sociales para el ámbito local/comunal», como en la «Ficha exhaustiva de análisis y detección de buenas prácticas de gestión e intervención en la protección de los derechos de la infancia a nivel local». Para el primer instrumento, se estableció el estado de las redes sociales, mediante la identificación de sus actores, tipos de redes, nivel de funcionamiento, nivel de uso de los recursos, tipos de lazos sociales, tipo de vínculo, fuerza del vínculo, tamaño, conectividad, densidad, cohesión y centralidad. En el caso del instrumento de detección de prácticas de atención y protección de los derechos de la infancia a nivel local, se estableció el estado y nivel de dichas prácticas clasificadas finalmente entre prácticas destacadas, prácticas buenas y prácticas emergentes. Una vez analizadas las experiencias, se les aplicó una pauta de eva-

luación con los criterios definidos para determinar una buena práctica. Cada criterio tuvo un puntaje que estableció la calidad de su presencia. La suma total de los puntajes permitió generar categorías de calificación anteriormente indicadas.

Para la generación de estos procedimientos, se construyó una base de datos, el que posteriormente fue trabajado a través del Paquete Estadístico para las Ciencias Sociales (SPSS). Una vez que se definieron los niveles de análisis, se estableció una descripción de los grupos, para lo cual se levantó una caracterización general de las experiencias estudiadas a partir de la información que emanó de las variables independientes primarias. Además, se estableció una caracterización de los subgrupos de experiencias relevantes. La caracterización general como la caracterización por subgrupos fue cruzada con las variables dependientes definidas. Estas variables fueron cruzadas entre ellas y con las variables independientes primarias con el fin de observar la fuerza de las relaciones.

Análisis cualitativo. El análisis de discurso es una técnica de análisis de información, que está interesada en mostrar cómo se construyen las conversaciones, centrándose en el contenido del habla, el tema que trata y su organización (Flick, 2004). Esta técnica fue utilizada para efectos de medir el estado de las prácticas de gestión e intervención de las OPD, principalmente en la fase de documentación de experiencias donde se realizaron entrevistas y recopilación de documentos, como también para establecer el nivel de construcción de redes sociales alcanzado a nivel local por cada OPD. Mediante esta técnica, se buscó determinar los factores de éxito de las experiencias y los factores que dificultan el desarrollo de la OPD y consecuentemente de un sistema local de protección de derechos, como la mayor presencia de buenas prácticas; y también, la determinación de los insumos que permitirían la replicabilidad de las mismas en diversos contextos.

CAPÍTULO II

**CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LAS
OFICINAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS**

CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LAS OFICINAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS

DE PRESENTAR UNA descripción general de las Oficinas de Protección de la Infancia se ocupa este capítulo. La información se extrae de los resultados que arrojó la aplicación del cuestionario base del estudio. La descripción integra dos niveles: el primero corresponde a una descripción general de las características internas de las OPD; y el segundo, apunta a un nivel más «abstracto» e intenta explorar los enfoques y las perspectivas de trabajo que han adoptado los equipos de las OPD. Con la descripción de las tendencias generales en estos dos niveles se podrá contar con una imagen acerca de las características de las OPD y de la forma en que han venido definiendo su trabajo. Además, para mayor detalle, en cada punto se intentará explorar algunas hipótesis explicativas que puedan aportar más elementos para el plano conclusivo.

1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS OPD

Las Oficinas de Protección de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia constituyen una línea de trabajo relativamente reciente. Como se observa en el cuadro, las primeras aparecieron el año 2001, aunque sólo en unas pocas comunas.¹ El proceso siguió lento en los años posteriores con una tasa de inau-

1 De las 92 OPD que participaron del estudio, solamente seis empezaron a funcionar el año 2001: Valparaíso, Cerro Navia, La Pintana, Rengo, Talcahuano y Temuco.

guración de nuevas OPD que se mantuvo más o menos estable entre las seis y las diez por año. La tendencia se quiebra radicalmente recién el año 2006, al punto que más de la mitad de las OPD se inauguran ese año. Esta tendencia es determinante y hace que el promedio de antigüedad del conjunto sea de sólo 2,7 años de funcionamiento.

Cuadro 1
Año de fundación

AÑO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
2007	1	1.1
2006	51	55.4
2005	9	9.8
2004	9	9.8
2003	6	6.5
2002	10	10.9
2001	6	6.5
TOTAL	92	100.0

Tras estos seis años las OPD que están funcionando llegan a las 105 en todo el país con una cobertura de 174 comunas. Si tomamos como referencia la muestra que estamos utilizando y analizamos su distribución espacial en el territorio, se observa que de las 92 OPD, la mayor concentración se produce en las regiones V, VIII, IX y XIII (Metropolitana), que son justamente las que presentan las mayores concentraciones de población del país.

De todos modos, es interesante que la mayoría de las OPD consultadas (76.1%) trabaje en espacios que incluyen sectores tanto urbanos como rurales y que hay trece experiencias asociativas que cubren dos o más comunas.

Cuadro 2
Región de la OPD

REGIÓN	Nº DE OPD	PORCENTAJE
I	4	4.3
II	2	2.2
III	4	4.3
IV	6	6.5
V	10	10.9
VI	6	6.5
VII	8	8.7
VIII	13	14.1
IX	10	10.9
X	3	3.3
XI	2	2.2
XII	2	2.2
XIII	22	23.9
TOTAL	92	100.0

El financiamiento para la gran mayoría de las OPD proviene solamente de dos fuentes: de SENAME y del o los municipios de su competencia. Generalmente SENAME aporta el 75% de los recursos y el 25% restante proviene de fuentes municipales. Ese es el patrón más común. Son muy pocas —solamente nueve— las OPD que obtienen recursos de alguna otra institución pública o privada que no sean estas dos señaladas.

En términos de ejecución, la gran mayoría de las oficinas (88) están siendo ejecutadas por los municipios o las corporaciones municipales, y solamente cuatro las manejan organismos no gubernamentales (ONG).² Tres de estas cuatro obtienen recursos de otras instituciones además de SENAME y los municipios, y por lo general trabajan en sectores urbanos que suponen bajos niveles de cobertura.

2 Se trata de las OPD de Arica, Linares, San Pedro de la Paz y Puerto Natales.

De los recursos humanos, el SENAME ha establecido como mínimo la conformación de un equipo de trabajo integrado por un coordinador, un asistente social, un psicólogo, un abogado, un educador social, personal administrativo y otros profesionales que se consideren relevantes. La cantidad mínima para cada tipo de funcionarios se establece dependiendo principalmente de la población atendida. En la práctica, el tamaño promedio de los equipos bordea los 9 miembros, aunque hay OPD con seis integrantes y otras que tienen más de veinte. Si se suma el conjunto, se calcula un total de 883 profesionales, técnicos, educadores y administrativos dedicados exclusivamente al trabajo de protección de derechos de la infancia, que si se extienden a las 105 OPD que efectivamente funcionan en el país, se puede llegar a un total estimado de cerca de 1.000.

Uno de los puntos interesantes es que hay un grupo de OPD que han venido incorporando practicantes a su equipo —33 oficinas en total—, principalmente psicólogos y trabajadores sociales. En la mayoría de los casos se incorpora a uno solo, aunque hay OPD que han incorporado una cantidad mayor e incluso en unos pocos casos llegan a representar parte significativa del equipo, con más de seis, ocho y hasta doce practicantes.

Lo importante de esta apertura a las prácticas profesionales es que no sólo expresa un vínculo entre las OPD y las instituciones académicas y un signo de la validez que alcanzan las OPD como instancias de aprendizaje para los egresados de estas profesiones, sino también que constituye una estrategia que ayuda a estructurar equipos de trabajo más amplios, y eso no es menor, sobre todo si se asume la importancia que, como se verá más adelante, tiene el tamaño del equipo para el nivel de logros prácticos de las OPD.

Cuadro 3
Número de profesionales, técnicos, educadores y administrativos que trabajan en las OPD, en tramos

CANTIDAD	FRECUENCIA	PORCENTAJE
1 a 6 personas	17	18.5
7 a 13 personas	64	69.6
Más de 13 personas	11	12.0
TOTAL	92	100.0

Si nos remitimos ahora a los niveles de cobertura del componente de protección de las OPD, lo que se observa es que son sumamente variables. Quizás esto se pueda deber a que no todas las OPD aplican registros de la población que atienden, o en caso de hacerlo, no los elaboran de acuerdo a las categorías de edad que se aplican internacionalmente para describir a la población infantil. Por lo mismo, conviene aclarar que el análisis de la cobertura considera los datos tal como fueron entregados por las OPD, correspondientes a totales anuales del año 2006, y sólo del componente protección.

Para ordenar la información se diferencian tres categorías de edad: primera infancia (entre 0 y 5 años), segunda infancia (entre 6 y 10 años), y adolescencia (entre 11 y 18 años). De estas tres categorías, y considerando al conjunto de OPD, la que presenta menos casos atendidos es la primera infancia, con un total de 18.392 niños y niñas, y un promedio de 114. Estas medidas están muy por debajo de las que presentan la segunda infancia y la adolescencia. En el caso de la segunda infancia, el total de niños y niñas atendidos llega a los 37.244, casi el doble que en el caso de la primera infancia, y el promedio llega a los 404 casos. Por su parte, en la población adolescente, la cobertura total llega a 44.735, con un promedio de 486 casos.

La comparación de estas medidas permite sostener que la población que más se vendría atendiendo es la adolescente. Lo anterior se confirma al comparar las coberturas máximas observadas para cada tramo. En el caso de la primera infancia, llega a

los 2.300 casos, se duplica al pasar a la segunda infancia hasta llegar a los 4.900 casos, y llega a un máximo de 7.326 en el caso de la población adolescente. De todos modos, quizás lo más relevante sea que a pesar de estas diferencias, los niveles de atención en cada una de estas tres categorías no son demasiado altos. En efecto, en el caso de la primera infancia, la mitad de las OPD presenta coberturas inferiores a los 82 casos; en el caso de la segunda infancia el valor que marca la mitad de los casos aumenta a los 118, y a 162 en el caso de la población adolescente, que en general no son coberturas demasiado grandes. Además, en cada tramo de edad son pocas las OPD que presentan coberturas relativamente altas. En el caso específico de la primera infancia, lo más frecuente es que las OPD atiendan anualmente entre 51 y 100 niños, y lo menos frecuente es a más de 300. En el caso de la segunda infancia, lo más frecuente es que las OPD atiendan entre 101 y 300 niños, igual que en la población adolescente.

Para resumir la información se construyó una medida que estima la cobertura promedio entre estas tres categorías de población. Esto se justifica al tener en cuenta que los niveles de cobertura de los tres tramos son parejos y están directamente relacionados. No hay OPD que presenten altos niveles de cobertura en un tramo y niveles bajos en otro. Por lo mismo, para obtener este promedio simplemente se sumó el total de niños atendidos en cada tramo y se dividió ese valor por el número de tramos etarios. Los resultados muestran que al sumar las coberturas de todas las OPD en los tres tramos, el promedio es de 363,6 niños. Lo que llama la atención es la magnitud de las diferencias que se observan entre los valores. Hay cuatro OPD que dicen atender a un promedio de 9 niños y niñas, un valor que está muy por debajo de las OPD que se encuentran en el extremo superior, con más de 2.000 casos promedio.

Si a partir de los valores observados construimos cinco grupos con igual número de componentes (quintiles) —cada uno con entre 18 y 19 casos— se observa que en el quintil con

menos cobertura los valores se mueven entre los 9 y los 58 casos promedio, ambas coberturas bastante bajas. En el segundo quintil se agrupan las OPD que tienen entre 60 y 109 casos promedio; en el tercero, a las que atienden entre los 115 y los 150 casos; en el cuarto, las OPD con coberturas que van desde los 160 a los 420 casos, y en el quintil con más alta cobertura, las que van desde los 525 a los 2.733 casos. Como se puede observar, el rango interno de cada quintil se va ampliando en la medida que se avanza en los niveles de cobertura, lo que equivale a decir que los grados de dispersión interna de los primeros tres quintiles son los más bajos, que la gran mayoría de las OPD se ubican en los valores bajos y medios, y que son pocas las que tienen niveles altos de cobertura promedio. De hecho, el valor de la mediana indica que la mitad de las OPD se ubica por debajo de los 125 casos promedio y que solamente trece están por sobre el millar.

En el cuadro que sigue aparece un listado con las OPD que componen cada quintil. Ya a la primera revisión de la lista llama la atención que los niveles de cobertura no parecen corresponderse necesariamente con la cantidad de habitantes de las comunas. Que comunas populosas como Puente Alto o San Miguel califiquen en el grupo con menos cobertura, y que comunas comparativamente pequeñas como Vilcún, Pucón o Gorbea lo hagan en el quintil con mayor cobertura es paradójal. Es muy probable que esto se deba a la ausencia de un mecanismo estándar de registro, aunque también queda abierta la posibilidad de que tenga que ver con los parámetros que usan para definir el universo de población, que a su vez se conecta con diferencias más profundas que vienen desde los diferentes modos de entender los objetivos del trabajo.

Cuadro 4
Quintiles por nivel de cobertura

I	II	III	IV	V
Cisnes	Malleco Sur	Pichikeche Aylén	Lota	Ovalle
Pozo Almonte	San Pedro de la Paz	Los Ángeles	Chañaral	Hualqui
La Calera	Indepen- dencia	Estación Central	Cautín Cordillera	Valle del Itata
Quintero	Chile Chico	Vicuña	Pudahuel	Concepción
Caldera	San Ramón	Tomé	Colchagua	Quilpué
Llay Llay	Cordillera Purranque	Laja Diguillín	Taltal	La Granja
Talagante	Norte Chiloé	Illapel	Coronel	Centro Cordillerano
Pichilemu	Puerto Natales	Recoleta	Los Andes	Vallenar
Cerrillos	San Clemente	Curicó	Punta Arenas	Alto Hospicio
San Miguel	Valle del Maipo	Paine	Talca	Angol
San Javier	Pedro Agui- rre Cerda	Rancagua	Antofagasta	Cautín Sur
Villa Alemana	Parral	Cordillera Codegua	Arica	San Carlos
San Felipe	Cauquenes	Rengo	La Pintana	Precordillera
Cañete	Maipú	Consti- tución	Cerro Navia	Peñalolén
La Serena	Nahuelbuta	Copiapó	Valparaíso	Temuco
San Antonio	Sur Chiloé	Iquique	Coquimbo	Talcahuano
Ñuñoa	Linares	Chillán	Quilicura	Quillota
Puente Alto	Chépica	Pirque	Lo Prado	Pucón
	Andacollo		Conchalí	

El punto es ver la relación que se establece entre el nivel de cobertura y el tamaño de los equipos de OPD. Los resultados indican que la relación que se establece no es estadísticamente

significativa. Probablemente esto se deba a que hay OPD con equipos de trabajo con igual número de integrantes, pero que difieren en los niveles de cobertura. En efecto, si establecemos una relación simple entre el nivel de cobertura y el tamaño del equipo de trabajo, se observa que si bien el promedio es de poco más de 38 niños por miembro del equipo, en la mitad de las OPD cada uno atiende a 14 niños, lo que es relativamente bajo.³ Esta variación se debe a que si bien la mayoría de las OPD obtiene valores relativamente bajos, hay unas pocas que sobrepasan los 100 y hasta los 200 casos por cada miembro del equipo —el mínimo es 0.69 y el máximo es 273—. Al ordenar los valores en cinco categorías resulta que la gran mayoría de las OPD se ubica entre las categorías de muy baja y baja cantidad de atendidos por miembro del equipo —menos de 12 y de 40 casos, respectivamente—, que son pocas las que se ubican entre las categorías media y alta —menos de 86 y 150 casos respectivamente—, y solamente en seis la cantidad de atendidos supera los 150 casos por miembro del equipo.

3 La relación es aproximativa, en el entendido que el tamaño del equipo OPD incluye a personal administrativo, no sólo profesionales, técnicos, educadores y practicantes. De todos modos, si se asume que el número de administrativos es una constante, la capacidad comparativa de la medida no se ve alterada.

Cuadro 5
 Cobertura por tamaño de equipo de trabajo, nivel muy bajo (año 2006)

COMUNA	TOTAL RECURSOS HUMANOS	COBERTURA PROMEDIO	COBERTURA PROMEDIO/ RECURSOS HUMANOS
Cisnes	6	24.67	4.11
Pozo Almonte	7	40.33	5.76
La Calera	9	36.00	4.00
Malleco Sur	9	106.00	11.78
Caldera	6	9.00	1.50
San Pedro de la Paz	7	78.33	11.19
Llay Llay/Catemu	8	45.33	5.67
Chile Chico	5	60.00	12.00
San Ramón	8	68.33	8.54
Talagante	8	52.33	6.54
Norte Chiloé	7	83.33	11.90
Pichilemu	6	31.67	5.28
Cerrillos	6	57.33	9.56
Puerto Natales	8	74.33	9.29
Laja Diguillín	12	135.00	11.25
San Miguel	7	9.00	1.29
San Javier	7	40.00	5.71
San Clemente	11	80.33	7.30
P. Aguirre Cerda	7	66.00	9.43
Parral	13	108.67	8.36
Coronel	18	167.33	9.30
Villa Alemana	11	34.33	3.12
Illapel	10	119.00	11.90
San Felipe	10	41.67	4.17
Cañete	9	51.67	5.74
Cauquenes	9	94.00	10.44
Paine	17	136.00	8.00
La Serena	23	-	-
Rancagua	14	129.33	9.24
Maipú	25	99.00	3.96
Cordillera Codegua	11	115.67	10.52
San Antonio	12	9.00	0.75
Nuñoa	8	52.33	6.54
Puente Alto	13	9.00	0.69
Rengo	15	127.33	8.49
Constitución	11	116.67	10.61
Linares	9	101.33	11.26
Chillán	11	125.00	11.36
Chépica	11	91.00	8.27
TOTAL: 39 OPD			

Cuadro 6
Cobertura por tamaño de equipo de trabajo, nivel bajo (año 2006)

COMUNA	TOTAL RECURSOS HUMANOS	COBERTURA PROMEDIO	COBERTURA PROMEDIO/ RECURSOS HUMANOS
Andacollo	7	103.33	14.76
Pichikeche Aylén	7	115.33	16.48
Quintero	4	58.00	14.50
Los Ángeles	6	115.00	19.17
Chañaral	7	231.00	33.00
Estación Central	6	152.33	25.39
Independencia	6	91.67	15.28
Cautín Cordillera	6	227.33	37.89
Pudahuel	11	188.67	17.15
Vicuña	8	120.00	15.00
Cordillera Purranque	7	101.67	14.52
Tomé	6	124.33	20.72
Recoleta	10	158.67	15.87
Los Andes	10	185.67	18.57
Punta Arenas	12	167.67	13.97
Talca	12	239.00	19.92
Curicó	11	136.67	12.42
Arica	12	165.00	13.75
Nahuelbuta	8	109.33	13.67
La Pintana	15	235.33	15.69
Cerro Navia	11	170.00	15.45
Valparaíso	12	166.67	13.89
Coquimbo	11	169.00	15.36
Copiapó	7	125.67	17.95
Sur Chiloé	6	91.00	15.17
Quilicura	9	160.33	17.81
Lo Prado	11	188.00	17.09
Iquique	9	153.67	17.07
Pirque	9	123.00	13.67
TOTAL: 29 OPD			

Cuadro 7

Cobertura por tamaño de equipo de trabajo, nivel medio (año 2006)

COMUNA	TOTAL RECURSOS HUMANOS	COBERTURA PROMEDIO	COBERTURA PROMEDIO/ RECURSOS HUMANOS
Lota	6	345.00	57.50
Colchagua	4	161.33	40.33
Taltal	7	420.67	60.10
Valle del Maipo	1	67.00	67.00
Concepción	14	739.33	52.81
Antofagasta	12	490.33	40.86
Conchalí	8	361.67	45.21
TOTAL: 7 OPD			

Cuadro 8

Cobertura por tamaño de equipo de trabajo, nivel alto (año 2006)

COMUNA	TOTAL RECURSOS HUMANOS	COBERTURA PROMEDIO	COBERTURA PROMEDIO/ RECURSOS HUMANOS
Hualqui	7	730.00	104.29
Valle del Itata	7	737.67	105.38
Quilpué	13	1250.00	96.15
La Granja	11	1000.00	90.91
Centro Cordillerano	8	1100.00	137.50
Alto Hospicio	8	819.00	102.38
Cautín Sur	12	1300.00	108.33
San Carlos	8	1178.00	147.25
Peñalolén	18	1553.33	86.30
Temuco	16	2106.67	131.67
Pucón	6	525.00	87.50
TOTAL: 11 OPD			

Cuadro 9
Cobertura por tamaño de equipo de trabajo, nivel muy alto (año 2006)

COMUNA	TOTAL RECURSOS HUMANOS	COBERTURA PROMEDIO	COBERTURA PROMEDIO/ RECURSOS HUMANOS
Ovalle	7	1400.00	200.00
Vallenar	11	1935.33	175.94
Angol	10	1521.00	152.10
Precordillera	8	1400.00	175.00
Talcahuano	11	2383.33	216.67
Quillota	10	2733.33	273.33
TOTAL: 6 OPD			

Eso ocurre con la cobertura de población infantil y adolescente. Respecto a otros tipos de población, los datos muestran que hay 24 OPD que no incorporan la atención a otro tipo de población o que simplemente no entregaron datos sobre este punto. Entre las que sí entregaron información, lo más frecuente es que existen 29 OPD que indican atender hasta 500 personas anuales distintas de los niños. La frecuencia más baja es de 501 a 1000 que alcanza al 11.8%. A esta tipo de población se le otorga atención comunitaria en el 31.9% de los casos.

Cuadro 10
Coberturas de la OPD a otro tipo de población (año 2006)
Número total de participantes

COBERTURA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Hasta 500	29	42.6
501 a 1000	8	11.8
1001 a 3000	11	16.2
Más de 3000	20	29.4
TOTAL	68	100.0
No aplica	24	-
TOTAL	92	100.0

Los datos muestran que hay 20 que atienden a más de 300 personas. Este conjunto de OPD ha atendido durante el año 2006 a 127.727. De ellas, la OPD de la comuna de Pudahuel es la que presenta un mayor número de personas atendidas, y la OPD de Vallenar, la más baja. Mensualmente la cifra llega a 10.643, y en promedio se podría decir que estas OPD realizan actividades a conjuntos de personas que van entre 285 a 1.488.

2. ENFOQUES

Descritas esta serie de características de las OPD, corresponde ahora analizar el tipo de enfoques que están aplicando para orientar su trabajo. Para eso se utilizará un conjunto de ítems del cuestionario que exploran estas construcciones. En un primer momento se analiza la formulación de la visión y la misión que han realizado los equipos de OPD. Luego se analizan los objetivos que se han planteado, los componentes estratégicos, la metodología de trabajo y el enfoque-matriz de derechos que se privilegia. Con estos pasos se espera realizar un paneo general sobre las perspectivas que están dominando el diseño del trabajo entre los equipos de las OPD.

a) *Misión y visión*

Para el trabajo de una organización, cualquiera sea su tipo, definir una *visión* y una *misión* aparecen como dos pasos fundamentales que debieran ser previos a toda acción. Ambos conceptos provienen del área de la administración y la planificación estratégica, y vienen siendo progresivamente adoptados por instituciones y organizaciones de todo tipo, principalmente debido a lo útil que resultan cuando se trata de aclarar el sentido que se le pretende imprimir al trabajo de una organización.

Brevemente, la *visión* consiste en la imagen de la organización que se proyecta a largo plazo. Más que un lugar a dónde llegar, es lo que se quisiera que fuera la institución en el futuro;

por eso elaborar una visión ayuda a definir en qué se quiere convertir a una organización, hacia dónde se dirige y dónde se la quiere ver, siempre tomando en cuenta el contexto en el que se estará moviendo: por ejemplo, el impacto de las nuevas tecnologías, de las necesidades y expectativas cambiantes, de la aparición de nuevas condiciones sociales, culturales, etc.⁴

La *misión*, por su parte, remite al propósito general o la «razón de ser» de una organización. Es el lugar donde se enuncia a qué tipo de personas sirve, qué necesidades satisface, qué tipos de productos ofrece y en general, cuáles son los límites de sus actividades.⁵ La misión debiera estar guiada por una imagen

-
- 4 Jack Fleitman, la define como el camino al cual se dirige la institución a largo plazo y sirve de rumbo y aliciente para orientar las decisiones estratégicas de crecimiento junto a las de competitividad. Según Thompson y Strickland, el simple hecho de establecer con claridad lo que está haciendo el día de hoy no dice nada del futuro de la organización, ni incorpora el sentido de un cambio necesario y de una dirección a largo plazo. Hay un imperativo todavía mayor, el de considerar qué deberá hacer la organización para satisfacer las necesidades de sus usuarios el día de mañana y cómo deberá evolucionar la configuración de servicios para que pueda crecer y prosperar. Por consiguiente, los administradores están obligados a ver más allá del escenario actual y pensar estratégicamente en el impacto de las nuevas tecnologías, de las necesidades y expectativas cambiantes, de la aparición de nuevas condiciones, etc. Deben hacer algunas consideraciones fundamentales acerca de hacia dónde quieren llevar a la organización y desarrollar una *visión* de la clase de institución en la cual creen que se debe convertir.
 - 5 En *Introducción a los negocios en un mundo cambiante*, Ferrel y Hirt definen la misión como la declaración del propósito general de una organización, lo que se supone que hace la organización. Enrique Franklin, en su *Organización de empresas*, plantea que la misión sirve a la organización como guía o marco de referencia para orientar sus acciones y enlazar lo deseado con lo posible. En *Marketing en el siglo XXI*, Rafael Muñoz González sostiene que la misión es lo que define la razón de ser de la organización, lo que condiciona sus actividades presentes y futuras, proporciona unidad, sentido de dirección y guía en la toma de decisiones estratégicas. En la medida que se convierte en el marco de acción para sus miembros, la retórica de la misión debe ser motivante, debe tener la capacidad de mover a las personas, motivarlas a ser parte activa

sobre el futuro de la organización, tender un nexo entre lo deseado y lo posible, y proporcionar un sentido de dirección o una guía en la toma de decisiones estratégicas que aclare los campos de competencia de la organización y las políticas que pretende adoptar.

Entre quienes han trabajado estos conceptos existe un relativo consenso sobre las diferencias entre *misión* y *visión*. Por lo general se reconoce que la *visión* es más genérica que la *misión*, y que por el hecho de ser una imagen o una abstracción sería menos objetiva y precisa. En contraparte, suele pensarse que la *misión* es mucho más concreta y específica, fundamentalmente porque define el modo en que se decide hacer realidad la *visión*.

- *Lo que es ahora (motivo, propósito, fin o razón de ser de la existencia de una organización en la actualidad), es la misión.*
- *Lo que será más adelante (o el hacia dónde se dirige a largo plazo y en qué se deberá convertirse), es la visión.*
- *La misión pone énfasis en la actualidad, en cambio la visión, en el futuro a largo plazo.*

Esa es más o menos esquemáticamente la discusión conceptual acerca de las visiones y las misiones de una organización. Veamos ahora el estado en que se encuentran las OPD que participaron del estudio. Partamos por la *visión*. De acuerdo a la información que facilitaron los equipos se puede sostener que la gran mayoría ha elaborado un documento para definirla. Solamente 15 OPD aún no han hecho un ejercicio que explicita hacia dónde se dirigen o cómo se visualizan ellos mismos a futuro en tanto oficinas de protección de derechos. De estas 15 OPD, si bien hay dos que tienen más de cinco años de trabajo, la mayor parte son oficinas de sólo un año de antigüedad, lo que de alguna manera permitiría explicar esta ausencia aduciendo un problema de antigüedad.

del propósito general de la organización. Una vez definida se asume que los miembros de una organización se sentirán impelidos a realizarla en el presente y futuro para hacer realidad la *visión*.

Cuadro 11
Tiene visión y misión

CATEGORÍA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Tiene visión	77	83.7
Tiene misión	86	93.5

En lo que respecta a la misión, por su parte, los niveles de logro son un tanto mayores. La gran mayoría de las OPD cuentan con un documento de este tipo y solamente seis OPD aún no lo han hecho. De estos seis casos, tres son oficinas que llevan sólo un año de funcionamiento, lo que podría explicar en parte su situación. Sin embargo, las otras tres son OPD que llevan más de tres años funcionando e incluso hay dos que se cuentan entre las más antiguas, con cinco y seis años de funcionamiento (Lo Prado y Cerro Navia, respectivamente), lo que impide considerar a los años de funcionamiento como una variable que explique totalmente su ausencia.

Lo que llama la atención es que al cruzar misiones y visiones resulta que todas las OPD que tienen *visión* también tienen *misión*, pero no hay ninguna que tenga *visión* sin *misión*. Si se sigue esta lógica, parecería que la misión fuera el piso mínimo para elaborar una visión. Pero esto es justamente lo contrario de lo que se plantea teóricamente. Si la visión es conceptualmente más amplia que la misión, lo más recomendable sería partir por lo genérico y desde ahí derivar hacia los puntos más concretos y específicos, no al revés ni saltándose pasos, que al parecer es lo que ha ocurrido en varios casos.

Ahora bien, una cosa es haber definido una misión y una visión, y otra es dotarlas de contenido. ¿Cuáles son la o las visiones que se destacan entre las OPD?, ¿cuáles las misiones?, ¿son construcciones que se ajustan a criterios formales y a los marcos que establece SENAME? Veamos la información que entregaron las OPD sobre estos puntos.

Para analizar las visiones la pregunta que se respondió fue dónde se quiere ver a la OPD en un futuro o cuál es el tipo de institución en que se la quiere convertir a futuro. La sistematización de las respuestas permite diferenciar cinco tipos de visiones que difieren por la dimensión que enfatizan. En el primer grupo aparecen 16 OPD que se orientan a la generación de un cambio cultural en la población que favorezca el respeto a los derechos de los niños y adolescentes. En el segundo grupo aparecen 15 OPD que asocian su visión a la elaboración de una política local para la protección de los derechos de la infancia. En el tercero se agrupan 12 OPD que asocian su visión directamente a los niños, niñas y adolescentes, ya sea para la promoción, protección y/o restitución de sus derechos. En el cuarto se agrupan las 17 OPD cuya visión tiene que ver con el desarrollo institucional de la OPD, principalmente con la consolidación de la oficina a nivel local y con el desarrollo de un sistema institucional que se dedique a trabajar temas relacionados con la promoción de los derechos de la infancia a nivel local. En el quinto grupo, aparecen tres OPD que describen su visión como un cambio que potencie el papel de las familias y los adultos en la protección de los derechos de la infancia.

Cuadro 12
Sistematización de la visión de las OPD de acuerdo a criterios establecidos

ASOCIADO A LO CULTURAL
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Favorecer una cultura comunal de reconocimiento de los niños como sujetos de derecho, que fomente la participación de la comunidad en actividades de promoción de derechos y la responsabilidad social frente a la vulneración de los mismos, logrando, con ello, parámetros de igualdad social entre niños y adultos. ▪ Ser una comuna con una cultura de derecho en los ciudadanos y en las instituciones que trabajan con la infancia, que reconoce a los niños y adolescentes como protagonistas de los procesos de intervención.
ASOCIADO A LO POLÍTICO Y LA POLÍTICA
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ser una instancia de promoción de una política local de infancia, desarrollando lazos colaborativos, articulados e integrados en redes que contribuyan a la generación de un Sistema Local de Protección de Derechos Infantiles y Juveniles. ▪ Crear una red local que promueva el ejercicio de los derechos de la infancia y el abordaje de la protección y restitución de los mismos de parte de las instituciones, organizaciones y comunidad en general. ▪ La visión de esta OPD, es generar políticas locales de infancia y adolescencia, para ello es importante generar sinergia entre los territorios articulando acciones que se realizan desde distintos sectores —salud, educación, justicia, policía y comunidad—, propiciando que éstas tengan un enfoque de derechos.
ASOCIADO A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Brindar protección integral a los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en una situación de exclusión social o vulneración de sus derechos. ▪ Niños, niñas y adolescentes capaces de reconocerse a sí mismos como personas que tienen derechos y deberes que deben ser respetados, tanto por sus pares como por una comunidad completamente informada del tema.
ASOCIADO A LO INSTITUCIONAL
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ser una oficina de protección de derechos reconocida a nivel comunal y trabajar en conjunto con organizaciones comunales, instituciones y familia, de modo tal de evitar la vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes y elaborar una política de infancia orientada a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes de las comunas. ▪ Ser una institución eficaz y comprometida en proteger los derechos de la infancia y adolescencia, propiciando el trabajo con los diferentes actores locales y regionales. ▪ Ser un equipo multidisciplinario que trabaja en la protección y promoción integral de los derechos de los niños y adolescentes de las comunas.
ASOCIADO A LAS FAMILIAS Y LOS ADULTOS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Realizar modificaciones en la visión que tienen los adultos con respecto a los niños, niñas y adolescentes. Es decir, producir cambios conductuales en los padres o adulto responsable para que vean a los niños, niñas como sujetos de derechos.

Para analizar las misiones se describen los cuatro requisitos que debiera cumplir una misión: el propósito general que se propone para la OPD, el tipo de personas a quienes busca servir, las necesidades que pretende satisfacer y la oferta que dispone para la población. La información aparece resumida en el siguiente cuadro.

Cuadro 13
Sistematización de la misión de las OPD
de acuerdo a criterios establecidos

PROPÓSITO GENERAL
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lograr que los gobiernos locales asuman desde el punto de vista ético, político, social y cultural, la elaboración y ejecución de políticas, planes y programas en beneficio de la promoción y protección de los derechos humanos de la infancia y adolescencia. ▪ Municipalidad comprometida con el desarrollo sustentable que concerte amplia participación ciudadana en la gestión de su gobierno creando oportunidades que satisfagan las necesidades de la comunidad en un ambiente solidario y creativo con autoridades y funcionarios orientados al desarrollo con profesionalismo, voluntad y vocación de servicio. ▪ Construir con toda la comunidad una comuna amigable, segura y solidaria que sea motivo de orgullo para sus habitantes. ▪ Instaurar un Sistema de Protección de Derechos y que se reconozca a los niños y niñas como sujetos de derecho. ▪ Brindar la primera atención psicosociojurídica ambulatoria a quienes sufran alguna situación de vulneración. ▪ Desarrollo de intervenciones psicoeducativas y de resolución alternativa de conflictos, derivando a programas especializados cuando se requiera. ▪ Velar por el resguardo y protección. ▪ Acoger, calificar y determinar las necesidades específicas en cuanto a derechos, e intervenir y resolver alternativamente los conflictos. ▪ Interrumpir las situaciones de vulneración de derechos y la exclusión social. ▪ Brindar atención psicosociojurídica. ▪ Acoger y proteger. ▪ Reparar aspectos que vulneran derechos. ▪ Garantizar el derecho que se encuentren en situación y exclusión en cualquiera de sus grados. ▪ Instalar en la comuna una cultura de reconocimiento de derechos. ▪ Promover la participación infantil y juvenil y los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes a través de una plataforma de trabajo y la co-construcción de una política local.

PROPÓSITO GENERAL
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover, fortalecer y liderar el sistema comunal de protección. ▪ Visibilizar las temáticas relacionadas con la vulneración y posterior protección integral y restitución de los derechos. ▪ Consolidación y reconocimiento social de la condición de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho. ▪ Resolver los conflictos que afectan a niños, niñas y adolescentes. ▪ Fortalecer los factores protectores psicosociales y apoyar la formulación de políticas en perspectivas de derecho.
A QUÉ TIPO DE PERSONAS SIRVE
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Niños, niñas y adolescentes. ▪ La ciudadanía. ▪ Niños y familia.
QUÉ NECESIDADES SATISFACE
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho al buen trato, a vivir en familia y a la protección social, derecho a la educación y a la salud. Desarrollo integral y la participación. ▪ Promoción y protección de los derechos y participación y organización de los grupos prioritarios (infancia, juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacidad y pueblos originarios). ▪ Buen trato a la infancia y a respetar sus espacios de derechos infantiles y juveniles a nivel familiar, organizacional y comunal; comunicación y diversión. ▪ Participación ciudadana en la gestión de su gobierno. ▪ Participación y el empoderamiento de la comunidad en actividades de promoción. ▪ Promover, preservar y restituir derechos. ▪ Protagonismo. ▪ Protección y difusión. ▪ Protección y gestión intersectorial. ▪ Reconocimiento social. ▪ Prevenir y restituir los derechos vulnerados. ▪ Defensa y promoción. ▪ Necesidades de las familias en temáticas infantiles y adolescentes.
QUÉ TIPOS DE PRODUCTOS OFRECE
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modelo de gestión local, asegurando la equidad e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. ▪ Sistema integrado de infancia con un enfoque intersectorial y territorial. ▪ Sistema local de protección de derechos de la infancia y la adolescencia. ▪ Instalar un marco político que defina una cultura del buen trato a la infancia. ▪ Cultura de reconocimiento y respeto de los derechos. Cumplimiento de los contenidos de la convención y el paradigma de Protección. ▪ Visión integral de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. ▪ Políticas de infancia en el ámbito comunal. ▪ Generación de estrategias para la elaboración, planificación y ejecución de acciones que involucren a actores del ámbito familiar, comunitario e institucional.

QUÉ TIPOS DE PRODUCTOS OFRECE

- Respeto de los derechos infantiles y adolescentes.
- Instalar una política local de reconocimiento de los derechos de la infancia.
- Elaboración y ejecución de políticas, planes y programas en beneficio de la promoción y protección de los derechos humanos de la infancia y adolescencia.
- Promover y difundir los derechos de infancia y articular redes.
- Evitar situaciones de vulneración.
- Instancia a nivel comunal de protección integral.

Lo que importa a efectos del análisis es que al revisar la forma en que se definen las visiones y las misiones, queda la impresión que existen algunas dificultades para definir la misión actual que le corresponde a una Oficina de Protección de Derechos y para aclarar la visión de futuro que desarrolla su equipo de trabajo. Esto tiene que ver fundamentalmente con un problema metodológico. En muchos casos, la misión y la visión se confunden con objetivos, con acciones, dos cosas que en rigor no corresponde tratar en estos puntos. En otros casos se confunde la misión con la visión: lo que es misión se asume como visión y viceversa. Otro problema es que en algunos casos se observa confusión en el planteamiento del objetivo: no se sabe si lo que hay que relevar es la infancia o son los derechos de la infancia, un tema no menor que abordaremos más adelante. Muchas OPD, por ejemplo, consideran que la *sensibilización* es un componente de su visión de futuro y no de la misión o trabajo actual. Esta situación, aparte de ser signo de confusión, habla de un problema metodológico, primero porque si se estimara necesario *sensibilizar* debiera fundarse en un diagnóstico previo que indique falta de sensibilización, de humanización de la sociedad, la familia, los actores, la política pública respecto de la condición de sujeto de derecho de un niño o niña; y segundo, porque decir que lo que se quiere de la OPD es que sensibilice a la población es reducir las posibilidades de trabajo en la promoción de los derechos de infancia a una sola dimensión en desmedro de una perspectiva de trabajo más transversal, permanente y de largo plazo. Por lo mismo, y aunque parezcan

meras formalidades, resolver la pregunta por la visión y la misión es relevante, pues —para seguir con el ejemplo— son ellas las que interpelan la definición del *para qué* vamos a sensibilizar, cuál es la ruta, camino o trayectoria a seguir.

Otro punto es que las definiciones de visión y misión que han venido elaborando las OPD se encuentran muy marcadas por la propia delimitación institucional que les otorga SENAME en sus orientaciones. En la medida que se cuadran con este marco tienden a ser muy homogéneas y esa poca variedad impide la expresión de particularidades que permitan distinguir, por ejemplo, la visión/misión de una OPD que está en el norte del país de una que está en el sur o en el centro; o que se exprese la diferencia que en principio debiera haber entre una oficina que trabaja en sectores urbanos y otra que incorpora sectores rurales, o que aparezcan espacios para formular objetivos diferenciados dependiendo del género o los distintos ciclos de edad.

Pese a esto, dos cosas parecen quedar claras: las tareas presentes y las futuras. Sobre lo primero, poco menos de la mitad de las OPD encuestadas (39) piensa que su tarea presente consiste en proteger los derechos de la infancia y adolescencia. Sobre lo segundo, en 20 OPD (cerca del 20%) se asume como tarea para el futuro la formación y consolidación de un sistema local de protección de derechos infantil y adolescente, aunque cabe destacar que muchas OPD manifiestan que esta meta es más un producto de su actual misión que su visión de futuro.

b) Objetivos

Los objetivos generales de cualquier organización o de cualquier proyecto suelen definirse a partir de un problema que primero se identifica y luego se busca resolver. El objetivo general condensa la finalidad del proyecto, experiencia o programa que se va a ejecutar por un tiempo determinado y en un lugar definido. En el caso de las OPD, el SENAME definió su objetivo general como «Facilitar el desarrollo institucional de

sistemas locales de protección de derechos de la infancia y la adolescencia, en un territorio determinado, abarcando a lo menos el espacio comunal» (Sename, 2007:3). Este objetivo debería ser común a todas las OPD que están funcionando actualmente y debiera ser alcanzado en un plazo más o menos acotado.

Tras la aplicación del instrumento se pueden distinguir tres maneras de plantear los objetivos. La primera se traduce en el diseño y construcción de un sistema de protección local; la segunda en la entrega de atención a una población beneficiaria; y la tercera, que es la más recurrente, plantea sus objetivos a partir de los componentes de trabajo que debería abordar el sistema de protección local: componente de protección de derechos y un componente de gestión intersectorial y articulación territorial para la protección y promoción de los derechos. El punto es que por esta diversidad de formas de plantear los objetivos asoma la tensión central que enfrentan las OPD: la que se produce entre una perspectiva de *promoción* y otra de *protección*.

Visto así, las perspectivas más promocionales se acercan mucho más a la formación y consolidación de un sistema de protección de derechos en el espacio local. Entendiendo por sistema, unos principios y procedimientos establecidos para el conjunto de la estructura municipal que faciliten la atención, protección o promoción de los derechos de la infancia y adolescencia en forma integral y armónica y, trabajando de manera concertada con las diferentes instancias locales dedicadas al trabajo de protección de derechos. Por lo cual, un sistema local de protección de derechos sería un poderoso instrumento para la construcción de lo público y para incidir en los ciudadanos en las decisiones que tienen que ver con su vida y con el desarrollo local. Podría concebirse además, como una herramienta de gobernabilidad, toda vez que contribuye a crear institucionalidad pública, dota a los gobernantes locales de una ruta clara para promover un desarrollo humano y sostenible y favorece la transparencia, así como la generación de confianza en el manejo de los asuntos públicos en el ámbito local.

Por otro lado, un tipo de atención psicosociojurídica, podría definirse como espacio preferentemente individual y que actúa en la esfera de lo privado, para que el niño, niña, adolescente y su familia compartan con un profesional sus problemas, inquietudes y situaciones, ya sea para la búsqueda conjunta de alternativas de acción/intervención que contribuyan a la resolución de los problemas derivados de la vulneración de derechos, o bien para obtener asesoramiento en distintos ámbitos de la vida de los niños, su familia y su situación de exclusión social y/o exclusión del ejercicio de sus derechos fundamentales. Y es justamente en este tipo de lógica donde quedan más claros los (4 ó 5) distintos momentos de la intervención —acogida, análisis de la situación, elaboración de un plan de intervención familiar y comunitario, monitoreo o acompañamiento a los niños y sus familias y la fase final de egreso del niño del sistema—, toda vez que se verifica el cumplimiento de los objetivos propuestos en el plan de intervención. Queda claro que las OPD intentan desarrollar estas dos dimensiones siguiendo los componentes de trabajo que les sugiere SENAME. El problema es que muchas veces se actúa de manera separada y sin conexión, y lo que se hace en una línea no necesariamente participa de la otra. De hecho, en muchas OPD los equipos son muy diferentes en cuanto a su conformación incluso profesional.

c) Componentes estratégicos

El análisis de los componentes estratégicos ayuda a complementar el punto anterior. Dentro de las exigencias de SENAME está la implementación de dos componentes básicos. El primero corresponde a la gestión intersectorial y articulación territorial para la protección y promoción de los derechos de la infancia; y el segundo es la protección de los derechos vulnerados de los niños, niñas y sus familias.⁶

6 Para este segundo componente se asumió como línea de base la atención de entre 275 a 320 niños, niñas y adolescentes (Sename, 2007:9).

Entre estos dos componentes se configuran las opciones y estrategias de las OPD.

De acuerdo a los datos, el primer punto destacable es que todas las OPD operan con los dos componentes sugeridos por SENAME e incluso hay diez casos que han agregado un tercer componente. Si se considera solamente los dos componentes principales, todo indica que se ha venido privilegiando la protección de derechos vulnerados por sobre la gestión intersectorial y articulación territorial. A pesar que el valor máximo en este último componente es mayor que en el primero (90% frente a 80%, respectivamente), el porcentaje promedio de la protección de derecho es levemente más alto que el de la gestión intersectorial y articulación territorial (49.3% y 44.7%, respectivamente), y a la vez presenta una menor dispersión entre los valores de los casos. El tercer componente es comparativamente menos importante y la mayoría de las OPD que lo incluyen no le asignan un porcentaje demasiado elevado (el promedio es de 23.4% entre las OPD que lo incluyen), a excepción de un solo caso que le otorga dedicación casi exclusiva (Pucón, con un 80%).

La distribución de los casos se observa al dividir los valores en cuatro categorías. El cuadro muestra que la gran mayoría de las OPD (73) le asignan un porcentaje menor al 50% a la gestión intersectorial y articulación territorial, y lo más frecuente es que se muevan entre el 30% y el 50%.

Cuadro 14
Porcentaje gestión intersectorial y articulación territorial

PORCENTAJES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
10-30	19	20.6
31-50	54	58.6
51-80	18	19.6
81 y más	1	1.0
TOTAL	92	100.0

En el caso de la protección de derechos, la misma operación permite observar que, al igual que en el componente anterior, lo más frecuente es que se le asigne entre un 30 y un 50%. La diferencia está en las dos categorías contiguas. En la inferior, la diferencia es de diez casos menos, y en la inmediatamente superior, que se mueve entre el 51% y el 80%, la diferencia es de doce casos más que en el componente gestión territorial, lo cual sólo viene a confirmar la mayor importancia que se le ha venido asignando a la protección de derechos.

Cuadro 15
Porcentaje protección de derechos vulnerados

PORCENTAJES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
10-30	9	9.7
31-50	53	57.6
51-80	30	32.6
81 y más	0	0.0
TOTAL	92	100.0

Sobre el tercer componente, el cuadro muestra que la gran mayoría de las OPD se ha remitido a trabajar solamente los componentes estratégicos propuesto por SENAME, y que de las 24 OPD que efectivamente han incorporado un componente extra, la gran mayoría le asigna porcentajes de dedicación inferiores al 30%. De todos modos, hay tres OPD que le asignan porcentajes mayores al 30%. La primera corresponde a la OPD de Parral, que le asigna un 33,3% a un componente que define como «Área administrativa» y que al parecer no tendría mayor relevancia en términos de la orientación misma del trabajo. El segundo caso es la OPD de Concepción, que viene privilegiando la generación y articulación de una política local de infancia —le asigna un 40%—, que sí tiene un nexo directo con el propósito macro de las OPD. El tercero es la OPD de Pucón: ésta es la única OPD que privilegia largamente el tercer componente: le otorga un 80%, que en este caso corresponde a la *reparación*, que

es un concepto que se liga directamente al componente de protección de derechos.

Cuadro 16
Otro componente

PORCENTAJES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
0	68	73.9
1-30	21	22.8
31-50	2	2.1
51-80	1	1.0
TOTAL	92	100.0

El punto que nos interesa destacar por el momento es que las opciones no son neutras. Por el contrario, el componente estratégico que se privilegia expresa una concepción acerca del trabajo que debieran realizar las OPD. El componente de protección de derechos vulnerados se concentra en la atención legal, psicológica y/o social de los niños y sus familias, y eso en el fondo representa una concepción restringida de los derechos que se aleja de un enfoque, si se quiere, más «integral» sobre los derechos de la infancia y de una política universalista que evite focalizar las acciones solamente sobre los sectores más vulnerables. La amplitud es mayor cuando se privilegia la gestión intersectorial y la articulación territorial, pues este componente no sólo da pie para un tratamiento más amplio de la temática, sino que constituye el piso mínimo para generar diagnósticos y políticas locales de infancia, dos procesos que forman parte de las exigencias básicas para toda OPD.

d) Metodología y tipo de atención

Para describir las opciones metodológicas se consideran cuatro niveles diferentes: individual, grupal, familiar y comunitario. Lo más usual es que las OPD desarrollen un trabajo simultáneo en todas estas líneas: de las 92, 64 han tomado esta opción, que

es señal de una metodología ampliada. Los casos que optan por una sola línea metodológica son pocos. Sólo 18 OPD trabajan con metodologías exclusivamente individuales y 10 se orientan a la intervención de las familias, mientras que el trabajo solamente grupal y comunitario no se consideran como opciones válidas en ningún caso.

Cuadro 17
Metodología principal de trabajo de la OPD

METODOLOGÍA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Individual, atención de casos	18	19.6
Grupal	0	0.0
Familiar	10	10.9
Comunitario	0	0.0
Todas las anteriores	64	69.6
TOTAL	92	100.0

Para recoger información sobre el tipo de atención, junto a la estimación de la cobertura, se incluyó un cuadro donde se preguntaba acerca del tipo de atención que se otorga preferentemente a cada uno de los distintos grupos de edad. Los tipos incluidos fueron cuatro: psicológica, legal, social y desarrollo comunitario. Con éstos se pretendió cubrir las distintas posibilidades que pueden asumir las OPD.

Los resultados muestran que la atención preferente que se aplica para todos los tramos de edad es solamente psicológica. Esta opción de alguna manera refleja el dominio de una especie de «psicologización» del trabajo que es muy probable se encuentre asociada también al predominio del componente de protección de derecho. Y en efecto así ocurre. Al cruzar los valores porcentuales que se le otorgan a cada componente y el tipo de atención preferente en todos los tramos de edad, se observa que mientras más alto es el porcentaje que se asigna a la protección, mayor es el número de OPD que le dan preferencia a la atención psicológica, lo que no ocurre con la misma inten-

sidad en el caso de la gestión intersectorial. Además, al cruzar los tipos de atención preferente que se aplica en los distintos tramos de edad se observa una coherencia en el tipo de atención que se privilegia en todos los tramos, que tiende a ser la misma en todos los casos. La atención social, legal y de desarrollo comunitario, tienen un peso relativo bastante menor y en cada tramo de edad las OPD que aplican uno de estos tipos de manera exclusiva son relativamente pocas. Entre ellas, la atención social y, en menor medida, la legal son las únicas que alcanzan cierto nivel de importancia, aunque solamente en tramos específicos: la social alcanza al 16.3% de la atención que se dedica a la primera infancia, y la legal, al 8.7% en la misma población.

Eso ocurre solamente cuando se analizan las opciones por separado. Sin embargo, y esto es importante, después de la atención psicológica, lo segundo más frecuente es que se incluyan todos los tipos de atención, que incluyen, pero no se restringen a lo estrictamente psicológico. Cuánto le dedican a cada uno no lo podemos saber; pero al menos sí sabemos que hay alrededor de 30 OPD que han intentado entregar una atención múltiple o que al menos han evitado restringirla a un solo tipo.

Por último, en el caso de la población no infantil y adolescente, el patrón de atención se altera bastante. Si bien la estrictamente psicológica no deja de ser un tipo de atención relativamente importante, lo que más destaca es la cantidad de OPD que privilegian el desarrollo comunitario.

e) Tipos de derechos

El paso siguiente es ver el tipo de derechos que concentra las acciones de las OPD. En el cuestionario se solicitó a los encargados de las oficinas que hicieran un ejercicio similar al anterior y expresaran en porcentaje la dedicación que le otorgan a cada grupo de derechos. Para esto se consideró a los cuatro grupos que incluyen los artículos dispuestos en la Convención

Internacional de los Derechos del Niño (CDN): los derechos asociados a la sobrevivencia, los asociados al desarrollo, los asociados a la protección y los asociados a la participación. Los resultados muestran que de los distintos tipos de derechos, el que más se privilegia son los asociados a la protección. Es en este tipo de derechos donde se observan las medidas de tendencia central —promedio y moda— con los valores más altos y también los valores máximos más altos. Más abajo quedan los derechos asociados al desarrollo, a la participación y, en último término, a la sobrevivencia, aunque las diferencias entre ellos no son demasiado significativas. Lo que llama la atención es que en el porcentaje que se le asigna a los derechos de protección se produce la mayor dispersión en los valores, lo que indica que si es el tipo de derechos al que se le asignan los porcentajes más altos, también es en el que se producen las mayores diferencias.

Consideramos ahora los extremos, es decir, las OPD que dedican los porcentajes más bajos a cada grupo de derechos y los que dedican los porcentajes más altos a cada grupo de derechos. Al dar este paso, lo que ocurre es que entre los porcentaje más bajos destaca la preeminencia del grupo de derechos dedicados a la protección, pero se tienden a eliminar los referidos a la sobrevivencia y la participación, este último considerado muy importante en los principios que rigen el accionar de las OPD. En el caso del extremo superior, la preocupación se concentra en los derechos asociados a la protección y el resto de los grupos de derechos —desarrollo, participación y sobrevivencia— obtienen resultados similares, lo que demuestra que en la medida que la OPD centre su trabajo en la lógica de la protección y, por consiguiente, en la atención a los derechos asociados a la protección, tiende a reducirse la presencia de los otros grupos de derechos.

Lo anterior de alguna manera es bastante obvio. En la medida que se distribuye una cantidad fija (100%) entre estos cuatro grupos de derechos, el porcentaje que se le asigne a cada

uno siempre va a estar en una relación negativa con el porcentaje de todos los demás. Lo interesante es que al analizar la relación entre estos diferentes tipos de derechos resulta que las relaciones más fuertes se dan entre los derechos a la sobrevivencia y los derechos a la participación y al desarrollo. A partir de ahí se puede plantear que por lo general aquellas OPD que le dedican más porcentaje de trabajo a los derechos a la participación o a los derechos al desarrollo, tienden a dedicarle menos tiempo principalmente a los derechos a la sobrevivencia.

f) Representaciones sobre la población atendida

El instrumento dispuso un ítem abierto para que los equipos de las OPD ensayaran una descripción genérica de la población que están atendiendo. Cada uno tuvo la libertad para poner el énfasis en los puntos que estimara más relevantes, que en líneas generales tocaron las características demográficas, educativas, socioeconómicas, socioculturales y familiares de los niños.

En general cuando describen la población en términos demográficos se dice que se trata de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años —se ajusta plenamente a la población objetivo del programa—, que no trabajan y que en su gran mayoría viven con ambos padres. Al mismo tiempo, la gran mayoría de las OPD señala que por lo general se trata de niños, niñas y adolescentes que están insertos en el sistema escolar,⁷ principalmente en establecimientos de educación municipal. En algunos casos se asume cierto nivel de desajuste y sobreadad en las trayectorias educativas, fundamentalmente por el retraso que generan la repitencia y la deserción; sin embargo, estos problemas parecieran no relacionarse tanto con el acceso y la permanencia, que están más o menos resueltos, sino con los códigos de las escuelas y del proceso educativo mismo. Se habla

7 Los antecedentes oficiales así lo ratifican: 105% de cobertura bruta para la educación básica y 94.6% de cobertura bruta para la educación media (Mideplan, 2007a:13-14).

de relaciones conflictivas con la escuela, de desacatos a la autoridad y de relaciones problemáticas con los pares. También se habla de problemas de aprendizaje y de déficit en los desempeños escolares. El punto es que las OPD tienden a leer estas situaciones como vulneraciones a los derechos de los niños, pasando por alto que los conflictos con la escuela suelen vincularse a lo difícil que le ha resultado crear y manejar códigos de relación con estos niños, y que el aprendizaje y el rendimiento son dos fases de un problema que tiene que resolver la escuela si no quiere alimentar el fracaso escolar, los sentimientos de desapego y, en su extremo, la deserción, sobre todo cuando se trata de niños y niñas que pertenecen a sectores de la sociedad que históricamente han tenido una relación distante con la escuela.

Cuadro 18

*Caracterización general de la población que atiende la OPD
(dimensión educativa)*

DIMENSIÓN	CARACTERIZACIÓN CUALITATIVA DE LAS OPD
Educativa	Se encuentran dentro del sistema escolar formal. Bajo rendimiento, dificultades de aprendizaje, interacción conflictiva con la escuela, desacato a la autoridad o problemas con los pares. Son niños en muchos casos con retraso escolar, pero la mayoría insertos en el sistema escolar. Algunos presentan falta de acceso a la educación. Niños, niñas y adolescentes que presentan hiperactividad, ausentismo y disminución del rendimiento escolar y en algunos casos alto nivel de deserción escolar.

Cuando se describe la actividad laboral de los padres, se nombra una serie de actividades informales, temporales, mal remuneradas, e incluso algunas que lindan con lo ilegal. Esa es una primera impresión para entender la condición socioeconómica que se reconoce en los niños y niñas. Al revisar la pregunta sobre el tipo de población que constituye el foco de atención,

resulta que ninguna OPD manifiesta tener una opción exclusiva por niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza. Lo más habitual es que digan atender a niños, niñas y adolescentes sin importar su condición (59 OPD), o que focalicen en la población infantil y adolescente pobre, pero sin desatender a los niños y niñas en otras condiciones socioeconómicas (33 OPD). No hay OPD que diga concentrarse exclusivamente en la población pobre, lo que contradice el perfil que describen cualitativamente, que correspondería al de familias con altos niveles de pobreza, indigencia y exclusión social.

Lo complejo es que esta imagen se construye a pesar de que no se cuenta con información suficientemente detallada como para medir los niveles de pobreza de acuerdo a los criterios estándares que se aplican para tales efectos.⁸

8 Los indicadores de pobreza utilizan el método de ingreso directo o indirecto. Este método mide pobreza e indigencia en términos absolutos, es decir, los límites entre quienes son pobres y no pobres se definen en relación a mínimos de satisfacción de necesidades básicas, en el caso de la pobreza, o alimentarias en el caso de la indigencia. La línea de la pobreza corresponde al ingreso mínimo establecido por persona para que satisfaga sus necesidades básicas. La línea de la indigencia es el mínimo establecido por persona para satisfacer las necesidades alimentarias. Para medir la línea de la pobreza se utiliza el costo de una canasta básica de alimentos y a ese valor se le aplica un factor multiplicador. Se dice que un hogar es pobre cuando su ingreso *per cápita*, o el ingreso por persona, es inferior a dos veces el valor de una canasta básica de alimentos en las zonas urbanas, y a 1,75 veces en las zonas rurales, lo que correspondería a \$47.099 para pobreza urbana y \$31.756 para pobreza rural, mientras que la línea de indigencia quedó en \$23.549 en sectores urbanos y en \$18.146 en los rurales (Mideplan, 2007b:51-52).

Cuadro 19
Caracterización general de la población que atiende la OPD
(dimensión socioeconómica)

DIMENSIÓN	CARACTERIZACIÓN CUALITATIVA DE LAS OPD
Socioeconómica	<p>Niños y familias en pobreza y extrema pobreza, de alta vulnerabilidad social. Altos índices de cesantía, insuficiencia económica de la familia.</p> <p>Familias con alto grado de hacinamiento, con condiciones precarias de vivienda e infraestructura, con poca accesibilidad a los servicios existentes en el área urbana, debido a la ruralidad de gran parte de la población.</p> <p>Poca presencia de niños y familias de sector medio.</p>

Al momento de definir la estructura de las familias de los niños y niñas, la gran mayoría de las OPD las describen como monoparentales o familias reconstituidas, lo que en el marco de las nuevas estructuras familiares no tendría por qué verse rodeado de connotaciones negativas.⁹ Sin embargo, los términos que se usaron para describirlas hablan de disfuncionalidad, de relaciones conflictivas entre padres e hijos, de problemas de comunicación y déficit en el ejercicio de los roles parentales, que son representaciones típicamente asociadas a la imagen sobre las familias de sectores populares.

⁹ Los antecedentes oficiales emanados de MIDEPLAN indican que en el Chile actual, el 61.2% de las familias está conformada por madre y padre, y que existe un 25.6% de familias monoparentales, es decir, donde existe un padre o una madre por grupo familiar. Por otro lado, del total de familias nucleares que existe en nuestro país, el 47.8% está casado, el 17.2% es soltero, el 14.9% es conviviente o pareja, el 10.5% está anulado o divorciado y el 9.6% está en estado de viudez. Es decir, más del 52% de las familias nucleares tienen un estado civil distinto del casado. Más aún, en Chile el número de casados disminuye cada vez más, mientras crece el de convivientes o en pareja, el de solteros y anulados (cf. Mideplan, 2007a:4).

Cuadro 20
*Caracterización general de la población que atiende la OPD
 (dimensión familiar)*

DIMENSIÓN	CARACTERIZACIÓN CUALITATIVA DE LAS OPD
Familiar	<p>Estructura familiares difusas, muchas monoparentales o familias reconstituidas.</p> <p>Familias disfuncionales asociadas a cesantía, drogadicción, hacinamiento, violencia intrafamiliar, baja escolaridad de los padres o adultos responsables, escasas herramientas en el manejo conductual de los niños.</p> <p>La mayoría de las familias presentan serias dificultades para el ejercicio de roles, estrategias de comunicación, desconocimiento de programas públicos y el ejercicio real de sus derechos.</p> <p>Familias pertenecientes al Programa Puente, con problemas de vivienda, cesantía y problemas de salud mental.</p> <p>Escasa comunicación al interior de la familia.</p> <p>Bajo nivel de educación formal del grupo familiar.</p> <p>Rol paterno difuso y ausente.</p>

Algo parecido ocurre cuando se describe el perfil sociocultural de la población. Sobre este punto, la imagen dominante remite a una serie de déficit que vendrían desde las familias o incluso desde sus entornos comunitarios. Los entornos familiares considerarían a los niños y niñas como «objetos pasivos», criados en medio de códigos machistas y en el marco de comunidades poblacionales altamente desalentadas, desanimadas, con escasa densidad organizacional, con poco vínculo con la política social y pocas motivaciones para superar sus condiciones sociales, económicas y culturales. Hay OPD que observan un discurso en las familias que valora la educación como mecanismo de movilidad social, pero que en la práctica no sabría o no dispondría de suficiente información y/o recursos para incentivar y concretar las expectativas de sus hijos e hijas. Lo más complejo es que incluso en algunos casos se define a los familiares como los primeros vulneradores de los derechos de los niños, sea a través de situa-

ciones de maltrato, negligencia parental, abuso sexual, disfunción familiar, violencia intrafamiliar y una serie de otras situaciones que se producen con la separación de los padres: obtención de pensiones de alimentos, tuición, mediación por conflictos generacionales, afectivos o de control, que terminan convirtiéndose en los ejes prioritarios de intervención a nivel familiar. La tendencia dominante a asignar altos porcentajes al trabajo en los derechos a la protección de alguna manera encuentra una de sus principales fuentes en la imagen que se maneja sobre la población infantil y adolescente que atienden las OPD. Privilegiar la protección es una opción que se asocia a una imagen sobre los niños y jóvenes marcada por la vulnerabilidad y la desprotección.

Cuadro 21
*Caracterización general de la población que atiende la OPD
(dimensión sociocultural)*

DIMENSIÓN	CARACTERIZACIÓN CUALITATIVA DE LAS OPD
Sociocultural	<p>Sistema cultural que visualiza a los niños, como un ente pasivo y sin opinión, considerado bajo una mirada reduccionista, objeto de protección y no como persona sujeto de derecho.</p> <p>Prevalencia de un sistema cultural machista, marcados y estereotipados roles familiares.</p> <p>Predomina una cultura en donde el hombre se impone sobre la mujer: una cultura patriarcal.</p> <p>Población adulta reticente a la participación, se muestra desmotivada, pasiva, con lentitud, dependencia.</p> <p>Escasa identificación de la familia con las redes existentes en la comuna.</p> <p>Escaso desarrollo social y escasa promoción de las potencialidades.</p> <p>Poca participación de la familia y niños en organizaciones de base y sociales.</p> <p>Modelo de crianza permisivo, bajo nivel de manejo conductual, falta de compromiso con el rol parental.</p> <p>Presencia de desesperanza y desconfianza en las instituciones respecto de las oportunidades de superarse.</p>

Puestos en ese contexto se entiende que en algunos casos se transfieran estas características del entorno a los niños, niñas y adolescentes y se los asocie a problemas psicosociales que incluyen el consumo de drogas y alcohol, el recurso a la violencia y el desarrollo de comportamientos sexuales inadecuados.

Cuadro 22
Caracterización general de la población que atiende la OPD
(dimensión expectativas e intereses)

DIMENSIÓN	CARACTERIZACIÓN CUALITATIVA DE LAS OPD
Expectativas e intereses	<p>Dentro de las expectativas de los niños y adolescentes en el ámbito de desarrollo profesional está escasamente la terminación de su educación media.</p> <p>Centran sus expectativas en desarrollo de las actividades económicas básicas de la comuna.</p> <p>Algunos manifiestan terminar su escolaridad y en algunos casos ingresar a las fuerzas armadas y de orden.</p> <p>No existen instancias de educación superior y estudiar fuera no está al alcance de la gran mayoría.</p> <p>La educación superior no está instalada en la región, por lo que los padres de los estratos económicos medios y bajos, sólo visualizan que sus hijos lleguen a la enseñanza media.</p> <p>Las expectativas son los estudios superiores, técnicos y trabajar.</p> <p>Enseñanza técnico profesional aparece como importante.</p> <p>Las expectativas familiares giran en torno a terminar cuarto año medio para poder trabajar, siendo su preocupación constante satisfacer sus necesidades básicas diarias.</p> <p>Existe una valorización de la educación formal en el discurso de los padres, pero no incentivan a los hijos.</p> <p>Los intereses se relacionan con actividades culturales vinculadas al hip hop y deportivas, entre las que destaca el fútbol.</p> <p>Dentro de las expectativas e intereses de los niños y niñas predomina el que los escuchen, necesitan sentir que los adultos los entienden, y que les entreguen algún tipo de protección.</p>

Sin embargo, y a pesar que hay un grupo de OPD que le atribuyen bajas expectativas educacionales, sea por un tema de convencimiento o de escasez de oferta educativa, existe un segmento de OPD que considera que en general serían sujetos con altas expectativas educacionales y que aspiran a continuar estudios superiores técnicos o universitarios.

CAPÍTULO III

EVALUACIÓN DE ENFOQUES Y ESTADO DE LAS PRÁCTICAS

EVALUACIÓN DE ENFOQUES Y ESTADO DE LAS PRÁCTICAS

EL NEXO ENTRE desarrollo local y los derechos de la infancia son temas que ya tienen una larga tradición en campos tan diversos como la sociología urbana, la psicología comunitaria, el planeamiento urbano, la economía y otras disciplinas.¹ Sin embargo, su presencia como tema de agenda y de política pública en los países de América Latina es más reciente y su estado de avance es apenas emergente (Alburquerque, 2004). En buena medida este mayor interés por el desarrollo de políticas locales de infancia se debe a la adhesión a la Convención sobre los Derechos del Niño. Desde su firma en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1989 que los términos de esta Convención se han venido transformando en el marco jurídico institucional para el diseño de las políticas de infancia en la mayor parte de los países de la región. En Chile, la firma de estos tratados se expresa fundamentalmente a través de la

1 Las primeras ideas sobre el desarrollo e importancia de los sistemas locales pueden encontrarse en Alfred Marshall, que ya en 1890 había estudiado lo local como conjunto productivo. Para Marshall hubo dos cuestiones de particular interés: la idea de la división del trabajo, que coloca el énfasis en las relaciones, y la idea del distrito o el territorio como lugar donde se desarrollan interacciones y aprendizajes. Aparecen acá dos dimensiones constitutivas de cualquier sistema de innovación local: los agentes y sus relaciones, y su expresión espacial o territorial, dos dimensiones que resumen el interés que inspira el desarrollo de las OPD: constituir sistemas locales de protección de derechos de la infancia y la adolescencia.

«Política nacional a favor de la infancia y la adolescencia» (Mideplan, 2000) y la construcción de Sistemas Locales de Protección de Derechos (SLPD), dos instrumentos que abrieron una nueva etapa para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Lo complejo de los desafíos, quizás sea, por lo novedosos que son. Por primera vez en la historia de Chile la normativa institucional y jurídica sobre derechos de las personas va por delante de las prácticas dominantes en la sociedad. Y es que, por lo general, los cambios estructurales que se han producido en el país en materia de derechos han sido en respuesta a demandas y presiones por parte de sectores importantes o mayoritarios que se han sentido perjudicados en alguna dimensión de sus vidas. Pero en el caso de los derechos de la infancia, la situación es diferente. Fue el avance jurídico de la comunidad internacional el principal impulso para la adopción de este nuevo marco de relación con la infancia, y estos marcos jurídicos relativamente «avanzados» de alguna manera chocan con un escenario en que las prácticas y los patrones culturales se encuentran aún muy retrasados.

En nuestro país existe una visión socialmente muy arraigada que considera a los niños, niñas y adolescentes como sujetos incompletos, sometidos en su crianza y cuidado al arbitrio de los adultos. Esos marcos de referencia permean muchas de las maneras de entender y de actuar que se adoptan hacia la infancia. Por lo mismo, para lograr que niños y niñas sean considerados como personas de pleno derecho, para abrir procesos que mejoren la posición que ocupan en sus comunidades de pertenencia, y en lo ideal, para incorporar sus intereses y expectativas como parte central de cualquier perspectiva de desarrollo local y nacional, un paso fundamental y necesario es generar un proceso amplio que actualice esos discursos y destierre esas prácticas dominantes. El desafío es global. Toca a toda la población e incluye a todo tipo de actores institucionales, especialmente a los órganos del Estado. Se puede decir que sobre esta

entidad recae la mayor responsabilidad al momento de generar procesos amplios en esta materia. Pero asumirlos requiere una adecuada capacitación de quienes integran los organismos estatales que están encargados de llevar a cabo estas acciones y una necesaria actualización de las lógicas con que opera la orgánica estatal. No es antojadizo decir que los desafíos jurídicos, políticos, técnicos y administrativos que encierra la implementación de estos marcos en materia de protección de derechos de la infancia se conectan directamente con la necesidad de modernizar las lógicas y la estructura del Estado. Pero no sólo eso. También es necesario que la promoción de los derechos de la infancia sea transversal, que su respeto forme parte de «la cultura» del aparato estatal, y que en ninguno de sus organismos se reproduzcan prácticas que vulneren los derechos de los niños y niñas.

En este contexto, una de las instancias más relevantes son las instituciones de la política social y los gobiernos municipales. Así, la creación de las OPD representa un paso adelante en la instalación de los derechos de infancia como materia de preocupación ciudadana y política, y un avance en la creación de sistemas locales para la protección de los derechos de la infancia.

Han logrado estimular la demanda por parte de las comunidades —fundamentalmente a nivel de las familias— para que se denuncien, atiendan y solucionen situaciones de vulneración de derechos que afectan a niñas, niños y adolescentes; las acciones de promoción han visibilizado a las instituciones que tienen responsabilidad en el tema y, a la vez, han socializado y sensibilizado a la población sobre la necesidad de superar toda lógica que fomente, aunque sea indirectamente, la vulneración de los derechos de la infancia.

El desafío que asumieron no es fácil. Algunos gobiernos locales aún poseen una visión restrictiva de lo que implica una política local de infancia con enfoque de derechos. Domina un enfoque restringido o reduccionista según el cual la protección y promoción de los derechos de los niños se limitan a la aten-

ción de casos de vulneración de algún derecho, y la viabilidad de una política de infancia se juega en los recursos, estrategias y competencias que la hacen posible.

Es esta visión «agregativa» lo que hay que supera, y eso requiere un doble ejercicio que es teórico y práctico a la vez. Teórico porque requiere de enfoques de trabajo que busquen promover una perspectiva de derechos que no sólo proteja a los niños y niñas de una situación de vulneración o produzca acciones preventivas para evitar posibles vulneraciones, sino que también se plantee la necesidad de relevar las potencialidades de los niños y generar las condiciones para que puedan desarrollarlas, o lo que viene a ser lo mismo, que consideren a niñas y niños como un actor que tiene una posición y que juega un papel en el desarrollo de sus comunidades y espacios de pertenencia, tal como señalan los principios de las políticas cuando promueven «considerar a los niños y niñas y adolescentes según sus atributos y sus derechos frente al Estado, la familia y la sociedad, y no en sus carencias» (Mideplan, 2000).

Práctico porque requiere de un conjunto de estrategias, de quehaceres y de «formas de hacer las cosas» que conviertan estos presupuestos en prácticas concretas. Aplicar mecanismos que abran instancias de participación para que los niños, niñas y la comunidad se asuman como actores con opinión y responsabilidad en las soluciones, o abrir espacios para que todos ellos colaboren en la construcción de los diagnósticos y en el diseño de las acciones para promover los derechos, son formas de superar el dominio de un enfoque normativo, donde el diseñador y decididor —sea el Estado o los gobiernos locales— identifica de antemano el problema, el diagnóstico y las acciones de superación y se salta la opinión de los actores, ignorando que son, al fin y al cabo, la razón de ser de toda intervención (Matus, 1987:95). Lo mismo ocurre con la construcción de estrategias que promuevan derechos colectivos y que aborden la situación de grupos específicos, sea etnia, género o cualquier otro, o con la búsqueda de mecanismos para que la experiencia de la OPD

no se agote en un programa de tiempo limitado, que son todas prácticas que ayudan a la construcción de un sistema local de infancia amplio, integrado y permanente.

En lo que sigue se pretende ver en qué situación se encuentran las OPD de cara a este doble desafío teórico —de enfoques— y práctico —del quehacer—. El intento pasa por dos aspectos que parecen fundamentales: la evaluación de los enfoques que han venido adoptando las OPD, y la evaluación de los aspectos prácticos de su trabajo. Mediante estos dos niveles de análisis se espera contribuir a una imagen de conjunto que permita evaluar los caminos que se han seguido hasta el momento y el estado del quehacer de las OPD, dos aspectos que son fundamentales para la continuidad de la experiencia.

1. EVALUACIÓN DE ENFOQUES

En el capítulo anterior se realizó una descripción general sobre algunos componentes del enfoque que están aplicando las OPD. En este minuto hay dos en particular que nos interesa retomar: los *componentes estratégicos* y la *matriz de derechos*. La diferencia es que no se pretende solamente describir las perspectivas teóricas que están aplicando las OPD, sino evaluarlas poniéndolas a contraluz de lo que sería un «enfoque ideal» en uno y otro aspecto. Si el análisis se concentró en estos dos elementos, es precisamente porque permiten sondear la medida en que el enfoque de una OPD se acerca o se aleja de los principios teóricos supuestos en la construcción de un sistema local para la promoción de los derechos de la infancia, que parta desde una perspectiva universalista y, si se quiere, integral.

a) *Componentes estratégicos*

Cuando se describieron los porcentajes que le han venido asignando las OPD a los distintos componentes estratégicos, se planteó que la opción por uno u otro no era neutra. El argu-

mento era que privilegiar uno u otro habla de una perspectiva teórica y metodológica que puede dirigirse, ya sea a privilegiar la construcción de un sistema local destinado a la promoción de los derechos de la infancia, o bien a sentar las bases de un programa dirigido a la protección de derechos y, en su extremo, al tratamiento de casos de derechos vulnerados. Pues bien, en este momento se intentará ver cómo se comportan las OPD si se contrastan los porcentajes que le asignan a cada componente con una «distribución ideal».

Esto implica tomar ciertas decisiones necesarias: para armar una medida de contraste se tuvo que ponderar el peso de cada componente.² En este caso se privilegia la gestión intersectorial y la articulación territorial por sobre la protección. De esa manera se logra una medida que se ajusta a la matriz teórica que se quiere contrastar, en el entendido que privilegiar la gestión intersectorial y articulación territorial no sólo da pie para un tratamiento más amplio de la temática de los derechos de infancia, sino que constituye el piso mínimo para generar diagnósticos, involucrar a los actores y elaborar políticas locales de infancia; mientras que privilegiar la protección de derechos es signo de un trabajo que se orienta a la atención de casos de derechos vulnerados que, si bien es importante, debiera inscribirse como uno más de los componentes de un sistema local que lo supera y le es anterior.

Con esa medida se procesaron los datos. El valor más frecuente es comparativamente alto y el promedio también, lo que indica que pese a las diferencias, la mayoría de las OPD le han venido asignando niveles de importancia relativamente significativos a cada uno de los dos componentes principales. Esto estaría indicando que no pareciera haber una opción totalmente excluyente entre estos dos componentes, incluso en aquellos casos que han incorporado un tercero.

2 El valor del componente de gestión intersectorial y articulación territorial se multiplicó por 0.06 y el de protección de derecho se multiplicó por 0.04.

Cuadro 1
Índice de ajuste de componentes estratégicos

ÍNDICE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Bajo	5	5.4
Medio	69	75.0
Alto	18	19.6
TOTAL	92	100.0

Para mayor precisión los valores fueron recodificados en tres categorías. Cada categoría expresa el nivel de ajuste de la matriz de componentes respecto a la matriz teórica. Como se observa en el cuadro, la mayor parte de las OPD obtiene resultados intermedios en el índice, lo que equivale a decir que la mayoría se ubica en torno a la media de los valores. El grupo que presenta los mayores grados de cercanía a la matriz ideal está compuesto por 18 OPD, teniendo en cuenta que son solamente cinco las OPD que presentan una matriz de componentes que tiende a alejarse de la ideal.

Cuadro 2
Índice de ajuste de componentes estratégicos, categoría bajo

Parral	Recoleta
Coronel	Pucón
Concepción	
TOTAL: 5 OPD	

Cuadro 3

Índice de ajuste de componentes estratégicos, categoría medio

Andacollo	Cautín Cordillera	Tomé	Cañete	La Granja
Cisnes	Pudahuel	Laja Diguillín	Talca	Curicó
Pozo Almonte	Colchagua	San Clemente	San Antonio	La Pintana
Nueva Imperial	San Ramón	San Miguel	Constitu- ción	Estación Central
Lota	Vicuña	San Javier	Arica	Cerro Navia
Malleco Sur	Cordillera Purranque	Valle del Maipo	Cauquenes	Valparaíso
Caldera	Chile Chico	Ovalle	Paine	Antofagasta
Chañaral	Talagante	Valle del Itata	Quilpué	Coquimbo
Puente Alto	Norte Chiloé	Illapel	La Serena	Copiapó
Cordillera Codegua	Pichilemu	San Felipe	Rancagua	Sur Chiloé
Llay Llay	Taltal	Cerrillos	Maipú	Quilicura
Indepen- dencia	Los Andes	Punta Arenas	San Pedro de la Paz	Alto Hospicio
Vallenar	Chillán	San Carlos	Peñalolén	Talcahuano
Conchalí	Pirque	Precordille- ra	Temuco	
TOTAL: 69 OPD				

Cuadro 4

Índice de ajuste de componentes estratégicos, categoría alto

La Calera	Villa Alemana	Centro Cordillerano
Quintero	Nahuelbuta	Linares
Los Ángeles	Ñuñoa	Iquique
Puerto Natales	Rengo	Angol
Hualqui	Lo Prado	Cautín Sur
Pedro Aguirre Cerda	Quillota	Chépica
TOTAL: 18 OPD		

Si se intenta buscar algunas variables que se asocien a las variaciones en los valores del índice, se constata que el grado de cercanía o lejanía respecto de la matriz ideal de componentes estratégicos, no se relaciona de manera significativa con el tamaño del equipo y el nivel de cobertura poblacional y territorial. Tampoco se asocia a la antigüedad de las OPD, pues si bien entre las más antiguas no hay casos que obtengan valores bajos, cerca del 50% de las OPD más nuevas obtienen el mismo resultado. Lo importante es que esta ausencia de relación con las características internas de las OPD sugiere que la matriz de componentes estratégicos remite a una decisión del equipo de la OPD.

b) Derechos

En el apartado descriptivo se detalló brevemente la importancia que le están asignando las OPD a cada uno de los cuatro tipos de derechos fundamentales contenidos en la Convención Internacional de Derechos del Niño. En ese momento se pudo establecer que lo más frecuente ha sido privilegiar los derechos asociados a la protección, y que los demás tipos de derechos —los asociados al desarrollo, a la participación y a la sobrevivencia— presentaban todos valores más o menos similares. Lo que corresponde en este momento es contrastar estas matrices de derecho con una matriz ideal. Para eso se elaboró una medida de resumen que sigue la misma lógica que la anterior.

El supuesto teórico en este caso, es que si bien cada tipo de derechos es importante, hay diferencias relevantes que tienen que ver con los alcances contenidos en cada uno de ellos. Privilegiar los derechos a la sobrevivencia es indicador de un enfoque de trabajo con un perfil asistencialista que busca garantizar condiciones de vida mínimas para los niños, punto fundamental sin duda, pero que se aleja de una política orientada a la promoción y la formación de una política local que involucre a distintos sectores y que esté dirigida a toda la población, no

sólo a la más vulnerable. Un enfoque similar se aplica cuando se privilegian los derechos a la protección. La situación es diferente en el caso de los derechos a la participación y los derechos al desarrollo. Privilegiarlos implica asumir desafíos más amplios que se relacionan con generar las condiciones sociales, institucionales y culturales que soporten la promoción del conjunto de derechos de la infancia: no sólo tratar y/o proteger a quienes han visto vulnerados sus derechos más básicos. Por este motivo, el cálculo de esta variable de resumen refleja esa opción teórica que privilegia los derechos más amplios —derechos al desarrollo y a la participación— por sobre los derechos más específicos —protección y sobrevivencia—.

Tomando como referencia el porcentaje asignado a cada tipo de derecho, se construyó la medida que resume la matriz que se ha venido aplicando en cada OPD. Es así que aparecen ponderados los valores originales de acuerdo a la estructura ideal contenida en la matriz teórica, que estaría compuesta, primero, por los derechos al desarrollo, después por los derechos a la participación, los derechos a protección y, por último, los derechos a la sobrevivencia.³ Con esta medida se analiza la cercanía o lejanía de las OPD a lo que en teoría debieran ser sus prioridades. Los resultados indican que en general el conjunto de las OPD presentan resultados más o menos cercanos —las medidas de dispersión son relativamente bajas—, y que, como era de esperar, las diferencias las producen el valor en los derechos a la sobrevivencia, en primer lugar, y los derechos al desarrollo, en el segundo. El sentido de la relación es que mientras mayor porcentaje se ha dedicado al trabajo en la promoción de derechos a la sobrevivencia, el valor en la medida resumen es más bajo, y mientras más se ha dedicado a los derechos al desarrollo, el valor es mayor.

3 El valor que cada OPD le asignó a los derechos al desarrollo fue ponderado multiplicándolo por 0.04; el de los derechos a la participación, por 0,03; el de los derechos a protección, por 0.02; y el de los derechos a la sobrevivencia, por 0.01.

Para resumir la información se agrupó los valores en tres categorías. De acuerdo a estos nuevos valores se observa que hay un grupo minoritario compuesto por 6 OPD que tienden a alejarse por debajo de la matriz prioritaria de derechos, principalmente porque han puesto un marcado acento en el trabajo con los derechos a la sobrevivencia y/o a la protección, en desmedro del trabajo con los derechos al desarrollo y la participación. En el otro extremo se encuentra un grupo de 27 OPD con una matriz que tiende a acercarse a la matriz ideal, principalmente porque le asignan porcentajes comparativamente más altos a los derechos asociados a la participación y al desarrollo, aunque este último en menor medida. Pero el grupo mayoritario se ubica en una zona intermedia, que incluye a un conjunto de OPD sin un perfil demasiado claro, aunque en general son las que le asignan porcentajes comparativamente altos al trabajo en derechos a la sobrevivencia y a la protección, y relativamente bajos a los derechos a la participación y los derechos al desarrollo.

Cuadro 5
Índice de ajuste de la matriz de derechos

ÍNDICE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Bajo	6	6.5
Medio	59	64.1
Alto	27	29.3
TOTAL	92	100.0

El punto importante es que incluso entre las OPD que se ubican en el nivel alto, hay sólo una (Linares) que privilegia los derechos al desarrollo por sobre todos los demás tipos de derechos. En todas las otras OPD que muestran valores altos en este tipo de derecho, el porcentaje queda al mismo nivel que uno o más de un otro tipo de derechos.

En el cuadro siguiente se pueden observar las OPD que califican en cada una de las tres categorías.

Cuadro 6
Índice de adecuación de matriz de derechos, nivel bajo

Andacollo	Malleco Sur	Constitución
Pichikeche Ayelén	San Ramón	Sur Chiloé
Total: 6 OPD		

Cuadro 7
Índice de adecuación de matriz de derechos, nivel medio

Cisnes	Pudahuel	Ovalle	San Felipe	Rancagua	Lo Prado
Pozo Almonte	Vicuña	San Javier	Los Andes	Maipú	Vallenar
La Calera	Cordillera Purranque	San Clemente	Punta Arenas	Cordillera Codegua	Angol
Lota	Norte Chiloé	Valle del Itata	Cañete	La Granja	Cautín Sur
Los Ángeles	Pichilemu	Pedro Aguirre Cerda	Curicó	La Pintana	Chillán
Caldera	Taltal	Parral	Antofagasta	Ñuñoa	San Carlos
Chañaral	Cerrillos	Coronel	Arica	Puente Alto	Precordillera
Estación Central	Tomé	Villa Alemana	Cauquenes	Valparaíso	Peñalolén
Llay Llay	Puerto Natales	Illapel	Paine	Copiapó	Pucón
Cautín Cordillera	Laja Diguillín	Recoleta	Quilpué	Quilicura	
Total: 59 OPD					

Cuadro 8
Índice de adecuación de matriz de derechos, nivel alto

Quintero	Valle del Maipo	Cerro Navia	Alto Hospicio
San Pedro de la Paz	Hualqui	Rengo	Pirque
Independencia	Concepción	Coquimbo	Chépica
Chile Chico	Talca	Centro Cordillerano	Temuco
Colchagua	La Serena	Conchalí	Talcahuano
Talagante	San Antonio	Linares	Quillota
San Miguel	Nahuelbuta	Iquique	
Total: 27 OPD			

Al analizar la matriz de correlaciones de este índice, pareciera que el grado de cercanía o lejanía de la matriz ideal de derechos, no mantiene una relación suficientemente significativa con ninguna característica particular de las OPD, incluyendo la antigüedad, el tamaño del equipo, el nivel de cobertura poblacional y territorial, y que tampoco mantiene una relación importante con la matriz de componentes estratégicos. Todo pareciera sugerir que en este caso también se trata de una decisión que nace de las orientaciones del equipo de la OPD, que en su propia reflexión sobre su trabajo va construyendo imágenes sobre los problemas y las necesidades de la población y sobre las líneas de intervención que les parecen más idóneas.

2. EVALUACIÓN DE LAS PRÁCTICAS

El análisis de los enfoques nos brindó una primera medida para evaluar el trabajo que han venido realizando las OPD. Lo que corresponde en este momento es llevar la evaluación a las dimensiones de corte estrictamente práctico. En este punto no se trata de evaluar cómo han venido definiendo las orientaciones de su trabajo, sino de ver los estados de avance de acuerdo a lo que se ha hecho concretamente en tres dimensiones: el nivel

de realización de las metas básicas que se exigen a las OPD, el desarrollo de un sistema de información, la calidad de las prácticas que han venido realizando, y el estado del trabajo en red.

a) *Cumplimiento de metas*

Las orientaciones que define SENAME incluyen un conjunto de metas que debieran ser cumplidas por las OPD. En este breve apartado se analizará el nivel de logro que han alcanzado en cinco ítems que se cuentan entre los más básicos: la definición de una misión y una visión, la realización de un diagnóstico para medir las particularidades de la o las comunas, la realización de un diagnóstico sobre infancia, la creación de un espacio de trabajo para la planificación intersectorial de una política local de infancia y la formulación de una política comunal de infancia.

El estado de avance en la definición de las visiones y las misiones se revisó en el apartado descriptivo. En ese momento se pudo observar que la mayor parte de las 92 oficinas que participaron del estudio contaban con un documento donde definieron su visión y misión.

Cuadro 9

*Aplicación de diagnóstico, creación de espacio de trabajo
y formulación de política local de infancia*

APLICACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Diagnóstico	37	40.2
Espacio de trabajo	67	72.8
Política de infancia	16	17.4

De la aplicación de un diagnóstico, los niveles de logro parecen menos satisfactorios. En efecto, solamente 37 OPD lo han hecho, una situación que aparece bastante asociada a los años de antigüedad de las oficinas y, en menor medida, al número

de personas que integran su equipo de trabajo. De acuerdo al sentido de esta relación se puede sostener que, en líneas generales, entre las OPD que llevan más años trabajando y que cuentan con más integrantes, el porcentaje que aún no aplica un proceso de diagnóstico tiende a ser menor que entre las que llevan menos años trabajando y que cuentan con recursos humanos más limitados, dos tendencias que hasta cierto punto pueden ser esperables.

La mayoría de las OPD dispone de un espacio de cooperación propio, independiente de si se trata de un espacio de propia creación o, como ocurrió en varios casos, de uno preexistente que pasó a su dependencia. Quedan solamente 25 que no lo han hecho. Lo importante es que el logro en este punto no tiene que ver con la antigüedad de la OPD ni con el tamaño de su equipo de trabajo. En todos los niveles de antigüedad y entre los equipos de diferente tamaño, la proporción de OPD que han cumplido con este punto es bastante similar, lo que de alguna manera remite esta meta a la capacidad de gestión del equipo.

La situación se invierte en la formulación de una política local de infancia. Los niveles de logro en este punto son bastante bajos. Solamente 16 de las 92 OPD han logrado formular una política de infancia y más del 82% no lo ha hecho. Este solo dato ya es poco alentador. Se esperaba que las OPD fueran capaces de generar acciones que sirvieran para elaborar una política de infancia con el concurso de distintos actores locales, basada en un diagnóstico participativo y que se expresara preferentemente en los instrumentos de gestión municipal. Sin embargo, la evaluación muestra que este componente es el menos desarrollado. Donde no parece influir la antigüedad de la OPD, el tamaño de su equipo de trabajo y el hecho de contar con un espacio de cooperación comunal, un indicador quizás de la poca claridad sobre la finalidad que debieran tener estos espacios. ¿Qué puede ayudar a explicar lo que ha pasado? Al parecer hay varios obstáculos que han frenado las posibilidades de avanzar en esta línea. Por lejos el más importante ha sido la

ausencia de un diagnóstico. Todo indica que sin esta base de información se hace muy difícil definir una política. De hecho no es casual que con la única variable que mantiene una relación significativa la elaboración de una política de infancia es con la aplicación de un diagnóstico, lo que implica asumir que estas dos metas suelen ir de la mano. El otro obstáculo relativamente importante pasa por la falta de interés que han tenido las autoridades comunales, que es un problema de corte político. La ausencia de espacios interinstitucionales de discusión, la falta de dominio técnico del equipo de trabajo y la confusión sobre los contenidos posibles de una política de infancia son otros de los obstáculos que se nombran, pero que parecen ser poco relevantes (cf. Capítulo VII).

Cuadro 10

Principal obstáculo que ha tenido la OPD para potenciar, construir y/o elaborar una política de infancia (primera opción)

OBSTÁCULOS	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Ausencia de diagnósticos comunales	40	45.5
Poco interés de las autoridades de la comuna	18	20.5
Falta de espacios de discusión interinstitucional en la comuna	10	11.4
Falta de dominio técnico para emprender la tarea	9	10.2
Falta de claridad en el contenido de la política de infancia	8	9.1
Otro obstáculo	3	3.4
TOTAL	88	100.0

Puede parecer paradójico, pero la implementación de un diagnóstico es la actividad que han realizado más OPD para tratar de resolver el problema de la política. Más paradójico aún es que haya muchas OPD que señalan contar con información diagnóstica, pero que de todos modos remiten a la ausencia de un

diagnóstico como razón para no contar con una política. En estos casos quedan tres posibilidades: el diseño de su trabajo lo hicieron en base a un diagnóstico previo, lo formularon a partir de datos puramente secundarios, o lo hizo el equipo de la OPD, pero su diseño y/o aplicación no fue la más adecuada. La otra actividad que se ha hecho con cierta frecuencia es la formación de mesas técnicas con instituciones públicas comunales. La difusión de resultados de los diagnósticos y el diálogo con las autoridades municipales y los consejos comunales han sido actividades poco frecuentes, aunque por lejos lo menos usual ha sido que el equipo de la OPD se apropie del proceso y elabore un documento con una propuesta de política. Lo complejo es que hay 7 OPD que no han realizado ninguna de estas gestiones.

Cuadro 11
*Gestiones o actividades realizadas para potenciar,
construir y/o elaborar una política de infancia
(opciones agrupadas)*

GESTIONES/ACCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Diagnóstico comunal	58	24.4
Mesas técnicas de discusión con instituciones públicas comunales	42	17.6
Mesas técnicas de discusión con diversos actores públicos y no públicos	30	12.6
Diagnósticos comunitarios	26	10.9
Difusión de diagnósticos comunales y/o comunitarios	25	10.5
Diálogos con el alcalde de su comuna	22	9.3
Diálogos con el alcalde y concejo municipal	17	7.1
No ha realizado ninguna gestión	7	3.0
Otras acciones	6	2.5
Elaboración de un documento de propuesta propio	5	2.1
TOTAL	238	100.0

Un punto que parece positivo es que los niños, niñas y adolescentes aparecen como los actores con quienes más se ha trabajado la formulación de una política, seguido por las organizaciones comunitarias; dos actores que representan el eje principal del componente de gestión intersectorial y articulación territorial. Lo otro positivo es que sólo cuatro OPD no se hayan relacionado aún con ninguno de estos actores en la perspectiva de construir políticas locales de infancia.

Cuadro 12

Con qué actores ha generado un proceso de discusión para potenciar, construir y/o elaborar una política de infancia a nivel comunal

ACTORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Los niños, niñas y adolescentes de su comuna	52	24.3
Organizaciones comunitarias	48	22.4
Instituciones públicas comunales	43	20.1
Las familias de los niños, niñas y adolescentes	39	18.2
Sólo el equipo técnico de la OPD	13	6.1
Organizaciones de la sociedad civil (ONG)	12	5.6
Con ninguno de los anteriores	4	1.9
Con otros actores	3	1.4
TOTAL	214	100.0

Esa es la descripción de lo que ha pasado con la formulación de las políticas de infancia. Lo que procede ahora es elaborar una medida que resuma el nivel de logro del conjunto de estas metas. Para eso se elaboró un *índice de cumplimiento de metas*. En este índice, todas las metas pesan lo mismo. A partir de los valores netos del índice se construyó una escala con tres categorías —bajo, medio y alto— que permiten un análisis más esquemático. En el cuadro siguiente se puede observar que, de acuerdo a estas categorías, más de la mitad de las OPD presentan un nivel intermedio de cumplimiento de metas, otras 29 muestran un nivel satisfactorio y solamente cinco están con déficit.

Cuadro 13
Índice de cumplimiento de metas

ÍNDICE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Bajo	5	5.4
Medio	58	63.0
Alto	29	31.5
TOTAL	92	100.0

¿Influyen las características internas de las OPD? Todo indica que sí. Tanto el tamaño de su equipo como los años que llevan trabajando son aspectos que se asocian significativamente a las variaciones en los niveles globales de cumplimiento de metas. En efecto, el sentido de la relación permite sostener que equipos de trabajo más grandes se traduce en mayores capacidades para cumplir adecuadamente las metas. De todos modos, esta relación no alcanza a superar el peso que tiene el factor tiempo de trabajo. Es la antigüedad o experiencia la variable que más se asocia a las variaciones en los niveles de cumplimiento de metas, lo que de alguna manera permite pensar que aquellas OPD que aún presentan niveles bajos o medios de cumplimiento de metas, en el corto tiempo debieran poder ir resolviendo sus déficits. ¿De qué OPD estamos hablando? En los cuadros que siguen aparece el listado de OPD que conforman cada categoría del índice.

Cuadro 14
Índice de cumplimiento de metas, nivel bajo

NIVEL BAJO	
Iquique	San Carlos
Chillán	Precordillera
	Chépica
TOTAL: 5 OPD	

Cuadro 15
Índice de cumplimiento de metas, nivel medio

NIVEL MEDIO				
Cisnes	Llay Llay	Norte Chiloé	Valle del Maipo	Lo Prado
Nueva Imperial	San Pedro de la Paz	Pichilemu	Concepción	Vallenar
La Calera	Independencia	Antofagasta	P. Aguirre Cerda	Alto Hospicio
Lota	Cautín Cordillera	Cerrillos	Hualqui	Angol
Malleco Sur	Pudahuel	Tomé	Valle del Itata	Quillota
Quintero	Chile Chico	Laja Diguillín	Cañete	Cautín Sur
Los Ángeles	San Ramón	Ovalle	Talca	Pirque
Chañaral	Cordillera Purranque	San Miguel	Arica	Temuco
Estación Central	Colchagua	Puerto Natales	San Clemente	Cerro Navia
Paine	Talagante	San Javier	Taltal	Quilpué
La Serena	Maipú	Cordillera Codegua	Rengo	Coquimbo
Copiapó	Sur Chiloé	Quilicura		
TOTAL: 58 OPD				

Cuadro 16
Índice de cumplimiento de metas, nivel alto

NIVEL ALTO				
San Antonio	Villa Alemana	Pozo Almonte	Constitución	Punta Arenas
La Pintana	Illapel	Cauquenes	Ñuñoa	Linares
Caldera	Recoleta	Rancagua	Puente Alto	Peñalolén
Vicuña	San Felipe	La Granja	Valparaíso	Talcahuano
Parral	Los Andes	Andacollo	Conchalí	Pucón
Coronel	Curicó	Nahuelbuta	Centro Cordillerano	
TOTAL: 29 OPD				

El problema es con las OPD que tienen un equipo de trabajo adecuado y que llevan un buen tiempo trabajando, pero que de todos modos califican entre las que presentan niveles medios y bajos de cumplimiento de metas. Si bien la mayor parte de las OPD que muestran los mayores déficit en estos puntos tienen a lo más un año de funcionamiento, hay dos casos (Iquique y San Carlos) que llevan tres años y que cuentan con un equipo que se ajusta a lo que establece SENAME. Lo mismo ocurre en el nivel de logro intermedio, en que si bien la gran mayoría corresponde a OPD que tienen entre uno y dos años de funcionamiento, hay ocho que se ubican en la misma categoría a pesar de llevar cinco y seis años de funcionamiento y de contar con un equipo que está por sobre la media.⁴

b) Sistema de información

La segunda dimensión es el estado de avance en los sistemas de información que han logrado construir las OPD. Éste es un punto muy importante en el desarrollo de la práctica de una OPD. No contar con un sistema de información podría generar inconvenientes al momento de incorporar la perspectiva de derecho en el ámbito local. Se puede asumir perfectamente que sin un sistema o centro de información, no hay memoria organizacional, y sin productos informativos, no es posible dar a conocer el trabajo y la experiencia de la OPD. La visibilidad no sólo permite hacer público los resultados, sino también contribuir a otros procesos: hacer puentes con otras experiencias y posicionar algunas problemáticas o temáticas específicas en las agendas públicas locales y nacionales. Sin una línea o área de comunicación se limitan enormemente las conexiones dentro y fuera de la institucionalidad de la OPD. Ello implica la pérdida de contacto con diferentes actores y un límite a las posibilida-

4 Este grupo lo componen las OPD de Copiapó, Coquimbo, Quillota, Quilicura, Lo Prado, Cerro Navia, Rengo y Temuco.

des de poner en la agenda pública local las temáticas relacionadas con los derechos de la infancia o de nuevas temáticas y perspectivas que sean poco visibles a ojos de las autoridades, decididores y de la comunidad en general.

Cuadro 17
*Estructura del sistema de información interna de la OPD
(sobre total de respuestas agrupadas)*

ESTRUCTURA	FRECUENCIA
Dispone de un centro de documentación sobre la temática de infancia	42
Dispone de productos informativos o de conocimiento (publicaciones, videos, material de difusión)	76
Dispone de un área o línea de acción comunicacional	43
Dispone de un área o línea de investigación	7
No dispone de una estructura, pero dispone de información y conocimiento	33

Al analizar el estado de las OPD en esta dimensión, se observa que lo más desarrollado hasta el momento es el hecho de disponer de publicaciones, videos y material de difusión, que son instrumentos que sirven tanto para difundir información como para incrementar el conocimiento entre la comunidad y los propios miembros del equipo OPD. En segundo lugar aparecen dos herramientas complementarias: disponer de un centro de documentación sobre la temática de infancia, y de un área o línea de acción comunicacional.

Por último, lejos el área menos desarrollada tiene que ver con disponer de un área o una línea de investigación propia. Solamente 7 OPD han logrado elaborarlas. Esta carencia es sumamente importante. Sin centros o estructuras de investigación, las posibilidades de autoevaluación quedan restringidas a la elaboración de informes o estados de avances del quehacer, y eso quita márgenes a la flexibilidad que se necesita para generar propuestas de trabajo con respaldo metodológico y concep-

tual, e indirectamente puede limitar las alturas del debate local frente a las temáticas de la infancia y la adolescencia e impedir una lectura más precisa del contexto que aporte a la toma de decisiones y la implementación de metodologías más eficaces y eficientes. Por lo mismo, y teniendo en cuenta la relevancia que tiene la elaboración de un diagnóstico de la situación local para el desarrollo de las políticas de infancia, las OPD debieran intentar resolver este vacío, sea coordinando un área de investigación que perfectamente puede incorporar a estudiantes en práctica o establecer alianzas con organismos de investigación externos y que tengan competencias en la materia.

3. CALIDAD DE LAS PRÁCTICAS

Antes de abordar la calidad de las prácticas que han venido aplicando las OPD, conviene preguntarse dos cosas: qué es una práctica y cuándo se puede calificar de buena. Sobre lo primero, entenderemos por práctica todo lo que se relaciona con el quehacer de las OPD, que se condensa en tres niveles: la aplicación de políticas, los procedimientos y las metodologías. Lo importante es no perder de vista su diacronía, entender que la práctica es un movimiento que persigue la mejora continuada del servicio que se presta, nunca un estado ni un punto de llegada.

Para resolver la segunda cuestión se manejará una noción que asocia lo bueno como indicador de *calidad*. Juntando ambos términos tendríamos que *una buena práctica correspondería a un quehacer de buena calidad*. El punto es resolver qué significa eso en el contexto que estamos discutiendo. Un punto de inicio es convenir que si vamos a entender una buena práctica como indicador de la calidad del servicio prestado, en el caso de las OPD eso equivaldría a hablar de su capacidad para satisfacer las necesidades de los niños, niñas y adolescentes. La pregunta es si se pueden establecer criterios comunes para analizar la calidad de las acciones y si se pueden establecer estándares que permitan valorar las experiencias de las OPD. Estos dos pasos son fundamenta-

les si se quiere saber si las prácticas se acercan o no a un objetivo teóricamente óptimo y si las cosas se están haciendo bien y van bien encaminadas (cf. Mundi et al., 2004). El punto es saber cuáles.

La literatura que ha trabajado el análisis de las prácticas incluye un recorrido que pasa por varios niveles. Por lo general se incluye el ajuste a las políticas y normas en que se desarrollan las actividades, la metodología que se utiliza, las habilidades y competencias del recurso humano y la adecuación de los recursos económicos y tecnológicos que soportan la experiencia. El marco jurídico que establece SENAME aporta más elementos. El artículo 2 de la ley 20.032 del SENAME incluye el respeto y promoción de los derechos humanos, la promoción e integración familiar, escolar y comunitarias del niño, niña y adolescente y su participación social, la profundización de la alianza entre las organizaciones de la sociedad civil, gubernamentales, regionales y municipales en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la infancia y a la adolescencia, la conceptualización de los niños y niñas como sujetos de derechos, el interés superior del niño o niña, la igualdad y no discriminación, la participación y el buen trato (Sename, 2007:2), como la serie de criterios mínimos que debiera salvaguardar el trabajo de las OPD.

Si se integran los instrumentos nacionales e internacionales que se han preocupado de la materia y los criterios que establece SENAME, se pueden definir once criterios para operacionalizar la evaluación de las prácticas que han desarrollado las OPD. En este caso, la medición incluye un conjunto de criterios que debieran aplicar las OPD en el objetivo de convertirse en un programa integrado al quehacer de las políticas municipales de infancia y a su desarrollo en el ámbito local. Los criterios son los siguientes:

- i) *Adecuación al contexto social actual*: experiencias cuya formulación y diseño han sido producto de un proceso de diagnóstico de las necesidades, demandas y problemáticas que afectan a los niños a los cuales van destinadas. Diagnósticos que involucran a niños que luego podrán ser destinatarios de la experiencia.

- ii) *Participación*: experiencias que contemplen la participación activa de los niños en las diferentes etapas de trabajo de la OPD.
- iii) *Transferible*: flexibilidad en la implementación de la experiencia, en función de las características de la realidad donde ésta ha sido desarrollada. Disposición de documentos (informes de seguimientos, registro de observaciones, memorias, informes de evaluación) que den cuenta de todo el proceso de diseño, implementación y evaluación de la experiencia, para que otras instituciones puedan conocer, en profundidad la experiencia, y a partir de ello pueda ser replicada a su realidad.
- iv) *Inclusión de la variable género*: experiencias cuyo propósito central sea contribuir a la superación de una o más situaciones de exclusión vivenciadas por los niños o niñas en el contexto de la vulneración de sus derechos. Experiencias que dentro de sus objetivos consideren explícitamente contribuir a la igualdad de género. Experiencias cuyos contenidos consideran las diferencias entre hombres y mujeres. Experiencias que en sus procesos evaluativos indaguen los impactos que habrían producido en la restitución de los derechos.
- v) *Diversidad temática*: experiencias que consideran las diferentes necesidades que se presentan dentro de la misma población de infancia o grupo de niños destinatarios de las mismas. Experiencias que identifiquen y validen la diversidad de posiciones, intereses, perspectivas, que los niños podrían plantear sobre cualquiera de los aspectos que éste considera.
- vi) *Innovación metodológica*: planteamiento de una problemática emergente/nueva, nunca o escasamente abordada en la realidad infantil de la comuna. Planteamiento original/novedoso. Planteamiento de procedimientos innovadores: aplicación de metodologías o técnicas nuevas, diseñadas específicamente para explorar sus resultados en la experiencia. Planteamiento de una solución original para abordar la situación que se desea enfrentar por medio de la experiencia.
- vii) *Sustentable en el tiempo*: experiencias capaces de modificar sus objetivos específicos y/o sus acciones debido a cambios en el contexto o realidad donde se enmarcan. Experiencias que a lo largo de sus distintas etapas han considerado como parte de su quehacer, la búsqueda de estrategias, fundamentalmente recursos financieros, infraestructura y humano que le permitan mantenerse vigentes y con buenos resultados en el tiempo.
- viii) *Estratégica*: experiencias que consideran la promoción de capacidades participativas o de relacionamiento de los niños con la institu-

- ción pública local o comunal u otro tipo de institución. Experiencias que consideren el desarrollo y/o fortalecimiento de capacidades y habilidades personales y/o colectivas que le permitan a los niños enfrentar y cambiar de manera más efectiva su propia situación.
- ix) *Efectividad*: experiencias que han alcanzado en proporción importante, los objetivos planteados en su diseño. Esto es, que en la mayoría de los casos, la experiencia produjo un alto nivel de impacto o modificación significativa en la calidad o condiciones de los niños y niñas, en función del ámbito de actuación en el que ésta específicamente operó.
 - x) *Integralidad*: experiencias que consideren el abordaje de al menos dos factores relacionados con la situación de vulneración de sus derechos real o potencial que afecta a los niños a la cual va destinada.
 - xi) *Consideración de la etnia*: experiencias cuyo propósito central sea contribuir a la superación de una o más situaciones de vulneración vivenciadas por los niños indígenas de la comunidad en la que ésta se enmarca. Experiencias que dentro de sus objetivos y contenidos consideren explícitamente contribuir a la igualdad entre niños indígenas y no indígenas.

Con este marco se construyó un apartado en el cuestionario que busca describir la calidad de las prácticas de gestión e intervención que han implementado las OPD, que en lo sustantivo intenta cubrir estos once criterios. En cada uno de ellos se elaboró un índice que intenta medir el grado de ajuste respecto a los valores que teóricamente debiera tener una buena práctica.⁵ El detalle de cada dimensión se presenta en lo que sigue.

a) *Calidad del diagnóstico*

El primer criterio está relacionado con el nivel de adecuación de la experiencia al contexto social. La base aquí es ver las características del proceso de diagnóstico que realizaron las OPD.

5 Este tipo de índices se suele utilizar cuando las mediciones son el resultado de una combinación de puntajes adjudicados arbitrariamente; cuando los puntajes arbitrarios son indicadores de algunas dimensiones que queremos expresar en una cifra única y; cuando el concepto no es escalable, cuando no se puede asumir la existencia de un conjunto subyacente.

Anteriormente ya se vio que la mayor parte de las OPD no ha realizado un proceso de diagnóstico (55 casos). Ahora lo que corresponde es describir algunas características de los diagnósticos que sí se aplicaron. Entre estos 37 casos, se observa que todos lo realizaron a nivel comunal asociativo, que gran parte consideró la participación de los niños y de otras instituciones públicas o privadas, y que en la gran mayoría se utilizó un instrumento para levantar el diagnóstico.⁶

Cuadro 18
*Características del diagnóstico que realizó la OPD
para desarrollar su trabajo actual
(Sólo casos válidos, N=37)*

CARACTERÍSTICAS	Sí	
El diagnóstico se realizó a nivel comunal y/o asociativo	37	100.0
El diagnóstico utilizó algún tipo de instrumento (encuesta, consulta, revisión de documentos)	34	91.9
El diagnóstico consideró la participación directa de los niños y niñas	29	78.4
El diagnóstico consideró la participación de otras instituciones públicas o privadas	34	91.9
Los resultados del diagnóstico fueron difundidos a diversos organismos sociales, políticos, públicos y privados	21	56.8

Los puntos más abandonados han sido la difusión de los resultados y la participación de los niños, niñas y adolescentes. El primero implica un límite a las posibilidades de establecer alianzas con organismos de la sociedad civil y del aparato público, y el segundo, una distancia inicial sobre la participación de

6 Si tenemos en cuenta que la mayor parte de las OPD dispone de centros de documentación y que muy pocas han creado un área o una línea de trabajo que se dedica específicamente a la investigación, lo más probable es que los diagnósticos se hayan hecho principalmente a partir de los datos secundarios disponibles en las comunas y no a datos primarios producidos por investigaciones originales.

los sujetos de la política; dos puntos que son sumamente relevantes, puesto que es justamente a través de la disposición de información y conocimiento fundado acerca de la infancia que se puede generar acciones de mayor consistencia y a más largo plazo a favor de la inclusión de una perspectiva de derechos.

Para crear una medida que exprese el ajuste de los diagnósticos al contexto local, se construyó un índice que resume la información contenida en estos cinco indicadores. Con esto se pretende contrastar los datos con una matriz teórica que resume las características de un tipo ideal de diagnóstico. Eso supuso ponderar los valores de cada indicador tomando en cuenta su posición en esa matriz.

Tres son los puntos prioritarios: el nivel en que se realizó el diagnóstico, la participación de los niños y la difusión de resultados. La participación de otras instituciones y el uso de un instrumento ocupan lugares secundarios. Con esta matriz se produjo el índice. El valor nulo agrupa a las 55 OPD que no han efectuado ningún tipo de diagnóstico. Las que sí lo hicieron se distribuyen entre el resto de los valores.

Como se observa en el cuadro, de estas 37 OPD la gran mayoría (31) se ubica entre las que han desarrollado un diagnóstico con altos grados de cercanía al tipo ideal.⁷ De las otras seis, cinco están a una distancia intermedia, lo que equivale a decir que aplicaron un diagnóstico que cumple aproximadamente con la mitad de los criterios, y solamente una tiene características menos satisfactorias.

Buscando variables que pudieran asociarse a las variaciones de este índice, resulta que la única que guarda una relación significativa es la antigüedad. En buena medida la fuerza de la relación está marcada por el vínculo entre la antigüedad de la OPD y el hecho de no haber realizado un diagnóstico, que en el

7 Destaca también un buen comportamiento en este indicador de las OPD asociativas: de las 12 que son en total, 6 tienen un alto índice de contextualización (Rengo, Constitución, Parral, Malleco Sur, Centro Cordillerano y Nahuelbuta).

índice corresponde a las OPD que tienen un nulo acercamiento a la matriz ideal.

Cuadro 19
Índice de contextualización del diagnóstico

ÍNDICE	FRECUENCIA	PORCENTAJE	PORCENTAJE VÁLIDO
Baja	1	1.1	2.7
Media	5	5.4	13.5
Alta	31	33.7	83.8
Nula	55	59.8	-
TOTAL	92	100.0	100.0

Pero al excluir este grupo y trabajar solamente con las OPD que han realizado un diagnóstico, el peso de los años se diluye. De hecho, de las 31 OPD que muestran altos grados de cercanía a la matriz ideal, 10 funcionan desde el año 2006. Lo importante es que al seguir trabajando con este filtro de casos, el lugar de la antigüedad lo pasa a ocupar la magnitud del equipo de trabajo. Es esta la variable que más se asocia a las variaciones del índice entre las OPD que cuentan con un diagnóstico. Si bien entre las 31 OPD con procesos diagnósticos bien evaluados es posible encontrar algunas con equipos comparativamente pequeños (Caldera, Pucón), el patrón común en este grupo es que estén por sobre la media.

b) Innovación temática y metodológica

El segundo criterio para definir la calidad de las prácticas es la medida en que las OPD han venido resolviendo el problema de enfrentar una temática relativamente reciente como es la promoción de los derechos de la infancia a nivel local. Resolverlo exige un ejercicio doble de innovación temática y metodológica. En este punto lo ideal es que las experiencias de OPD sean o al menos intenten ser originales y novedosas en ambas dimensiones.

Cuadro 20
¿Cuál de los siguientes aspectos caracteriza mejor su OPD?

ASPECTO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Aborda un problema emergente o nuevo en la realidad comunal	3	3.3
Aborda un problema que antes no era abordado o que no era visibilizado	66	71.7
Aborda una dimensión nueva de un problema ya tratado en la comuna	11	12.0
Utiliza metodologías o técnicas originales o novedosas	3	3.3
Implementa soluciones originales para abordar el problema	3	3.3
Incorpora mecanismos novedosos de participación de los niños y niñas	6	6.5
TOTAL	92	100.0

Como se observa, si bien son pocas las OPD que dicen incorporar temas emergentes que provengan de su realidad comunal, también son pocas las que intentan abordar nuevas dimensiones de temáticas ya trabajadas y la mayoría asume que la suya es una temática que antes no se abordaba en su comuna. De ahí la relevancia que adquiere la aplicación de diagnósticos comunales, pues brindan un piso básico para definir y conocer mejor la dinámica de la problemática que abordan, y de ahí también la importancia que tiene desarrollar espacios de investigación, comunicación y difusión de la temática.

En el plano metodológico, la situación parece menos favorable. De las 92 OPD, sólo tres vienen tratando de aplicar metodologías novedosas, el mismo número explora soluciones originales y seis han tratado de innovar los mecanismos para la participación de los niños, niñas y adolescentes.

Las razones pueden ser múltiples y no podemos resolverlas, aunque sería interesante explorar si tienen que ver con una incapacidad de innovación en los equipos de trabajo de las OPD o con una tendencia generalizada a restringir sus metodologías

solamente a las que se usan habitualmente en estos campos de intervención.

Ahora bien, si se piensa en una medida unitaria que resuma el comportamiento de las OPD en estas dos dimensiones, habría que aclarar primero los criterios que se van a aplicar para calificar su nivel de desarrollo. En teoría, siempre pensando en una perspectiva que incorpore los derechos de los niños y niñas como principio articulador del trabajo, las prácticas más relevantes debieran ser la incorporación de mecanismos novedosos que promuevan la participación de los niños y la búsqueda de soluciones originales a los problemas que se les plantean. Estas dos variables son las con mayor peso y por lo mismo fueron ponderadas con los coeficientes más altos. Les siguen el hecho de abordar un problema que antes no era abordado, el uso de metodologías novedosas, la inclusión de temas emergentes y el tratamiento de nuevas dimensiones de un problema que ya se venía trabajando en la comuna. Si se resume toda esta información en un solo índice, se observa que la mayor parte de las OPD se acerca bastante al ideal que propone la matriz. En efecto, 69 de las 92 OPD califica en la categoría de alta cercanía y solamente 9 califican entre las OPD que presentan bajos grados de innovación metodológica y temática.

Cuadro 21
Índice de innovación temática y metodológica

ÍNDICE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Bajo	9	9.8
Medio	14	15.2
Alto	69	75.0
TOTAL	92	100.0

En este caso, no se observan relaciones relevantes entre los valores de este índice y las características internas de las OPD. Ni la antigüedad, ni el tamaño del equipo, ni el nivel de cobertura se asocian con su capacidad de innovación. Tampoco influyen

mayormente las orientaciones teóricas, aunque pareciera haber un vínculo positivo y más o menos importante con la matriz de componentes estratégicos.

c) Diversidad temática

El tercer criterio para medir la calidad de las prácticas de las OPD es la diversificación de su campo temático. La lógica es que las OPD vayan incorporando elementos nuevos que les ayuden a ampliar los límites de su trabajo, en el sentido que mientras más elementos se incorporen, más se enriquece la reflexión teórica y el trabajo práctico de la OPD.

En el instrumento de investigación se incorporó una serie de indicadores que sirven para explorar el estado de las prácticas en esta dimensión. Los resultados muestran que en general la mayoría de las OPD ha venido considerando la diversidad de necesidades e intereses que presentan los niños y niñas, estableciendo nexos con otras iniciativas de infancia e incorporando contenidos y/o metodologías que promuevan y legitimen la diversidad de opiniones. El único aspecto que presenta un nivel de desarrollo más bajo es el hecho de disponer de instrumentos que registren la pluralidad y diversidad de su trabajo, aunque igualmente es aplicado por más de la mitad de las OPD.

Cuadro 22
Grado de diversidad temática

ASPECTOS	Sí	
	N	%
Frente al problema o temática abordada, su OPD considera las distintas necesidades e intereses que presentan los niños y niñas	90	97.8
Su OPD incorpora contenidos y/o metodologías que promuevan y legitimen la diversidad de opiniones	82	89.1
Su OPD dispone de instrumentos que registren la pluralidad y diversidad de su trabajo	57	62.0
Su OPD se relaciona con otras iniciativas de infancia de distinto contenido y orientación	89	96.7

Para resumir la información de este ítem se ponderó la importancia relativa de cada indicador. En teoría lo más importante es que el trabajo de las OPD incorpore los intereses de los niños y se relacione con otras iniciativas de infancia. Un peldaño más abajo aparecen la inclusión de contenidos y/o metodologías para promover y legitimar la diversidad de opiniones, y la adopción de instrumentos para registrar la diversidad de su trabajo. Con estas ponderaciones se construyó el índice de diversidad temática. Los resultados de este índice señalan que la gran mayoría de las OPD (83) califican en el nivel alto, lo que es bastante bueno, sobre todo si se considera que 7 se ubican en valores medios y solamente dos en el bajo.

Cuadro 23
Índice de diversidad temática

ÍNDICE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Bajo	2	2.2
Medio	7	7.6
Alto	83	90.2
TOTAL	92	100.0

En el caso de esta variable, hay dos características de las OPD que muestran un grado de asociación significativo. Se trata del nivel de cumplimiento de metas y nivel de cobertura. En el primer caso el sentido de la relación permite sostener que entre aquellas OPD que han cumplido con una mayor cantidad de metas mínimas están las que han introducido mayores cuotas de diversidad temática y metodológica a sus acciones. Pero en el caso de la cobertura ocurre lo contrario. Curiosamente las OPD con mayores niveles de diversificación temática no son las que tienen niveles más altos de cobertura, que podría ser lo esperable, sino las con niveles de cobertura más bajos, lo que implica asumir que la diversidad que se le imprime al trabajo no depende de la cantidad de casos que se atiende sino de la manera en que se asume el trabajo.

d) *Participación de niños, niñas y adolescentes*

El cuarto criterio que es importante para medir la calidad de las prácticas es verificar el estado de la participación de los niños, niñas y adolescentes en el quehacer de la OPD. Para explorar esta dimensión se consideró distintos niveles y modalidades de participación, desde aspectos ligados a las actividades de la OPD, hasta los que se relacionan con su diseño y evaluación.

De acuerdo a los resultados que produjo la exploración de estos ítems se puede afirmar que en general la mayor parte de las OPD se han abierto a la participación de los niños en el diseño y la ejecución de las actividades y en la evaluación del trabajo, lo que no deja de ser relevante. Sin embargo, en los aspectos más profundos del trabajo, la apertura se restringe. Los datos muestran que son comparativamente pocas las OPD que se han abierto a la participación de los niños y niñas en el diseño de la oficina y las que permiten su participación en la toma de decisiones que inciden en el desarrollo de la experiencia OPD. La relevancia de estos dos puntos es que entre los principios que rigen el accionar de las OPD se incluye explícitamente la *participación y el buen trato*, se entiende que durante todo el proceso y en el contexto del trabajo que desarrollan las OPD.⁸ En este sentido, es sintomático que casi todas las OPD consideren a los niños, niñas y adolescentes como beneficiarios, porque este solo concepto está directamente relacionado con el hecho de asumir o no un enfoque de trabajo sustentado en la perspectiva de derechos, que se aleja del concepto de beneficiario para poner en el centro la calidad de sujeto y el protagonismo de los niños, niñas y adolescentes.

8 SENAME define la participación y el buen trato como el hecho de «considerar al niño, niña o adolescente como protagonista de su propio desarrollo, abriéndoles las posibilidades de expresarse y opinar» (Sename, 2007:2).

Cuadro 24
Modalidad de participación de los niños, niñas y adolescentes en la OPD

ASPECTOS	Sí	
	N	%
Los niños y niñas son beneficiarios de la OPD	89	96.7
Los niños y niñas son consultados para el desarrollo de iniciativas individuales y/o colectivas	77	83.7
Los niños y niñas participan del diagnóstico inicial de la OPD	46	50.0
Los niños y niñas participan del diseño de la OPD	19	20.7
Los niños y niñas participan de la ejecución de la OPD	67	72.8
Los niños y niñas participan de la evaluación de la OPD	73	79.3
Los niños y niñas toman decisiones en el desarrollo de la experiencia OPD	32	34.8

Para evaluar el conjunto de estos distintos niveles y tipos de participación, se construyó un índice que mide el grado de apertura a la participación de los niños. En la fórmula para calcular el valor del índice las variables más relevantes y que adquieren más peso son la participación en el diagnóstico, el diseño, la ejecución, evaluación y toma de decisiones; y las que menos pesan son las consultas sobre actividades y el hecho de considerarlos como beneficiarios. Con esta matriz se intenta privilegiar los tipos de participación que en teoría son más avanzados y que se vinculan en aspectos más sustanciales del trabajo de las OPD por sobre los que se vinculan a aspectos menos relevantes, que tienden a coincidir con los más frecuentes.

Al agrupar los valores que arroja el índice en tres categorías, se observa que la mayor parte de las OPD presenta un nivel de participación intermedio, seguramente porque abre algunos canales de participación, pero no todos. Lo positivo es que el porcentaje con bajos niveles de participación es comparativamente menor al que califica entre los valores más altos.

Cuadro 25
Índice de participación de los niños, niñas y adolescentes en la OPD

ÍNDICE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Baja	15	16.3
Mediana	54	58.7
Alta	23	25.0
TOTAL	37	100.0

En un principio se supuso que la apertura a la participación de los niños y niñas podía tener que ver con la matriz de derechos que privilegia la OPD, pero a juzgar por los resultados no se produjo una relación suficientemente fuerte entre estas dos variables como para sostener que las OPD que asumen enfoques de derechos que se acercan a la matriz. Ni siquiera influye el porcentaje que se asigna a los derechos asociados a la participación, lo que lleva a suponer cierta distancia entre lo que se declara en teoría y lo que se aplica en la práctica. La única variable que sí mantiene una relación estadísticamente significativa con el grado de participación que se otorga a los niños es el cumplimiento de metas, en especial el hecho de contar con un diagnóstico.

e) Incorporación de la variable género

El quinto criterio que se consideró para describir la calidad de las prácticas fue el grado de incorporación de la variable género. Esta práctica es una de las orientaciones básicas que estipuló SENAME para el trabajo de las OPD. De acuerdo a los principios de igualdad y no discriminación que debe profesar toda OPD, se debieran adoptar todas las medidas necesarias para eliminar cualquier forma de discriminación que afecte el desarrollo de la infancia, y una de ellas es la discriminación por diferencias de género.⁹

⁹ De acuerdo a estos principios «los derechos deben ser aplicados a todos los niños y niñas por igual, sin excepción alguna, y es obligación

Para efectos de este estudio, el objetivo era observar si las OPD operan o no con el principio de la discriminación positiva de género. Lo primero es que la mayor parte de las OPD declara incorporar la variable género como parte de su trabajo, y que 19 no lo hacen. Ya desde ese punto se establece una primera diferencia. Si analizamos los datos se observa que la mayor parte de las OPD incorporan la variable género en sus registros, en las actividades que realizan y en el diseño de sus estrategias de trabajo. Los altos niveles de significación que alcanzan los coeficientes que miden el grado de asociación entre estos indicadores insinúan que hay una asociación entre estos tres ámbitos y que la mayor parte de las OPD que incorporan la variable género tienden a hacerlo en los tres aspectos.

Cuadro 26

Ámbitos de incorporación de la variable género en el trabajo de la OPD

ÁMBITOS	Sí	
	N	%
Existen registros de atención separados para niños y niñas	58	79.5
Las actividades que se desarrollan consideran las diferencias de necesidades entre niños y niñas	55	75.3
La OPD dispone de estrategias de trabajo diferenciadas para niños y niñas, de acuerdo al tipo de derecho vulnerado	44	60.3

La información se resume en el *índice de incorporación de la variable género*. En este índice, lo más importante y que tiene el peso más alto es que la OPD adopte estrategias para trabajar diferenciadamente los tipos de derechos vulnerados en niños y niñas. Le siguen la incorporación de la variable género al diseño de actividades y el levantamiento de registros de atención diferen-

de las instituciones a cargo de ellos adoptar todas las medidas necesarias para protegerlos de toda forma de discriminación, sean éstas de género, clase, religión, entre otras» (Sename, 2007:2).

ciados para niñas y niños. Los resultados de este índice muestran que si bien la mayor frecuencia se observa en el grupo que presenta un alto grado de incorporación de la variable género, prácticamente no hay diferencias con la cantidad de OPD que califican en las categorías bajo y nulo. En este último grupo, además de las 19 OPD que inicialmente dicen no incorporar la variable género, se ubican otras tres que a pesar de decir que sí lo hacen, presentan respuestas negativas en todos los ítems. Lo relevante es que la magnitud de estos dos grupos ubica a la incorporación de la variable género como uno de los aspectos menos trabajados.

Cuadro 27

Índice de incorporación de la variable género en el trabajo de la OPD

ÍNDICE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Nulo	22	23.9
Bajo	13	14.1
Medio	19	20.7
Alto	38	41.3
TOTAL	92	100,0

Al analizar las variables con que se asocia la incorporación del género como componente de trabajo, no sorprende la escasa importancia de las características internas de las OPD, y tampoco sorprende que sí se vuelvan relevantes los enfoques de trabajo, en especial las opciones estratégicas y el enfoque de derechos que se privilegia. Todo parece indicar que es ése el terreno en que se mueve la decisión de considerar las diferencias de género como parte del quehacer de la OPD, y que la opción vendría de una posición teórica, conceptual, que es independiente de los años que se lleven trabajando y la cantidad de personas que trabajen.

f) *Inclusión de la variable étnica*

La inclusión de la variable étnica en el quehacer de las OPD es otra de las prácticas que supone el principio de la no discriminación. Si se va a asumir una perspectiva de derechos, es un requisito mínimo que la instancia encargada de promoverlos y protegerlos reconozca las particularidades de las distintas etnias en un territorio multicultural. De hecho, SENAME pide que entre los propósitos centrales las OPD se considere el contribuir a la superación de una o más situaciones de vulneración vivenciadas por los niños indígenas y a la igualdad entre niños indígenas y no indígenas.

Pese a estas orientaciones, pareciera que la variable étnica no ha sido un componente muy relevante. De partida, la gran mayoría de las OPD (68) declara que derechamente no la ha trabajado. Ése ya es un mal punto de partida. Ahora, entre las 24 OPD que declaran que sí la han incorporado, la gran mayoría intenta promover la igualdad entre niños indígenas y no indígenas y favorecer el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. El punto más débil ha sido intentar que se conozca la realidad de los pueblos y niños indígenas, aunque de todos modos lo aplica más de la mitad de las OPD que han trabajado el componente.

Cuadro 28

*Características que asume la variable étnica en la OPD
(Sólo casos válidos, N=24)*

CARACTERÍSTICAS	Sí	
	N	%
SU OPD se orienta a favorecer procesos de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas	18	75.0
Su OPD considera acciones de conocimiento de la realidad de los pueblos indígenas	14	58.3
Su OPD se orienta a favorecer relaciones igualitarias entre niños y niñas indígenas y no indígenas	20	83.3

Con estos datos se elaboró un índice para medir el grado de inclusión de la variable étnica. La fórmula para calcularlo también intenta expresar la estructura que en teoría más se acerca a una incorporación ideal. Eso implica darle mayor peso a la promoción de relaciones igualitarias entre niños indígenas y no indígenas, que sería el más relevante, seguir con acciones para difundir el conocimiento acerca de la realidad de los pueblos indígenas y terminar en el levantamiento de procesos que favorezcan el reconocimiento de sus derechos. Los resultados muestran que son pocas las OPD que han incorporado satisfactoriamente la variable étnica en su quehacer: sólo 14. Lo que llama la atención es que sean 71 y no 68 las OPD que definitivamente no incorporan la variable étnica, pues implica que de las 24 que dijeron incluirla, hay tres que en la práctica no dan muestras concretas de hacerlo. No obstante, de las 21 restantes, solamente obtiene valores bajos en el índice, y la gran mayoría da muestras de estar incorporando el componente étnico mediante más de un mecanismo.

Cuadro 29

Grado de incorporación de la variable étnica en el trabajo de la OPD

GRADO	FRECUENCIA	PORCENTAJE	PORCENTAJE VÁLIDO
Bajo	1	1.1	4.8
Medio	6	6.5	28.5
Alto	14	15.2	66.7
Nulo	71	77.2	-
TOTAL	92	100.0	100.0

Al igual que en la incorporación de la variable género, las características internas de la OPD no tienen mayor relación con el hecho que se incorpore o no el componente étnico. Pero en este caso las opciones teóricas o de enfoque tampoco son muy relevantes. Lo que sí es importante es la aplicación de un diagnóstico, posiblemente porque su información ayuda a precisar

la presencia del componente étnico en la población que se atiende; y la zona geográfica, pues la mayor parte de las OPD que han desarrollado un trabajo intenso con la etnicidad se ubican en zonas del país en que lo étnico es un componente importante de su geografía humana.¹⁰

g) Integralidad

Los documentos en que se presentan las políticas, programas o intervenciones suelen incluir el término «integral» en la definición de sus objetivos, de sus actividades o en otro apartado descriptivo. Qué signifique integral puede ser variable, pero por lo general el término suele usarse para denotar la amplitud del trabajo que se pretende realizar. Ese solo hecho vuelve un ejercicio sumamente complejo la operacionalización del concepto. Las entradas que se podrían usar para medirlo son múltiples. En el caso de este estudio se optó por una medida que cubre sólo tres aspectos muy puntuales. En orden de importancia, lo primero es ver si la OPD aborda dos o más ámbitos temáticos o situaciones de vulneración de derechos, no importa cuáles ni cómo. El segundo punto es ver si la OPD se vincula con adultos, ancianos, jóvenes, mujeres o cualquier otro actor generacional para la tarea de promover los derechos de la infancia a nivel local. Y el tercero es ver si la OPD se vincula con otras instituciones públicas, privadas o comunitarias en la misma tarea.

10 Las comunas son Pozo Almonte, Parral, Lota, Cañete, Temuco, Pucón, Centro Cordillerano, Nahuelbuta, Pichikeche Ayelén, Cisnes, La Calera, Estación Central, La Pintana y Ñuñoa.

Cuadro 30
Características que hacen integral el trabajo de la OPD

CARACTERÍSTICAS	Sí	
	N	%
Su OPD aborda dos o más ámbitos temáticos o situaciones de vulneración de derechos	92	100.0
Su OPD se vincula con distintas instituciones (escuelas, liceos, organizaciones comunitarias, familia, policía, juzgados, medios de comunicación)	92	100.0
Su OPD se vincula con otros actores generacionales (adultos, jóvenes, mujeres, ancianos)	88	95.7

Si se observan los datos del cuadro anterior, queda en evidencia que dos de los tres criterios son aplicados por la totalidad de las OPD y que en el tercero hay solamente cuatro casos que no lo hacen. Esto obliga a asumir que la proporción de OPD que han logrado imprimirle un sello de integralidad a su trabajo es bastante alta. En efecto, si resumimos esta información en un índice que exprese la importancia de de cada indicador descrita al principio, resulta que la gran mayoría de las OPD ha logrado altos grados de integralidad, que 4 están en la categoría intermedia y que no hay ninguna en la categoría más baja del índice, lo que coloca a este aspecto del trabajo de las OPD como el más desarrollado, siempre teniendo en cuenta que el juicio considera estos tres criterios solamente.

Cuadro 31
Grado de integralidad del trabajo de la OPD

ÍNDICE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Bajo	0	0
Medio	4	4.3
Alto	88	95.7
TOTAL	92	100.0

Esta estructura de distribución de los porcentajes diluye el efecto que podría haber tenido cualquier característica interna de las OPD y el de cualquier tipo de enfoque. Por lo generalizado de la categoría *alto* del índice, no hay ninguna variable que presente un grado de asociación significativo con la integralidad de las OPD, un antecedente que no deja de ser auspicioso puesto que habla que la integralidad es un criterio transversal, aplicado de buena forma por la mayoría de las OPD, y que está más allá de cualquier particularidad interna de las OPD y del enfoque que intente aplicar.

h) Condiciones de replicabilidad

Otro de los requisitos que debieran cumplir las prácticas de las OPD es que su experiencia pudiera ser replicada por otros actores en cualquier otro contexto. Para esto es necesario que el equipo de trabajo incorpore algunas medidas que sostengan esa replicabilidad. De las muchas posibles, en este caso se consideró cuatro indicadores bastante elementales. En primer lugar de importancia está la producción de documentos escritos y/o registros audiovisuales que guarden memoria del trabajo de las OPD, dos elementos que son fundamentales para concretar su aporte al aprendizaje en el campo de los derechos de infancia e incluso para que pueda convertirse en un eventual modelo de intervención. En segundo lugar se ubica el hecho que el trabajo desarrollado por la OPD pueda ser ejecutado por cualquier persona calificada para un trabajo de este tipo y, por último, que sea una intervención accesible en términos de recursos humanos y económicos.

El cuadro muestra las valoraciones que adquieren estos cuatro indicadores. La gran mayoría de las OPD viene aplicando acciones para documentar y registrar su experiencia. También la mayoría de las OPD considera que su trabajo lo puede ejecutar cualquier profesional o técnico capacitado, aunque en este aspecto el porcentaje es algo más bajo. Pero claramente el as-

pecto que más estaría impidiendo la réplica de la experiencia de las OPD es el problema de los recursos. Al parecer ésta estaría siendo una piedra de tope para la mayor parte de los equipos e incluso se puede leer como una queja implícita.

Cuadro 32

Características que permiten que la experiencia de la OPD pueda ser replicada en otros contextos u organizaciones

CONDICIONES	Sí	
	N	%
Existen documentos escritos como planificación y memorias de la experiencia	76	82.6
Existen diversos registros audiovisuales para informarse de la experiencia práctica de la OPD	80	87.0
Es ejecutable por cualquier tipo de profesional, técnico u otro, si está debidamente capacitado	60	65.2
Requiere escasa inversión en recursos económicos y humanos para implementarla	15	16.3

Si se sigue el análisis y se elabora un índice que resuma la información respetando el orden de importancia que se le asignó en un principio a cada indicador, los resultados indican que al parecer la mayor parte de las OPD ha venido desarrollando mecanismos que facilitan la réplica de su experiencia. La categoría que agrupa al mayor número de OPD es el con altas condiciones de replicabilidad —43 OPD—, mientras que otras 37 califican en el grupo que presenta condiciones medianamente favorables. Las OPD con condiciones desfavorables son 11 a las que se suma la única OPD que carece absolutamente de toda condición para replicar su experiencia. Lo paradójico es que once de estas doce OPD que no han logrado desarrollar mecanismos suficientes para hacer replicable su trabajo, consideran que en principio su experiencia puede ser aplicada en otros contextos y por otras organizaciones públicas o privadas.

Cuadro 33
Índice de replicabilidad de la experiencia OPD

ÍNDICE	FRECUENCIA	PORCENTAJE	PORCENTAJE VÁLIDO
Bajo	11	12.0	12.1
Medio	37	40.2	40.7
Alto	43	46.7	47.2
Nulo	1	1.1	-
TOTAL	92	100.0	100.0

Al momento de buscar en las variables que posiblemente estuvieran asociadas a la replicabilidad, la primera hipótesis fue pensar en las características internas de las OPD, particularmente los años de trabajo y el tamaño de su equipo de trabajo. El supuesto fue que si el índice incluye la producción material de registros escritos y audiovisuales era probable que los equipos que llevan más tiempo y cuentan con más integrantes tuvieran más posibilidades de desarrollarlos. Sin embargo, los resultados muestran que ni lo uno otro es cierto, y que curiosamente la única variable con la que se asocia la replicabilidad es el nivel de cobertura.

i) Condiciones de sustentabilidad

La sustentabilidad es uno de los criterios que se suele manejar cuando se evalúa cualquier programa o proyecto. En líneas gruesas, una iniciativa sustentable es la que presenta condiciones de continuidad, principalmente por su capacidad de adaptación al entorno o contexto. En el caso de este estudio las OPD se considerarán con mayores condiciones de sustentabilidad mientras más capacidad tengan para modificar sus objetivos específicos y/o sus acciones debido a cambios en su contexto de trabajo. La medida se obtiene mediante una serie de cuatro indicadores que incluye la búsqueda de nuevos recursos para garantizar la continuidad de la oficina, la incorporación de nuevos

problemas y/o necesidades de los niños, la formación de monitores para que la sigan desarrollando, y la conexión estratégica con otras instituciones públicas, privadas y/o de la sociedad civil.

Cuadro 34
Elementos que dan sustentabilidad a la experiencia OPD

ELEMENTOS	Sí	
	N	%
Su OPD considera la búsqueda de nuevos recursos para mantenerse en el tiempo (humanos, financieros)	60	65.2
Su OPD tiene un diseño que permite la incorporación de nuevos problemas o necesidades emergentes de los niños y niñas	83	90.2
Su OPD en su diseño considera la formación de monitores o educadores que puedan replicarla	49	53.3
Su OPD considera la participación de otras instituciones u organizaciones comunales públicas o privadas	92	100.0

Los resultados muestran que la conexión con otras instituciones y la incorporación de problemas nuevos son las dos condiciones que se encuentran más desarrolladas, a tal punto que las cumplen todos o casi todos los casos. La búsqueda de nuevos recursos es algo menos frecuente, y de todas, es la formación de monitores la práctica que menos se viene aplicando, aunque la aplique más de la mitad de las OPD.

Para una medida unitaria y resumida sobre las condiciones de sustentabilidad se calculó un nuevo índice. En este caso no se aplicó ninguna ponderación especial. Todas las condiciones pesan lo mismo. Con esa fórmula, se confirma que la gran mayoría de las OPD ha logrado desarrollar prácticas que le entregan altas condiciones de sustentabilidad a su experiencia, y que son pocas las que no han armado un piso medianamente satisfactorio —solamente 4—, principalmente porque no buscan nuevos recursos para mantenerla y porque no incluyen la formación de monitores o educadores como parte de su diseño.

Cuadro 35
Índice de sustentabilidad de la experiencia OPD

ÍNDICE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Bajo	4	4.3
Medio	16	17.4
Alto	72	78.3
TOTAL	92	100.0

Este es otro indicador de la calidad de las prácticas que no presenta asociaciones importantes con ninguna característica particular de las OPD ni con ninguna opción teórica específica. Solamente aparecen dos variables con las que sí se asocia con más fuerza: el hecho de haber definido una misión y el de haber creado un espacio de trabajo propio. La lectura del primer caso es compleja. Todo pareciera indicar que el hecho de definir una misión se asocia a mayores condiciones de sustentabilidad, pero hay que tener claro que eso no implica necesariamente inferir una relación mecánica entre ambas variables que implique asumir que el solo hecho de contar con una misión va a generar mayor sustentabilidad por sí mismo. La lectura de la segunda relación es más simple y sugiere que contar con un espacio de trabajo donde participen otros actores de la comuna puede facilitar la búsqueda de nuevas fuentes de recursos, la incorporación de nuevas problemáticas o la formación de monitores a nivel de base, por ejemplo, que son elementos que ayudan al momento de ajustar la experiencia al entorno comunal y a darle continuidad al trabajo.

j) Grado de focalización

Uno de los cambios más característicos en la forma de elaborar políticas públicas que trajo el cambio de modelo de desarrollo de mediados de los setenta, fue el paso de una matriz universalista a una de focalización, que coincidiría con el cambio del rol del Estado en materia de políticas sociales hacia uno subsidia-

rio. Se puede encontrar abundante material para entender estos cambios de enfoque. Lo importante a efectos de este estudio es que en uno y otro caso hay diferencias al momento de definir la población objetivo. Para la matriz universalista, la población objetivo es la sociedad en su conjunto porque se supone que es ese el nivel en que pretende actuar la política. Para el Estado subsidiario, las políticas se dirigen a un segmento específico de población, generalmente la más carenciada, y se traducen en un conjunto de acciones estatales que buscan garantizar un acceso a cotas mínimas de existencia. En esta lógica la focalización es la práctica paradigmática. Las acciones se enfocan sobre un segmento de población específico que pasa a ser el foco de programas y proyectos parcelados. Por lo mismo, la definición de la población objetivo no es un tema neutro. En esa sola opción se expresa la concepción que inspira el formato de políticas que se quiere implementar y la amplitud o restricción del impacto que se busca producir. Mientras más acotada la población objetivo, más parcelados los efectos de las políticas.

En el caso de las políticas locales de infancia aplica el mismo criterio. El grado de focalización representa un indicador de la amplitud de sus objetivos. Anteriormente se describió las definiciones de la población objetivo asumidas por las OPD. Los datos mostraban que no hay ninguna OPD que atienda sólo a niños o niñas pobres —que correspondería al nivel más alto de focalización—, que la opción que predomina es considerar como sujeto de las acciones a niños, niñas y adolescente independiente de su condición de pobreza, y que un poco más de un tercio focaliza su atención en niños, niñas y adolescentes pobres, pero sin desatender a quienes no viven en condiciones de pobreza.

Cuadro 36
*Opción de la OPD respecto de la población infantil
y adolescente que atiende*

OPCIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Atiende sólo niños, niñas y adolescentes pobres	0	0.0
Atiende a niños, niñas y adolescente independiente de su condición de pobreza	59	64.1
Focaliza su atención en niños, niñas y adolescentes pobres, pero atiende a niños y niñas independiente de su condición de pobreza	33	35.9
TOTAL	92	100,0

Esta misma información se puede traducir a categoría y expresarlas en los siguientes términos. La opción por solamente la población pobre representa el grado más alto de focalización y el nivel más bajo de universalismo. La opción intermedia corresponde a la atención dirigida preferentemente a niños en condición de pobreza, pero que incluye a niños no pobres; y el nivel más bajo de focalización corresponde a la atención de todo tipo de niños independiente de su condición social. De las tres, ésta última sería la que más se acerca a una matriz de intervención teóricamente más amplia y la que más debiera corresponderse con un diseño de política que se pretenda universalista.

Nuevamente las características internas no guardan mayor relación con el grado de focalización que adopta la OPD. Tampoco se asocia mayormente con el nivel de cobertura. Con lo que sí establece una relación bastante estrecha es con las opciones teóricas, particularmente con la matriz de derechos que aplica. La relación que se establece es negativa, lo que implica asumir que en aquellas OPD con matrices de derecho que más se acercan a la matriz ideal el grado de focalización tiende a ser menor, principalmente debido a que se produce una fuerte

correlación entre el hecho de privilegiar los derechos básicos para la sobrevivencia y la aplicación de un trabajo focalizado en la población de menores recursos.

k) Evaluación de impacto

El último criterio que se incluyó para evaluar la calidad de las prácticas que vienen aplicando las OPD corresponde a una estimación de los impactos que ha generado en las respectivas comunas. Los tópicos sometidos a evaluación intentan cubrir el nivel de logro de los fines, que son bastante generales, y eso a partir de la estimación que hacen los mismos equipos de OPD. Por lo mismo hay que entender que se trata de un ejercicio de autoevaluación que apela a la buena fe de quien responde, y que por lo mismo corre el riesgo de eventuales distorsiones en las respuestas o una probable inflación de respuestas positivas.

En el cuadro se observa que del conjunto de objetivos evaluados, los dos con más altos impactos tienen que ver con el posicionamiento de la OPD en el espacio local y su capacidad para articular redes locales de infancia, dos objetivos que se vinculan al trabajo «institucional» de las OPD. Después aparecen otros dos objetivos medianamente bien evaluados que tienen que ver con el impacto de su trabajo en la promoción de los derechos de la infancia mediante la difusión de la Convención Internacional de Derechos del Niño y en la protección mediante la restitución de derechos en casos de vulneración. Los impactos más débiles parecen concentrarse en el trabajo directo con los niños y sus familias, específicamente en la mejora de la relación padres/hijos y en la participación social de los niños y niñas atendidos. El caso de este último objetivo parece ser el más débil, no sólo por el relativo bajo porcentaje de OPD que le atribuyen un alto impacto a este componente, sino porque es el único que logra un porcentaje relativamente importante de casos que le atribuyen un impacto bajo.

Cuadro 37
Impactos más relevantes alcanzados por la OPD
(en porcentajes)

IMPACTOS	ALTO	MEDIANO	BAJO
Los niños y niñas de su comuna logran conocer sus derechos	50.0	47.8	2.2
Los niños y niñas egresan del proyecto con sus derechos restituidos	48.9	50.0	1.1
Los niños y niñas tienen nuevas y/o mejores habilidades sociales de participación	31.5	52.2	16.3
Las familias logran mejorar la relación con sus hijos e hijas	35.9	64.1	0.0
Su OPD es reconocida como un sistema de protección de derechos a nivel comunal	71.7	27.2	1.1
Su OPD logra articularse con otras instituciones pública y privadas para trabajar los derechos de la infancia	77.2	22.8	0.0

De todos modos, al condensar toda esta información en una sola medida, la evaluación de la efectividad que ha alcanzado el trabajo de las OPD es bastante auspiciosa. Para construir este índice se le dio el mismo peso a cada objetivo, asumiendo que en teoría todos son igual de importantes. La aplicación de esa fórmula arrojó que todas las OPD presentan valores por sobre la mitad del puntaje posible —van de 1 a 10—, que el puntaje que divide a las OPD en dos grupos iguales es alto y muy cercano al máximo posible, al igual que el valor más frecuente. Si se agrupan esos valores en tres categorías lo que se produce es que no habría ninguna OPD con una baja autoevaluación sobre el impacto producido por su trabajo y que casi todas le asignan un alto impacto. De éstas, hay ocho que obtienen el máximo de puntaje posible, o lo que es lo mismo, que estiman haber logrado un alto impacto en cada uno de los objetivos sometidos a evaluación.

Cuadro 38

Grado de evaluación de impacto del programa de trabajo de la OPD

GRADO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Bajo	0	0.0
Medio	8	8.7
Alto	84	91.3
TOTAL	92	100.0

La alta concentración de casos en una sola categoría hace difícil establecer relaciones demasiado claras con alguna variable en específica. La única que muestra un nivel de asociación un tanto más importante es la antigüedad, principalmente porque siete de las ocho OPD que se ubican en la categoría intermedia son OPD relativamente nuevas, con máximo dos años de existencia, y sólo una se ubica entre las más antiguas.

Para ver la situación de cada OPD en este conjunto de índices se presenta el siguiente cuadro.

Cuadro 39
Síntesis de índices de buenas prácticas de las OPD

OPD	Diversidad	Replica	Innovación	Étnica	Género	Diagnóstico	Focalización	Integralidad	Impacto	Sustentable	Participación niños
Alto Hospicio	Alta	Medio	Alto	Nulo	Alto	Nula	Medio	Alto	Alto	Alto	Alto
Norte Chiloé	Alta	Medio	Alto	Nulo	Bajo	Nula	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio
Andacollo	Alta	Alto	Alto	Nulo	Alto	Media	Medio	Alto	Alto	Alto	Alto
Angol	Alta	Alto	Alto	Bajo	Alto	Nula	Medio	Alto	Alto	Alto	Alto
Antofagasta	Alta	Alto	Alto	Nulo	Alto	Nula	Medio	Medio	Alto	Alto	Medio
Arica	Alta	Alto	Medio	Nulo	Alto	Nula	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
Caldera	Alta	Medio	Alto	Nulo	Alto	Alta	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Cañete	Alta	Medio	Alto	Alto	Alto	Nula	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
Sur Chiloé	Alta	Medio	Alto	Nulo	Nulo	Nula	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
Cauquenes	Alta	Bajo	Alto	Nulo	Medio	Alta	Alto	Alto	Alto	Alto	Bajo
Cerrillos	Alta	Medio	Alto	Nulo	Nulo	Nula	Alto	Alto	Medio	Alto	Medio
Cerro Navia	Alta	Medio	Medio	Nulo	Medio	Alta	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
Cisnes	Alta	Alto	Alto	Alto	Alto	Nula	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
Cordillera Codegua	Media	Alto	Alto	Nulo	Nulo	Nula	Medio	Alto	Alto	Alto	Medio
Valle del Itata	Alta	Medio	Alto	Medio	Medio	Nula	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
Malleco Sur	Alta	Medio	Medio	Nulo	Medio	Alta	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio
Concepción	Alta	Alto	Bajo	Nulo	Medio	Alta	Medio	Alto	Alto	Alto	Alto
Conchali	Alta	Alto	Alto	Nulo	Alto	Alta	Medio	Alto	Alto	Alto	Alto
Constitución	Alta	Medio	Alto	Nulo	Nulo	Alta	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
Copiapó	Alta	Alto	Alto	Nulo	Alto	Nula	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Coquimbo	Alta	Alto	Alto	Nulo	Medio	Nula	Medio	Alto	Alto	Alto	Medio
Coronel	Alta	Medio	Alto	Nulo	Alto	Alta	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto

Continuación cuadro 39
 Síntesis de índices de buenas prácticas de las OPD

OPD	Diversidad	Replica	Innovación	Étnica	Género	Diagnóstico	Focalización	Integralidad	Impacto	Sustentable	Participación niños
Curicó	Alta	Bajo	Alto	Nulo	Nulo	Nula	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Chañaral	Alta	Alto	Medio	Nulo	Bajo	Media	Medio	Alto	Alto	Alto	Medio
Chépica	Baja	Medio	Alto	Nulo	Nulo	Nula	Medio	Alto	Medio	Medio	Medio
Chile Chico	Alta	Bajo	Alto	Nulo	Nulo	Media	Medio	Alto	Alto	Alto	Medio
Chillán	Alta	Alto	Alto	Nulo	Medio	Nula	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
Colchagua	Alta	Medio	Alto	Nulo	Medio	Nula	Alto	Alto	Alto	Medio	Bajo
Valle del Maipo	Alta	Bajo	Alto	Nulo	Nulo	Nula	Alto	Alto	Medio	Alto	Medio
Estación Central	Alta	Medio	Alto	Alto	Alto	Nula	Alto	Alto	Alto	Alto	Bajo
Cautín Sur	Alta	Alto	Alto	Nulo	Alto	Nula	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
Hualqui	Baja	Medio	Alto	Nulo	Bajo	Nula	Alto	Medio	Medio	Medio	Medio
Illapel	Alta	Alto	Bajo	Nulo	Alto	Nula	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Independencia	Alta	Medio	Alto	Nulo	Bajo	Nula	Medio	Alto	Alto	Alto	Medio
Iquique	Alta	Alto	Bajo	Medio	Medio	Alta	Medio	Alto	Alto	Alto	Alto
La Calera	Alta	Alto	Alto	Alto	Alto	Nula	Medio	Alto	Alto	Alto	Medio
La Granja	Alta	Alto	Alto	Nulo	Medio	Nula	Alto	Alto	Alto	Alto	Bajo
La Pintana	Alta	Alto	Alto	Alto	Medio	Baja	Alto	Alto	Alto	Bajo	Medio
La Serena	Alta	Bajo	Alto	Nulo	Nulo	Nula	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
Centro Cordillera	Alta	Alto	Alto	Alto	Alto	Alta	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
Linares	Alta	Medio	Medio	Nulo	Alto	Alta	Medio	Alto	Alto	Alto	Alto
Lo Prado	Alta	Alto	Alto	Nulo	Alto	Alta	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
Los Andes	Media	Alto	Alto	Nulo	Bajo	Alta	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
Los Ángeles	Alta	Medio	Bajo	Nulo	Nulo	Nula	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto

Continuación cuadro 39
 Síntesis de índices de buenas prácticas de las OPD

OPD	Diversidad	Replica	Innovación	Étnica	Género	Diagnóstico	Focalización	Integralidad	Impacto	Sustentable	Participación niños
Lota	Alta	Alto	Alto	Alto	Nulo	Medio	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
Llay Llay	Alta	Alto	Alto	Nulo	Alto	Nula	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
Maipú	Alta	Medio	Bajo	Nulo	Medio	Nula	Alto	Medio	Alto	Alto	Bajo
Pichikeche Ayelén	Alta	Alto	Bajo	Alto	Nulo	Nula	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Niñoa	Alta	Medio	Medio	Alto	Bajo	Alta	Medio	Alto	Alto	Medio	Medio
Ovalle	Alta	Bajo	Alto	Nulo	Medio	Nula	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio
Paine	Alta	Medio	Alto	Nulo	Nulo	Nula	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
Parral	Alta	Alto	Medio	Alto	Alto	Alta	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
P. Aguirre Cerda	Alta	Alto	Bajo	Nulo	Alto	Alta	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
Peñalolén	Alta	Alto	Alto	Nulo	Alto	Alta	Medio	Alto	Medio	Alto	Alto
Pichilemu	Alta	Alto	Alto	Nulo	Alto	Nula	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
Pirque	Alta	Alto	Alto	Nulo	Nulo	Nula	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Pozo Almonte	Alta	Medio	Alto	Alto	Alto	Nula	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Pucón	Alta	Alto	Medio	Alto	Alto	Alta	Medio	Alto	Alto	Alto	Alto
Pudahuel	Alta	Alto	Alto	Nulo	Alto	Nula	Alto	Alto	Alto	Alto	Bajo
Puente Alto	Alta	Bajo	Alto	Nulo	Medio	Alta	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
Puerto Natales	Alta	Alto	Bajo	Nulo	Bajo	Nula	Medio	Alto	Alto	Bajo	Bajo
Punta Arenas	Alta	Alto	Alto	Nulo	Medio	Alta	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio
Cordillera Purránque	Alta	Medio	Medio	Medio	Bajo	Nula	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio
Quilicura	Alta	Medio	Alto	Nulo	Nulo	Nula	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
Quilpué	Media	Medio	Medio	Medio	Nulo	Nula	Medio	Alto	Alto	Alto	Bajo
Quillota	Alta	Alto	Alto	Nulo	Bajo	Nula	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio

Continuación cuadro 39
 Síntesis de índices de buenas prácticas de las OPD

OPD	Diversidad	Replica	Innovación	Étnica	Género	Diagnóstico	Focalización	Integralidad	Impacto	Sustentable	Participación niños
Quintero	Alta	Medio	Alto	Nulo	Alto	Nula	Medio	Alto	Alto	Alto	Alto
Rancagua	Alta	Bajo	Alto	Nulo	Bajo	Alta	Medio	Alto	Medio	Medio	Bajo
Recoleta	Alta	Alto	Alto	Nulo	Medio	Alta	Medio	Alto	Alto	Alto	Medio
Rengo	Alta	Medio	Alto	Nulo	Nulo	Alta	Medio	Alto	Alto	Medio	Medio
San Antonio	Alta	Medio	Alto	Medio	Nulo	Alta	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
San Carlos	Alta	Medio	Alto	Nulo	Alto	Nula	Medio	Alto	Alto	Alto	Medio
San Clemente	Alta	Bajo	Alto	Nulo	Bajo	Nula	Medio	Medio	Alto	Medio	Bajo
San Felipe	Alta	Alto	Medio	Nulo	Alto	Alta	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
San Javier	Alta	Bajo	Alto	Nulo	Alto	Nula	Medio	Alto	Alto	Alto	Bajo
San Miguel	Alta	Bajo	Alto	Nulo	Nulo	Alta	Alto	Alto	Medio	Bajo	Bajo
San Pedro de la Paz	Alta	Alto	Alto	Nulo	Medio	Nula	Medio	Alto	Alto	Alto	Alto
San Ramón	Alta	Medio	Alto	Medio	Alto	Nula	Medio	Alto	Alto	Alto	Bajo
Talagante	Alta	Medio	Alto	Nulo	Nulo	Nula	Medio	Alto	Alto	Alto	Medio
Talca	Alta	Alto	Alto	Nulo	Alto	Nula	Medio	Alto	Alto	Alto	Medio
Talcahuano	Alta	Alto	Alto	Nulo	Nulo	Alta	Alto	Alto	Alto	Medio	Bajo
Taltal	Media	Alto	Medio	Nulo	Bajo	Nula	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio
Temuco	Alta	Alto	Alto	Alto	Alto	Nula	Medio	Alto	Alto	Alto	Medio
Tomé	Alta	Medio	Bajo	Nulo	Medio	Nula	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
Nahuelbuta	Alta	Medio	Alto	Alto	Medio	Alta	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio
Valparaíso	Alta	Medio	Medio	Nulo	Alto	Alta	Medio	Alto	Alto	Alto	Medio
Vallenar	Media	Medio	Alto	Nulo	Alto	Alta	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio
Vicuña	Alta	Medio	Alto	Nulo	Alto	Media	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio

Continuación cuadro 39
 Síntesis de índices de buenas prácticas de las OPD

OPD	Diversidad	Replica	Innovación	Ética	Género	Diagnóstico	Focalización	Integralidad	Impacto	Sustentable
Precordillera	Media	Medio	Alto	Nulo	Bajo	Nula	Alto	Alto	Alto	Bajo
Villa Alemana	Alta	Alto	Alto	Nulo	Alto	Alta	Alto	Alto	Alto	Alto
Cautín Cordillera	Alta	Alto	Medio	Nulo	Nulo	Nula	Alto	Alto	Alto	Alto
Laja Diguillín	Media	Nulo	Alto	Nulo	Alto	Nula	Alto	Alto	Alto	Alto

4. ÍNDICE DE PRÁCTICAS

Luego de recorrer esta serie de dimensiones relacionadas con la calidad de las prácticas y de producir este conjunto de índices, lo más idóneo es condensar toda esta información en un solo índice que ilustre el estado de las prácticas de las OPD. Para que el índice se ajuste de mejor manera a los datos se aplicó previamente un análisis factorial de componentes principales. Este procesamiento agrupa un conjunto de variables de acuerdo a la intensidad de su relación para crear nuevas variables (factores) y a su vez informa sobre el peso que tiene cada factor y cada variable para explicar la variación de los valores, que es una referencia para ponderar adecuadamente el peso de cada variable en la fórmula del índice.

Con este procesamiento resulta que la información de los once índices se reduce a cinco factores. En el primer factor se agrupan las condiciones de sustentabilidad, la participación de los niños, la estimación del impacto del trabajo realizado, la diversidad temática, la incorporación de la variable género y las condiciones de replicabilidad. Estas son las variables que más estarían explicando las variaciones en la calidad de las prácticas de las OPD. Les siguen el grado de integralidad, la calidad del diagnóstico y el grado de focalización del trabajo, la innovación temática y, por último, el grado de incorporación del componente étnico.

El índice de buenas prácticas intenta expresar esa estructura. Su fórmula ponderó los once subíndices de acuerdo a su peso para generar diferencias entre los casos. De esa manera se consigue un índice con capacidad de discriminación. Los resultados indican que no hay ninguna OPD que obtenga ni el máximo ni el mínimo posible —va de 1 a 100—. El valor más bajo es 35 (Chépica) y el más alto es 89 (Centro Cordillerano).

De todos modos, las medidas de tendencia central indican que en general la calidad de las prácticas de la mayor parte de las OPD es relativamente aceptable, aunque no deja de ser rele-

vante que la mitad de los casos se ubique por debajo del promedio.¹¹

Para ordenar la exposición de los resultados se construyeron tres categorías: prácticas emergentes, buenas y destacadas. Con estos rótulos se pretende ayudar a entender el estado de las prácticas de las diferentes OPD. La descripción genérica de cada categoría es la siguiente.

i) Prácticas emergentes: incluye aquellas OPD que obtienen entre 0 y 50 puntos. Son prácticas que comienzan a asomarse, a verse en forma autogestionada y/o en cogestión con otras instituciones u organizaciones sociales y/o en conexión con la política local vigente, que aplica sólo parcialmente los criterios y principios de actuación que son considerados óptimos para alcanzar buenos resultados en el ámbito de la promoción y protección de los derechos de la población infantil y adolescente.

ii) Prácticas buenas: incluye aquellas OPD que alcanzan como rango de puntuación entre 51-70 puntos. Son prácticas útiles y de calidad que trabajan en forma autogestionada y/o en cogestión con otras instituciones u organizaciones sociales, en conexión con la política local vigente, y que incorporan la gran mayoría de los criterios y principios de actuación que son considerados óptimos para alcanzar unos determinados resultados en el ámbito de la promoción y protección de los derechos de la población infantil y adolescente.

iii) Prácticas destacadas: incluye aquellas OPD que alcanzan entre 71 y 100 puntos. Son prácticas avanzadas que en forma autogestionada, en cogestión con otras instituciones u organizaciones sociales y en conexión con la política local vigente, incorporan la mayoría de los criterios y principios de actuación que son considerados óptimos para alcanzar unos determinados resultados en el ámbito de la promoción y protección de los derechos de la población infantil y adolescente.

11 La mediana es 58.65, que está por debajo de los 59.39 puntos que equivale a la media o promedio.

Cuadro 40
Prácticas destacadas, buenas y emergentes

VALORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Emergentes	26	28.3
Buenas	50	54.3
Destacadas	16	17.4
TOTAL	92	100.0

Poco más de la mitad de las OPD ha desarrollado un tipo de prácticas que califica entre las *buenas*, que es la situación más frecuente. Lo que no es muy auspicioso es que las OPD que califican entre las emergentes superan en número a las destacadas por la calidad de sus prácticas. En el cuadro aparecen las 26 OPD con *prácticas emergentes*. De éstas, 19 corresponden a OPD que se inauguraron recién el año 2006 y sólo cuatro tienen más de cuatro años funcionando. Casi todas (23) son OPD que trabajan en ámbitos urbanos y rurales, y hay 8 que son asociativas: Chépica, Colchagua, Cordillera Purranque, Cautín Cordillera, Laja Diguillín, Cordillera Codegua, Valle del Maipo y San Clemente. Los niveles de cobertura son variados y van desde niveles bastante bajos —con 50 o menos casos promedio— hasta coberturas que promedian por sobre los 1.400 casos, y lo mismo ocurre con los equipos de trabajo, que van desde equipos pequeños de 5 ó 6 miembros hasta equipos numerosos que superan los 20 integrantes, aunque éstos son los menos (sólo 2).

Cuadro 41
OPD prácticas Emergentes según región y año de fundación

OPD	REGIÓN	PUNTAJE	FUNDACIÓN
La Serena	IV	49.78	2003
Tomé	VIII	49.38	2005
Cordillera Purranque	IX	48.91	2006
La Granja	XIII	48.75	2006
Cautín Cordillera	IX	48.48	2006
Colchagua	VI	48.19	2003
Paine	XIII	48.19	2006
Sur Chiloé	X	47.76	2002
Cerrillos	XIII	47.29	2006
Laja Diguillín	VIII	46.90	2006
Norte Chiloé	X	46.60	2006
Talagante	XIII	46.60	2006
Ovalle	IV	46.53	2006
Los Ángeles	VIII	46.34	2006
San Javier	VII	46.24	2006
Maipú	XIII	45.45	2005
Cordillera Codegua	VI	45.24	2005
Tal Tal	II	44.81	2006
Quilicura	XIII	44.52	2002
Valle del Maipo	XIII	44.45	2006
Quilpué	V	43.78	2006
Hualqui	VIII	41.96	2006
San Clemente	VII	40.71	2006
Precordillera	IX	38.96	2006
Puerto Natales	XII	36.45	2006
Chépica	VI	35.22	2006

El cuadro presenta el listado con las 50 OPD que calificaron en la categoría *buenas*. Como se vio anteriormente, este es el grupo más amplio y, por lo mismo, el más variado. Se pueden encontrar OPD de todos los años de antigüedad y de todas las regiones. La gran mayoría son OPD que trabajan en zonas urbanas y rurales al mismo tiempo, aunque el porcentaje de este tipo de oficinas es algo más bajo que entre las emergentes (72% y 88%,

respectivamente). Los niveles de cobertura son igualmente variados y van desde las más bajas —menos de 50 casos promedio— hasta las más altas —sobre 2.500—.

Cuadro 42
OPD Categoría buena según región y año de fundación

OPD	REGIÓN	PUNTAJE	FUNDACIÓN
San Antonio	V	70.91	2004
Puente Alto	XIII	70.81	2003
Pozo Almonte	I	70.67	2006
San Felipe	V	70.47	2006
Iquique	I	70.28	2004
Cisnes	XI	70.05	2006
P. Aguirre Cerda	XIII	68.39	2006
Vallenar	IV	68.36	2005
Punta Arenas	XII	67.93	2002
Concepción	VIII	67.50	2006
Cerro Navia	XIII	66.97	2001
Valparaíso	V	66.50	2001
Copiapó	III	65.88	2002
Ñuñoa	XIII	65.77	2002
Constitución	VII	65.35	2002
La Calera	V	65.15	2006
Estación Central	XIII	65.12	2006
Malleco Sur	IX	64.88	2006
Cañete	VIII	64.85	2006
Los Andes	V	64.69	2004
Cauquenes	VII	63.86	2006
Temuco	IX	62.37	2001
Rengo	VI	61.88	2001
Cautín Sur	IX	61.22	2004
Quintero	V	60.95	2006
Angol	IX	60.75	2005
Chañaral	III	60.05	s/I
Pichilemu	VI	59.37	2006
Talca	VII	58.90	2005
Alto Hospicio	II	58.87	2005

Continuación cuadro 42

OPD	REGIÓN	PUNTAJE	FUNDACIÓN
Llay Llay/Catemu	V	58.44	2006
Talcahuano	VIII	58.21	2001
Antofagasta	II	57.74	2004
San Carlos	VIII	57.71	2004
Valle del Itata	VIII	57.48	2006
Illapel	IV	57.28	2003
Pichikeche Ayelén	IX	56.82	2006
Chillán	VIII	56.36	2006
Arica	I	56.12	2003
Pudahuel	XIII	55.89	2003
Quillota	V	55.66	2002
San Ramón	XIII	54.90	2006
Chile Chico	XI	54.83	2006
San Pedro de la Paz	VIII	53.12	2007
Rancagua	VI	52.95	2005
Coquimbo	IV	52.88	2002
Pirque	XIII	52.65	2002
Independencia	XIII	51.89	2006
Curicó	VII	51.40	2006
San Miguel	XIII	50.17	s/l

Por último se presentan las OPD con prácticas destacadas. La mayor parte de estas OPD son nuevas, funcionan recién desde el año 2006. También la mayor parte trabaja en ámbitos urbanos y rurales al mismo tiempo (68%), aunque el porcentaje es el más bajo si se compara con el que muestran las OPD con prácticas emergentes y buenas. A diferencia de las OPD con prácticas emergentes y buenas, hay solamente dos que presentan niveles de cobertura inferiores a los 50 casos promedio. El patrón general es que superen los 100 casos de cobertura promedio, aunque hay una OPD que supera los 500 y dos que están por sobre los mil. Los equipos de trabajo son variados, aunque se observa un porcentaje de casos con equipos entre los más numerosos que es comparativamente más alto que entre las OPD con prácticas buenas y emergentes. Por último, hay tres OPD asociativas —Centro Cordillerano, Nahuelbuta y Parral—, y no deja de ser relevante

que sea justamente una de ellas —Centro Cordillerano— la que obtiene el puntaje más alto de toda la muestra.

Cuadro 43

OPD con prácticas destacadas según región y año de fundación

OPD	REGIÓN	PUNTAJE	FUNDACIÓN
Centro Cordillerano	IX	88.53	2006
Parral	IX	86.48	2006
Pucón	IX	84.37	2004
Conchalí	XIII	77.88	2004
Coronel	VIII	77.85	2004
Villa Alemana	V	76.49	2006
Nahuelbuta	IX	75.76	2002
Caldera	III	75.50	2006
Vicuña	IV	74.84	2006
Lo Prado	XIII	74.64	2002
Andacollo	II	73.95	2006
Lota	VIII	73.02	2002
Recoleta	RM	71.87	2006
Linares	VII	71.83	2003
Peñalolén	RM	71.20	2005
La Pintana	RM	71.17	2001

Visto el detalle de estos listados, lo que corresponde ahora es ver cuáles son las variables que más se asocian a la calidad de las prácticas. Los análisis revelan que son dos las más importantes: la antigüedad y el cumplimiento de metas. Como vimos anteriormente en los tres niveles de calidad de prácticas la mayor parte de las OPD son nuevas. Eso se produce porque la mayoría de las 92 OPD son de fundación reciente. Sin embargo, es entre las emergentes que se observa el más alto porcentaje de OPD nuevas, y es eso lo que explica la asociación positiva entre estas dos variables. En el caso del cumplimiento de metas la asociación es más clara. Hay solamente una OPD con prácticas emergentes que califica entre las con alto nivel de cumplimiento de metas, mientras que la mayoría de las destacadas (14) se ubica en la misma categoría, lo que implica asumir una unidad entre ambas dimensiones.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE REDES SOCIALES

ANÁLISIS DE REDES SOCIALES

EN ESTE APARTADO se exponen los resultados que produjo el análisis del estado que presentan las redes de trabajo tejidas por las OPD que participaron del estudio. El análisis recogió información sobre la frecuencia, la intensidad y el tipo de relaciones que ha venido cultivando cada OPD con otras instituciones públicas y privadas, el tipo de trabajo que comparte, la fluidez en los intercambios de información, la instalación de un espacio de trabajo creado por la OPD, su capacidad de convocatoria, la frecuencia e intensidad con que trabaja el tema infancia en el nivel local, y la frecuencia e intensidad con que participan de espacios convocados por otras instituciones.

La mayor dificultad que hubo que resolver en todas estas dimensiones, fue la diversidad de categorías que utilizaron los equipos de las distintas OPD para responder a una misma pregunta. Por ejemplo, un grupo de OPD detalló exhaustivamente cada una de las instituciones con que compartía trabajo —si se trataba de escuelas, nombró cada una de ellas; si se trataba de departamentos municipales, citó por separado al DAEM, al Departamento de Salud, la DIDECO; si trabajaba con CIJ, nombraba a toda la serie—; mientras otro grupo de OPD puso simplemente «Red SENAME», «municipalidad» o «establecimientos escolares». Esta disparidad de criterios hizo imposible trabajar con una variable numérica que describiera la cantidad de instituciones u organismos con que comparte trabajo, que en principio aparecía como el indicador más adecuado para observar la

magnitud de las redes. La salida intermedia fue trabajar con variables agregadas que describieran los *tipos* de instituciones. Esto implicó reducir el detalle en las siguientes categorías:

- SENAME: que incluye al SENAME, otras OPD y los Centros de Diagnóstico y Derivación.
- Establecimientos escolares: jardines infantiles, escuelas y liceos.
- Departamentos municipales: DAEM, Departamentos de Salud, DIDECO, entre otros.
- Policías: Carabineros e Investigaciones.
- Programas sociales: incluye programas municipales y de política pública nacional, entre otros Previene, Programas Vida Chile, etc.
- Organismos de justicia: incluye tribunales y corporaciones de asistencia judicial.
- Organismos de salud: hospitales, consultorios, COSAM.
- Otro organismo público: incluye Asociación de Municipios, secretarías provinciales, CONAMA, FOSIS, entre otros.
- Organizaciones de la sociedad civil: incluye organismos comunitarios, centros culturales, juntas de vecinos.
- Centros Infanto Juveniles, Centros Residenciales.
- Fundaciones, corporaciones y ONG.
- Medios de comunicación.
- Empresa privada.
- Universidades públicas.
- Universidades e institutos privados.
- Organismos internacionales.

1. TRABAJO COMPARTIDO

La primera dimensión del trabajo en red que se analizó fue el trabajo compartido con otras instituciones. Respecto a este punto, los datos permiten sostener que en líneas generales la gran mayoría de las OPD efectivamente comparte trabajo con otras organizaciones. Son solamente ocho las que no lo hacen. El rango es bastante amplio: va desde 1 a un máximo de 39 organizaciones. En promedio se trabaja con el orden de 7, aunque lo más habitual es que se trate de 4 solamente.

El tipo de institución con que se trabaja con mayor frecuencia son los departamentos municipales, principalmente los

departamentos de las áreas de educación y salud. Los otros tipos de instituciones con que trabajan con cierta regularidad las OPD son, en orden decreciente, organismos del sistema judicial, organismos miembros de la red SENAME, establecimientos escolares, consultorios y hospitales, diversos programas de política social (Previene, Vida Chile, entre otros), organizaciones de la sociedad civil, policías, ONG y fundaciones privadas. El trabajo con otros organismos de la administración pública, con universidades, con la empresa privada y con medios de comunicación es muy marginal y sólo se da en unos pocos casos.

¿Hay alguna característica de las OPD que se asocie a la variación en el número de organizaciones con que comparte trabajo? En líneas generales, sí. La variación aparece fuertemente asociada al tamaño del equipo de trabajo y a la antigüedad de la oficina, lo que permite suponer que las OPD con equipos más grandes y más años de experiencia, han establecido relaciones de trabajo con más organizaciones privadas y públicas.

Para resumir la información se construyó un *índice de trabajo compartido* que considera el número de tipos de instituciones con que trabaja la OPD, el número de tipos de instituciones públicas y privadas, y el total de roles que desempeña el conjunto de instituciones. Este último indicador expresa la diversidad del trabajo que se realiza con otras instituciones. Además de estos tres indicadores, se construyeron tres subíndices relativos. Los índices relativos tienen la facultad de relacionar matemáticamente —por medio de una división— dos unidades de medida para producir una nueva. En este caso, las relaciones fueron las siguientes:

- N de tipos de instituciones públicas/ N de tipos de instituciones.
- N de tipos de instituciones privadas/ N de tipos de instituciones.
- N de roles que desempeñan las instituciones con que comparte trabajo/ N de instituciones con que comparte trabajo.

Estos tres subíndices, más las anteriores variables, conforman el índice. Para ajustar la fórmula del índice, se realizó previo un

análisis factorial de componentes principales. Este procesamiento agrupa un conjunto de variables de acuerdo a su grado de relación e informa sobre la importancia de las distintas variables al momento de explicar la variación de los valores, que es una referencia para ponderar adecuadamente el peso de las variables en la fórmula para calcular el índice. El resultado de este análisis arrojó tres factores. El que mayor porcentaje de la varianza explica resultó ser el que informa sobre la cantidad de tipos de instituciones con las que trabaja la OPD. Se puede decir, que en esta dimensión en específico, ésta es la variable que más marca la diferencia entre las OPD. La importancia de la cantidad y tipo de roles que juegan las instituciones con que comparten trabajo aparece como el aspecto de menor importancia, probablemente por la uniformidad que presentan las distintas OPD en este punto.

La fórmula del índice expresa esa estructura. En el *índice de trabajo compartido*, el peso de cada variable está dado por su significación en la explicación de la varianza. De ese modo se ajustan los valores de cada caso respecto de la dimensión que se está midiendo. Esos valores fueron recodificados en tres categorías: Bajo/Medio/Alto. De acuerdo a esos valores, se produjeron los siguientes resultados.

Cuadro 1
Índice de trabajo compartido

CATEGORÍA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Nulo	8	8.7
Bajo	8	8.7
Medio	64	69.6
Alto	12	13.0

Como se observa en el cuadro anterior, la gran mayoría de las OPD se ubica en el grupo que ha desarrollado un nivel *Medio* de trabajo con otras instituciones: 64 de las 92 OPD se ubica en esta categoría, 12 OPD han logrado un alto nivel de trabajo, 72 han logrado un nivel entre medio y bajo, y 8 un nivel nulo.

2. ACTIVIDADES CONJUNTAS

El segundo aspecto del trabajo en red es la realización de actividades conjuntas con otras instituciones. Esta es una práctica sumamente extendida, al punto que solamente dos de la 92 OPD que participaron del estudio no realiza actividades con ningún tipo de institución.

Si bien se trata de una práctica generalizada, lo que varía es la cantidad de instituciones y organismos con los que se realizan actividades. Lo más común es que sean entre tres o cuatro tipos de organizaciones diferentes, generalmente públicas, aunque hay un grupo de OPD que realiza actividades con más de diez tipos de instituciones, un número bastante elevado que aumenta a más de una veintena cuando se analiza el detalle de cada una de las instituciones con que se realizan actividades.

Si lo comparamos con el trabajo compartido, la realización de actividades es un poco más frecuente, aunque generalmente se ejecuta con el mismo tipo de instituciones. El patrón generalizado también es que la mayor cantidad de las OPD organicen actividades con los departamentos municipales, pero es interesante la pérdida de importancia que muestra la asociación con las policías y los organismos que pertenecen a la justicia, y la mayor frecuencia con que se realizan actividades en conjunto con los establecimientos escolares y las asociaciones de la sociedad civil.

El tipo de actividades que se realizan son múltiples. Por lo general incluyen talleres y capacitaciones, trabajos con las escuelas, las organizaciones vecinales y otras instituciones, campañas de información, de sensibilización y difusión, entre otros varios. Si se resume esta variedad en el número de actividades que se realizan, resulta que la mayoría de las OPD realizan entre uno y cinco tipos de actividades diferentes, aunque hay oficinas que presentan mayor diversidad y algunas que realizan más de veinte tipos de actividades diferentes con otras instituciones. Como es de suponer, la variedad en el tipo de actividades está

estrechamente relacionada con la cantidad de instituciones con las que se han realizado esas actividades. Las OPD que han organizado actividades con mayor cantidad de instituciones, suelen realizar un abanico más amplio de actividades. Pero no sólo eso. También suelen establecer relaciones más estrechas con esas organizaciones, lo que de alguna manera permite sostener que en la medida que las OPD se encuentren organizando actividades, cualquiera sea su tipo, la relación con las instituciones y organizaciones del espacio local, no sólo va a ser mayor, sino que también tiene mayores posibilidades de ser más intensa. En esto influyen fuertemente los años de trabajo que lleva la OPD y, en menor medida, el tamaño del equipo de trabajo. Por lo general, las OPD que llevan más años trabajando y que tienen un equipo de trabajo mejor dotado, realizan actividades con más organizaciones, suelen diversificar el tipo de actividades que realizan y también suelen realizarlas con mayor frecuencia.

Para resumir toda esta información, también se elaboró un índice. Al igual que en el anterior, junto a variables numéricas que indican la diversidad de actividades que desarrollan las OPD en conjunto con otras instituciones y organizaciones, se incluyen subíndices construidos a partir relaciones simples entre dos indicadores.¹ Al conjunto de variables se les sometió a un análisis factorial. Mediante este procesamiento se pudo observar que en esta dimensión las variables que más explican la diferencia entre los valores de los casos son el número de actividades que desarrollan en conjunto con otras instituciones, tanto públicas como privadas, y el número de actividades conjuntas. La que aparece como menos relevante es la densidad de la relación,

1 Las variables del índice fueron las siguientes: N tipo de actividades conjuntas, N tipos organizaciones con que realiza actividades, N tipos de instituciones públicas, N tipos de organizaciones privadas, N tipos de instituciones públicas/N tipos organizaciones hace actividades, N tipos de organizaciones privadas/N tipos organizaciones realiza actividades, N de actividades conjuntas/N instituciones realiza actividades, N alta densidad/N instituciones realiza actividades.

probablemente porque la mayoría de las OPD señala que mantiene relaciones de alta densidad.

Cuadro 2
Índice de actividades conjuntas

CATEGORÍA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Nulo	2	2.2
Bajo	40	43.5
Medio	42	45,7
Alto	8	8,7

Como se observa en el cuadro, son muy pocas las OPD que califican en la categoría de *alto nivel de desarrollo de actividades conjuntas con otras instituciones*: solamente 8. La gran mayoría se distribuye en partes iguales entre las categorías *media* y *baja*, y solamente dos OPD presentan un nulo avance en esta dimensión, justamente las dos que no realizan actividades con ninguna otra institución (San Carlos y Precordillera).

3. INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

La tercera dimensión analiza el estado que presenta el intercambio de información con otras instituciones públicas y privadas. Para el trabajo en red es fundamental el hecho de compartir información con otras instituciones. Una OPD que no entrega ni recibe información con otras instituciones se cierra sobre sí misma y con ello restringe sus posibilidades de impactar adecuadamente en la promoción de los derechos a nivel local.

Afortunadamente casi todas las OPD intercambian información con otras instituciones. Este intercambio tiene dos flujos: la información que la OPD comparte o entrega a otras instituciones, y la información que recibe. Por lo general el intercambio se da en las dos direcciones simultáneamente, lo que quiere decir que las OPD que comparten información con una institu-

ción suelen recibir una información a cambio. Hay solamente dos OPD que reciben información, pero no entregan. Las otras 85 comparten y reciben información al mismo tiempo.

Las diferencias aparecen cuando se analiza el número de instituciones con las que se intercambia información y la diversidad de tipos de información que se intercambia. Sobre lo primero, los datos muestran que el número de instituciones con las que se intercambia información por lo general no es muy grande. Más de la mitad de las OPD intercambia con tres o menos instituciones, aunque como ha ocurrido con las dos dimensiones anteriores, hay un grupo de OPD que presenta una red considerablemente más extensa, compuesta por cerca de veinte o más instituciones, en su mayoría del sector público, y en bastante menor medida, del privado.

Sobre el segundo punto, los datos muestran que por lo general la variedad de tipos de información que circula por esos flujos de intercambio no es muy diversa. En la mayoría de los casos se trata de tres o menos tipos de información diferentes. Los más frecuentes, en orden de importancia, son la información temática, la metodológica, las bases de datos y la información sobre medidas legales; mientras que las menos frecuentes son la información financiera, la administrativa y las publicaciones. Este patrón es común tanto para la información que se comparte como para la que se recibe.

Como es de suponer, estos dos puntos están estrechamente asociados. Los datos muestran que las OPD que intercambian información con un mayor número de instituciones son las que más han diversificado el tipo de información que intercambian. El punto es que esta dimensión del trabajo en red también está asociada a las características internas de la OPD, principalmente el tamaño de su equipo de trabajo y el tiempo que llevan trabajando. La relación que se establece es positiva, lo que implica asumir que mientras más integrantes tenga el equipo de trabajo y mientras más años lleven trabajando, la red de intercambio de información y la magnitud de ese flujo ten-

derá a ser mayor, lo que es muy probable que actúe como un *plus* para su trabajo.

Para tener una imagen resumida de la diversidad de elementos que componen esta dimensión del trabajo en red, se elaboró un índice que mide el intercambio de información. El análisis incluye la magnitud de la red de intercambio, los flujos de información, la diversidad de tipos de instituciones que actúan en esa red de intercambios y la diversidad de tipos de información que circula por esos circuitos. Teniendo en cuenta que es posible que una OPD intercambie información con pocas instituciones, incluso con una sola, pero que ese intercambio incluya bases de datos, información metodológica, temática, publicaciones; y como también es posible que una OPD intercambie información con muchas instituciones diferentes, pero información de un sólo tipo, se elaboró un conjunto de índices relativos.

El propósito es que al poner las medidas en términos relativos se pudiera controlar las posibles distorsiones que se producen al restringirse solamente a los datos netos.² Tal como se hizo en los anteriores índices, se aplicó un análisis de componentes principales previo a la construcción del índice. Los resultados permiten sostener que son el tamaño de la red de instituciones con que intercambia información la OPD y la cantidad de tipos de información que comparte y recibe, las variables que más diferencias producen entre las OPD. A partir de

2 Las variables incluidas en el índice fueron las siguientes: N tipos de instituciones con que intercambia información, N de tipo de instituciones públicas con que intercambia información, N tipo de instituciones privadas con que intercambia información, N tipos de instituciones públicas con que intercambia información/N tipos de instituciones con que intercambia información, N de instituciones privadas intercambia información/N tipos de instituciones intercambia información, N total tipos de información que comparte, N total tipos de información que recibe, N de tipos de información que comparte/N instituciones comparte información, N de tipos de información que recibe/N instituciones recibe información.

esto se puede sostener que es probable que las oficinas que han logrado crear una red de intercambio de información más amplia y más variada, y que han diversificado los tipos de información que intercambian con esa red, presenten un valor comparativamente más alto en el índice que otras OPD que no cumplen con esas condiciones.

Cuadro 3
Índice de intercambio de información

CATEGORÍA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Nulo	7	7.6
Bajo	32	34.8
Medio	45	48.9
Alto	8	8.7

El cuadro anterior muestra la forma en que se distribuye el conjunto de las OPD en las tres categorías en que se codificó el índice de intercambio de información. Encontramos que nuevamente son solamente ocho las OPD que logran un *alto nivel de intercambio de información con otras instituciones*. De las 92 OPD, la mayoría se ubica en las categorías de nivel *medio* y *bajo*, y aparecen 7 OPD que no han logrado establecer ningún nexo para intercambiar información.

4. ESPACIOS DE TRABAJO

La siguiente dimensión del trabajo en red corresponde al análisis de los espacios de trabajo que han logrado crear las OPD, que son un requisito fundamental si se piensa en la formación de un sistema comunal para la promoción de los derechos de la infancia y la adolescencia. En este apartado se analiza la magnitud que alcanza el o los espacios de trabajo que ha logrado instalar cada OPD en la o las comunas que están dentro de su radio de acción. Conviene reiterar que al momento de responder el cuestionario hubo 25 OPD que aún no habían creado una ins-

tancia de participación. Por lo mismo, el análisis de esta dimensión corresponde a la descripción de los espacios de cooperación efectivamente creados o gestionados por los equipos de OPD, que hasta ese momento eran 67. Entre éstas hay 16 OPD que han logrado crear más de una instancia, aunque el patrón común es que sea sólo una, por lo general una mesa comunal de infancia.

El grado de institucionalización de estas instancias lo podemos captar mediante dos indicadores: por la frecuencia de las reuniones y por la cantidad de instituciones y organismos públicos y privados que participan de estas instancias. La primera es una medida sobre la regularidad del trabajo; la segunda, sobre el grado de legitimidad que le otorgan otras instituciones.

Al observar las tendencias del conjunto, lo que se observa es que en la mayor parte de los casos se trata de instancias que se reúnen con relativa frecuencia, generalmente una vez al mes, lo que es relativamente aceptable para instancias de este tipo, e incluso hay espacios con reuniones más frecuentes —quincenales, semanales—. Sin embargo, también es posible encontrar otras comunas en que se reúnen cada dos, seis o incluso doce meses, lo que en el fondo sería un primer indicador que estamos ante espacios que se encuentran en fases diferentes de institucionalización.

En términos de magnitud, la mayoría de las instancias son relativamente pequeñas, compuestas generalmente por dos o tres instituciones diferentes, aunque hay algunas que convocan desde cerca de diez hasta más de veinte instituciones diferentes, que en términos generales tienden a repetir la distribución observada en las anteriores dimensiones.³ Lo interesante es que no hay una relación muy estrecha entre la frecuencia de las reuniones y la cantidad de instituciones que participan de estas

3 Lo más frecuente es la participación de departamentos municipales, establecimientos escolares, programas de política social, órganos del sistema judicial, consultorios y hospitales, organizaciones de la sociedad civil, ONG, y más abajo, policías.

instancias. Esto implica asumir que al menos con estas dos variables no se puede encontrar un patrón consistente de institucionalización. Lo otro que llama la atención es que, a diferencia de las anteriores dimensiones del trabajo en red, ni la antigüedad de la OPD ni el tamaño del equipo de trabajo establecen una relación relevante con estas dos variables.

Las relaciones más significativas son dos: la que se produce entre la cantidad de instituciones que integran el espacio de trabajo y la diversidad de temas que se han venido trabajando; y la que se produce entre el número de organizaciones y los tipos de vínculos que establecen las OPD con las instituciones que participan de su espacio. En cuanto a la primera, si se considera al conjunto de estos espacios creados por las OPD se observa que han servido para tratar una diversidad más o menos amplia de temas,⁴ aunque la tendencia general es que en cada uno el trabajo se concentre en un promedio de tres o cuatro temáticas. El punto es que esa diversidad temática aparece estrechamente asociada a la cantidad de instituciones que participan de la instancia. En efecto, mientras más instituciones participen, mayor es la diversidad temática, y esto por un simple problema de posibilidades: a mayor variedad de instituciones, mayor diversidad de temas *posibles de ser tratados*.⁵ Y de lo segundo, si bien en la mayoría de los casos se establece uno o dos tipos de vínculos, con dominio de los que tienen un carácter técnico, la variedad de vínculos también aparece significativamente asociada a la cantidad de instituciones y organismos que participan del espacio y será mayor mientras lo integren un mayor número de instituciones.

4 Van desde temas asociados a la protección de menores —diagnóstico y derivación de casos, tratamiento a víctimas de VIF, entre otros—, la protección de derechos —salud, educación—, hasta temas tan amplios como la seguridad y la participación ciudadanas.

5 Así, por ejemplo, una mesa comunal de infancia que no integre a los departamentos de educación tiene menos posibilidades de integrar los derechos a la educación que una que sí lo hace.

Ahora bien, como se ha venido haciendo en las anteriores dimensiones del trabajo en red, en este caso también se elaboró un índice que intenta resumir en una sola medida las distintas variables que forman parte de esta dimensión.⁶ Resumida esta información en el *Índice de desarrollo de un espacio de trabajo*, se obtiene que solamente dos OPD han logrado desarrollar una instancia con una convocatoria amplia y diversa, con reuniones permanentes y para tratar una variada gama de temas relacionados con los derechos de la infancia y adolescencia.

Cuadro 4
Índice de desarrollo de espacios de trabajo

CATEGORÍA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Nulo	26	28.3
Bajo	43	46.7
Medio	21	22.8
Alto	2	2.2

Lo que llama la atención es el alto número de OPD que todavía no desarrollan un espacio propio, que sumado a los 43 casos que tienen un espacio poco desarrollado, permite plantear que hasta el momento ésta aparece como la dimensión menos desarrollada del trabajo en red.

6 Las variables incluidas en el modelo fueron las siguientes: N tipo de instituciones que participan del espacio, N tipo de instituciones públicas que participan del espacio, N tipo de instituciones privadas que participan del espacio, N° organizaciones que participan de su espacio, N° de espacios creados por OPD, N° de tipos de vínculos, N° temáticas en que participa, Frecuencia de reuniones del espacio, N tipo de instituciones/N total de instituciones, N total de instituciones/N° de espacios generados por la OPD, N de instituciones públicas/N tipos de instituciones, N de instituciones privadas/N tipos de instituciones, N vínculos/N de instituciones, N temáticas/N de instituciones, N buenas relaciones/N de instituciones.

5. PARTICIPACIÓN EN OTROS ESPACIOS

El quinto índice analiza la participación de la OPD en instancias de trabajo convocadas por otras instituciones, que puede ser considerado como otro indicador de la presencia y legitimidad que ha logrado la OPD en el espacio local. De acuerdo a los datos entregados por los equipos, se puede decir que la mayoría de las oficinas (76) participa activamente de uno o más espacios creados por alguna otra institución. En la mayoría de los casos se trata de espacios convocados por organismos públicos o privados que operan a nivel comunal, aunque también hay algunos casos en que convoca una institución que trabaja a nivel nacional, regional o provincial, casi siempre públicas. Independiente de quien convoque, por lo general estas instancias son espacios de trabajo más o menos permanente, aunque en general se trata de relaciones de colaboración que pocas veces se formalizan en relaciones de socios. En lo que respecta al tipo de acciones, por lo general se trata de acciones de información y de intervención, pocas veces de espacios que buscan incidir políticamente.

Resumida esta información en un índice,⁷ resulta que las variables que marcan la diferencia tienen que ver con la variedad de espacios a los que es convocado el equipo OPD, tanto en lo que respecta al número de espacios diferentes, como a la diversidad de instituciones u organizaciones convocantes. El segundo factor en importancia es la frecuencia con que se reúne el espacio al que es convocado el equipo OPD, y el tercero tiene que ver con la diversidad de relaciones que establece en esos espacios y con la diversidad de acciones para las que otros convocan al equipo OPD.

7 Las variables incluidas en este índice fueron: N de espacios en que participa, N tipo de relaciones que establece, N de acciones realizadas, N tipo de convocantes, Frecuencia reuniones, N relación permanente, N tipo de convocantes/N de espacios, N de acciones/N de instituciones, N relaciones/N espacios, N permanente/N espacios.

Cuadro 5
*Índice de participación en espacios convocados
 por otros organismos*

CATEGORÍA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Nulo	16	17.4
Bajo	13	14.1
Medio	42	45.7
Alto	21	22.8

Como muestran los datos del cuadro 5, los dos grupos con mayor número de casos es el de los que presentan un nivel medio de participación en espacios convocados por otras instituciones y el de los que presentan un nivel alto. La magnitud de este último grupo en específico es importante, pues convierte a esta dimensión en la que más casos presenta en esta categoría, más que en el caso del trabajo compartido con otras instituciones o el compartir información, por ejemplo. Sin embargo, también es importante el número de OPD que no participa de un espacio creado por otra institución. Puede ser por poca presencia de la OPD en el espacio local o por la ausencia de otras instituciones convocantes, lo cierto es que la invitación a participar en espacios creados por otras instituciones es un buen indicador de la legitimidad que le atribuyen otros actores locales a la OPD y la potencia con que logran instalar el tema de infancia y adolescencia.

Ahora bien, ¿cómo se ubican las OPD en estos índices? En el cuadro siguiente aparece el detalle de la información. Si se sigue cada fila de izquierda a derecha, lo primero que se observa es un cierto grado de coherencia entre la situación de cada OPD en los distintos índices. Por lo general, las OPD que presentan niveles bajos en un índice presentan niveles bajos o —a lo más— medios en los otros índices. Lo otro que se observa es que varias de las OPD que obtienen buenos resultados en una de las dimensiones no logran los mismos resultados en las otras dimensiones. Una OPD puede calificar en el grupo que obtiene

un valor alto en un determinado índice, pero no presenta necesariamente el mismo valor en otro índice. Visto de este modo, lo que aparece es una especie de falta de consistencia en muchas de las experiencias de OPD, que por lo general logran desarrollar trabajo en red en sólo una de sus dimensiones y en las otras no, y que termina reduciendo el grupo de experiencias que ha implementado un proceso consistente que logra satisfacer adecuadamente estas cinco aristas del trabajo en red.

Cuadro 6
Índices por OPD

OPD	ITC (1)	IAC (2)	III (3)	IDET (4)	IPECOO (5)
Pucón	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Medio
Parral	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	Medio
Centro Cordillerano	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio
Iquique	Medio	Bajo	Bajo	Nulo	Medio
Coronel	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Medio
Conchalí	Bajo	Medio	Medio	Medio	Bajo
Villa Alemana	Medio	Medio	Medio	Bajo	Alto
Nahuelbuta	Medio	Medio	Medio	Nulo	Medio
Concepción	Medio	Alto	Medio	Nulo	Medio
Linares	Medio	Medio	Medio	Bajo	Alto
Andacollo	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Alto
Illapel	Medio	Bajo	Medio	Alto	Medio
Cisnes	Medio	Bajo	Bajo	Nulo	Nulo
La Pintana	Alto	Medio	Medio	Bajo	Medio
Pozo Almonte	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Alto
Ñuñoa	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
Peñalolén	Alto	Medio	Alto	Medio	Bajo
Puente Alto	Nulo	Medio	Alto	Bajo	Nulo
Pichikeche Ayelén	Medio	Medio	Bajo	Medio	Medio
Recoleta	Alto	Alto	Bajo	Medio	Medio
La Calera	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Medio
Vallenar	Medio	Medio	Bajo	Nulo	Alto
San Felipe	Bajo	Medio	Medio	Bajo	Medio
Los Andes	Medio	Medio	Bajo	Medio	Nulo

ITC: Índice de trabajo compartido.

IAC: Índice de actividades conjuntas.

III: Índice de intercambio de información.

IDET: Índice de desarrollo de espacio de trabajo.

IPECOO: Índice participación en espacios convocados por otros organismos.

Continuación cuadro 6

OPD	ITC (1)	IAC (2)	III (3)	IDET (4)	IPECOO (5)
Alto Hospicio	Medio	Bajo	Medio	Nulo	Nulo
Cerro Navia	Medio	Alto	Medio	Bajo	Alto
Lota	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
Malleco Sur	Alto	Medio	Medio	Nulo	Medio
Punta Arenas	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Medio
Angol	Alto	Medio	Bajo	Nulo	Medio
Valparaíso	Medio	Medio	Bajo	Medio	Alto
Quintero	Medio	Bajo	Medio	Medio	Nulo
Los Ángeles	Medio	Bajo	Alto	Bajo	Nulo
Rengo	Medio	Bajo	Bajo	Nulo	Alto
Cautín Sur	Medio	Bajo	Medio	Nulo	Bajo
Caldera	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Nulo
Cañete	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio
Talca	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio
Curicó	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio
Temuco	Bajo	Medio	Bajo	Nulo	Medio
Antofagasta	Alto	Medio	Medio	Medio	Medio
Arica	Medio	Medio	Medio	Bajo	Alto
Chañaral	Medio	Medio	Medio	Nulo	Bajo
Constitución	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Estación Central	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Alto
San Pedro de la Paz	Medio	Alto	Bajo	Bajo	Alto
Chillán	Alto	Medio	Nulo	Nulo	Nulo
Llay Llay	Medio	Bajo	Bajo	Alto	Nulo
Independencia	Medio	Medio	Medio	Medio	Alto
Pirque	Medio	Medio	Nulo	Nulo	Nulo
San Carlos	Medio	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo
Cautín Cordillera	Bajo	Medio	Medio	Bajo	Alto
Coquimbo	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Medio
Copiapó	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Pudahuel	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Alto
Cauquenes	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Medio
Paine	Medio	Medio	Medio	Medio	Bajo
Chile Chico	Medio	Bajo	Medio	Nulo	Nulo
Quilpué	Medio	Bajo	Medio	Medio	Bajo
San Ramón	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio
Talcahuano	Medio	Medio	Alto	Medio	Medio
Vicuña	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Medio
La Serena	Alto	Alto	Medio	Medio	Alto
Cordillera Purranque	Medio	Bajo	Alto	Bajo	Medio

ITC: Índice de trabajo compartido.

IAC: Índice de actividades conjuntas.

III: Índice de intercambio de información.

IDET: Índice de desarrollo de espacio de trabajo.

IPECOO: Índice participación en espacios convocados por otros organismos.

Continuación cuadro 6

OPD	ITC (1)	IAC (2)	III (3)	IDET (4)	IPECOO (5)
Colchagua	Nulo	Medio	Medio	Medio	Medio
Rancagua	Medio	Bajo	Medio	Nulo	Medio
Maipú	Medio	Bajo	Medio	Medio	Alto
Castro	Bajo	Medio	Medio	Bajo	Medio
Precordillera	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo
Talagante	Medio	Bajo	Medio	Medio	Medio
Norte Chiloé	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Medio
Pichilemu	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Medio
Taltal	Medio	Bajo	Bajo	Nulo	Medio
Cerrillos	Nulo	Bajo	Bajo	Nulo	Medio
Cordillera Codegua	Nulo	Bajo	Bajo	Bajo	Nulo
Tome	Nulo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio
Puerto Natales	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Laja Diguillín	Medio	Bajo	Bajo	Nulo	Nulo
Ovalle	Medio	Bajo	Alto	Bajo	Alto
San Miguel	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
La Granja	Nulo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio
San Javier	Medio	Bajo	Medio	Nulo	Bajo
San Clemente	Medio	Bajo	Bajo	Nulo	Medio
Valle del Maipo	Nulo	Bajo	Bajo	Nulo	Bajo
Hualqui	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Alto
Chépica	Medio	Bajo	Nulo	Nulo	Nulo
Quillota	Medio	Alto	Bajo	Bajo	Alto
Valle del Itata	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio
Pedro Aguirre Cerdea	Medio	Bajo	Bajo	Nulo	Alto
San Antonio	Alto	Medio	Nulo	Bajo	Bajo
Quilicura	Medio	Bajo	Nulo	Bajo	Alto
Lo Prado	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio

ITC: Índice de trabajo compartido.

IAC: Índice de actividades conjuntas.

III: Índice de intercambio de información.

IDET: Índice de desarrollo de espacio de trabajo.

IPECOO: Índice participación en espacios convocados por otros organismos.

6. TRABAJO EN RED

El límite de la información contenida en el cuadro anterior es que no entrega una medida agregada de los cinco índices. La solución es construir un *índice de trabajo en red* que resuma esa información. El procedimiento es similar a los anteriores. La fórmula para calcularlo se estima sometiendo los cinco índices

a un análisis factorial de componentes principales. El resultado de este procesamiento crea dos factores. En el segundo factor, que aparece como el que menos aporta al momento de explicar la variación de los casos, el único índice que presenta grados de saturación significativos es el de intercambio de información. Esto quiere decir que, si bien esta dimensión no se separa del todo de las otras, pareciera que la intensidad y diversidad de información que se intercambia con otras instituciones no genera diferencias demasiado marcadas entre las OPD, seguramente debido a que la gran mayoría se ubicaba en las dos categorías intermedias de este índice: *medio* y *bajo*. Los otros cuatro índices se agrupan en un solo factor, que es el que más ayuda a explicar la variación entre los valores de las OPD. De éstos, los que más saturan son el desarrollo de actividades en conjunto con otras instituciones y la calidad de los espacios de trabajo que han logrado construir las OPD; los cuales vendrían a ser las variables que están siendo más determinantes al momento de generar diferencias entre las OPD. Probablemente el lugar que ocupan esté asociado a la magnitud del grupo de OPD que no ha logrado avances en estos ámbitos. Recuérdese, por ejemplo, que 26 de las 92 OPD aún no logran coordinar una instancia para trabajar las temáticas de infancia con otras instituciones públicas y privadas. Los otros dos índices —el que mide la intensidad con que se comparte trabajo con otras instituciones y el que mide la intensidad de la participación en espacios convocados por otras instituciones— si bien son importantes, presentan niveles de saturación similares al intercambio de información, probablemente por la relativa mayor homogeneidad de sus valores.

Cabe advertir que el grado de importancia está dado por la capacidad que presenta cada índice para explicar las diferencias entre los casos. En este sentido, se puede sostener que estas dimensiones del trabajo de las OPD son las que más están pesando al momento de diferenciar las distintas experiencias, o lo que es lo mismo: las dimensiones en que hay menores grados

de homogeneidad. Por lo mismo, es importante advertir que lo anterior no se traduce en que sean necesariamente éstas las dimensiones prioritarias de cara a una mejora en el trabajo de las OPD. Es perfectamente posible que la baja capacidad de discriminación de otros indicadores se deba a que la situación generalizada es que las OPD presentan un bajo nivel, o lo que es lo mismo, que la muestra presente una falencia generalizada en el trabajo de esa dimensión que sí sería necesario reducir.

Para resumir la información que produjo el *Índice de trabajo en red* se construyeron tres categorías ordinales: *alto, medio y bajo nivel de trabajo en red*. Nótese que no se trata de asignar los casos a partir de valores estructurados en una escala absoluta que defina *a priori* los valores de corte entre los grupos, y que tampoco se trata de terciles, que serían tres grupos con el mismo número de componentes —en este caso OPD—. El procedimiento fue asignar los casos a partir de su ubicación respecto a los valores empíricos de la muestra. En este sentido, se puede decir que los valores del índice son relativos: son altos, medios o bajos en su relación con el rango de valores observados. En los cuadros siguientes aparecen las OPD que calificaron en cada una de estas tres categorías.

Cuadro 7
Índice de trabajo en red (ITR)

ITR	OPD COMUNAS			
BAJO	Iquique	Chile Chico	Valle del Maipo	
	Cisnes	Rancagua	Chépica	
	Alto Hospicio	Precordillera	Pedro Aguirre Cerda	
	Angol	Taltal	San Antonio	
	Cautín Sur	Cerrillos	Quilicura	
	Chillán	Tomé	San Clemente	
	Pirque	Laja Diguillín	San Carlos	
TOTAL	21			
MEDIO	Pucón	La Calera	Constitución	Castro
	Parral	Vallenar	Estación Central	Talagante
	Centro Cordillerano	Los Andes	Villarrica	Ancud
	Coronel	Lota	Coquimbo	Pichilemu
	Conchalí	Malleco Sur	Copiapó	Cordillera Codegua
	Nahuelbuta	Punta Arenas	Pudahuel	Puerto Natales
	Concepción	Valparaíso	Cauquenes	La Granja
	Linares	Quintero	Paine	San Javier
	Andacollo	Rengo	Quilpué	Hualqui
	Pozo Almonte	Caldera	Vicuña	Lo Prado
	Ñuñoa	Temuco	Cordillera Purranque	
Pichikeche Aylén	Chañaral	Maipú		
TOTAL	46			
ALTO	Villa Alemana	Cerro Navia	San Pedro de la Paz	Ovalle
	Illapel	Los Ángeles	Llay Llay/ Catemu	San Miguel
	La Pintana	Cañete	Independencia	Quillota
	Peñalolén	Talca	San Ramón	Valle del Itata
	Puente Alto	Curicó	Talcahuano	
	Recoleta	Antofagasta	La Serena	
	San Felipe	Arica	Colchagua	
TOTAL	25			

Como se observa en el cuadro anterior, la mitad de las OPD presenta un nivel *medio* de trabajo en red, y la otra mitad se distribuye más o menos equitativamente entre los grupos que presentan *bajo* y *alto* nivel de trabajo en red. De estos dos, el primero concentra a 21 casos y el segundo a 25. Lo que llama la atención es que entre esos 21 casos que presentan bajo nivel de trabajo en red, no es posible distinguir un perfil suficientemente claro sobre las comunas en las que operan. Si bien hay un número importante de OPD que trabajan en comunas pequeñas y con un componente de ruralidad importante (Chile Chico, Chépica, Cautín Sur, entre otras), también se encuentran comunas urbanas medianas y grandes como Rancagua, Iquique o Chillán, que en principio podrían contar con redes y otros tipos de capitales potencialmente más amplios.

En el grupo de OPD que han logrado desarrollar una experiencia de trabajo en red más intenso también es posible encontrar comunas pequeñas y con niveles de ruralidad significativos (Valle del Itata, Cañete), pero la tendencia central es que la mayor parte de las OPD que califican en este grupo funcionen en comunas urbanas intermedias (Illapel, Los Ángeles, Curicó) y en comunas metropolitanas con niveles de exclusión social importantes, y que por lo mismo es probable que cuenten con una red asistencial más desarrollada y permanente, incluso previa a la creación de las OPD.

Necesario sería entonces tratar de buscar algunas otras pistas que ayuden a explicar las variables que se están asociando al estado de las redes de trabajo. Para eso se analizó la matriz de correlaciones y se generó una serie de cruces con variables que hipotéticamente podrían mantener algún grado de relación con el trabajo en red.

El resultado arrojó que el trabajo en red establece asociaciones que se pueden definir como significativas con un número bastante reducido de variables. La antigüedad de la OPD es una de ellas. En este caso se puede decir que las OPD con más antigüedad han logrado establecer redes de trabajo de mayor

magnitud y calidad. El espacio geográfico en que opera la OPD también mantiene una relación importante con el trabajo en red. Los datos sugieren que para las OPD que trabajan solamente en espacios urbanos se les hace más fácil establecer redes de trabajo más fluidos y consistentes que las que tienen que cubrir zonas rurales y urbanas al mismo tiempo. No ocurre lo mismo con el tamaño del equipo de OPD. Contrario a lo que podría haberse esperado, los resultados muestran que no hay una asociación significativa entre la cantidad de integrantes del equipo de trabajo y el nivel de las redes, lo que permitiría sostener que un equipo de trabajo con más integrantes no necesariamente garantiza mejores redes de trabajo. Tampoco aparece como una variable relevante el alcance territorial de la OPD —si trabaja en el nivel comunal, poblacional o regional—.

El índice de buenas prácticas es otra de las variables que mantiene un grado de relación significativo con el trabajo en red. En líneas generales, las OPD que han desarrollado buenas prácticas suelen también establecer relaciones de trabajo más variadas e intensas con instituciones y organizaciones de distinto tipo.

Cuadro 8
Índice de buenas prácticas por Índice de trabajo en red

ÍNDICE DE BUENAS PRÁCTICAS	ÍNDICE TRABAJO EN RED		
	BAJO	MEDIO	ALTO
Emergente	42.9	28.3	16.0
Buena	57.1	45.7	68.0
Destacada	0.0	26.1	16.0

El sentido de la relación se expresa también en el cuadro anterior. En él se puede observar que el 42,9% de las OPD que presentan un bajo nivel de trabajo en red califican en la categoría de emergentes en términos de la calidad de sus prácticas, y que ninguna califica en el grupo de las destacadas. Por el otro lado, aunque hay un 16% de OPD que presentan un alto nivel de trabajo en red que son emergentes, el mismo porcentaje son

OPD que presentan un alto nivel de trabajo en red y que califican en la categoría de destacadas.

A modo de síntesis, se puede decir que por lo general las OPD que han logrado buenos estándares de trabajo en red, que trabajan con más tipos de instituciones, que intercambian más información y participan de manera más activa en espacios de trabajo propios y convocados por otras instituciones, tienden a ser más entre las oficinas que califican en las categoría destacadas en términos de buenas prácticas, que trabajan a nivel solamente urbano y que llevan más años funcionando.

CAPÍTULO V

**ESTADO DEL ARTE
Y PROMOCIÓN DE DERECHOS**

ESTADO DEL ARTE Y PROMOCIÓN DE DERECHOS

VISTAS LAS DIFERENTES dimensiones del trabajo de las OPD, la pregunta que surge es si se puede realizar un ejercicio analítico que permita construir una visión de conjunto sobre el «estado del arte» de las OPD y descubrir las variables que están siendo más determinantes al momento de explicar sus diferencias. Para realizar este ejercicio se cuenta con una batería de variables bastante amplia. Entre ellas conviene seleccionar las que resultan teórica y estadísticamente más pertinentes. Tras una serie de evaluaciones se estimó que para explicar las diferentes situaciones de las OPD era necesario considerar algunas de las características particulares de cada oficina —el total de recursos humanos, la antigüedad y la cobertura promedio¹— y el estado de las prácticas que han venido aplicando —el ajuste de las prácticas de la OPD a las exigencias mínimas de SENAME, el índice de buenas prácticas, el índice de trabajo en red, la descripción de los componentes estratégicos, y la matriz de priorización de derechos—.

Al analizar la relación entre este conjunto de variables apareció una primera conclusión: en líneas generales no se advierten muchas asociaciones significativas entre variables, lo que equivale a decir que el estado del arte de las OPD es bastante

1 Equivale al total de niños y niñas de distintas edades atendidos por la OPD dividido por tres, que es el número de categorías que se incluyeron en el cálculo. La categoría de otros atendidos se dejó fuera.

parejo, quizás porque la mayoría se ajusta a un mismo principio normativo y a un mismo marco de acción. De todos modos lo más destacable de los resultados es que muestran que entre todas estas variables es posible distinguir dos factores, los dos con un efecto diferenciador importante. El primero, que como ya hemos visto es el más importante, lo conforman el índice de ajuste a las exigencias de SENAME, el índice de buenas prácticas y el de trabajo en red. El elemento común a estos índices es que los tres se introducen en el campo de las prácticas de las OPD, lo que de alguna manera permite sostener que es el perfil de trabajo que han venido desarrollando las distintas oficinas la dimensión que más aporta al momento de explicar sus diferencias.

El segundo conjunto de variables incluye de dos tipos. Las primeras son variables que tienen que ver con las características internas de las OPD, que incluyen la magnitud de su equipo de trabajo, los años que lleva funcionando y la cobertura promedio de población infantil y adolescente. Éstas serían las tres características fundamentales para entender las diferencias entre las OPD. La antigüedad es la única variable que mantiene una relación importante con las distintas dimensiones del trabajo de las OPD. Se asocia al grado de ajuste a las exigencias de SENAME, al enfoque de derechos que se privilegia, al trabajo en red y a las buenas prácticas, lo que permite pensarla como una variable transversal que demuestra la importancia del aprendizaje que trae la práctica para éste y todo tipo de experiencias. El otro grupo de variables en este segundo factor, son el tipo de derechos que se privilegia y la estructura que asumen los componentes estratégicos, dos variables que expresan las opciones teóricas o el enfoque que se le intenta imprimir al trabajo de la OPD.

El límite del análisis anterior es que entrega información sobre el modo en que se agrupan las variables que más diferencias están generando entre las OPD, pero nada dice de la situación particular de cada OPD. Conociendo la estructura de relación entre este conjunto variables, y conociendo también el grado de importancia de cada una, ¿cómo se agrupan las OPD?

Para resolver este punto, lo más idóneo es un análisis de tipologías.

El análisis de tipologías es una técnica estadística que permite la formación de grupos de acuerdo a los valores que obtienen en un conjunto de variables. La formación de grupos puede seguir distintos procedimientos.² En nuestro caso optamos por el análisis de conglomerados jerárquicos, fundamentalmente porque lo que pretendemos es describir la agrupación natural de los casos sin definir una cantidad de grupos o categorías *a priori*. Las variables incorporadas al análisis son las mismas que en el proceso anterior, y todas fueron sometidas a un proceso de estandarización de sus valores como una manera de reducir la distorsión que podrían generar las diferencias en el nivel de medida de las variables.

La lógica del procesamiento de los datos es que se van uniendo los casos de acuerdo a su cercanía o distancia: los casos más cercanos se unen y forman un grupo, a ellos se les agrega luego el caso que queda más cerca y así sucesivamente. La salida del procesamiento arroja un conjunto de tablas y gráficos que permiten definir la cantidad de grupos que se forman y los casos que los componen. La cantidad de grupos los define el analista fijándose básicamente en la estructura de la conglomeración y el nivel de significación en que se producen las uniones entre casos y grupos de casos. Hay que tener en cuenta que a diferencia de las categorías que genera un índice, de los grupos que produce un análisis de tipologías no se pueden inferir posiciones como *mayor que* o *menor que*, por ejemplo. El análisis

2 Se pueden agrupar los casos de acuerdo a la relación que mantienen con una variable cualitativa dependiente y un conjunto de variables cuantitativas independientes (análisis discriminante), o se pueden agrupar casos sin una relación entre variables previamente definida (análisis de conglomerados). Este último tipo es el que se suele designar como análisis de tipologías. Hay dos tipos de análisis de conglomerados: jerárquicos y óptimos. La diferencia entre uno y otro es que en el segundo el investigador es quien define el número de grupos que pretende conformar.

de tipologías solamente agrupa casos. La descripción de los grupos se hace *a posteriori*.

En nuestro caso, los resultados permiten sostener que las variables incorporadas al análisis generan siete grupos de OPD. El primero es el que más casos agrupa (38). Si hubiera que hacer un perfil de estas oficinas se podría decir que en líneas generales se trata de OPD de formación reciente, casi todas con un máximo un año de funcionamiento. Sus equipos de trabajo se ajustan al mínimo que pide SENAME o incluso tienen menos integrantes. En términos de cobertura, no presentan un perfil muy nítido. Si bien la mayoría presenta una cobertura comparativamente baja, hay casos con una cobertura promedio intermedia y también hay otras pocas que presentan niveles muy altos de cobertura, con un promedio superior a los setecientos e incluso a los mil casos.

Cuadro 1
Listado de OPD grupo A

GRUPO A			
Andacollo	Chañaral	Cordillera	Ovalle
Cisnes	Estación Central	Purranque	San Miguel
Pozo Almonte	San Pedro de la paz	Colchagua	San Javier
Pichikecke	Llay Llay/Catemu	Talagante	San Clemente
Ayelén	Independencia	Norte Chiloé	Valle del Maipo
La Calera	Cautín Cordillera	Pichilemu	Hualqui
Lota	Pudahuel	Taltal	Valle del Itata
Malleco Sur	Chile Chico	Cerrillos	Pedro Aguirre
Quintero	San Ramón	Tome	Cerda
Los Ángeles	Vicuña	Puerto Natales	Laja Diguillín
Caldera			
TOTAL: 38 OPD			

Ahora bien, en cuanto a los enfoques de trabajo, se puede decir que en general las OPD de este primer grupo presentan buenos puntajes en el índice de componentes estratégicos, principalmente porque le asignan porcentajes relativamente altos a la

gestión intersectorial. En cuanto al tipo de derechos que privilegian, la mayoría de las OPD que componen este grupo obtiene valores intermedios en el índice, principalmente porque no le otorgan demasiada importancia a los derechos asociados al desarrollo, aunque sí a los de participación, y privilegian el trabajo en los derechos a la protección.

Por último, en lo que se refiere al trabajo propiamente tal, la mayoría de las OPD de este grupo ha cumplido sólo en parte las metas mínimas que exige SENAME. En términos de sus prácticas, la mayor parte obtiene valores intermedios y bajos, y casi todas califican entre las experiencias buenas y emergentes; y en lo que respecta al trabajo en red, si bien hay algunas oficinas que lograron un puntaje relativamente bueno, la tendencia general es que se ubiquen entre las categorías media y baja, e incluso hay unas pocas que están entre las OPD que tienen muy bajos logros en esta dimensión.

El segundo grupo también es el segundo más extenso: agrupa a 23 OPD. Se trata de OPD relativamente recientes, la mayoría con dos o máximo tres años de funcionamiento. Sus equipos de trabajo son heterogéneos: la mayoría son equipos medianos, pero también hay algunos que se cuentan entre los más grandes, con más de veinte integrantes, y otros que están entre los relativamente pequeños. También es heterogéneo su patrón de cobertura: la mayoría presenta niveles intermedios y bajos, en varios de ellos no superior a los cien casos promedio; pero hay otro grupo que presenta niveles de cobertura altos, con unos pocos casos —cuatro— que tienen una población atendida superior a los setecientos casos como promedio.

Cuadro 2
Listado de OPD grupo B

GRUPO B			
Parral Coronel Villa Alemana Concepción Illapel	Recoleta San Felipe Los Andes Punta Arenas Cañete Talca	Curicó Antofagasta Arica Cauquenes Paine Quilpué	La Serena Rancagua Maipú Cordillera Codegua La Granja San Antonio
TOTAL: 23 OPD			

Las opciones entre los componentes estratégicos tampoco presentan un perfil distintivo. Entre estas 23 OPD hay varias que le han venido asignando un porcentaje bastante aceptable al componente de gestión intersectorial, pero también hay una fracción importante que se ha venido concentrando en la protección de derechos. Además, cerca de la mitad de los casos incorpora un tercer componente, aunque sólo unos pocos le han dedicado una parte significativa de su trabajo.

En cuanto al tipo de derechos que privilegia, en este grupo no hay OPD que se ubiquen entre los casos con menores puntajes, pero tampoco presentan puntajes demasiado altos. La mayoría se ubica en los niveles intermedios, principalmente porque se han venido concentrando en los derechos a la protección, aunque sin desechar del todo los derechos a la participación y al desarrollo.

En términos de las prácticas, la mayor parte de las OPD de este grupo han cumplido satisfactoriamente las metas que estipula SENAME, el tipo de prácticas que han aplicado en general son buenas, aunque también hay unos pocos casos que califican ya sea entre los destacados o entre los emergentes, y por último, la mayoría presenta un buen estado de sus redes de trabajo, aunque también es posible encontrar fracciones de casos sea con redes deficitarias, sea con redes de alcance intermedio.

El tercer grupo está compuesto por trece OPD. Si analizamos la antigüedad de estas OPD se puede decir que aquí se agrupan oficinas que llevan largo tiempo trabajando, todas con cinco o seis años de experiencia. El tamaño de los equipos de trabajo se ubica en los niveles intermedios —por lo general están compuestos por menos de doce o quince integrantes—, mientras que sus niveles de cobertura por lo general son bajos, ninguna supera los 250 casos promedio y ninguna se ubica entre las más altas.

Cuadro 3
Listado de OPD grupo C

GRUPO C		
Nahuelbuta La Pintana Ñuñoa Puente Alto	Valparaíso Rengo Constitución Coquimbo Cerro Navia	Copiapó Sur Chiloé Quilicura Lo Prado
TOTAL: 13 OPD		

En este grupo la mayoría de las OPD obtiene un alto puntaje en el índice de componentes estratégicos e incluso se puede decir que es precisamente en este grupo donde se ubican las que obtienen los mayores puntajes en este índice, fundamentalmente porque la mayoría ha priorizado el trabajo intersectorial por sobre la protección de derechos, y solamente un caso ha incorporado un tercer componente, aunque no le otorga mayor importancia.

La opción por tipos de derechos no tiene un perfil muy claro. La mayoría de las OPD presenta puntajes intermedios en este índice, pero también hay casos en los dos extremos, más en el superior que en el inferior. La estructura es similar al anterior grupo: se le otorga preponderancia al trabajo en derechos a la protección y el resto del tiempo se distribuye en los otros tres tipos de derecho.

El cumplimiento de metas en este grupo no tiene un comportamiento claro. Contiene OPD que han cumplido con todas ellas y otras que han cumplido sólo con algunas, aunque la mayoría presenta un nivel de cumplimiento satisfactorio. La calidad de las prácticas entre estas OPD por lo general es buena, aunque también hay unas pocas (dos para ser precisos) que clasifican en la categoría de emergentes y otras tres que clasifican entre las destacadas.

Algo similar ocurre con el estado de la redes de trabajo. La mayor parte de este grupo muestra buenos estados de avance en este ámbito, pero también hay unos pocos casos que no han logrado establecer redes lo suficientemente fuertes, y otros pocos que sí lo han hecho, y de la mejor manera.

El cuarto grupo es el segundo más pequeño y está integrado sólo por tres OPD. Dos de ellas tienen una antigüedad intermedia, con tres y cuatro años de experiencia. La otra lleva solamente un año de trabajo. Sus equipos por lo general se ajustan a los mínimos establecidos por SENAME —tienen entre ocho y nueve integrantes—, aunque no pasan de ese límite.

Cuadro 4
Listado de OPD grupo D

GRUPO D		
Linares	Centro Cordillerano	Conchalí
TOTAL: 3 OPD		

El perfil de la cobertura de este grupo no es muy claro. De hecho, una de las tres OPD presenta una cobertura promedio relativamente baja, que bordea los cien casos; la otra OPD presenta un nivel de cobertura intermedia, cercana a los 350 casos, y la tercera supera los mil casos promedio, que es bastante.

Lo más característico de este grupo es que aparece en buena posición en todas las dimensiones que tienen que ver con la concepción teórica y la ejecución práctica del trabajo. Todas las

OPD de este pequeño grupo obtienen un porcentaje alto en el índice que mide la estructura de los componentes estratégicos, principalmente porque le han dedicado parte importante de su trabajo a la gestión intersectorial. Lo mismo ocurre con su opción en el plano del tipo de derechos: todas las OPD de este grupo se acercan a lo que en su momento se definió como la estructura prioritaria para una política integral en el tema de los derechos de infancia, principalmente porque privilegian los derechos al desarrollo y a la participación, por sobre los de sobrevivencia y protección.

En la parte práctica también. Las tres OPD de este grupo han dado buen cumplimiento a las metas de SENAME, y de hecho se puede decir que es el grupo que presenta los mejores resultados en este plano. En cuanto a la calidad de sus prácticas, todas obtienen buenos puntajes y clasifican entre las destacadas, y en el plano del trabajo en red también salen bien calificadas, aunque en este caso lo más frecuente es que sus redes sean de un nivel intermedio, y en un caso, bueno.

El quinto grupo está formado por diez OPD. Las diez son relativamente recientes. Todas tienen entre uno y tres años de funcionamiento, y todas tienen equipos de trabajo medianos que se van entre los ocho y los doce integrantes.

Cuadro 5
Listado de OPD grupo E

GRUPO E		
Iquique Vallenar Alto Hospicio	Cautín Sur Chillán Pirque Angol	San Carlos Precordillera Chépica
TOTAL: 10 OPD		

En términos de cobertura, en general las OPD de este grupo son oficinas que trabajan con una gran cantidad de niños, niñas y adolescentes. Casi todas tienen niveles cercanos y superiores a

los mil casos como promedio, y sólo tres presentan coberturas relativamente bajas, que fluctúan entre los 120 y los 150 niños, niñas y adolescentes promedio.

La evaluación de su perspectiva de trabajo muestra que en este grupo se concentra la mayor cantidad de OPD que obtienen altos puntajes en el índice de componentes estratégicos. No hay ninguna que haya incorporado un tercer componente, la mayoría privilegia el trabajo en gestión intersectorial, y las que no lo hacen, de todos modos le otorgan un porcentaje alto. Algo parecido ocurre al momento de evaluar el enfoque de derechos. No hay ningún caso que obtenga malos resultados, la mayoría se acerca medianamente a la matriz ideal e incluso dos casos clasifican entre las mejor evaluadas.

El punto débil de estas OPD es que la evaluación de su labor es menos alentadora. Comparativamente se puede decir que en este grupo se encuentra la mayor parte de las OPD que no han cumplido las metas o que han cumplido con pocas o incluso ninguna de ellas, el resultado del índice de buenas prácticas las ubica a todas entre un nivel emergente y bueno, y en el trabajo en red por lo general es bastante débil.

El sexto grupo es el tercero más pequeño y está compuesto solamente por cuatro OPD. En general son oficinas que se cuentan entre las más antiguas. Tres de ellas tienen entre cinco y seis años de antigüedad, y sólo una es más reciente, con dos años de funcionamiento. El tamaño de los equipos de trabajo en este grupo es variable. Hay dos que son medianos, compuestos por entre diez y doce integrantes, y los otros dos son equipos grandes, con dieciséis y dieciocho miembros.

Cuadro 6
Listado de OPD grupo F

GRUPO F	
Peñalolén Temuco	Talcahuano Quillota
TOTAL: 4 OPD	

Quizás lo más característico de estas OPD es que son las que presentan los mayores niveles de cobertura. De hecho, no hay ninguna que baje de los mil quinientos casos de población atendida promedio y solamente en este grupo hay oficinas con un nivel de cobertura con una media por sobre los dos mil casos.

En líneas generales las OPD de este grupo obtienen valores relativamente altos en el índice de componentes estratégicos, aunque el patrón es heterogéneo: dos de las cuatro OPD privilegian el trabajo intersectorial mientras que las otras dos privilegian la protección de derechos. La evaluación a su matriz de trabajo en el plano de los derechos es satisfactoria. La mayoría obtiene valores relativamente altos y le dedica una parte importante de su tiempo al trabajo en los derechos a la protección y a los derechos del desarrollo. Al momento de evaluar el estado de sus metas, los resultados muestran que la mayor parte de estas oficinas les ha dado un cumplimiento satisfactorio, aunque también hay algunas —comparativamente menos— que han cumplido sólo con algunas de ellas. El puntaje que obtienen en el índice de buenas prácticas las ubica alrededor y por sobre la media, y con eso, dos OPD clasifican entre las *buenas* y dos entre las *destacadas*. Pero es en el estado de desarrollo de sus redes de trabajo el punto en que muestran los mejores resultados, con tres de las cuatro oficinas entre las que obtienen puntajes bastante altos y una sola en la categoría intermedia.

El séptimo y último grupo en realidad no es un grupo. Es un caso. Se trata de la OPD de Pucón. Esta OPD presenta cualidades atípicas que la ponen a distancia de todo el resto. En términos de antigüedad, la de Pucón es una OPD relativamente reciente, con sólo dos años de funcionamiento. Su equipo de trabajo está entre los más pequeños, pero su nivel de cobertura es comparativamente alto, superior a los quinientos casos promedio entre las tres categorías de edad que incluye la población infantil y adolescente.

Cuadro 7
Listado de OPD grupo F

GRUPO F
Pucón
TOTAL: 1 OPD

La evaluación de su enfoque estratégico es complejo. Esto no sólo porque le ha venido otorgando poca relevancia a la gestión intersectorial y a la protección de los derechos, sino principalmente porque ha concentrado sus apuestas en un tercer componente: la reparación. Es cierto que no es la única OPD que ha incorporado un tercer componente estratégico, pero sí es la única que le otorga el 80% de su tiempo. Ese sólo dato ya la distancia del resto. La matriz de derechos que aplica obtiene una puntaje intermedio. Su estructura se ajusta a las tendencias mayoritarias: privilegia claramente los derechos a la protección, y a los otros tres tipos de derechos les otorga porcentajes de dedicación comparativamente menores.

En cuanto al cumplimiento de metas, la de Pucón es una OPD que en este lapso ha cumplido con todas. Al analizar el estado de sus prácticas obtiene un puntaje aceptable que la califica entre las oficinas *destacadas*, mientras que su red de trabajo, si bien no es de las mejores, se ubica dentro del promedio.

★ ★ ★

Por lo visto, pareciera que de todos estos grupos, el que más se acerca a lo que podría definirse como «experiencias exitosas» son las que componen el cuarto grupo, el D. Lo que se ha hecho en Linares, Centro Cordillerano y Conchalí pareciera estar entre lo más destacable, no sólo por su trabajo en la práctica, que es satisfactorio en todos los aspectos, sino por el enfoque que vienen tratando de aplicar, que está entre los que más se acercan a los componentes ideales de un enfoque de promoción de los derechos de la infancia y la adolescencia.

Ahora bien, ¿es posible determinar cuáles son las variables que están siendo más determinantes para la adopción de un enfoque que se acerque al ideal? Para responder a esta pregunta se realizó un análisis discriminante. Este tipo de procesamiento evalúa la potencia de un conjunto de variables independientes para atribuir los casos a los grupos o categorías de una variable dependiente. En este caso, los grupos que se analizan son dos: los que obtienen una alta puntuación en el índice que mide el enfoque en tema de derechos y el de los que obtienen bajos puntajes en esta misma variable.

El resultado del procesamiento ratifica lo que veníamos sosteniendo anteriormente: que son los años de trabajo que lleva una OPD la principal. Todas las demás características de las OPD —incluyendo la cobertura y el tamaño del equipo— y lo que tiene que ver con las prácticas mismas del trabajo realizado, —incluyendo el ajuste a las metas de SENAME, el trabajo en red, y las buenas prácticas—, quedan opacadas por el efecto de la experiencia, lo que no deja de ser importante y, hasta cierto punto, esperanzador, sobre todo si tenemos en cuenta que más de la mitad de los equipos de OPD son bastante nuevos y llevan un año o menos de trabajo.

La posibilidad de lograr ajustes teóricos, metodológicos y prácticos en el trabajo está abierta, pero eso sólo puede ser posible si en los equipos aclaran sus objetivos y desarrollan procesos reflexivos que les permitan aprender de su propia práctica.

CAPÍTULO VI

**VISIONES Y VÍNCULOS
EN EL ESPACIO LOCAL**

VISIONES Y VÍNCULOS EN EL ESPACIO LOCAL

¿EN QUÉ CONTEXTO social, institucional, administrativo, económico, político y cultural se desenvuelven actualmente las Oficinas de Protección de Derechos (OPD en adelante)? ¿Cuáles son las ideas, premisas y problemas principales que busca responder la experiencia de la OPD? ¿Cuáles han sido los principales logros alcanzados, dificultades y estrategias desplegadas por la experiencia? ¿Qué tipo de derechos se promueven y reconocen como fundamentales en el quehacer de las OPD? ¿Con qué tipos de poblaciones se relacionan? ¿Es necesario desarrollar ciertas capacidades, destrezas y habilidades en los niños, niñas y adolescentes para que éstos participen en los asuntos públicos locales referidos a la promoción de sus derechos? ¿Qué sentidos e impactos se considera que tiene la promoción de los derechos de la infancia, por la vía de la gestión y articulación con otras instituciones y organizaciones de la comunidad? ¿Debiera existir una Política Comunal de Infancia y qué características y pilares fundamentales debiese tener? ¿Es pertinente y se adecúa a la realidad particular de una OPD, el modelo de trabajo centrado en un componente de protección de los derechos vulnerados y un componente de gestión y articulación territorial? ¿Qué perspectivas futuras se visualizan para la OPD y cuáles serían los principales dilemas y tensiones a enfrentar?

Con estas interrogantes centrales y otras auxiliares, intentamos rescatar los discursos y sus prácticas que cotidianamente desarrollan los equipos profesionales de las Oficinas de Protec-

ción de Derechos, a través de los propios relatos de aquéllos, como una forma de relevar los testimonios presentes en una selección de OPD del país visitadas, y por la vía de un taller de trabajo con representandes de otras OPD.

En las OPD visitadas se entrevistó a los encargados de éstas, a su jefatura directa (alcalde, director de desarrollo comunitario, secretario municipal, administrador municipal), al equipo profesional ampliado y a los componentes más cercanos y directos con que trabaja en red la OPD en su componente de gestión y articulación territorial. Y para efectos del taller de trabajo central, se definió diferentes profesionales de las OPD que pudiera representar las diferentes especificidades profesionales y técnicas que componen las experiencias.

Las Oficinas de Protección de Derechos que fueron visitadas, correspondieron a las comunas de Iquique, Illapel, Llay Llay/Catemu, Parral (asociativa con tres comunas: Retiro, Longaví y Parral), Coronel, Valle del Itata (asociativa con nueve comunas: Coelemu, Trehuaco, Cobquecura, Quirihue, Ninhue, San Nicolás, Ranquil, Quillón y Portezuelo), Precordillera (asociativa con las comunas de Vilcún, Cunco y Melipeuco), Pucón y La Pintana.

Para el taller central, fueron invitadas y asistieron los 14 representantes de las OPD de las comunas de Copiapó (Eric Órdenes, director), Coquimbo (Benhur Alfaro, asistente social área de gestión intersectorial), Valparaíso (Carmen Gloria García, asistente social área de gestión comunitaria), San Antonio (Marcelo Deguedre, director), Villa Alemana (Jani Abarzúa, psicóloga), Pedro Aguirre Cerda (Paulina Sánchez, encargada de gestión intersectorial), Puente Alto (Tamara Bascur, asistente social comunitaria), Lo Prado (Wally Gajardo, educador comunitario), Maipú (Victoria Cáceres, coordinadora área gestión intersectorial y Carlos Orrego, psicólogo), Chépica (Pablo Ponce, psicólogo intervención socioeducativa), Rengo (Claudia Fera, educadora comunitaria), Rancagua (Paulina Olivares, coordinadora), Concepción (Marjoreyn Barrientos, directora),

Pichikeche Ayelén (Luz Viviana Alecoy, asistente social en articulación de territorios); además de las encargadas del programa OPD de Sename (Erica Ponce y Teresa Paz Contreras) y del Ministerio de Justicia (Pedro Díaz).

Sobre esta base de entrevistas, discursos y reflexiones, teniendo como interrogantes y preguntas las señaladas, construimos este relato, que más que dar respuestas, intenta poner en discusión ciertas problematizaciones, subjetividades, tensiones y desafíos que asoman desde los profesionales y técnicos que llevan adelante la tarea de ser agentes institucionales de la promoción y protección de los derechos de la infancia y la adolescencia en el espacio local.

1. LOS DISCURSOS Y LAS PRÁCTICAS VISTAS POR SUS ACTORES

a) El contexto y la idea central

Los contextos institucionales en que se desenvuelve el accionar de las OPD, no son muy diferentes entre ellas, pues todas responden a convenios de trabajo trienal (de acuerdo a la Ley de Subvenciones 20.032) establecidos entre sus respectivos municipios y el Servicio Nacional de Menores, donde las dependencias administrativas bajo las cuales —de preferencia— se ubican las OPD corresponden a la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), Secretaría Municipal y Administración Municipal. De manera un tanto excepcional, en La Pintana tienen la dependencia del área de salud. Dependencias en las cuales son entendidas como organismos técnicos que van en beneficio de los niños y sus familias que han sufrido alguna vulneración en sus derechos.

Como OPD queremos que el tema infancia dentro del municipio sea tan importante e igual de considerado como lo son obras municipales, SECPLAC, educación, salud y otros organismos municipales (Equipo Precordillera).

La comuna [Pucón] necesita una buena convivencia familiar, no descuidar el prestigio que esta comuna debe tener, porque su economía está basada en el turismo, y si esta comuna no es propiamente tal una comuna decente, que tenga una buena reputación, que sus habitantes son hospitalarios y además de un buen comportamiento. La OPD trata todos los temas de infancia del municipio, pues le cuento que antes me llegaban casos a las audiencias y luego tenía que derivarlo a una asistente social, lo que era inoperante... y con la creación de la OPD, esos temas desaparecieron de las audiencias (Carlos Barra, alcalde de Pucón).

Las poblaciones atendidas por los equipos profesionales tienden de manera mayoritaria a concentrarse en sectores con altos niveles de pobreza y marginación social, sea por la vía de demanda espontánea o por derivación de otras instituciones con presencia en la comuna. En los testimonios de los equipos profesionales se constata esta tendencia a trabajar y atender —en gran medida— a niños y familias en condición de pobreza, sin embargo en las fichas de las OPD figura en primer lugar el hecho de atender a niños, niñas y adolescentes independiente de su condición de pobreza (64.1%), seguido por la opción de focalizar su intervención a los más pobres (35.9%).

A quienes atendemos son de clase baja, con serias carencias socioeconómicas. La mayoría de los niños viven en internados o con sus familias que no son las mejores, y que afortunadamente en los niños no hay consumos de drogas o alcohol, ni tampoco de delincuencia. Normalmente llegan estos niños fruto de agresiones de adultos hacia ellos. También podemos consignar que cerca del 30% de los niños son de etnia mapuche (Equipo Precordillera).

Clara y mayoritariamente nuestra población con la que trabajamos corresponde a los grupos socioeconómicos de menores ingresos (Equipo Coronel).

La mayor cantidad de casos que nos llegan están asociados a situaciones de pobreza o de escasez de recursos, derivados desde el municipio, la escuela. Y la gente con un poco más de recursos no llegan a la OPD ni a otros servicios públicos (Equipo Llay Llay Catemu).

La mayoría de los niños son de escasos recursos, pues son ellos quienes buscan la atención gratuita. Y como realidad particular de Illapel, hay muchos padres que trabajan fuera de la ciudad, que están bastante tiempo ausentes por los sistemas de turnos. Hay bastantes que trabajan en faenas mineras como Pelambres, donde pasa gran tiempo la madre sola con los hijos, lo que marca incluso el derecho a visita en las parejas separadas, que genera algunos problemas.

Hay mucha emigración por parte de los habitantes de Illapel, desde labores agrícolas hacia labores mineras en los alrededores o en otras localidades, lo que lleva a una fuerte presencia de pareja monoparental femenina, con padre ausente (Equipo Illapel).

En toda la comuna de La Pintana y hacia sus habitantes hay una tremenda estigmatización y marginación, donde llegan incluso los niños a decir en la escuela que para qué van a seguir estudiando, si cuando busquen trabajo no les van a dar por vivir en La Pintana. Es una suerte de *imputabilidad de origen* (Equipo La Pintana).

Las ideas, premisas y problemas principales que busca responder la OPD se relaciona en un imaginario que cubre diferentes ámbitos de su quehacer: desde las definiciones más normativas hasta los propósitos concebidos a más largo plazo.

La ideal del equipo de trabajo —que intenta responder la OPD— sería empoderar a la comunidad, por sobre el asistencialismo, la dependencia de las personas y las comunidades hacia el municipio.

Es necesario desterrar culturas familiares más arcaicas sobre cómo yo quiero a mis niños, cómo quiero a mis jóvenes en la sociedad actual. Y por el otro lado, también deben incluirse en este desterramiento a los profesores, a la escuela, en especial de las escuelas municipales. Ambas situaciones tienen mucho que ver con la vulneración actual de los derechos de los niños (Equipo Iquique).

La idea central de la OPD es que la gente mejore sus condiciones de vida. Pero falta aún que se socialice más los derechos de los niños, y que en el caso de la comuna, es casi un tema de derechos humanos, pues en la comuna hay una relación muy mediada por la violencia intrafamiliar. Vivimos en un medio extremadamente violento, en todas sus expresiones.

Nos hemos posesionado en la comunidad como una institución especializada en la defensa de los derechos de los niños, de ahí que cada vez recibimos más atenciones por demanda espontánea, revirtiendo las tendencias anteriores donde correspondía a derivaciones institucionales, de preferencia las escuelas (Equipo Coronel).

Nuestra idea es promover una cultura de derechos, lo que a la gente le cuesta mucho entender, que los niños sean sujetos de derechos y no sólo de deberes. Hemos logrado bastantes cosas, hemos trabajado con las comunidades e instituciones, hemos formado promotores de derecho.

Queremos instaurar una cultura de protección y respeto de los derechos de la infancia. Nos interesa atender a toda la población de Illapel, urbana y rural, y de manera independiente a la situación socioeconómica de las personas.

Queremos que los niños sean reconocidos como sujetos de derechos, que deben ser valorados y respetados sus derechos (Equipo Illapel).

La idea principal que nos orientó fue el cambio cultural: el niño como sujeto de derecho, instalar el enfoque de derechos (Equipo Iquique).

La presencia de elementos culturales y anclados en ciertas tradiciones y costumbres ya de antiguo, se conciben por parte de los equipos como razgos de contextos culturales que dificultan la promoción y protección de los derechos de la infancia. Claros ejemplos de aquello son la denominada cultura minera, machista y patriarcal y la asociada a la ruralidad más tradicional.

El modelo formal de trabajo lo hemos flexibilizado a la realidad local. No obstante, en Coronel persiste una cultura tradicional minera machista, que con los niños estamos viviendo un proceso de resabio cultural, donde no hay un reconocimiento de los derechos del niño (Equipo Coronel).

Las dos comunas [Llay Llay y Catemu] tienen una fuerte presencia de ruralidad, donde es muy menor la visibilización de los derechos de la infancia. Una cuestión cultural bastante arraigado es el maltrato asociado como castigo y una presencia fuerte del machismo. En el medio rural el maltrato está más validado que en el

urbano, pudiendo ser una diferencia entre ambos contextos (Equipo Llay Llay Catemu).

Los principales logros alcanzados, dificultades y estrategias desplegadas se vinculan con la idea general de constituirse y validarse como una instancia especializada en la protección y promoción de derechos, desplegando para ello un conjunto de acciones tendientes a visibilizar, tanto su quehacer institucional, como el de la defensa y promoción de derechos.

Infancia no era un tema muy conocido en Retiro antes del inicio de la OPD. En Longaví es reciente la presencia de la OPD y principalmente sobre la base de asesoría y orientación jurídica, y también atención psicológica (Equipo Parral).

Tenemos una alta credibilidad entre esas instituciones, lo que se aprecia en la alta cantidad de derivaciones que recibimos de éstas. Siempre hemos pensado y planteado de insertarnos en el trabajo existente, y establecer formas de trabajo colaborativo (Equipo La Pintana).

Ya hay un reconocimiento en la comunidad del trabajo que desarrolla la OPD. También hemos aprovechado los medios de comunicación locales para difundir nuestra labor. Hemos logrado que la comunidad sepa para qué estamos; y la primera etapa fue el darnos a conocer, de presentarnos ante la comunidad y organizaciones de la comuna (Equipo Llay Llay Catemu).

El mayor orgullo de la OPD es la legitimidad e inserción que hemos logrado en la comunidad. También nos incluimos en todas las actividades del municipio y de la comunidad escolar, dentro del calendario escolar siempre estamos presente, como también desarrollamos actividades propias en ese sentido: celebramos el día del carabinero, el día del medio ambiente, hemos ido con niños escolares a Pucón, charlas sobre materias mediambientales. Y también hemos estado realizando algunas acciones para involucrarnos con la comunidad mapuche a través de propuestas específicas que estamos desarrollando como OPD, intentando vincularnos con la cultura mapuche. Porque la gente del pueblo mapuche siempre se siente discriminado por parte de los organismos públicos (Equipo Precordillera).

Como mayores logros tenemos el fortalecimiento del equipo que hemos logrado tener, y eso se refleja en la opinión de la comunidad. También la visibilidad y legitimidad de la OPD en la comuna, pues todas las instituciones y organismos de la comuna sabe perfectamente la labor y el quehacer de la OPD, situación que podemos considerar un logro importante que nos facilita y ayuda en el trabajo (Equipo Illapel).

b) Derechos de los niños, niñas y adolescentes

En el accionar de las OPD se relacionan de manera bastante directa, y en ocasiones hasta se confunden, las dimensiones concebidas como los tipos de derechos que se reconocen y promueven como fundamentales en su quehacer, con las denominadas causales de ingreso al ciclo de atención y protección que despliegan.

Negligencia, abandono y maltrato son las causales más recurrentes de atención en Longaví. Y en Parral, la atención de los casos del área de protección, las causas corresponden a maltrato, alcoholismo, debido al bajo nivel cultural de la población y una cultura de la ruralidad con fuerte presencia. También tenemos adolescentes infractores de ley, derivados por el tribunal de familia, delitos menores, pero con frecuencia y similares en sus causales que atendemos por demanda espontánea (Equipo Parral).

Las principales causales de ingreso son la negligencia, responsabilidad parental, maltrato. Hay una suerte de trayectoria definida de los niños, de vulnerados en sus derechos a infractores de ley en el período adolescente. Eso se da mucho en los niños que viven acá. El control maternal se baraja entre quienes no saben, no pueden o no quieren ejercer un control con sus hijos (Equipo Illapel).

Las mayores causales de ingreso son el maltrato físico, psicológico y negligencia; y en adolescentes, es por abandono o deserción escolar (Equipo La Pintana).

En términos generales la OPD está trabajando con derechos vulnerados en la familia, y en cierto tipo de familias: las familias pobres. Entendiendo también que estas familias sólo pueden acce-

der a este tipo de oferta pública como protectora de sus derechos vulnerados, y en otros contextos socioeconómicos se resuelven esas situaciones de forma privada. Pero en general es cierto que el modelo trabaja con familias pobres: con vulneración de derechos y exclusión social, así está escrito. Pero también estamos convencidos que ese espectro es demasiado limitado, el que hay que trabajar, pero no está dentro de las prioridades (Equipo Iquique).

Dentro de las situaciones que más se presentan, la primera es la violencia intrafamiliar, teniendo al menor como observador o víctima; en segundo lugar, el maltrato infantil; y en tercer lugar, tendríamos la negligencia. Las causas de esas agresiones van por el alto alcoholismo, la promiscuidad, analfabetismo y extrema pobreza (Equipo Precordillera).

En el plano de los derechos que se promueven, principalmente se asocian con los de protección y también con los derechos vinculados al desarrollo, como el derecho a la educación. En ciertas experiencias se propicia el cumplimiento del derecho a la recreación por los niños, el cual figura como uno de los derechos más vulnerados, según los propios niños en las consultas «mi opinión cuenta». Ejemplo de aquello se presenta en las conclusiones que arrojó el cabildo infantil de 2005 en Coronel, «donde se propuso que las escuelas estuvieran abiertas los sábados para ser usadas como espacios de recreación, como un espacio protegido y seguro» (Equipo Coronel).

Complementario a lo anterior, se logran identificar cuatro tipos de derechos: los asociados a la sobrevivencia, al desarrollo, a la protección y a la participación; quedando a las opciones y decisiones de cada OPD las dedicaciones y énfasis para enfocar y abordar cada uno de estos derechos.

Dentro de los dos componentes estratégicos que se articulan desde la OPD —protección de derechos y gestión comunitaria—, el de protección posee una mayor dedicación como área de intervención en relación con la gestión comunitaria. Puestos en el plano de los tipos de derechos que se atienden de preferencia, veíamos que el asociado a la protección era el más rele-

vante (40.6%), seguido a gran distancia por los otros tres: desarrollo (21.8%), participación (19.5%) y sobrevivencia (18.1%).

Uno de los derechos que cuesta más *visibilizar es el derecho a la protección*, a ser protegido, a que no me dañen, encontrándonos con mucha negligencia por parte de los padres y madres. Y desde lo comunitario, nos movemos en el ámbito de la participación de los niños y adolescentes (Equipo La Pintana).

Dentro de este conjunto de derechos, también es señalado ciertas acciones que debe emprender la OPD en una línea de asistencialidad, o en directa atención a la sobrevivencia, tanto por las precariedades y situaciones de pobreza de las comunidades, y/o por lógicas de relacionamiento entre la población y las instancias municipales, signadas por la asistencialidad. Donde podemos apreciar que «en Lota y Coronel está muy instalada una tradición de la asistencialidad, porque ha habido todo un modelo político histórico que tendió a eso... donde el iqué me van a dar!, está muy internalizado. Incluso en el mismo municipio, la línea asistencial tiene un presupuesto bastante alto» (Equipo Coronel).

El ámbito de la educación y sus derivaciones, es una realidad presente en la mayoría de las OPD, incluso es un punto de tensión y conflicto al interior del mismo municipio, lo que genera una paradoja: que por un parte el municipio cuenta con una instancia encargada de la protección y promoción de los derechos de los niños, y otra instancia municipal encargada de la educación, es quien más vulnera los derechos a la educación de la población escolar. Esta es una realidad común a la gran mayoría de los municipios.

La mayor cantidad de casos que nos llegaba se asociaba con el derecho a la educación, con la vulneración por parte de la familia o de la misma escuela (Equipo La Pintana).

Los derechos que debieran ser más trabajados en Illapel es el tema de la educación, como derecho a la educación (Equipo Illapel).

Situados en los ciclos de edad que componen la población atendida por las OPD, tiende a darse que determinadas situaciones de derechos se producen preferentemente en una cierta edad. Es así que en los menores de aproximadamente 10 años, las causas más recurrentes corresponden a negligencia y maltrato leve por parte de los padres y madres (más en el espacio hogareño), y en los adolescentes y jóvenes se aprecian causales más de tipo conductuales (más en espacio extrahogareño: la escuela y la calle, por ejemplo).

La negligencia (roles parentales) por parte de los padres es la mayor causal de ingreso en niños de 0 a 5 años; y los de 12 a 18 años ya son por causas más atribuibles a conductas de los adolescentes, problemas conductuales, de riesgo (Equipo Llay Llay Catemu).

Como OPD trabajamos desde los jardines infantiles, con énfasis en los preadolescentes entre 11 y 13 años de edad. Pero en vulneración de derechos trabajamos con todas las edades: de cero a 18 años de edad. Sucede que los mayores vienen a la OPD por demanda espontánea, desde el mismo colegio o la casa, quienes son capaces de venir y hacer una denuncia personal (Equipo Illapel).

Los tramos de edad de mayor frecuencia son de 3 a 6 años y de 8 a 13 años, donde podemos señalar que en esas edades se produce una mayor vulneración de derechos (Equipo Pucón).

El ciclo de edad que principalmente atendemos es entre 6 y 11 años de edad, que precisamente coincide con el primer ciclo básico. Son niños en edad escolar y las mismas escuelas detectan los casos, donde los profesores más bien derivan que colaboran en su atención (Equipo Illapel).

En cuanto a atenciones asociadas por edad, en los menores de 10 años corresponden a causales de negligencia y maltrato leve, y en los adolescentes, temas educacionales y de la casa, más en protección (Equipo Iquique).

En los campos de actuación de las OPD, siempre está presente el lograr realizar una intervención que pueda cubrir las diferen-

tes dimensiones que conlleva una vulneración de derechos en la infancia, de manera de generar una protección en niños, niñas y adolescentes, y también con sus entornos, donde el familiar es uno fundamental. Y en la perspectiva comunitaria, a través de la promoción, educación social y participación, se percibe como necesario y pertinente el desarrollar y potenciar ciertas capacidades, destrezas y habilidades en los niños, niñas y adolescentes para que éstos participen en los asuntos públicos locales referidos a la promoción de sus derechos.

Autonomía, ser críticos, empoderamiento, liderazgo, participación; son las capacidades, destrezas y habilidades que intentamos desarrollar en los niños y adolescentes que atendemos (Equipo Llay Llay Catemu).

La única forma para que no exista vulneración de derechos en los niños, es por medio de un proceso de educación. No todo debe judicializarse, sino que se puede operar por la vía de la mediación (Equipo Precordillera).

En la consulta denominada «Mi opinión cuenta»: el derecho que más le gustaba a los niños era el derecho a vivir en familia, y el que menos le gustaba o era respetado fue el de opinión (Equipo Parral).

En esa formulación, surge —por parte de un equipo profesional— la problematización expresada como una doble interrogante: «¿habría que trabajar en la OPD menos con los niños y más con los adultos?, y a su vez, ¿dónde hay que generar capacidades, destrezas y habilidades: en los niños para hacer respetar sus derechos; o en los adultos para que sean garantes y respeten esos derechos de los niños?» (Equipo Coronel). Interrogantes que quedan abiertas y que sin duda nos interpelan en cuanto a la pertinencia de ser considerada como orientación para un modelo de trabajo e intervención de la OPD.

c) *Mapas de relacionamiento social*

La gestión y articulación de la OPD con otras instituciones, organismos y organizaciones de la sociedad civil, es un componente principal dentro de las definiciones de sus componentes de trabajo de la OPD. Relevar los sentidos e impactos que se considera que tiene la promoción de los derechos de la infancia, por la vía de la gestión y articulación con otras instituciones y organizaciones de la comunidad, es una dimensión necesaria de abordar. Las propuestas y acciones programáticas como se ha enfrentado esta dimensión son de diferentes naturales y énfasis. Las hay en las cuales se potencia, principalmente, el trabajo intersectorial teniendo como base la institucionalidad pública local, sea en las modalidades de coordinaciones de trabajo (puntuales, eventuales o permanentes), pasando por la construcción y articulación de redes locales de protección y promoción de la infancia en el contexto local, o también quienes logran construir discursos, acciones y agenda común entre los involucrados en este relacionamiento social de la OPD.

Sobre el relacionamiento institucional, hemos tratado de generar conocimientos en torno a ciertas áreas de conocimiento referidos a infancia.

Aquí la red opera y opera bastante bien, más allá del *amiguismo*, opera como una red de derivación. Ahora *que opere como una red de protección local, se ve como bastante ambicioso ese objetivo*, pero quizás en un tiempo cercano podamos llegar a eso, y de todos modos hemos ido avanzando en esa dirección.

Red con recursos muy limitados para las problemáticas que atiende, es una capacidad inferior a las necesidades presentes (Equipo Coronel).

Si estamos empeñados en hacer un trabajo intersectorial, no podemos decirle a las otras instituciones lo que deben hacer, sino que en conjunto y mediante la red de infancia debemos definir los quehaceres y responsabilidades de cada uno.

En la actualidad no tenemos una articulación, un vínculo permanente con otras instituciones de la comuna, pero no podría de-

nominarse una red comunal de infancia. Aún no se ha dado esa articulación.

Sin embargo, el objetivo de la OPD es construir comunas protectoras de derechos, y su institucionalidad hacen valer los derechos de infancia o restituyen los derechos vulnerados (Equipo Llay Llay Catemu).

En la relación con otras instituciones hemos logrado avances importantes, tanto con Carabineros, con el hospital, con la escuela; con quienes mantenemos una relación de coordinación y trabajo muy buena. Por ejemplo, con Carabineros en cuanto a los procedimientos policiales, o con el hospital en el ingreso de niños por maltrato o agresiones, o la escuela quien nos informa directamente a la OPD sobre alguna situación de sospecha o vulneración grave de derechos. Ellos mismos nos mandan a los niños y a los apoderados (Equipo Precordillera).

Dentro del relacionamiento social, una de las opciones, definiciones y tareas necesarias de emprender corresponde a la construcción de instrumentos e instancias concretas, con alcances programáticos, que puedan viabilizar la articulación sectorial. Unas de ellas lo constituyen las mesas, consejos y redes comunales de infancia.

Desde el SENAME se nos exige la creación de un consejo comunal de infancia y que sea liderado por la OPD, no es que haya surgido de nosotros como OPD, sino que como compromiso que uno asume. No ha sido fácil llevar adelante esta iniciativa. Y logramos que el año pasado el alcalde y el concejo municipal aprobara la creación de una mesa comunal de infancia, aprobado por un decreto alcaldicio, presidido por el alcalde y los concejales que deseen participar. Participa el juez de familia, los dos centros de SENAME, carabineros, investigaciones, fiscalía, hospital; que se ve muy policial y judicial en su composición, y como OPD asumimos el rol de la secretaría ejecutiva. Por eso en la mesa, hay actores que sobran y otros que faltan (Equipo Illapel).

De manera paralela al trabajo en conjunto y coordinación intersectorial, las OPD despliegan altos esfuerzos en su trabajo hacia y con la comunidad, hacia las organizaciones sociales,

educativas, de salud, territoriales, culturales, comunitarias y deportivas con presencia local. Pues se hace imprescindible el desarrollar acciones de promoción, difusión, educación y sensibilización sobre los derechos de la infancia, en la perspectiva que las mismas organizaciones y sus partícipes tomen conciencia que esta promoción y protección de derechos es tarea de la comunidad en conjunto y no sólo de la OPD. De esa manera podrá avanzarse efectivamente en la erradicación del maltrato y vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Es necesario estar permanentemente sensibilizando a las diferentes instituciones, organismos y comunidad sobre la importancia de los temas de infancia, estar constantemente presente con la temática y que sea un punto importante para el concejo municipal, para el área de salud, para el área de educación y para la comunidad en general. En definitiva: *concientizar a la comunidad en el tema de infancia* (Equipo Parral).

La idea es instalar el tema de la infancia a nivel local, como trabajamos nosotros, hay que revisar el cómo se puede instalar en la comuna. Debe ser en toda la comunidad, no sólo entre los sectores más vulnerables como suele hacerse, siendo que éstos son los más sensibilizados en la problemática, sino que debe cubrir a la comunidad en su conjunto: en las empresas, instituciones... Por la vía de capacitaciones, trabajos comunitarios... Además de trabajar con todos: las escuelas, consultorios, todas las instancias. Para que de esa forma se pueda ir cambiando un poco la mentalidad (Equipo Iquique).

Como impactos ante las instituciones, ellas ya saben que pueden contar con la OPD y de manera permanente nos derivan los casos. También debemos consignar que las instituciones experimentan expectativas muy altas que supuestamente nosotros como OPD debemos cumplir y satisfacer. Por eso hemos tenido que hacer un trabajo de información y sensibilización hacia las instituciones sobre los alcances y limitaciones que poseemos como OPD. Hacia la comunidad, los impactos son sobre la base de los resultados que tenemos como OPD en nuestro trabajo, y eso nos ha legitimado ante la comunidad. Por ejemplo, en conjunto con PRODEMU hacemos un trabajo de información y promoción de la

labor de la OPD en la comunidad y también a través de los medios de comunicación; por eso la comunidad se mantiene informada sobre la protección de derechos de la infancia. También usamos la realización de algunas campañas de volanteos sobre derechos específicos de la infancia (Equipo Illapel).

Debemos hacer conciencia a las familias y comunidad que la defensa y protección de los derechos de la infancia no es sólo un tema de la OPD, no es un tema nuestro, no es un tema que nos pertenece, sino un tema de la comunidad, y que el maltrato es una práctica que debe erradicarse (Equipo Llay Llay Catemu).

El esfuerzo se orienta a sensibilizar a la comunidad e instituciones en el asumir una lógica más comprensiva y amplia sobre los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho y es responsabilidad de la comunidad su respeto y constituirse en garantes de los derechos de la infancia; como a su vez, la sensibilización y educación necesaria para la adquisición de una perspectiva de exigibilidad de derechos, es decir, los derechos de la infancia se encuentran consignados legalmente y designados los garantes e instrumentos para su respeto y cumplimiento.

Hay un gran desconocimiento de los adultos, de los padres y madres, sobre los derechos de los niños, que la educación, la salud, son derechos que pueden ser demandados para su cumplimiento. Las instituciones tienen una mirada muy parcial y sectorizada de la infancia y los niños, ven sólo la parte que les corresponde atender: en la escuela son sólo alumnos, en el consultorio son sólo pacientes. Falta la mirada más integral y una mayor dosis de flexibilidad.

Una tarea fundamental le corresponde a la escuela en ser garante y operar con una perspectiva de derechos de la manera más amplia posible, allí hay que invertir muchos esfuerzos, y darle todas las prioridades al tema de infancia. Pero en la práctica, muchos profesores ven a los niños con problemas como una dificultad, no dando la atención que requieren. Se deben sacar adelante a los niños con problemas, no excluir (Equipo Parral).

En el relacionamiento social de la OPD, entendido como el propiciar y participar de un espacio de red de infancia, también

presenta opiniones matizadas sobre la pertinencia de constituir alguna red específica. Al respecto se señala «que consideramos poco seductor y provechoso para la mismas instituciones el conformar una red de infancia local. Tratamos de establecer y hacer aparecer los grupos de infantes, que adquirieran visibilidad. No tenemos una red de infancia actualmente, pero sí participamos en varias: violencia intrafamiliar, seguridad ciudadana, prevención de drogas...» (Equipo Iquique).

d) Política comunal de infancia

Como constatación tenemos que menos del 20% de todas las Oficinas de Protección de Derechos del país ha podido elaborar y desarrollar una Política Comunal de Infancia (PCI en adelante) o política de infancia a nivel local. Las razones de ese bajo porcentaje son múltiples y de naturaleza variada. Una de ellas, puede atribuirse a la reciente creación de la mayoría de las OPD del país, donde el 57% fue creada hace menos de 2 años, y el 20% con una antigüedad entre 3 y 4 años. Otra atribuible a no contar con los recursos humanos, materiales, técnicos, institucionales y organizacionales para su realización; donde se expresa la premisa ya de antiguo que es entregar responsabilidades y mandatos, sin su contraparte de los recursos necesarios para aquello. Por ejemplo, contar con un diagnóstico comunal de infancia, con una red de infancia. Y una tercera, preguntarse y cuestionar —o por lo menos problematizar— de quién debería ser la responsabilidad de elaborar una política de infancia: ¿de la OPD, del SENAME, del municipio, de la red local de infancia? En razón de aquello se señala que «no se debería endosar esa tarea de la construcción de una Política Comunal de Infancia a un programa como una Oficina de Protección de Derechos, quizás el SENAME regional podría aportar en esa tarea en conjunto con las OPD de la regional» (Equipo Coronel).

La base de una política de infancia debería ser la conformación de una coordinación o red entre todas las instituciones vinculadas a la infancia. Primero debería ser esa coordinación (Equipo Parral).

En Coronel y en el papel, siempre hubo política de infancia, porque hubo una oficina de infancia, se insertó el tema de infancia en todos los servicios municipales donde podía ser incluida. Pero todas esas medidas están dispersas, no contenidas en un documento, ni siquiera hay PLADECO vigente.

Para elaborar esa Política Comunal de Infancia no tenemos tiempo para hacerlo, implicaría destinar los esfuerzos y recursos en esa propuesta. Y creemos que *podría ser relevante que la política sea algo más que un documento guardado*. Los casos y la casuística que atendemos nos consume, nos absorben y cuesta encontrar los espacios (Equipo Coronel).

Como mandato del mismo SENAME, que incluso nos capacitó, partiendo de un diagnóstico comunal de infancia, luego un plan comunal, para después llegar a una política. Por esa razón estamos trabajando en esa línea, y además lo estamos haciendo con la red, que fue asumido como un compromiso de todos.

Actualmente para nosotros como OPD es una tarea del corto plazo, sacar en breve una Política Comunal de Infancia, pues es necesario y le vemos utilidad; y también es una prioridad del gobierno local y sus autoridades (Equipo La Pintana).

El tema de Política Comunal de Infancia no ha sido discutido aún en nuestra OPD, y que va a depender de las coordinaciones que logremos establecer con los otros actores que intervienen en infancia. Incluso también resulta contradictorio que el SENAME nos pida elaborar una Política Comunal de Infancia, sin que exista una Política Nacional de Infancia que se vea ejecutado, más allá de algunos planes que se han elaborado a nivel nacional.

Es necesario flexibilizar la forma y estrategia de construcción de Política Comunal de Infancia y de red de infancia, pues no hay una sola forma de hacer política de infancia y articulación comunitaria en la protección de los derechos de la infancia (Equipo Llay Llay Catemu).

Como OPD estamos proponiendo la creación de la red comunal de infancia, porque queremos darle un sustento legal, con personalidad jurídica, que nos permita concursar por fondos. Además

que esta red construya una política comunal de infancia, sea un órgano consultivo de parte de las autoridades y articularnos para ofrecer los beneficios que cada integrante tenga hacia la infancia (Equipo Precordillera).

En convenio con la municipalidad, la Fundación Arauco está elaborando un plan de infancia, el cual lleva un año de diseño y otro año de implementación (Equipo Valle del Itata).

Junto con razones de tipo formal, podríamos estar en presencia de razones de otra naturaleza, que corresponderían a deficiencias e indefiniciones de orden conceptual, metodológica y programática en la comprensión de lo que podemos estar entendiendo por la elaboración y ejecución de una Política Comunal de Infancia; tanto desde el mismo SENAME, como los municipios, equipos de las OPD y demás actores involucrados en las temáticas de infancia en el concierto local. Incluso, como se ha señalado, se cuestiona la pertinencia que las OPD deban cumplir con esa tarea, no así la necesidad, relevancia y trascendencia de contar con una política de infancia.

A nosotros como programa licitado no nos corresponde la elaboración de una Política Comunal de Infancia, debiera ser responsabilidad de las autoridades locales. Debiera ser promovido por el alcalde. ¿Hasta dónde podría una Política Comunal de Infancia tener un peso, y que se aplicara en la comuna?

Pero sin duda que es de la mayor relevancia y trascendencia el poder contar con una PCI y que sea respetada y asumida por todos los actores de la comuna, el problema está en el cómo se construye esa PCI y desde dónde se asume.

Podríamos plantearnos como propuesta el sistematizar y documentar el objetivo y necesidad de contar con una PCI, para hacerla llegar a las autoridades comunales (Equipo Coronel).

No es menos cierto que la construcción, puesta en marcha e instalación de cualquier política pública específica en el país, ha tenido obstáculos y dificultades, y no teniendo evidencias empíricas que puedan plantearse como «efecto demostración» a ser

replicado en otros contextos y temáticas similares. Por tal motivo, esta deficiencia —o baja eficiencia en la elaboración de PCI— no es patrimonio exclusivo al campo de intervención con infancia en su expresión local, sino que es transversal al conjunto de la política pública con pretensión de instalación local. «Si uno lo mira desde el punto de vista del cuidado y protección de la infancia, el Programa Chile Crece Contigo es fundamental, ahora desde la implementación, no se ve con claridad» (Equipo Coronel).

Diferentes apreciaciones en torno a una PCI y las responsabilidades que conllevan su proceso de elaboración e instalación se ponen en cuestión por algunos equipos de las OPD, donde el equipo de Iquique se pregunta: «¿es parte y responsabilidad de la OPD el ser encargados de la Política Comunal de Infancia?»; para responderse de manera negativa, tanto por utilidad como por viabilidad.

Creo que no somos los encargados de la Política Comunal de Infancia, pero sí debiéramos aportar en esa política. Para que una política tenga la efectividad esperada, debe venir desde el llamado de la autoridad comunal, desde la autoridad política del gobierno local. Podemos tener una Política Comunal de Infancia, pero sin ninguna incidencia, sin ningún fruto o relevancia, por eso no nos hemos desgastado con esa iniciativa. A lo más, podría ser responsabilidad de la OPD el elaborarla, y que podemos hacerla, pero eso no implica su utilidad ni viabilidad.

El SENAME debería plantear los lineamientos claros sobre lo que espera de las OPD en este ámbito de la Política Comunal de Infancia, debería partir del propio SENAME. El mismo SENAME debería dar pasos y acciones hacia el municipio para favorecer la instalación de una Política Comunal de Infancia.

¡SENAME es visto sólo como una instancia de supervisión... y nada más, no instala nada! (Equipo Iquique).

Otra línea de argumentación se orienta hacia que «la Política Comunal de Infancia debería ir hacia una Política Comunal de Familia» (Equipo Pucón), donde a la base de esa apreciación se visualiza una opción de intervención más integral de la infancia

y sus entornos más cercanos, como sería la familia, en el afán de coordinar y gestionar de mejor manera los recursos y quehaceres municipales en estas materias.

Hay de parte de SENAME una división del trabajo por áreas que muchas veces se topan con otras instituciones, por lo que consideramos que *lo más pertinente debiese ser la existencia de una sola oficina municipal que atienda todos los temas de familia de manera integral*. Como ejemplo de aquello lo tuvimos en Villarrica, donde en una oficina atendíamos nosotros como OPD y en la del lado lo hacía el programa de violencia intrafamiliar de SERNAM, donde sin duda nos topábamos, además que cada uno intervenía con un modelo distinto (Equipo Pucón).

A nivel de qué características y en qué pilares fundamentales puede asentarse una Política Comunal de Infancia, surgen ciertos requisitos básicos que desde las OPD consideran como indispensables de asumir, los que se relacionan con recursos y capacidades disponibles en los equipos profesionales, dotaciones presupuestarias, instrumentos de planificación y gestión municipal, compromisos institucionales en el orden local municipal y también dentro de una política pública de protección de los derechos de la infancia.

Una política comunal en infancia implica acciones en educación, salud, subsidios, en bienestar, y un ápice son los derechos de la infancia, donde deben concurrir todos los servicios que deben apoyar la implementación de la política, y la OPD no tiene esa fuerza y capacidad para llevar adelante esa política. Es una apuesta por garantizar los derechos generales de la ciudadanía y de la infancia. *La interrogante es si debemos viabilizar una política comunal de infancia o una política comunal de protección de la infancia* (Equipo Iquique).

Es muy necesario en el próximo PLADECO que pueda haber alguna referencia explícita sobre política y acciones hacia la infancia en la comuna, pero en la actualidad no se cuenta con aquello.

Los pilares o principios de una Política Comunal de Infancia debieran ir por la sensibilidad y el compromiso de la comunidad, y tam-

bién de los funcionarios públicos, en los derechos de la infancia. En esos pilares también deben existir los recursos, no sólo las voluntades, para desplegar una política de infancia (Equipo Illapel).

Dentro de nuestras metas en el corto plazo, es dar cumplimiento a los compromisos asumidos formalmente como OPD, para luego pasar a la elaboración del diagnóstico y política de infancia para la zona de intervención. Ir subiendo, incrementando en los niveles de complejidad, pero nos faltarían recursos técnicos para apoyar y asesorar ese proceso. Otra de las metas en el corto plazo es incluir las dimensiones de infancia y protección de derechos en el Plan de Desarrollo Comunal y también incluir en los planes anuales de los municipios (Equipo Valle del Itata).

Desde los equipos profesionales y técnicos, se aprecia y enumera, desde cada experiencia específica, lo que serían los principales obstáculos que han tenido como OPD para elaborar y potenciar una política de infancia a nivel comunal. Entre éstos, el principal corresponde a la «ausencia de diagnósticos comunales» (31.8%), en segundo lugar estaría el «poco interés de las autoridades de la comuna» (18.8%), seguidos de la «falta de espacios de discusión interinstitucional en la comuna» (17.7%), luego la «falta de dominio técnico para emprender la tarea» (10%), y también la «falta de claridad en el contenido de la política de infancia» (12.3%) y en último término se señala «otro tipo de obstáculo» (9.4%). Es así que estamos en presencia de obstáculos de diversa naturaleza y alcance, pero que en su conjunto han dificultado la construcción de una Política Comunal de Infancia. Algunos van por el lado de conceptual, otros por el metodológico y otros por los recursos y compromisos con los que no ha sido posible disponer: falta de compromiso político, dominio técnico, claridades en los contenidos. De allí que el poder efectivamente potenciar una Política Comunal de Infancia requeriría abordar dichas dimensiones con estrategias diversificadas y múltiples.

e) *El modelo de trabajo*

La gran mayoría de las OPD trabaja con el modelo de referencia que propuso el SENAME para tales efectos: un componente de protección de los derechos vulnerados de la infancia, y un componente de gestión intersectorial y articulación territorial; ambos entendidos como elementos claves en la conformación de un sistema local de protección de derechos. Desde esta perspectiva, la OPD ha cumplido y llevado a la práctica el modelo de intervención propuesto, operando sus componentes principales de aquél. Incluso, el tipo de profesional con que cuentan las OPD, potencia una dimensión del modelo de trabajo: la tríada psico/social/jurídico. Y a nivel de los componentes, el de protección de derechos, a través de una intervención de caso, es el que tiende a ordenar y dar lógica principal a la intervención de la OPD; quedando la gestión territorial o el trabajo comunitario relegado como un complemento menor.

Con esos antecedentes y premisas, consultamos a los equipos de las OPD sobre su modelo de trabajo actualmente vigente, en cuanto a si ¿es pertinente y se adecúa a la realidad particular de su OPD, este modelo centrado en un componente de protección y otro de gestión y articulación territorial? En un primer momento hallamos opiniones generales y percepciones evaluativas y valoraciones sobre la definición, composición y el estado en que se encuentra su instalación y funcionamiento.

Creo que funciona bien el modelo de trabajo de la OPD, dividido entre el componente de protección de derechos y el de gestión intersectorial y articulación territorial, pero nosotros funcionamos no tan separados entre el área de protección y comunitaria, nos vinculamos más entre áreas. Por eso creo que funciona bien el modelo. No funcionamos tan separados entre áreas (Equipo Parral).

Creo que el modelo va bien encaminado: debe existir un área de protección, de intervención psicosocial y familiar. Pero también *debe contener un aspecto de formación y protagonismo más ciudadano por*

parte de niños, adolescentes y jóvenes, y como OPD debemos contribuir a esa tarea. Lamentablemente es una tarea y un cambio a largo plazo, o al mediano plazo, y eso requiere mucho tiempo. Es fundamental que la OPD se pueda involucrar más en el ámbito educativo, el que da más espacio de intervención, más injerencia (Equipo Iquique).

En la intervención nos orientamos por un *modelo constructorista*, que pretendemos hacer una coconstrucción con las personas, adecuarnos a la situación particular que estamos tratando, diferente a los modelos de tipo *racionalistas* (Equipo Pucón).

Del lado de las críticas y problematizaciones hacia el modelo de trabajo vigente, unas se relacionan directamente con una suerte de homogeneización de éste, en orden a no contemplar realidades más particulares, como es el caso de las OPD de tipo asociativas.

Este modelo vigente de OPD *es más apropiado para comunas grandes*, donde está claro y existe una red de derivación. Acá la red es pequeña o inexistente, con una carencia de recursos profesionales. Por ejemplo, el psicólogo de la OPD fue el primer psicólogo que llegó a la comuna, al municipio.

Para mí el modelo de OPD no me acomoda; hemos tenido que ir adaptando el modelo, y también nosotros al modelo de OPD.

Debemos hacer un tratamiento breve, e intentamos traspasar la responsabilidad de la denuncia hacia los mismos usuarios, que ellos se hagan responsables de la protección y denuncia de la vulneración de derechos de la infancia (Equipo Valle del Itata).

El modelo actual de OPD no está hecho para las OPD asociativas, no para la nuestra. Tampoco los recursos comprometidos por SENAME se ajustan a las OPD asociativas, *debiera haber para nosotros otro modelo*. Quizás no debieran existir las OPD asociativas, y sólo las comunales. Además que los parámetros evaluativos son los mismos para ambos tipos de OPD.

La falta de recursos en los municipios pobres, no es una excusa, sino una realidad, que repercute esta realidad en todos los programas del municipio, incluyendo la OPD. De hecho la Provincia de Ñuble es una de las provincias más atrasadas y pobres del país (Equipo Valle del Itata).

Otro ámbito crítico se orienta hacia exigencias y demandas del SENAME en el orden administrativo y de ciertos requerimientos técnicos y tecnológicos que las OPD no están en condiciones de cumplir, debido a déficit que aún presentan en esas materias. Es el caso del cumplimiento de registros en línea mediante programas informáticos de bases de datos que presentan demasiadas deficiencias en su diseño y aplicación, sumado a lo engorroso y demandante de mucho tiempo. *Ésta es una opinión unánime en todas las OPD.*

Como problema podemos decir *el exceso de trabajo administrativo* que nos impone SENAME, donde nos piden demasiados datos, en papel y digital, lo que redundará en tiempo y costo muy alto. Y no hemos tenido respuesta desde SENAME ante esta situación, que nos demanda muchos recursos, además que el programa informático de la base de datos de SENAME (SENAINFO) es muy malo, y también no tenemos una conexión a internet adecuada para esos requerimientos. Junto con eso, los formatos de las bases de datos son genéricas y no se ajustan al trabajo de OPD, por eso no siempre la información como la que ingresamos es de utilidad para el sistema. Incluso debemos trasladarnos a la casa de la cultura a usar internet en el ingreso de los registros de la OPD (Equipo Illapel).

En otros registros críticos, se señala que «[con tono irónico] el modelo sirve, porque no lo hemos *pescado mucho*, por ser un modelo en construcción, amparado en el hecho que SENAME es un organismo muy lejano, muy ausente» (Equipo Coronel). Por otra parte, se expresa una contradicción en el modelo y trabajo de la OPD, por ubicarse y deber dar cuenta en dos planos muy diferentes: en el que se ubica e intervienen y el de causalidad de una parte importante de las problemáticas que deben atender, «pues nos llegan casos sociales *que obedecen a problemas más de tipo estructural*, que difícilmente nosotros podremos dar respuesta. Por ejemplo, la falta de alternativas y oportunidades para un sano desarrollo de los niños y adolescentes» (Equipo Llay Llay Catemu). Y también se hallan algu-

nos elementos de enunciación de un modelo de trabajo que conjuga un abordaje desde la óptica social, psicológica y jurídica.

Postulamos un *modelo psicosociojurídico*, entendido como un modelo y un abordaje, que parte cuando llega la señora Juanita a la OPD, es acogida y evaluada por la asistente social, se llama a la psicóloga y se hace un diagnóstico psicosocial, y si hay algún aspecto jurídico involucrado lo abordamos en coordinación con el tribunal, donde nosotros hacemos toda la tramitación respectiva. *No se trata sólo de derivar casos a otras instituciones.*

[Lamentablemente] sólo tenemos la facultad mediadora y la posibilidad de citar a las partes, pero sí se nos reconoce y legitima una cierta investidura de autoridad (Equipo Pucón).

Como enfoque conceptual, metodológico y programático de las OPD se ha hecho énfasis e intentado asumir el trabajar con perspectiva de derechos. Pero, *¿qué significa trabajar con perspectiva o enfoque de derechos desde las OPD?* «Todo nuestro actuar parte desde la Convención Internacional de los Derechos del Niño», nos parte señalando el Equipo Precordillera, bajo la premisa que «todo lo que nosotros hagamos se dirige a cautelar el interés superior del niño: el respeto de los derechos del niño y la protección del niño. *Ésa es nuestra idea de la perspectiva de derechos del niño*» (Equipo Precordillera).

Trabajar con perspectiva de derechos es algo bastante complicado, pues dentro de la metodología de intervención psicosocial, hay un trasfondo político, y creo que las políticas actuales en Chile no están preparadas para eso, no están preparadas para operar con estos modelos. No hay una sensibilización del tema de la infancia por parte del mismo gobierno, por eso *es súper complicado trabajar con un enfoque de derechos*: pues los modelos teóricos no se relacionan con la realidad social y jurídica en la cual se está operando. Se ha instalado un modelo autocrático/participativo (Equipo Iquique).

Los adultos (los padres, madres y profesores) no comprenden mucho que los niños sean sujetos o tengan derechos que deben ser respetados y velar por su respeto. Más aún, les cuesta entender que *los niños son portadores de derechos universales y también de de-*

rechos específicos fruto de su edad y condición evolutiva. Producto de la vulneración, es precisamente que se hace necesario hablar de los derechos del niño y relevarlos, como en el pasado lo fue con los derechos humanos en Chile. *He ido entendiendo el enfoque de derechos como una perspectiva de desarrollo,* como la forma de vida que queremos, con derechos de la infancia respetados (Equipo La Pintana).

Estamos tratando de trabajar principalmente con preadolescentes y adolescentes, con énfasis en la promoción de derechos. También tenemos unos promotores, que en el espacio poblacional desarrollan acciones de promoción de derechos con adolescentes y jóvenes, propiciando también espacios de autonomía e independencia, desde las propias bases, desde lo territorial y en terreno. Un buen ejemplo en ese sentido lo constituye la experiencia de Clubes Infantiles en Arica, en los espacios territoriales (Equipo Iquique).

La difusión y promoción de los derechos de la infancia es fundamental, que la hacemos a través de charlas, difusión en la comunidad, utilizamos los medios de comunicación, por ejemplo, la radio con cápsulas que promocionan los derechos de los niños. Se ha trabajado con monitores infantiles, quienes conocían sus derechos y los trabajaban, como también la prevención de abusos sexuales. La metodología es que estos niños compartieran sus conocimientos y lo aprendido como monitores. Estos niños monitores ya se sienten representantes de sus colegios, han sacado la voz y adquirido y ejercitado muchas habilidades sociales (Equipo Precordillera).

Los componentes específicos y principales del modelo de trabajo de la OPD, entendidos como los de protección y promoción, en sus énfasis y priorizaciones, generan posiciones encontradas en determinadas situaciones, y en otras se intenta buscar lógicas más comprensivas que a su vez tengan una aplicabilidad más integrada, donde no sea el área de protección la que lidere el quehacer institucional, en desmedro de la promoción. En esta discusión se requiere también de ciertas clarificaciones programáticas, metodológicas y operativas, que debieran ser un componente atinente a los modelos de intervención en uso.

El *área de promoción o gestión comunitaria* la entendemos como prevención de cualquier situación que pueda generar una vulneración de derechos hacia los niños; y el *área de protección* la asociamos a intervención una vez que ha ocurrido alguna vulneración de derecho (Equipo Precordillera).

—Este modelo de gestión normativo, con sus dos componentes, y que en la OPD corresponden a dos áreas de trabajo: protección y comunitaria, que cada una trabajaba de manera independiente, desde su creación como OPD en el año 2001, donde no teníamos ninguna instancia ni espacio de encuentro entre las áreas.

—A mí no me acomoda ese modelo, es muy separado entre las áreas.

—Me gustaría que el área comunitaria tuviera más peso al interior de la OPD (Equipo La Pintana).

Una primera argumentación se dirige a la complementariedad entre áreas o líneas, donde «la línea de protección y la de promoción no es posible de separar, son parte del mismo problema y debe trabajarse de manera complementaria» (Equipo Llay Llay Catemu). Una segunda, nos remite a las finalidades de cada área, en que «el propósito del área de protección, es acoger y atender, tanto a los niños, adolescentes y sus familias cuando requieran de una atención profesional especializada, ya sea en la temática de exclusión social, vulneración grave de derechos, o bien cuando lo requieran desde una defensa jurídica. Y el área de gestión comunitaria, es crear una cultura comunitaria de los niños como sujetos de derechos» (Equipo Precordillera). Y una tercera, nos incorpora el componente de la reparación y su relación con la protección y la promoción.

La protección y la reparación, las dos cosas, para un conjunto de especialistas, no pueden ir separadas. Protección es la primera instancia para aquel niño que enfrenta algún tema de vulneración de derechos: que tenga una escuela donde estudiar, que sea tratado bien en el hogar. Estos dos ámbitos van muy de la mano, van muy ligados. Muchas veces el concepto de reparación consiste en ver qué pasa con el niño, con la familia, luego de alguna vulneración de derechos.

Y entre promoción y protección, la promoción busca dar a conocer todo lo que existe sobre la Convención de los Derechos del Niño: los niños son sujetos de derecho, y eso significa, que desde el lenguaje, las personas tienen que aprender a respetarse. Ya no puede existir el concepto de la educación por la vía del golpe, del maltrato. Tratamos de eliminar ciertos rótulos con que se identifica a una persona, y que muchas veces esas personas construyen una identidad sobre la base del rótulo. Dar a conocer el respeto por el otro, que viene de los derechos humanos y que hoy se expande al ámbito de los niños.

[Por lo tanto] si contamos con equipos y recursos profesionales que puedan intervenir ante situaciones de vulneración de derechos, debemos hacerlo. ¿Para qué vamos a tener un abogado sólo para derivar? ¿Para qué vamos a tener a un profesional abogado para decirle a la señora: vaya a la asistencia judicial, vaya al tribunal...? Versus, a tomar esa situación y mediante un equipo profesional abordar el caso desde un modelo *psicosociojurídico* (Equipo Pucón).

En reiteradas ocasiones las opciones principales hacia alguno de los componentes de trabajo de la OPD los pone como enfrentados, habida cuenta también de lo amplio y difícil de precisar uno u otro componente. Es así que en el campo de la vulneración de derechos puede abarcar demasiado, pues «a cualquier situación o problema que nos llega, le das alguna vuelta y termina siendo vulneración de derechos».

—Por ejemplo me han llegado para hacer evaluaciones de inteligencia desde la escuela, y al señalar que la OPD está para intervenir en vulneración de derechos, me señalan que por no evaluar al niño, a éste lo van a echar de la escuela, y ahí estaríamos nosotros vulnerando un derecho: el derecho a la educación del niño [risas].

—Normalmente se instala y marca un discurso en la OPD hacia el área de protección, en desmedro del área comunitaria. Y más aún ahora que estamos bajo el alero de salud, quien tradicionalmente ha operado con casos, y pone sus énfasis en los casos, en los pacientes (Equipo La Pintana).

La complementariedad y potenciamiento entre ambas áreas, tampoco es una relación que resulte del todo clara y precisa, en

el cómo pueden intervenir en esos espacios de manera conjunta, donde en buena medida se hallan dos planos sobrepuestos de intervención: individual (binomio niño y familia: caso social) y colectivo (comunidad e instituciones: trabajo comunitario); cada cual con definiciones, propósitos y metodologías de intervención que pueden hasta resultar no del todo compatibles. Graficando esta situación, preguntamos a un equipo: ¿se podría pensar una OPD sin atención de casos psicosociales?

—No, no funciona. Quizás con el tiempo y con el despliegue de un trabajo comunitario vayamos disminuyendo los casos atendidos.

—Sí es importante tener casos, porque así tú sabes qué está pasando en la comuna.

—Sirve para diagnosticar la situación.

—Pero también el área de protección y sus casos, a veces, llega a ser invasiva respecto al área comunitaria, donde protección copa a la OPD.

—La atención de casos es súper importante para orientar las acciones del área comunitaria (Equipo La Pintana).

La cara más visible de la OPD es el área comunitaria, a través de las educadoras comunitarias, que son precisamente ellas quienes desarrollan el trabajo de promoción y mantienen una estrecha relación con la comunidad. *Son la puerta de entrada a la OPD*. El trabajo del área de protección realiza su trabajo más en casos y en la oficina (Equipo Precordillera).

También es posible apreciar diferenciaciones y juicios en torno al nivel de resultados esperados, sea en el plano temporal, como en los alcances en cobertura e impacto de esos resultados, sujeta igualmente la orientación que podría subyacer según se trate de una u otra área de trabajo y de acuerdo a sus planes de intervención.

En protección se pueden ver resultados en un corto plazo, en cambio en promoción los resultados a veces tardan en llegar, en el mediano o largo plazo, pero también puedes generar cambios en una mayor cantidad de personas.

Podríamos decir que *en la atención de casos, sigue estando el asistencialismo de por medio*, aunque traspases competencias a las personas, sigue siendo principalmente una acción asistencial, lo que es diferente a una línea de promoción.

Creo que existe una tensión entre trabajar en la línea de protección y promoción; siendo que se supone que estamos para ambas (Equipo Llay Llay Catemu).

El plan de intervención individual lo entendemos como algo muy flexible, que debemos ir monitoreando en el tiempo, y le damos el tiempo que requieran (Equipo Coronel).

En el plano de la intervención, visualizamos algunas limitantes, como que la abogada sólo debe ocuparse de situaciones de vulneración grave de derechos, o que *la dupla psicosocial debe realizar una intervención breve*, lo que lleva a intervenciones muy acotadas y breves, que no siempre alcanzan para un buen trabajo (Equipo Precordillera).

Las estrategias de intervención de casos, en sus duraciones, depende de cada caso en particular, no obstante que de acuerdo a la normativa no debíamos llevar un caso más de tres meses; pero hemos llegado hasta un año por la complejidad del caso. Al igual que hay una diferencia importante en nuestro accionar dependiendo de quién esté vulnerando un derecho de un niño, pues una cosa es que aquella provenga de una institución (escuela, centro de salud), que la proveniente de la propia familia del niño, la que sin duda requiere más tiempo, más trabajo (Equipo Llay Llay Catemu).

Nuestra labor podríamos calificarla como un trabajo socioeducativo, formativo con las familias. Hay una cuestión cultural que podemos enunciar como que la familia quiere mucho a sus hijos, pero también los maltrata mucho (Equipo Llay Llay Catemu).

Por otra parte, entre los criterios generales de la intervención, desde las orientaciones de SENAME, se propicia que las situaciones que afecten a niños y adolescentes y que no sean de naturaleza jurídica, sean resueltas por la vía de no judicializar los casos. Sin embargo, no siempre opera este criterio y se consti-

tuye en una tensión al interior de los equipos de las OPD, donde existe un margen bastante discrecional sobre qué tipos de situaciones debieran judicializarse y cuáles no lo ameritan.

Sin que sea nuestra intención, la mayoría de los casos que atendemos llegan a tribunales y son judicializados, debido a los factores socioculturales presentes en la comuna. En ese tema quizás *hay una tarea de explicitación por parte de SENAME*, en orden a precisar los tipos de vulneraciones que debieran judicializarse y cuales no, potenciando la búsqueda de medidas alternativas. De todos modos *hay ciertas vulneraciones que siempre deben judicializar*, por ejemplo abusos sexuales a menores. Además que en muchos casos no es posible mediar situaciones de conflictos (Equipo Coronel).

Si no existiera el área de protección en las OPD, ¿quién se haría cargo de eso? Muchas veces cerca de la mitad de nuestras atenciones son por requerimientos de tribunales o de medidas que se van a judicializar o de protección. Quizás lo que falta es que el área de protección pueda especificarse de mejor manera, que no quede tan amplia en sus ámbitos de intervención (Equipo Iquique).

Evitamos al máximo de judicializar los casos que atendemos. Por ejemplo, muchas veces por conflictos o problemas conductuales de niños en su hogar, como no querer asistir al colegio, incomunicación con sus padres y situaciones similares, se recurre a medidas de protección, siendo que pueden buscarse caminos alternativos de no judicialización de los casos. Nosotros como OPD evitamos al máximo llegar al tribunal de familia (Equipo Parral).

f) Relacionamento con la escuela

Un ámbito de primera importancia de intervención y relacionamiento de las Oficinas de Protección de la Infancia y Adolescencia lo constituye el de educación y su relación con los establecimientos educacionales donde asisten los niños y adolescentes del territorio. Y junto a ser de primera importancia, también se constituye en una de las principales tensiones y conflictos de la OPD con la institución escolar, donde se percibe en mayor medida a la OPD como una amenaza por sobre una

instancia de colaboración mutua. Las opiniones son bastante elocuentes al señalar que «los profesores en los colegios se sienten un tanto vigilados, supervisados por nosotros, se sienten un poco perseguidos, sobre todo cuando hemos tenido que denunciar ciertos abusos o maltratos de los profesores hacia alumnos» (Equipo Parral).

En primer lugar, no existe ningún convenio de trabajo entre SENAME y el Ministerio de Educación, tal como existe con otros ministerios y servicios. De hecho, *para nosotros el entrar a los colegios es un problema*, no obstante la tremenda convicción de nuestra parte en cuanto a la necesidad de trabajar e intervenir en las escuelas, lo que es fundamental, y aun así, la OPD interviene desde el jardín infantil hasta la universidad, donde hemos generado estrategias de intervención (Equipo Iquique).

Los profesores en un principio nos vieron como amenaza, y desde allí *hemos tenido muchos problemas de entrar a la escuela*. Y desde la escuela nos derivan a niños por problemas conductuales, déficit atencional, y que atendemos esos casos como una forma de acercarnos a la escuela. Ahora ya estamos filtrando para evaluar sólo los casos que correspondan a vulneración de derechos de los niños (Equipo Valle del Itata).

Siento que las OPD debieran tener un peso más fuerte en relación a las decisiones de infancia que se deben tomar en la comuna. Pero siempre se ha planteado que las OPD deben intervenir en situaciones de maltrato, principalmente del espacio hogareño, es decir, del maltrato intrafamiliar; *pero muchas veces se deja de lado el maltrato que proviene de las instituciones*, de las mismas instituciones que nos colaboran. Por ejemplo, los maltratos desde la escuela, desde las mismas escuelas municipales (Equipo La Pintana).

Los profesores están siendo y cumpliendo un rol preponderante *como expulsores de los niños y adolescentes de las escuelas y liceos*, sobre todo de quienes han sido catalogados como disruptivos, indisciplinados o con problemas conductuales. Y esto precisamente se da en los establecimientos municipalizados, de los cuales no tenemos ningún grado de ascendencia ante este tipo de vulneración de derechos de los niños.

Y resulta un tanto frustrante a veces, pues luego de hacer todo lo que está a nuestro alcance para garantizar los derechos de los niños a la educación, en muchas ocasiones no logramos nada de parte de las instituciones y la misma escuela (Equipo Illapel).

El uso cotidiano del castigo está muy internalizado, donde el sistema educativo es altamente maltratador. Hay una tendencia normal de la escuela para excluir y expulsar a los niños de la escuela, sobre todo niños con problemas conductuales o de aprendizaje.

La escuela opera bajo la premisa y preeminencia de los deberes de los niños, no sobre la base de los derechos. No hay una conciencia en la escuela de entender a los niños como sujetos de derechos, y mucho menos el llevar aquella formulación a la práctica. Los profesores no están capacitados, no tienen la experticia para intervenir como garantes de derechos de los niños y adolescentes. Y todavía hay una defensa cerrada de la institucionalidad escolar en torno al agresor (Equipo Coronel).

La generación de algunas estrategias de negociación con la escuela comienza a desprenderse fruto del escenario complejo de la relación entre ambas instituciones, donde se utilizan lógicas de cooperación y transacción.

Desde el colegio se presenta una suerte de instrumentalización de la OPD, quien comienza a decidir las labores que debiéramos cumplir, en cuanto le somos útiles al mismo colegio. Hemos tenido que generar mecanismos de negociación con la escuela: *atención de casos por la posibilidad de desarrollar algunas acciones promocionales en las escuelas* (Equipo Llay Llay Catemu).

Y también pueden encontrarse visiones positivas hacia la escuela, con la cual es posible establecer relaciones de trabajo y cooperación, manifestando en algunas de ellas buenas disposiciones y acogida al trabajo realizado en las OPD.

Hemos tenido una gran ayuda y disposición por parte de los directores de colegio, donde realizamos una intervención de tipo comunitaria, sensibilizando a profesores y que colaboren con la protección de derechos de la infancia. En la escuela hacemos talleres con los niños, sobre deberes y derechos de la infancia, auto-

cuidado, sexualidad, autoprotección, embarazo adolescente, resolución no violenta de conflictos, roles parentales, relación padres, madres e hijos.

En el área comunitaria, *nuestro fuerte son las escuelas*, y la mayor cantidad de derivaciones nos llegan desde las escuelas (Equipo Parral).

Lo que hemos escuchado de otras OPD, que siempre han tenido problemas con el Departamento de Educación Municipal de sus propios municipios, nosotros no hemos vivido eso, para nada, nunca hemos tenido problemas con el DAEM ni con las escuelas y liceos (Equipo Pucón).

g) *Perspectivas futuras: dilemas y tensiones*

¿Qué perspectivas futuras se visualizan para la OPD y cuáles serían los principales dilemas y tensiones a enfrentar? Ésta fue la interrogante planteada a los equipos, en la proyección del trabajo en la comuna en términos de recursos, el desarrollo de una política de infancia y del quehacer general de la experiencia. Uno de los mayores dilemas relevados por los equipos de trabajo se relacionó con las incertidumbres en su situación laboral y contractual, sumado a la enunciación de una diversidad de carencias y precariedades en las cuales desarrollan su trabajo, que en última instancia tienen directa relación con una cuestión de dotación presupuestaria: el bajo financiamiento con que cuentan las OPD para su trabajo.

Nos preocupa a futuro la situación laboral nuestra, pues como las OPD funcionan con convenio con los municipios... qué pasará cuando haya cambio de alcalde... qué pasará con nosotros... eso nos preocupa a todos: la inestabilidad laboral, la incertidumbre. Y como demanda nos hace falta contar con espacios de capacitación y el tener un mayor contacto con otras OPD, como instancia de intercambio de experiencias, de diálogo y reflexión desde el trabajo que cada una realiza (Equipo Parral).

Se presenta un contrasentido: se nos exige una alta especialización en el trabajo con los niños, pero eso no se condice con la disponibilidad de recursos que se destinan a las OPD. Tampoco

hay iniciativas de capacitación para los profesionales de OPD (Equipo Iquique).

Tenemos que convivir con la realidad de los bajos sueldos y condiciones laborales de quienes trabajamos en la OPD, las cuales no son de los mejores, y eso se constituye en una dificultad en la continuidad y permanencia del equipo profesional y del trabajo que desarrolla la OPD (Equipo Llay Llay Catemu).

Nos faltan muchas cosas materiales, no tenemos computador, los test psicológicos, cada uno tuvo que traer su computador. Partimos con nada, hubo que conseguir todo lo necesario para comenzar a funcionar. Y como profesionales estamos súper comprometidos con lo que hacemos... a mí me encanta trabajar aquí, me encanta lo que hago (Equipo Parral).

Necesitamos ampliar los recursos para la OPD, pues los actuales recursos son insuficientes, lo que nos dificulta nuestro trabajo (Equipo Precordillera).

Aquello se vuelca en un conjunto de demandas específicas, principalmente hacia el SENAME, pero también hacia los municipios; cuestiones que ponen en entredicho las perspectivas futuras de las OPD. Allí nos encontramos con la inestabilidad laboral, los bajos salarios, las condiciones contractuales, la falta de capacitación hacia el personal, ausencia del equipamiento necesario, alta rotación del personal, entre otros.

Falta apoyo del SENAME para la capacitación de los profesionales de las OPD, que en mi caso como abogado no he recibido ninguna capacitación, más bien hemos realizado algunas autocapacitaciones, que surgen de la buena voluntad de la OPD, pero ningún apoyo de SENAME en capacitación (Equipo Coronel).

Se requiere mayor estabilidad y continuidad del equipo y el trabajo de la OPD, tenemos demasiada rotación de equipos por las precarias condiciones laborales en que nos desempeñamos. En las OPD quien encuentra un mejor trabajo, se va enseguida, pues está siendo un espacio de trabajo para los jóvenes profesionales recién titulados de las universidades.

Las OPD no tienen sistematizaciones de su trabajo, pues sus equipos profesionales cambian casi todos los años.

Estas situaciones de inestabilidad y condiciones laborales va generando un determinado tipo de profesional, donde no es extraño que en el espacio de las OPD es difícil *la construcción de discursos* sobre la infancia y todo lo relacionado con sus campos de intervención (Equipo La Pintana).

Echamos de menos [por parte de SENAME] las capacitaciones hacia el personal de las OPD, tanto globales a nivel nacional como específicas hacia éstas. Faltan lineamientos comunes que podamos convenir en conjunto, y además que nos falta un lenguaje común entre las OPD. Y es necesario darle una formalidad al trabajo que entre las OPD desarrollamos.

También falta la instancia de encuentro y relacionamiento entre todas las OPD del país, que sería muy provechoso el poder encontrarnos con nuestros pares (Equipo Illapel).

Es necesario incentivar procesos y programas de formación y calificación formal para los profesionales de las OPD (Equipo Valle del Itata).

El área de la supervisión hacia las OPD por parte de SENAME, también aparece con una evaluación crítica, pues habría una «baja calificación en la supervisión técnica por parte de SENAME, no hay un proceso de supervisión y evaluación cualificado, de allí la preeminencia de la visión administrativa, burocrática y centrada en los números y listas de chequeo» (Equipo Iquique). Y desde un punto de vista de las proyecciones y desafíos futuros para las OPD, éstos se asocian con materias de modelos de trabajo e intervención, enfoques, roles y funciones de los profesionales, reconocimientos y legitimidades, y ciertas situaciones específicas.

La tensión o dilema principal es articular un sistema local de protección de la infancia que involucre a todos los actores y con sus niveles de compromiso, pero cuesta ver las proyecciones futuras por lo inestable de la existencia misma de la OPD, que es sólo a tres años.

Sería maravilloso que fruto de un sistema de protección actuante y eficiente, el destino de la OPD fuese desaparecer (Equipo Coronel).

Es necesario alejar el trabajo de la OPD de lo judicial. También podemos ubicar aquí el rol del abogado, que quizás no es del todo necesario en el contexto del modelo de trabajo de la OPD, que a lo mejor ese recurso profesional podría ser utilizado en el reforzamiento de las áreas de promoción y protección, como asistente social o psicóloga (Equipo Illapel).

En Vilcún hay un claro reconocimiento de parte del municipio de seguir con el proyecto de OPD, pero sólo como una OPD territorial comunal en Vilcún. En Cunco estarían las condiciones dadas para contar también con una OPD propia.

Nos gustaría como proyección para la OPD el *posesionar más el trabajo intercultural*, el que no ha sido tratado con la infancia, sobre todo si estamos ubicadas en la Región de la Araucanía (Equipo Precordillera).

El trabajo del abogado en las OPD tiene un sentido muy restrictivo desde la normativa del SENAME, como ser un agente derivador casos. Es un punto que debe revisarse en el quehacer profesional de los abogados que laboran en las OPD. Y eso es una debilidad dentro del modelo OPD. *Los abogados de OPD es un recurso poco aprovechado*, sobre todo por el hecho de trabajar con un equipo psico-social.

El año pasado vimos la posibilidad de contar en la OPD con un médico para que pudiéramos abordar también determinadas situaciones de salud de los niños atendidos, cuestión que no prosperó por un tema de disponibilidad de recursos (Equipo Pucón).

Las OPD de tipo asociativa, ubicadas de preferencia en comunas y localidades pequeñas, con fuerte presencia de la ruralidad y dispersión geográfica, poseen sus particulares realidades, dificultades y problemáticas, que influyen de manera significativa en las tensiones y dilemas que deben enfrentar.

Dentro de las dificultades como OPD es la extensión territorial que debemos cubrir, que es muy amplia y perdemos muchas horas en traslados, que se las quitamos a la atención propiamente tal; además que no contamos con movilización propia para las visitas a terreno de las otras comunas de Cunco y Melipeuco. *El problema de la movilización y traslados es grave* (Equipo Precordillera).

Cada municipio aporta con cincuenta mil pesos para movilización hacia las comunas, con una excepción que aporta treinta mil pesos. Además, dentro del convenio, cada municipio debía aportar con la infraestructura y movilización a disposición de la OPD para sus desplazamientos a cada comuna. Cuestión que en general los municipios no cumplen con esos compromisos. Sólo cuatro comunas cumplen y funcionan bien en estos compromisos. Pero en definitiva todos los gastos de la OPD son asumidos con el financiamiento de SENAME, *los municipios no aportan nada*.

Tenemos dificultades con ciertas comunas, por una múltiple dependencia de la OPD, junto a un sentido fiscalizador que aflora de parte de los municipios.

La atención que realizamos como OPD es en ruralidad, con una tremenda dispersión, que tiene muchas complejidades para los traslados y desplazamientos.

Nuestra idea de OPD asociativa es trabajar con menos comunas, no con las nueve comunas, pero trabajar bien; dar soluciones reales a la gente, porque ahora hacemos mucho y con mucha dispersión. Poder trabajar en educación, promoción, y para eso necesitamos más personal, por ejemplo, otro educador (Equipo Valle del Itata).

Como Municipalidad de Vilcún nos interesaría que la OPD se ocupara sólo de la comuna, pues el ser una OPD asociativa nos demanda una buena cantidad de recursos profesionales y técnicos hacia las otras dos comunas, lo que va en desmedro de los niños y habitantes de Vilcún. De hecho, si hasta la fecha la labor de la OPD ha funcionado bien, si se dedicara sólo a la comuna, debiera funcionar mucho mejor. El interés y compromiso del municipio también se aprecia en el aporte valorizado que hace el municipio a la OPD por un monto cercano a los seis millones de pesos anuales (Secretario Municipal Vilcún).

Como OPD asociativa nos encontramos en un desigual desarrollo en las tres comunas que atendemos, siendo que en Vilcún contamos con todas las condiciones básicas para desarrollar nuestro trabajo, no así en Cunco y Melipeuco, donde el nivel de compromiso de esos municipios no es igual, donde sienten que el tema infancia es un tema secundario, y las condiciones no son las mejores en esas comunas. Por eso el modelo de OPD asociativa no es de lo mejor, y nos gustaría a futuro sólo ser OPD comunal en Vilcún (Equipo Precordillera).

2. EL RELACIONAMIENTO SOCIAL EN EL ESPACIO LOCAL: LAS REDES

El denominado componente de gestión intersectorial y articulación territorial para la protección y promoción de los derechos de la infancia, se propone generar las condiciones apropiadas y necesarias para que estos derechos infanto y adolescentes sean respetados y reconocidos en el espacio local. Uno de los ámbitos en el cual intervienen las Oficinas de Protección de Derechos es en el desarrollo y potenciamiento de redes sociales locales. Es así que en prácticamente todas las OPD encontramos la presencia de estas redes, en diversos grados de desarrollo, composición, características, alcances y permanencia.

Para conocer estas dimensiones de las redes sociales locales, y por la vía de entrevistas colectivas con las redes de las OPD visitadas, indagamos los antecedentes principales del estado en que se hallan estas redes, relevando aspectos centrales que debiesen estar presentes en ellas, sean ciertos elementos de su constitución y composición, las formas de enfrentar su trabajo de manera articulada y desde la perspectiva de derechos en el ámbito local, la posibilidad de establecer una agenda de trabajo común y transversal, el definir y gestionar una política de infancia a nivel local, y sus principales logros, dificultades, aportes, dilemas y tensiones vistas en perspectiva.

En el proceso de construcción de un modelo de gestión para el desarrollo de un sistema local de protección de derechos de la infancia y la adolescencia, el papel ha cumplir por las redes locales se concibe como esencial y prioritario, por lo cual no resulta extraño que el 80% de las OPD señala que —como mínimo— realiza actividades conjuntas con entre 1 y 5 organizaciones locales. También en un 80% califica como de alto impacto el hecho de lograr articularse con otras instituciones públicas y privadas para trabajar los derechos de la infancia, y en un 97% las OPD se relacionan con otras iniciativas de infancia de distinto contenido y orientación en su comuna. Sin embar-

go, como nos señala un integrante de una red a tener en consideración sobre el trabajo en red, donde «esta suerte de metodología de trabajo en red, es una experiencia relativamente reciente, de unos diez años a la fecha, que sigue constituyendo una apuesta y no habiendo una evaluación clara de su efectividad y resultados logrados» (Red La Pintana).

La composición de las redes, sus contenidos y propósitos, varían de acuerdo a las OPD y sus realidades asociativas locales, pudiéndose identificar las que se orientan hacia el trabajo más articulado en torno a los derechos de la infancia, siendo esta temática la que guía y define principalmente a las instituciones y organizaciones que componen la red. Su espacio de intervención puede ser definido a nivel de la política de infancia: intentar desarrollar una política local de infancia y las acciones que vayan encaminadas hacia la incidencia en política. Un ejemplo de este tipo de red lo constituye La Pintana e Illapel, con diferentes grados de desarrollo.

La red se articula en torno a tres comisiones: participación, teórica-conceptual y mundo infancia. Desde allí parten las diferentes coordinaciones y actividades. El año pasado, la comisión teórica elaboró un documento que nos dejó como piso una mirada teórica común sobre los temas de protagonismo y participación infantil. Le damos mucha importancia al protagonismo, al empoderamiento infantil.

Actualmente somos como 25 organismos que participan en la red, y que desde el año pasado se reactivó, luego de pasar por varias etapas. Comenzó su reactivación con la realización de un catastro completo de instituciones presentes en la comuna, y realizamos a comienzo de año un encuentro de planificación de la red para el año.

Si queremos avanzar en los temas de infancia en La Pintana, debemos trabajar de manera coordinada entre todos los de la red, pues solos no podemos hacer mucho en esta línea.

Dentro de los proyectos Centros Infanto Juvenil, siempre ha estado presente estas coordinaciones interinstitucionales y de conformación de red, lo que contribuye a conocerse en el trabajo promocional. Es una forma de acortar plazos el participar en la red, esos vínculos nos facilitan nuestra labor (Red La Pintana).

Se creó el Consejo Comunal de Infancia, pero sólo hemos tenido una sola reunión al momento de la instalación de la mesa. Y su objetivo principal es levantar una política comunal de infancia, y también levantar una información diagnóstica sobre la infancia en la comuna (Red Illapel).

Otro posible tipo de red se asocia a una articulación de la OPD con otras instancias públicas y/o privadas, bajo el principio de contar con una red para coordinaciones de trabajo y derivaciones mutuas de ciertos casos sociales. Ejemplo de aquéllas sería Coronel.

—Renacer, Coordinadora de la Red de Maltrato de Coronel: trabajamos con la OPD en derivaciones mutuas.

—World Vision: nos conocimos en la red de protección de la familia y en derivaciones.

—Moani, Arzobispado de Concepción: principalmente derivaciones.

—Residencial Las Gaviotas y San José, centros residenciales: tenemos una relación muy estrecha con la OPD, cupos para casos en la residencia.

—Comisaría Coronel: de acuerdo a los denuncios y partes policiales, se presta el apoyo para coordinar acciones con la OPD.

—Centro Miraval, casa de acogida para mujeres en situación de riesgo: el vínculo con la OPD lo tenemos desde sus orígenes, con un permanente trabajo de coordinación. Tenemos las complicidades de la dimensión de género (Red Coronel).

También es posible identificar redes o instancias que, de manera preferente, abordan una temática específica que los convoca, en una suerte de tematización desde la política pública y los esfuerzos por su replicabilidad en el concierto local. Allí nos encontramos con las redes, consejos o coordinadoras de seguridad pública, prevención del consumo de drogas, maltrato y abuso infantil, salud infantil y adolescente, entre otras. Fruto de esta dinámica, se tienden a conformar diversas instancias —que mayoritariamente corresponden a la oferta pública dirigida a un tipo específico de población— que dentro de sus definiciones programáticas, al igual que la OPD, deben propender a la confor-

mación y desarrollo de redes sociales en el espacio local, lo que en ocasiones se tiende a duplicar acciones que persiguen fines similares y entreverar la intervención de la OPD en materia de redes locales. Un ejemplo puede corresponder a Iquique, y en Llay Llay Catemu de manera incipiente con el área de educación municipal.

—Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana, Comuna Segura: el consejo aceptó la incorporación de la OPD a este consejo, y desde el 2004 estamos trabajando juntos, y también hemos evaluado y seleccionado proyectos a ser financiados por el Consejo.

—Previene: trabajamos con la OPD en el área de protección de derechos, vulneración de derechos de la infancia. *Hay muchos programas que tienen como objetivo el armar redes... Hay días en que paso todo el día en reuniones de redes, donde nos repetimos las mismas personas.* [risas] Con la OPD nos encontramos también en la mesa comunal de prevención y mesa de orientadores.

—Programa Comunal Adolescente, área de salud: con el propósito de propiciar y promocionar la salud adolescente, formando facilitadores en 8 colegios en salud integral de los adolescentes. Aplicación de un instrumento sobre salud escolar, no sólo biomédico, sino que también psicosocial, aplicado a todo el sistema municipal de educación: preescolar, básico y medio.

—Coordinador Regional de Seguridad Pública: con la OPD hemos tenido una buena coordinación en la difusión de la oferta pública, tanto en control como prevención, avanzando más hacia la prevención del delito y disminuir los índices de victimización en la población. En la asistencia a víctimas, la OPD tiene un rol fundamental a cumplir, quienes poseen la experticia en estas materias; *además que hay temas de derechos de infancia y adolescencia, que nosotros entendemos directamente asociados a la seguridad pública* (Red Iquique).

Como Departamento de Educación Municipal, tenemos a cargo 12 establecimientos en la comuna, pero hay varios aspectos en los cuales podemos coordinarnos. Estamos en proceso de tratar de consolidar esta red incipiente de protección de derechos de la infancia. Fruto del Programa Habilidades para la Vida de la JUNAEB, estamos encaminados a crear una red donde también la OPD estará presente.

Existe una buena coordinación entre la escuela y la OPD, donde operamos con el criterio que los problemas que puedan presentarse, sean planteados primero desde la escuela hacia la OPD y no al revés (Red Llay Llay Catemu).

También se presentan redes, instancias o espacios de coordinación más relacionados con actividades o tareas específicas en el plano de la cooperación mutua. Algunas corresponden a actividades puntuales y eventuales, y otras del desarrollo de algún proyecto de trabajo específico entre ambas instancias. En Pucón encontramos rasgos de este tipo de red o espacio de coordinación.

—Ha sido muy satisfactorio para nosotros como Policía de Investigaciones el trabajar en conjunto con la OPD de Pucón, en especial una capacitación conjunta, lo que ha sido muy bien evaluada esta relación por nosotros y nuestros funcionarios.

—La Capitanía de Puerto colabora con la OPD en apoyo para los traslados hacia zonas rurales que no es posible llegar por vía terrestre. Además la OPD nos ha capacitado en temas de derechos de la infancia.

—El Departamento de Salud de Pucón estableció el enlace de colaboración, por iniciativa de la misma OPD, principalmente el apoyo de un psicólogo y asistente social de nuestro Departamento. La relación entre estas instituciones y la OPD es una relación directa entre éstas, no a modo de una red de infancia o similar. Más bien nosotros nos ponemos a disposición y a los requerimientos que nos presente la OPD.

—Creo que es necesario avanzar hacia un trabajo más colectivo, como una red, tanto para coordinarse como evaluarse en nuestros quehaceres.

—Sería bueno que en Pucón existiera una Política Comunal de Infancia, porque todo lo que vaya en esa dirección es provechoso, todo lo que vaya en beneficio de los niños (Red Pucón).

¿Qué significa trabajar en red con perspectiva de derecho?, se constituye en otro aspecto y definición de complejo abordamiento debido a la diversidad de experiencias que componen una red, y dentro de las cuales no necesariamente el trabajar con perspectiva de derechos es una opción relevada y asumida.

La perspectiva de derechos nos gustaría que la gente y la comunidad lo tenga asumido. Y hay una visión o una suerte de sentencia que culturalmente señala que las mujeres y los niños tienen menos derechos, y eso es grave cuando incluso se tiende a legitimar esa visión.

Lo otro peligroso es cuando se ve como amenaza la promoción y fomento de los derechos de los niños y adolescentes. Hay ideas que cuesta sacar. Por ejemplo la violencia intrafamiliar como una reproducción y transmisión intergeneracional, donde las mayores denuncias las tenemos en el sector rural y comunidades mapuches. Ahora con todo, en especial las mujeres, están perdiendo el miedo y han aumentado las denuncias ante Carabineros por violencia intrafamiliar (Red Precordillera).

Hemos hecho el trabajo de pensar qué significa trabajar con perspectiva de derechos... y el llevarlo a la práctica cuesta, ha sido difícil, porque es un proceso al cual hay que dedicarse, además hay que respetar los ritmos del proceso. Trabajamos con un grupo de niños, que representan como a 500 niños, y son ellos los que han llevado el ritmo y los tiempos del proceso. Uno también va aprendiendo a que los niños opinen y decidan sobre actividades o acciones a desarrollar. Pues a nivel cultural cuesta, a los mismos papás y mamás les cuesta reconocer a los niños como sujetos de derecho.

Debemos avanzar hacia una Política Comunal de Infancia en La Pintana, en conjunto con toda la red de infancia, pues no es sólo una política municipal, sino que debe abarcar a todos los actores. Además que muchas veces se asumen malas decisiones, como por ejemplo que la tasa de embarazo adolescente en La Pintana es la más alta del país, y desde el municipio se cerró el programa de embarazo adolescente.

Desde el municipio, las dependencias municipales que participan en la red de infancia son la OPD, Previene, el Área de Educación y el Área de Salud; quienes mantienen un rol bastante activo.

Si uno revisa los trabajos de los Centros Infanto Juveniles (CIJ), lo más difícil ha sido que los niños participen y que ellos sean más protagonistas. Los CIJ atiende niños de 6 a 18 años, pero los más activos y líderes son los de 14, 15 años (Red La Pintana).

Dentro de las principales dificultades para generar una red de infancia y las tensiones que se presentan en esta tarea, se expre-

san de diferente naturaleza y alcance, desde «la necesidad de mantener la continuidad de las personas e instituciones en la comuna, evitando la rotación de personal»; y pasando por «el apoyo y compromiso del municipio y sus autoridades, el respaldo de las autoridades municipales, partiendo desde el alcalde», evitando el exceso de celo de algunas instituciones, y el lograr sumar a estas redes a instituciones que normalmente están ausentes.

Una dificultad en el trabajo en redes de infancia es el exceso de celo de ciertas instituciones, una suerte de competencia, especialmente generado por la lógica de licitaciones donde son instituciones que compiten por ciertos recursos (Red Valle del Itata).

Lo que sí falta aún avanzar, es en la coordinación con el sector justicia, en especial con los jueces y fiscales, con quienes es difícil establecer relaciones y coordinaciones más permanentes (Red Illapel).

Desde el punto de vista de las instituciones, no hay ningún problema de participar de manera colaborativa con la OPD y el municipio en temas de infancia.

Los principales problemas que tienen los niños y los jóvenes de Pucón es la falta de oportunidades, es la falta de espacios recreativos donde los niños puedan entretenerse en la ciudad y trabajo para los jóvenes. También los problemas de alcoholismo y drogadicción en los jóvenes del liceo. La parte rural es la que está más deficitaria en la comuna.

Nos gusta que como modelo de intervención de la OPD sólo cubra y se dedique al territorio de la comuna, no de otras de manera asociativa. Tuvimos ya la experiencia en el pasado de tener que atender, además de Pucón; Villarrica y Curarrehue, y no fue una buena experiencia. Por eso sería bueno mantenerse sólo en Pucón (Red Pucón).

El mayor problema de estas instancias son la disponibilidad de tiempo de los participantes, y en especial del personal de salud que sólo está disponible en horario normal de trabajo.

Creo que actualmente la OPD es la institución más puntual y específica que está trabajando por la situación de los menores y tie-

nen la capacidad y están capacitados, tienen más recursos que nosotros [Carabineros]. Por eso debíamos apoyar la labor de la OPD (Red Llay Llay Catemu).

Pero junto con las dificultades, también se genera en algunas OPD una mirada de proyección y necesario fortalecimiento de la instancia de red, en que se requiere generar los compromisos en las instituciones, organismos y organizaciones hacia la red, como también definir nuevas iniciativas conjuntas, recreando las perspectivas de trabajo e intervención y las metodologías, donde actualmente es posible seguir consolidando el espacio y el campo de trabajo en temas de infancia y adolescencia.

Le pediría a la red más apoyo, más contacto, actuar con una mirada común, una mayor coordinación y participación de las escuelas, que están un tanto ausentes y centradas más en los deberes de los niños que en los derechos.

También estamos trabajando en la red en la construcción de una ficha única de derivación, con todos los antecedentes necesarios para derivar.

Nos estamos planteando como red el tener una oferta común para los trabajos en beneficio de la comunidad para los jóvenes infractores de ley que nos lleguen.

Una situación de extrema gravedad lo constituye lo que está pasando en la Población Santo Tomás de La Pintana, donde literalmente los niños y adolescentes se están matando. Donde además ya no hay nada en la Santo Tomás, nadie se atreve a ir, incluso los dos Centros Infanto Juvenil que habían ahí se cerraron (Red La Pintana).

Es fundamental la labor de seguimiento de los casos que realiza la OPD, por lo tanto existe un control social, las familias saben que hay un organismo que está controlando esas situaciones. Podríamos decir que las OPD ejercen un control social en materias de vulneración de derechos de la infancia (Red Illapel).

Este es un proyecto piloto a nivel nacional, que pretende generar una metodología de trabajo que permita articular redes y su posibilidad de replicación. Se parte de la base que existen redes y se necesita fortalecer y apoyar esas redes. Acá privilegiamos tres comunas: Quirihue, San Nicolás y Coelemu.

El propósito principal del proyecto no es intervenir directamente con niños, sino que con organizaciones e instituciones que trabajan en redes de infancia, donde un papel fundamental es la labor que realizan las OPD.

Lo importante que el tema de derechos de infancia esté en la comunidad, se asuma la perspectiva de derechos, y que no sólo sea una responsabilidad de las OPD y demás organismos específicos que trabajan en infancia; donde el trabajo en red se asume como un trabajo extra para la OPD y organizaciones (Red Valle del Itata).

El proceso de construcción de una agenda de trabajo común entre los diferentes actores del espacio local es un propósito buscado y deseado por las OPD y demás instancias de trabajo en infancia, teniendo como eje prioritario en poder avanzar en la elaboración de una política en infancia, que posea un mayor alcance y permanencia que el sólo hecho de coordinarse para la realización de actividades específicas, donde se señala que «tenemos una agenda común para la realización de ciertas actividades por fechas específicas, y procesos de autocuidado común» (Red Coronel). Sin embargo, no es menos cierto que «cada institución tiene sus propias metas, y si nos encontramos en ellas, ideal; pero *el tener metas en común es un sueño y objetivo del Consejo Comunal de Infancia*. Y en el Consejo participan las jefaturas de los servicios, donde no necesariamente lo hacen los profesionales y técnicos que directamente intervienen con infancia» (Red Illapel). Desde donde surge la interrogante sobre si la red, ¿se constituye en una necesidad más instrumental o con perspectiva de política?

En Coronel se cumplen como las dos cosas. Hemos discutido la red como proyecto político, de incidencia en las agendas y decisiones políticas. La red ha instalado las temáticas de infancia, familia y mujeres, violencia.

Las redes tienden a mantener una alta dependencia hacia la autoridad municipal, donde se hace necesario ir generando espacios de autonomía e independencia, poder tener capacidad de autoconvocatoria.

Este modelo debe ampliarse en su intervención, no sirve sólo la intervención de casos, pero debe a nivel institucional existir un modelo de inter-

vención mucho más amplio en el tema de infancia, que no sólo tenga que ver con el caso, con estadísticas, sino que preguntarse ¿qué hacemos con estos casos y estas cifras?: se debe profundizar el modelo (Red Coronel).

La OPD debiera operar y articular las redes de infancia existentes en un territorio, hacia las instituciones que trabajan en temas de infancia. Igualmente debiera avanzarse en la construcción y/o colaboración en la elaboración de una política local o comunal de infancia. *Ahora en lo personal, veo como muy bonito esto de las políticas de infancia, pero en la práctica no es así.* Una política de infancia es hacer visible y concreta la realidad y situación de los niños y adolescentes de la comuna, es hacerlos presente, que adquieran visibilidad.

La OPD debiera encabezar esta iniciativa de construir una Política Comunal de Infancia, pues es verdad que muchas veces los municipios no le dan la importancia que merecen los temas de infancia, pero también pasa por persistencia que tenemos en relevar el tema. Esta política debe ir más allá de los gobiernos locales de turno, debe continuar y permanecer en el tiempo, independiente de los alcaldes y concejales que vengan. Los temas de infancia deben formar parte de la institucionalidad permanente del municipio, como un departamento más de la municipalidad (Red Pre-cordillera).

Una tendencia que estaría presentándose en los temas de infancia se asociaría a una suerte de doble proceso: la masculinización de las políticas (consumo de drogas, delito, violencia) y la segmentación socioeconómica (sectores de bajos ingresos); ambos procesos debido a delimitaciones institucionales (Red Iquique).

Desde el principio de la política pública de focalización, dirigida a los sectores más vulnerables; siendo que la focalización no debiera ser por sectores sociales socioeconómicos, sino que temática. La tensión es dónde invertimos los recursos públicos. *Y eso puede tener un sesgo clasista: sólo los pobres consumen drogas, sólo los pobres vulneran los derechos de sus hijos, sólo los pobres delinquen, sólo los pobres incurren en conductas violentas...* Es preciso *desmasculinizar la política y programas públicos dirigidos a infancia y adolescencia* (Red Iquique).

Además de hacer notar los participantes de las redes de infancia o afines, que éstas son principalmente mesas y coordinaciones de carácter técnico, que necesariamente sus acuerdos y compromisos deben ser ratificados y asumidos por los actores políticos de los gobiernos locales y las instituciones, cuestión que se constituye en una tensión reconocida: al tema de infancia y adolescencia le falta un soporte político.

¡Cuántas veces hemos tomado un montón de acuerdo en las mesas y redes, a ser ratificados por las autoridades, y que han quedado ahí, sin ser firmados o apoyados por la autoridad! Las mesas y redes son compuestas por técnicos: son mesas técnicas, sin rol político a cumplir (Red Iquique).

Más allá del discurso, de las palabras bonitas: *la infancia no convoca políticamente*, no hay motivación para avanzar en temas de infancia. A lo más que llegamos, en muchas ocasiones, es a *negociar ciertos derechos* de los niños que han sido vulnerados por instituciones como la escuela. ¿Dónde está la fuerza de la política para evitar ciertas discriminaciones o vulneraciones de derechos de los niños y adolescentes? (Red Coronel).

Un último aspecto a ser considerado por los integrantes de las redes convocados, es una reiteración sobre el papel que ha de cumplir la escuela e institucionalidad escolar en el fomento y resguardo de los derechos de la infancia y adolescencia. Relación que tiene como el común denominador de ser tensa, compleja y no ausente de problemas; pero que sin duda es un área de relacionamiento fundamental de vincular, pues la escuela no sólo recibe a todos los niños, niñas y adolescentes del país a diario, sino que le cabe un rol formativo y educativo desde una perspectiva de derechos, siendo a su vez uno de los garantes principales de esos derechos.

La relación con los profesores, escuelas y DAEM es siempre compleja y difícil de trabajar. Pareciera que *a los profesores y la escuela les interesa más los deberes que los derechos de la infancia*. La escuela no se reconoce como institución que tiene niños, sino que alumnos, no

se siente llamada a la defensa, promoción y protección de los derechos de la infancia (Red Valle del Itata).

Las instituciones y organismos que nos faltan integrar a esta red, son precisamente en las cuales tenemos problemas: *claramente la escuela es una de ellas*. Los establecimientos educacionales están muy a la defensiva, se sienten muy cuestionados. Es un tema pendiente que debemos abordar, y hacer conciencia al interior de la escuela y sus actores. Debemos cambiar esos comportamientos de la escuela: de maltrato, discriminación... (Red Coronel).

Los profesores estamos capacitados para atender los problemas pedagógicos de los alumnos, pero no para atender los problemas de violencia de los alumnos, donde hoy es común en la enseñanza básica y la media, incluso los niños más pequeños de kinder arremeten contra la profesora: le pegan puntapiés, la insultan... *Hoy en día la violencia en las escuelas es increíble*, que es cosas de todos los días las agresiones de los alumnos hacia los profesores (Red Llay Llay Catemu).

La OPD cuando entró a las escuelas, comenzó a ser vista con un poco de recelo, precisamente por ser quienes denunciaron casos de maltrato, pero que eran casos aislados, y esa imagen fue por una cierta defensa corporativa de los profesores. Pero con el tiempo esa representación ha ido cambiando y comenzaron a ser vistas como protectoras de los derechos de los niños. Los mismos directores y profesores han ido concibiendo a la OPD como un apoyo y colaboración hacia las labores de la escuela. Porque en un principio se señalaba que la OPD había enseñado a los niños sus derechos, y éstos hacían mal uso de esos derechos, sin asumir los deberes que les corresponden a los mismos niños (Red Illapel).

CAPÍTULO VII

CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

1. EL CONTEXTO: ¿EN PROCESO DE TRANSICIÓN?

EL PROYECTO DE Ley del Ejecutivo —todavía en trámite en el Congreso— que establece un Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia a través de la Red de Colaboradores del Servicio Nacional de Menores es una iniciativa que pretende reformar el sistema de atención que se entrega a la niñez y adolescencia mediante un nuevo marco legal e institucional que apunta a promover y proteger sus derechos y asegurarles un desarrollo integral. Esta iniciativa legal se sostiene sobre la base de tres ejes estratégicos:

- La aplicación efectiva de la Convención de los Derechos del Niño y los demás instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos de las personas menores de dieciocho años.
- La promoción de la integración familiar, escolar y comunitaria del niño o adolescente y su participación social.
- La profundización de la alianza entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado y las municipalidades en el diseño, ejecución y evaluación de la política pública.

Como se observa, en términos generales, la intención de este proyecto es dotar al Estado de un instrumento que le permita cumplir adecuadamente su papel en la promoción del bien común y la protección de la población y la familia, respetando el principio de subsidiariedad. Además, el proyecto rescata el valor de la familia, reconociendo y fomentando el derecho prefe-

rente de los niños, niñas y adolescentes a vivir con sus familias, a ejercer sus derechos dentro de ella y a que el Estado la apoye en el ejercicio de sus funciones respecto de sus hijos e hijas. Por último, busca implementar los postulados de la Convención Internacional de Derechos del Niño (CDN) que obliga a los países a adecuar sus legislaciones de modo que el Estado asuma el rol de promotor y garante de los derechos que consagra.

Por el momento el proyecto contiene 46 artículos permanentes y 5 artículos transitorios que, en resumidas cuentas, se dirigen a los siguientes puntos:

- Reformar los criterios para la asignación de transferencias de recursos a los organismos acreditados ante el Servicio Nacional de Menores.
- Actualizar el sistema de financiamiento por medio de subvenciones.
- Modernizar la oferta programática de modo que permita elaborar intervenciones técnicas más acordes a las actuales necesidades y problemáticas de los niños y niñas.
- Establecer un Estatuto de la Niñez y Adolescencia para que los derechos de los niños, niñas y adolescentes, su participación social y la promoción de su desarrollo integral constituyan un eje central del proyecto político y del ordenamiento jurídico e institucional del país.

Este nuevo modelo de atención a la niñez y adolescencia, se debiera desarrollar a través de las siguientes líneas de acción:

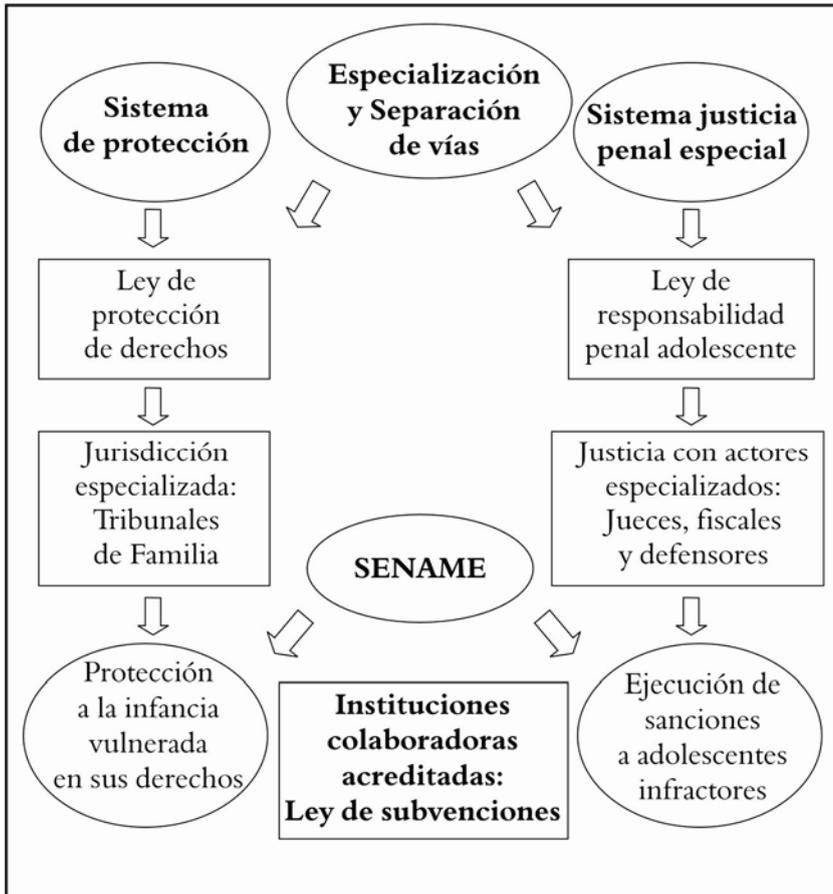
- Oficinas de Protección de Derechos del Niño, Niña y Adolescente (OPD). Las OPD seguirán operando dentro de una comuna o una asociación de comunas y su función seguirá siendo articular planes de acción integrales que busquen facilitar el acceso y el mejor aprovechamiento de los recursos, servicios y programas públicos, privados o comunitarios que permitan superar una situación de vulneración de derechos de los niños, o en su defecto, cuando no se disponga de otros medios, intervenir directamente.
- Programas. Consiste en un conjunto de intervenciones que entregarán una atención especializada y ambulatoria dirigida a promover, proteger y prevenir la vulneración de los derechos de los

niños y niñas, o bien, aplicar una sanción no privativa de libertad a un adolescente que infrinja la ley penal cuando así lo ordene un tribunal competente.

- Centros Residenciales. Destinados a la atención de los niños, niñas y adolescentes privados o separados de su medio familiar. Tiene dos modalidades: los centros de diagnóstico y los centros residenciales. Los primeros proporcionan una atención transitoria a aquellos niños, niñas y adolescentes que requieran diagnóstico o que necesiten permanecer separados de su medio familiar en espera de una medida de protección judicial. Los segundos proporcionan atención estable a los niños, niñas y adolescentes que han sido separados de su medio familiar.
- Diagnóstico. Se refiere a una labor ambulatoria de asesoría técnica en el ámbito psicosocial u otro análogo a la autoridad judicial competente o cualquier otra instancia que lo solicite. Se reconoce una modalidad de diagnóstico ambulatorio en donde para realizar la labor diagnóstica no se necesita observar la situación del niño fuera de su medio familiar y social.

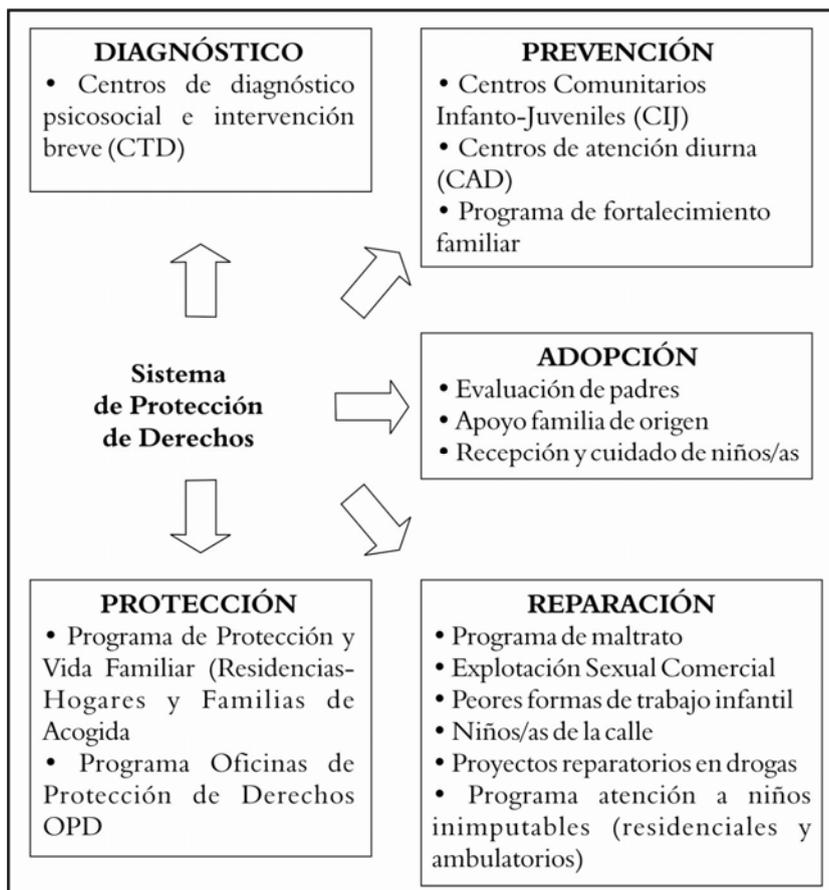
De ser aprobado, el nuevo marco legal daría origen a un sistema de protección de los derechos del niño y adolescente que tendría la siguiente estructura.

Diagrama 1
Estructura del sistema de protección de derechos



FUENTE: Congreso Nacional, Senado, Chile, 2007:15.

Diagrama 2
Líneas de acción del modelo de atención a la niñez y adolescencia



FUENTE: Congreso Nacional, Senado, Chile, 2007:15.

Toda esta nueva estructura no estará plenamente operativa mientras el proyecto no se convierta en ley. Por ahora, se deberá seguir operando con la legislación actual y conceptualizando a la población desde el paradigma de la minoridad, dos marcos que se arrastran desde los años sesenta. Ciertamente en las últimas dos décadas ha habido algunos avances en materia de infancia, fundamentalmente en lo que refiere a la moderniza-

ción de la institucionalidad del SENAME; pero desde que el Estado chileno firma la CDN —1990— a la fecha, las políticas, programas o proyectos referidos a la protección y promoción de los derechos de la población infantil y adolescente se han desarrollado sin un marco legislativo acorde a la Convención de los Derechos del Niño, lo que sin duda ha dificultado y retrasado el logro de las metas que supone ser Estado Parte de la convención. Al firmar la Convención el Estado chileno quedó automáticamente comprometido a garantizar y operacionalizar los términos del documento y eso incluye también el compromiso de dar cuenta del estado de avance en la materia.

A principios del año 2007 Naciones Unidas dio a conocer un documento que contiene un conjunto de recomendaciones y preocupaciones sobre la situación de los derechos de los niños en Chile. Entre ellas se incluye la falta de una legislación después de 18 años de haber adherido a la CDN,¹ los insuficientes resultados y el escaso monitoreo que se ha hecho del plan de acción a favor de los niños y la infancia,² la falta de coordinación en el ámbito del desarrollo de las políticas públicas entre las instituciones del Estado y la sociedad civil,³ la ausencia de

1 Sobre el acápite «legislación y su aplicación en Chile», el Informe dice textual que «El Comité reitera su preocupación a este respecto y recomienda al Estado Parte que ultime con celeridad el proceso de reforma de la Ley de Menores de 1967 a fin de brindar una protección integral a todos los niños» (Naciones Unidas, 2007:3).

2 En el ámbito de las políticas públicas, específicamente lo referido a la «Política nacional y plan de acción a favor de la infancia y la adolescencia 2001-2010», Naciones Unidas plantea que «El Comité acoge complacido la Política Nacional y Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y la Adolescencia, 2001-2010. Sin embargo, le preocupa que haya sido insuficiente su ejecución y difusión entre los interesados y lamenta que el Estado Parte no haya proporcionado información sobre la evaluación de los resultados obtenidos hasta la fecha en la ejecución del Plan» (Naciones Unidas, 2007:3-4).

3 En el tema de la coordinación el Informe señala que «Aunque es consciente de los esfuerzos desplegados por el Consejo de Ministros para la Infancia y la Adolescencia bajo la dirección del Ministerio de Planifica-

órganos independientes para la vigilancia y protección de los derechos del niño,⁴ y las limitaciones presupuestarias que impiden asignar recursos suficientes para asegurar el abordaje de los derechos económicos, sociales y culturales de la infancia más marginada del país.⁵

Estas son sólo algunas de las observaciones que están contenidas en el informe. Lo esencial es que de aquí se deriva que los desafíos para el país tienen que ver con revertir un rezago teórico, metodológico y programático. Hasta el momento ha sido poco lo que se ha avanzado en el desarrollo de un marco conceptual sobre la infancia y la adolescencia y en la definición

ción, al Comité le preocupa que las disposiciones institucionales actuales sigan siendo insuficientes para garantizar una coordinación eficaz y coherente a nivel nacional». Y luego recomienda que «[...] —el Estado Parte— vele porque el Consejo de Ministros para la Infancia y la Adolescencia cuente con un marco institucional estable y recursos financieros y humanos suficientes para encargarse de la coordinación eficaz y completa de la realización de los derechos del niño a nivel nacional» (Naciones Unidas, 2007:3-4).

- 4 En lo que se refiere a la vigilancia independiente, el informe apunta «El Comité [...] expresa, como ya lo hizo en sus observaciones finales anteriores, su preocupación por la falta de una institución nacional de derechos humanos independiente que pueda ofrecer un mecanismo de denuncia y reparación accesible a los niños [...] —y— reitera su recomendación de que el Estado Parte establezca una institución de derechos humanos nacional independiente y que [...] extienda su presencia a todo el territorio nacional, en particular a las zonas más vulnerables, a fin de garantizar que todos los niños puedan acceder fácilmente a ese mecanismo de denuncia independiente en caso de que se vulneren sus derechos; el Comité recomienda asimismo que se dote a esa institución de personal adecuadamente formado, capaz de atender dichas denuncias teniendo en cuenta la sensibilidad del niño» (Naciones Unidas, 2007:4).
- 5 Finalmente, sobre los recursos y asignación de recursos «El Comité recomienda encarecidamente al Estado Parte que, de conformidad con el artículo 4 de la Convención, aumente sus asignaciones presupuestarias destinadas a la realización de los derechos consagrados en la Convención, a fin de garantizar una distribución más equilibrada de los recursos en todo el país» (Naciones Unidas, 2007:4).

de un enfoque de derechos que oriente el desarrollo e implementación de las políticas públicas dirigidas a esta población. Lo mismo ocurre en el plano operativo, que se ha visto limitado por la ausencia de un marco legal que sirva como referente para operativizar los contenidos de la CDN en políticas, programas y proyectos. Lo que hay es más bien un Plan de Infancia compuesto fundamentalmente por una serie de políticas y programas sectoriales —educación, salud, trabajo, tiempo libre, participación—, pero que se ha ido construyendo fragmentadamente y a partir de enfoques distintos que —en algunos casos— tienen poca relación con el espíritu del marco jurídico internacional. Eso impide hablar de una política integrada y articulada de infancia que inspire un modelo de intervención unitario *centrado en los derechos y no en las necesidades de los niños y niñas*. Ha habido intentos por resolver este punto, pero no han logrado instalarse con suficiente fuerza.

El año 2000 Mideplan propuso un modelo de «Gestión de la política nacional a favor de la infancia y adolescencia» que consideraba cuatro principios básicos: la integralidad, la equidad, la pertinencia y la participación; y que se entendía como un marco regulador/normativo que definiría las atribuciones y competencias de los agentes institucionales y los mecanismos a través de los cuales debieran operar los distintos organismos (Mideplan, 2000:26). Posteriormente, el año 2006, el Consejo Asesor Presidencial para las Reformas de las Políticas de Infancia (CAPRPI) propuso un nuevo modelo de gestión del sistema de protección integral a la infancia que incluía una descripción del modelo y de sus principios (CAPRPI, 2006:95-97).⁶ Sin em-

6 El modelo es básicamente de gestión, que requiere de una institucionalidad que considere las siguientes funciones: formulación y fijación de la política; provisión de prestaciones orientadas a la infancia para responder a los objetivos de la política; y fiscalización del cumplimiento de las obligaciones establecidas en leyes, reglamentos y normas. En el ámbito local se propone la creación de Consejos Comunales de Infancia y de Oficinas Locales de Infancia con vinculación a los municipi-

bargo, en uno y otro caso los esfuerzos se han diluido en el diseño de programas, pero sin llegar a establecer un modelo de intervención consistente teórica y metodológicamente que sirva como base común para los distintos niveles de actuación.

En el caso particular del nivel local la situación es paradójica. Por lo general los municipios no desestiman propuestas o invitaciones hechas por el nivel central —cualquiera sea ésta— para avanzar en la consolidación programática de los gobiernos locales, y sin duda que es un punto a favor la recepción que existe hacia los programas dirigidos a la población infantil y adolescente, aunque sea porque estos programas disponen de recursos financieros, humanos y/o técnicos. Pero lamentablemente ello no se ha traducido necesariamente en el desarrollo de una propuesta de cambio local respecto de la infancia y el tratamiento de sus derechos. De hecho, hoy en día existe, por un lado, un sistema de protección integral de la infancia que conocemos como Chile Crece Contigo, que por ahora avanza hacia el primer grupo etario de infancia a nivel también comunal; y por otro, pero en paralelo, tenemos una Oficina de Protección de Derechos, que busca avanzar hacia la consolidación de un Sistema Local de Protección de Derechos (SLPD) para todos los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años. Esto demuestra que hay una clara intención de cambiar el marco de las políticas públicas en torno a la infancia, pero que por ahora las intenciones son sólo eso y nada sustantivo ha cambiado aún, porque se requiere de una institucionalidad política que efectivamente pueda clarificar y articular el conjunto de la oferta programática que se dirige hacia este sector específico de la población.

pios respectivos. Sobre los principios se establece el aprovechamiento de todos los recursos, una gestión orientada a resultados de desarrollo de los niños y niñas, la asignación y separación efectiva de funciones, el despliegue progresivo del sistema respetando la integralidad y universalidad del sistema de gestión (CAPRPI, 2006:95 y 100).

2. SOBRE EL ESTADO Y SITUACIÓN DE LAS OPD

Los objetivos iniciales de este estudio consideraban la evaluación del funcionamiento de las OPD y la propuesta de un modelo de gestión e intervención para el desarrollo de sistemas locales de protección de los derechos de la infancia y adolescencia.⁷ A poco andar, producto de la reflexión sobre los resultados que fue produciendo el proceso de investigación, se estimó que generar un modelo de gestión e intervención no era lo más adecuado, al menos por el momento. Aunque menos pretencioso, pareció más pertinente concentrar las conclusiones en la exposición de algunas de las reflexiones que surgieron a partir del análisis sobre el estado actual de las Oficinas de Protección de los Derechos de la Infancia y Adolescencia. Revisar lo que ha sido la experiencia de las OPD y los caminos que han tomado su ejecución, permite adelantar una mirada prospectiva sobre su desarrollo y cualificación, y a partir de ahí se pueden tomar algunos elementos para avanzar en la construcción de un modelo de gestión para los sistemas locales de protección de derechos.

a) *Sus características más relevantes*

Cuando se analizaron los antecedentes que produjo el instrumento de investigación se logró distinguir siete grupos de OPD.

7 Un modelo refiere a un conjunto de conceptos, principios y procedimientos destinados a dar respuesta a las demandas, intereses, necesidades o problemas que tienen las personas, niños, niñas o adolescentes que requieren una atención, apoyo o acompañamiento especial, para superar o trabajar determinados conflictos sociales, educacionales, políticos o culturales. En general, los modelos suelen tener dos características básicas. La primera es contener una dimensión conceptual que funde o fundamente el quehacer: el *modelo conceptual*. La segunda corresponde a una dimensión operativa, que debe dar cuenta de las estrategias y procedimientos que permitirán su funcionamiento adecuado: el *modelo operativo*.

Las agrupaciones se produjeron a partir de las variables consideradas en el análisis, que en conjunto pretendían cubrir las características internas de las OPD —cobertura, antigüedad, tamaño del equipo—, sus niveles de logro práctico —buenas prácticas, trabajo en red— y la evaluación de sus enfoques de trabajo. Con esa información se pudo establecer la relativa diversidad de situaciones que se pueden encontrar entre el conjunto de OPD. En este momento lo que se pretende es completar algunas reflexiones que se abrieron al revisar esta diversidad de situaciones.

Un elemento que es común a todas las OPD es su definición. Todas son las oficinas encargadas de realizar acciones destinadas a brindar una protección integral a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y todas son instancias que deben generar las condiciones para favorecer una cultura de reconocimiento y respeto de los derechos de la infancia (cf. Sename, 2007). El aspecto clave y compartido por todas las OPD es que son oficinas que operan a nivel local. La noción de oficina hace referencia tanto a un espacio físico —la oficina— como a una posición en la estructura de la institucionalidad local, que en este caso corresponde a la administración municipal. Eso implica que las OPD operan como una parte más de la institucionalidad municipal. Lo más común es que estén vinculadas a las direcciones de desarrollo social o comunitario, aunque también hay unas pocas OPD que dependen de los departamentos de salud y otras que están incorporadas al quehacer de los secretarios municipales. El punto es que en ninguna de estas modalidades queda suficientemente claro el carácter de la relación que establece la OPD con esa orgánica institucional. No se sabe si son las OPD las que se subordinan a la estructura de la cual dependen y/o forman parte, o si su presencia es la que marca la pauta del trabajo que se realiza en esa unidad administrativa.

A pesar de esto, la tendencia mayoritaria es que el presupuesto de las OPD no venga de la inversión municipal. Son muy pocas las que reciben un aporte sustantivo de parte del

gobierno local. En la mayoría de los casos funcionan con financiamiento de SENAME vía subvención y/o con ítem de presupuesto que se anotan dentro de los dineros asignados para cubrir algunos insumos o recursos materiales o humanos que se anexan al funcionamiento de la oficina. Quizás por lo mismo el programa OPD ha venido quedando más bien como un agregado o una instancia que permanece anexa al quehacer de la institucionalidad local y que desarrolla un trabajo bastante independiente e incluso con altos grados de autonomía. El punto es que este escenario no es el mejor, pues de lo que se trata es justamente de involucrar al conjunto de las dependencias municipales que trabajan con la niñez y la infancia —a lo menos las relacionadas con salud y educación— en la reflexión y el diseño de intervenciones que trabajen desde un enfoque de derecho.

Sobre los equipos de trabajo, el análisis de los antecedentes permitió extraer dos características más o menos generales. La primera es que en la mayoría de los casos están integrados por profesionales bastante jóvenes y/o con poca experiencia laboral, al punto que en algunos casos la OPD representa su primera experiencia laboral. La segunda es que no parece haber un patrón claro acerca de la relación entre el número de profesionales y la cantidad de población destinataria. En esta dimensión los datos son muy dispares. Hay OPD que con una misma cantidad de recursos humanos atienden una gran cantidad de población y otras que atienden unos pocos niños sin que pese demasiado el hecho que se trate de comunas grandes, medianas o pequeñas —aunque en estos últimos casos se asocia a la lógica de la restitución de derechos vulnerados—.

El tercer punto relevante es que, a pesar que las OPD cuentan con un equipo de profesionales relativamente variado, la conformación de los equipos refleja un trabajo compartimentado por criterios disciplinares. Cada profesional se dedica a un ámbito acotado y especializado de intervención, sin que las especificidades profesionales se integren en una lógica de trabajo

interdisciplinario. Por lo mismo, se echa de menos repensar el tipo de profesionales que requiere una OPD —dupla psicosocial (psicólogo, asistente social, educador social), abogado, administrativos—, de cara al tipo de desafíos que exige su trabajo, entre ellos, y principalmente, la construcción de un sistema local de protección de derechos.

Eso en el plano descriptivo de los equipos. En término cualitativos, aparece como un déficit o área de vacancia la no existencia de un discurso transversal sobre la perspectiva de derechos que orienta su quehacer y que tampoco han logrado desarrollar marcos conceptuales y metodológicos que sirvan de guía para las acciones que les exige la aplicación de un enfoque de derechos. Quizás en esto se expresen la relativa juventud de los equipos, el poco tiempo de trabajo —recuérdese solamente la importancia que tuvo la antigüedad de las OPD como factor de diferencia—, y/o la falta de trabajo interdisciplinario. El hecho es que esta ausencia ha derivado en que el trabajo de la mayor parte de las oficinas se ha centrado fuertemente en la atención de casos individuales vinculados a situaciones de vulneración de derechos —eso a pesar que las orientaciones técnicas del SENAME establecen que las OPD solamente deben proporcionar atención especial cuando se trata de un problema menor o no existe oferta en el sistema para resolver uno más grave—. La tendencia es que las OPD han dedicado más energía a constituirse y validarse como una instancia especializada en la protección y promoción de derechos, que a tratar de articular un sistema local de protección de derechos en coordinación con los órganos municipales y las organizaciones de la sociedad civil. Lo paradójico es que —al menos en principio— la gestión intersectorial y articulación territorial representa un objetivo de suma importancia para los equipos de trabajo. Hay una opinión bastante compartida acerca de la importancia que tiene la conformación de redes locales para el desarrollo de un sistema local de protección de derechos de la infancia y la adolescencia. No obstante, eso no ha evitado que se produzca este desajuste

entre estos dos componentes estratégicos. Es común que el trabajo en uno y otro haya seguido líneas independientes, principalmente por un problema metodológico que tiene que ver con la ausencia de un marco conceptual de trabajo en el desarrollo de sistemas locales de protección de derechos y de una adecuada operativización de ese marco. Los mismos profesionales reconocen la poca claridad que tienen sobre las funciones que implica cumplir con el componente de gestión intersectorial y articulación territorial. Eso los ha llevado a intentar una heterogeneidad de iniciativas, actividades y temáticas sin una línea definida. Tampoco se observa demasiada amplitud y claridad sobre el sentido que tiene o debiera tener la conformación de redes locales de infancia. La mayoría de las existentes están integradas principalmente por la institucionalidad pública local, con poca participación de actores de la sociedad civil, que debieran ser fundamentales, y en la mayoría de los casos han servido más para derivar o tratar determinadas situaciones puntuales que para generar un sistema local de protección de derechos.

Al parecer la pregunta que falta responder es qué significa trabajar en red con perspectiva de derechos. Responderla no es fácil, más si se tiene en cuenta la diversidad de experiencias que componen una red. Si ya a los mismos equipos de OPD se les ha hecho difícil contar con una concepción clara sobre este punto, resolverlo es doblemente complejo cuando se trabaja con una red de organismos con visiones diferentes. De hecho, es perfectamente posible encontrar alguno para el cual el trabajo en esta perspectiva no sea necesariamente una opción que realmente le preocupe o que incluso tenga una postura absolutamente contraria a estos principios. Por lo mismo, llama la atención que la incidencia política no haya sido un mecanismo muy utilizado por las OPD, sobre todo porque tratar de incidir en el nivel político local podría ser un mecanismo bastante más eficaz para resolver situaciones en un contexto en el que participen instituciones que justamente se mueven en este nivel.

La situación ha sido todavía más difícil para las experiencias asociativas. Estas OPD han tenido dificultades para cubrir adecuadamente las demandas que se realizan desde las diferentes comunas de su competencia, principalmente porque tienen que resolver una tendencia a la homogeneización del trabajo de las oficinas que les impide considerar las realidades particulares de cada comuna, porque tienen que lidiar con municipios que no siempre han sido capaces de coordinarse entre ellos y que han terminado afectando la visibilidad de la política local, y porque todo ese quehacer lo realizan con recursos económicos y humanos deficitarios.

Mirado a distancia, lo que se aprecia es que un programa, sólo *un programa, no puede por sí mismo y en sí mismo avanzar hacia un sistema local de protección de derechos* si su condición de oficina —su ubicación formal— no traspasa los límites administrativos que la constituyen. La dimensión política, en este caso, se vuelve un requisito sin el cual no se puede regular, normar, orientar e impactar localmente al conjunto de las instituciones —sobre todo estatales— en lo que se ha denominado la responsabilización de la garantía de los derechos de los niños y adolescentes de cada comuna en particular y del país en general.

b) Orientaciones para el trabajo en derechos

Las tareas básicas de las OPD son tratar de instalar un sistema y una política local para la promoción de los derechos de la infancia y la adolescencia. Estos objetivos están supuestos en el nombre mismo de las oficinas. En teoría hay dos enfoques diferentes en materia de derechos. Por un lado está el que dirige su *trabajo solamente a las necesidades de los niños*; y por el otro, el que *trabaja en una perspectiva de derechos* más amplia e integrada. El primer caso se traduce en políticas compensatorias y de asistencia que buscan cubrir los déficit económicos y sociales que pudieran afectar a un sector de la infancia. En el segundo se intenta cubrir los cuatro grupos de derechos que contempla la

CDN: sobrevivencia, protección, desarrollo y participación. *Este último debiera ser el marco de referencia para las OPD.* El dilema es resolver cuáles son las orientaciones generales que debiera tener una perspectiva de derechos que se ajuste a los principios del nuevo marco normativo.

La respuesta a esta pregunta no ha estado exenta de dificultad. La razón es que contenida en la diferencia entre estos cuatro grupos de derechos se encuentra una tensión complementaria, que esta vez se produce entre la opción por la *protección* y por la *promoción*. Por su naturaleza, énfasis y prioridades, estas dos perspectivas o modelos de trabajo generan posiciones, si no encontradas, al menos divergentes. En el primer caso, las acciones de política se concentran en reparar los efectos que produce la vulneración de derechos con acciones como el diagnóstico, derivación y judicialización de casos. En el caso de la promoción, las acciones apuntan a generar las condiciones sociales y culturales que justamente eviten o —si se quiere— prevengan la vulneración de los derechos, cualquiera sea.

En la práctica, la línea de trabajo en la protección de derechos es la que más han ejecutado las OPD. Los datos mostraron que los porcentajes dedicados a la protección son los más altos entre los cuatro grupos de derechos. Los derechos a la participación y al desarrollo han sido menos trabajados, a pesar que son justamente éstos los que más se acercan a la perspectiva promocional. Lo complejo es que en aquellos casos que dijeron priorizar la promoción de derechos, se ha entendido este eje ya sea como una estrategia para detectar casos para la protección, con un énfasis marcadamente instrumental, o como una etapa solamente de sensibilización y de difusión que no llegan a poner en el centro la creación de un sistema y una política locales. En este sentido se hace necesario superar estas situaciones, pues una perspectiva promocional nos acerca mucho más a pensar en la formación y consolidación de un sistema de protección de derechos en el espacio local, pero a su vez, por ser el concepto de promoción un concepto poco manejable, de defi-

nición restringida, nos aleja mucho más a los fines propuestos como horizonte.

Una segunda tensión, que se deriva de la anterior, es que si bien el trabajo en la restitución de derechos es importante, sobre todo en localidades donde la oferta especializada para tratar situaciones de vulneración grave y muy grave es escasa o inexistente, el peso que le han dado las OPD al trabajo en la restitución de los derechos vulnerados ha tendido a individualizar las intervenciones y a dejar en compás de espera acciones asociadas a la promoción de derechos de corte más colectivo. Por poner sólo un ejemplo: en general las OPD no han considerado mucho acciones que promuevan el conocimiento sobre la realidad de los pueblos indígenas, que busquen favorecer procesos de reconocimiento de sus derechos y que incentiven relaciones igualitarias entre niños y niñas indígenas y no indígenas. Sin ir más lejos, los datos mostraban que ésta era una de las dimensiones menos satisfactorias en el marco de las buenas prácticas. Pues bien, estas situaciones recuerdan la necesidad que las OPD construyan estrategias para abordar la protección de los derechos de grupos sociales específicos —mujeres, estudiantes, niños de calle, niños trabajadores—, que son fundamentales si lo que se pretende es construir una política de infancia y adolescencia con un enfoque de derechos que no se concentre exclusivamente en casos puntuales de vulneración.

Para que un sistema local para la promoción de los derechos de la infancia y la adolescencia sea viable, es necesario que cada agente y cada institución que intervenga directa o indirectamente en las vidas de los niños, niñas y adolescentes incorpore esta perspectiva como el principio articulador de su trabajo. Las nociones fundamentales de derecho y justicia debieran ser el principio de acción para todo organismo sectorial, incluyendo educación, justicia, salud, trabajo, y cualquiera otro que de alguna u otra manera se vincule a la población infantil y adolescente, incluyendo, por su puesto, a las familias. Cada uno de estos actores debiera ser capaz de operacionalizar y traducir en

planes y programas de trabajo que tengan como patrón común una marcada orientación hacia la inclusión social de los niños y adolescentes. No basta con atender los derechos vulnerados. Tampoco basta que éstos se colectivicen y se aborden como problemas sociales de los más pequeños y frágiles de la sociedad. Lo que se necesita es que las propias instituciones, sus funcionarios, profesionales y técnicos incorporen el enfoque de derechos, no como un mero relato o una declaración de intenciones que luego se diluye en la retórica del discurso, sino como el fundamento de toda intervención que se proponga contribuir a generar cambios en las pautas culturales de relación con la infancia, la mejora de la calidad de vida de los niños y adolescentes y la integración social en su sentido más amplio.

El problema es que manejar todos los contenidos que supone una perspectiva de derecho no es fácil y requiere de una experticia necesaria de desarrollar. No ha sido una buena señal que la mayoría de los equipos haya restringido su trabajo a resolver las necesidades de los niños y que en muchos casos no se haya logrado responder la pregunta acerca de qué es lo que hay que relevar en el trabajo de las OPD: *si es la infancia (el sujeto) o sin son los derechos de la infancia (sujeto y contenido)*. El efecto que tuvo la antigüedad de las OPD pudiera hacer tentadora la alternativa de depositar la solución en el devenir del tiempo y la autorreflexión de los equipos; sin embargo, una solución más efectiva y generalizada a estas falencias exigiría un trabajo de formación en materia de derechos que considere a los profesionales y técnicos que integran las OPD, pero que incluya también a los equipos de todas las instituciones y servicios públicos que trabajan con la población infantil y adolescente: la escuela, los organismos encargados de la salud, del trabajo, las direcciones de desarrollo social y comunitario, los colaboradores de SENAME, las universidades, la familia, todos tienen que conocer y adherir a los principios que supone el nuevo trato a la infancia y la adolescencia, y todos debieran sentirse cómplices en la construcción de las condiciones para que esos principios se

conviertan en el contexto donde transcurra la vida de los niños y niñas de cada localidad.

c) *El sujeto de intervención: contradicciones y orientaciones*

Cuando se analizó este punto se observó que hay algunas contradicciones entre la manera en que se define la opción respecto al tipo de población que atienden las OPD y el relato sobre los atributos que se le atribuyen. Si bien no hubo ningún caso que declarara explícitamente que ha venido atendiendo solamente a niños, niñas y adolescentes en condición de pobreza, y si bien más de la mitad de los casos dijo que incluye a toda esta población, independiente de su condición socioeconómica; los relatos estuvieron cargados de una serie de atributos que hicieron inevitable asociar la descripción a la de una población infantil y adolescente que pertenece a los sectores con bajos recursos económicos, sociales y también culturales. Ahí hay una contradicción que no deja del todo claro de qué sujetos se trata. *Al parecer todavía falta resolver si se focaliza o universaliza la intervención.*

La opción por una y otra tiene consecuencias que afectan al programa en su conjunto. *En caso que domine la primera opción, lo más probable es que prime un enfoque antipobreza que se preocupa solamente de la población infantil y adolescente con déficit sociales y que la prioridad para las OPD sea compensar la ausencia o la ineficiencia de otros servicios que atienden a esta población, que es el formato característico de las políticas asistencialistas y focalizadas.* Por el contrario, en el caso que la intervención se universalice y se extienda al conjunto de la población infantil y adolescente de un territorio o comuna, los objetivos de la intervención cambian, se amplían, probablemente las OPD no se dediquen solamente a resolver los efectos que produce la pobreza y la exclusión y dediquen su trabajo a la superación de los factores que reproducen esas condiciones. Al mismo tiempo, y producto de lo anterior, la opción por políticas universales requiere un trabajo, si se quiere, sistémico, macrosocial, que involucra a los diferentes nive-

les de organización social y local, y que por lo mismo, contiene en potencia una lógica de acción que se ajusta al objetivo de promover los derechos de la infancia y de instalar un sistema y una política a nivel local. *Si efectivamente existe el compromiso para que la infancia ejerza sus derechos y se asumen las responsabilidades particulares en este objetivo, se debe avanzar hacia alianzas técnicas y políticas que permitan acordar y adherir a un concepto ampliado sobre la infancia que considere su importancia para el conjunto de la sociedad, y eso requiere un esfuerzo que las OPD no pueden asumir en solitario.*

Las diferencias entre las opciones por el tipo de población también tocan el formato de evaluación del programa. En el caso que se trate de una opción focalizada, es probable que los resultados del programa se midan sobre la base de lo que la institución o programa persigue y no de los cambios objetivos y subjetivos que puedan experimentar los sujetos de intervención. La evaluación de este tipo de intervenciones habitualmente se concentran en sus detalles técnicos, administrativos y burocráticos: miden las cantidades de casos atendidos, de actividades realizadas, los recursos utilizados, el detalle de los gastos... Pero los cambios en las concepciones sobre la infancia, en la posición que ocupa en los contextos familiar, comunitario, local, la apertura de mayores grados de integración en la vida colectiva, por ejemplo, son dimensiones que quedan fuera de la evaluación y que se van perdiendo pese a que están contenidas en los propósitos más amplios del programa. Recuperarlas requiere asumir que los resultados del programa no están en un agregado de casos individuales, sino en la infancia en tanto sujeto, y eso implica que los indicadores de logro no pueden reducirse solamente a medir los niveles de superación de las condiciones de pobreza. No se trata de obviar los logros «objetivos» del programa. También son importantes. De hecho, los niveles de cobertura, el logro de metas, el desarrollo de trabajo en red, la calidad de las prácticas, son aspectos del trabajo de las OPD que forman parte central del instrumento que se utilizó y que, perfeccionado donde corresponda, pueden perfectamente ser-

vir de referente para posteriores procesos de estudio o incluso autoevaluación por parte de las OPD. Pero si se pretende ampliar el análisis de un programa de este tipo, que está cargado de elementos subjetivos e intersubjetivos, que pretende modificar construcciones culturales, formas de interacción social, sentidos de pertenencia e identidad, es necesario considerar la mirada de los sujetos, la forma en que los niños, niñas y adolescentes expresan sus necesidades de integración y participación. Esto no es nada nuevo, se ha dicho muchísimas veces, pero tal vez por la ausencia de marcos conceptuales adecuados a nuestras realidades, por la escasa investigación realizada a este nivel o por el poco desarrollo de metodologías en lo que se refiere al trabajo con este segmento de población, son dimensiones que han seguido quedando fuera de los modelos y que no pueden seguir al margen.

d) *El territorio: las tensiones de la política pública en el espacio local*

El SENAME establece como objetivos —entre otros— facilitar el desarrollo institucional de sistemas locales de protección de derechos de la infancia y adolescencia, en un territorio determinado, abarcando, al menos, el espacio comunal y promover la elaboración participativa de una política local de infancia con enfoque de derechos. Sin embargo, se ha constatado que menos del veinte por ciento de todas las Oficinas de Protección de Derechos del país han podido elaborar y desarrollar una Política Comunal de Infancia o política de infancia a nivel local.

La explicación de lo que ha sucedido se asocia con problemas de orden conceptual, metodológico y programático que en conjunto han enredado la adecuada comprensión de lo que significa e implica elaborar y ejecutar una Política Comunal de Infancia. Sería injusto atribuir esta falencia solamente a los equipos de las OPD y eximir a SENAME, los municipios y demás actores involucrados en las temáticas de infancia en los espacios locales. Pero incluso extendiendo las responsabilidades, no se

logra llegar a la raíz de un problema que va más allá de los agentes particulares. El problema es político y se relaciona con la ausencia de alianzas políticas y sociales, con los límites de sustentabilidad que tienen las experiencias de esta naturaleza —el programa dura tres años y no se sabe su continuidad en tanto no lo asuma el gobierno local—, y con los déficit en términos de las competencias instaladas en las instituciones para dar garantías de éxito a las intervenciones. En la medida que se puedan asegurar alianzas, redes sociales, permanencia en el tiempo y desarrollo de un organismo local especializado en derechos, población infantil y adolescente, las OPD podrían adquirir mayor consistencia, y por tanto, asegurar la posibilidad de formar y/o ser parte de una plataforma de política local en infancia y derechos.

Un aspecto fundamental en esta perspectiva es asumir que las OPD son iniciativas institucionales que intervienen a nivel local y que, por tanto, son ejecutadas principalmente por organismos municipales. Asumirlo implica considerar toda la complejidad que presenta el propio espacio municipal, pues es desde ahí que se busca abordar el tema de la exclusión, vulneración y marginación de los niños. ¿Cómo entender lo municipal en el actual contexto? Una imagen más o menos acertada la encontramos en la noción de *hibridez*. Se puede decir que el municipal es un espacio híbrido en varios sentidos: no es el Estado, pero mantiene vínculos con el nivel central; sus representantes son ciudadanos elegidos por la comunidad que administran recursos estatales y públicos, pero los vínculos con la ciudadanía no son necesariamente fuertes; las autoridades municipales son elegidas popularmente, pero su cara visible son funcionarios públicos; los municipios en principio representan las necesidades de la comunidad local, pero la obtención de recursos y la gestión de políticas está definida desde el nivel central; las autoridades municipales debieran representar el sentir de la comunidad local, sin embargo, la última palabra en cualquier decisión la tiene el alcalde o alcaldesa. Éstas y otras contradicciones no pueden sino tener repercusiones sobre el

análisis de la política local y los roles de los actores en materia de derechos de la infancia y adolescencia. Si se percibe al espacio municipal, a sus instituciones y organismos como una mera prolongación del Estado, puede ser esperable y hasta «normal» que los diferentes actores sociales y el conjunto de los ciudadanos a lo más se limiten a plantear demandas particulares y que no participen en el diseño de políticas y programas que bajan desde el gobierno central. Si, por el contrario, se visualiza al espacio municipal como un lugar donde se expresa la ciudadanía local, sus márgenes de participación se amplían considerablemente y se pueden llegar incluso a legitimar espacios para la co-construcción de políticas locales.

Esto último es justamente lo que no ha ocurrido. El dato concreto es que la participación de la sociedad civil en las experiencias de OPD analizadas ha sido bastante escasa. Las que han trabajado más o menos sistemáticamente con centros comunitarios, juntas de vecinos y otras organizaciones civiles análogas son pocas, y lo habitual ha sido que cuando se dio esa relación las actividades han apuntado más a la difusión de la perspectiva de derecho que a la apertura de los espacios de participación política que supone la discusión y toma de decisiones sobre la ampliación de los derechos.

Lo anterior hace suponer que el éxito de las OPD está requiriendo que el gobierno local defina y/o potencie su identidad respecto de su comunidad de ciudadanos y que, al mismo tiempo, busque mayor presencia de la ciudadanía organizada. Generar y hacer viable una política de infancia a escala comunal requiere, a lo menos, un nivel mínimo de claridad en los contenidos de una política de infancia y en los mecanismos para su construcción —lo conceptual, metodológico y programático—; cierto grado de legitimidad y autonomía del gobierno local para plantear políticas que interpreten las necesidades de su población; una institucionalidad normativa y jurídica adecuada; y por último, recursos suficientes para asegurar inversiones dirigidas a la población infantil, lo que se traduce en la inclusión de este

segmento de población entre las prioridades presupuestarias del gobierno local.

Otro aspecto que requiere aclaración es la extensión del concepto de territorio. Este punto es complementario a la discusión sobre el municipio y tampoco está completamente resuelto. ¿Qué es lo local?, ¿cuáles son sus límites? En resumidas cuentas, se pueden distinguir dos componentes que confluyen en la definición de lo territorial: el territorio como división política y administrativa, y el territorio como un espacio social con ciertos márgenes de autonomía, con dinámicas sociales particulares, con una organización económica, política, demográfica y espacial privativa de ese espacio y que en conjunto definen el carácter de ese particular mundo de vida.

La situación actual da cuenta de un referente territorial poco definido, que si bien puede presentar ciertos grados de autonomía en su dinámica social, su organización institucional aparece bastante descoordinada, muy sectorializada, con espacios frágiles de concertación pública y social, escasa capacidad de convocatoria, y que sigue dependiendo política, económica y programáticamente del nivel central.

Es justamente este tipo de panorama el que desalienta a las OPD en su afán por hacerse cargo de las políticas locales de infancia con perspectiva de derecho. Muchos de los equipos consideran que a un programa de esta naturaleza no le corresponde asumir este desafío. Estas son tareas que serían propias de las instancias con las competencias políticas para hacerlo y estarían fuera de las posibilidades de una OPD. Sin embargo, eso no exime de realizar intentos por potenciar la creación de sistemas locales para la promoción de los derechos, por generar políticas que nazcan de los contextos culturales y locales, por elaborar modelos de gestión descentralizados, desconcentrados y eficientes, por buscar mayores grados de coordinación, no en programas sectoriales, sino bajo una política social integrada e integral en la que se institucionalice lo ya avanzado. Ese es quizás el camino más idóneo para sacar provecho al trabajo de las

OPD, que en su intento por construir un sistema local de protección a los derechos de la infancia pueden, por qué no, llegar a ser una posibilidad cierta para que se amplíen los márgenes de lo público y se perfeccionen los mecanismos de incidencia de los ciudadanos en las decisiones que los vinculen con el desarrollo local y con sus propias vidas.

3. HACIA UN MODELO DE GESTIÓN DE UN SISTEMA LOCAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS

La presencia de iniciativas como las OPD sin duda que constituye un avance importante en el tratamiento de los derechos de la infancia y la adolescencia, pero aún se está lejos de hacer parte integral de nuestra visión de país el concepto que se deriva de la doctrina de la protección integral: *los derechos*.

Desde este punto de vista, el programa de OPD enfrenta un conjunto de desafíos y retos complejos, que seguramente serán mayores una vez que se concreten los cambios de orientaciones y políticas que debieran seguir a la resolución del nuevo contexto jurídico y normativo de las políticas de infancia. El desafío no recae sólo en este programa específico. Al contrario, involucra lo que en el futuro se definirá como el sistema local de protección de derechos, con la lógica de intersectorialidad entre los organismos estatales y de la sociedad civil que trabajan con la infancia y la adolescencia. Todos ellos deberán asumir el contenido y las implicancias de la CDN. Lo cierto es que los términos de la Convención son amplios y tienen escaso desarrollo metodológico e instrumental, que es muy fácil salirse del camino. Para evitarlo, es necesario construir y disponer de un estándar (entendido en sentido amplio como tipo, modelo, norma, patrón o referencia) para orientar un proceso de cambio de largo aliento como éste. *Estamos hablando de transformaciones culturales y estructurales que pretenden afectar e impactar significativamente, en su dimensión objetiva y subjetiva, del conjunto de ámbitos que marcan las condiciones de vida de la población infantil. Y eso no es*

menor, pues en el fondo se trata de proyecciones sobre el futuro deseado para el conjunto de la sociedad. Por lo mismo no son automáticos, se producen progresivamente.

Dentro de ese escenario —y también desafíos y metas a ser planteados—, por nuestra parte, enunciamos una serie de sugerencias atingentes a repensar un modelo de gestión que impulse la operacionalización de un sistema local de protección de derechos a partir de las experiencias de trabajo aquí analizadas.

En primer término se hace necesario abordar el concepto de gestión, el que entenderemos como «una función institucional global e integradora de todas las fuerzas que conforman una organización. En ese sentido la gestión hace énfasis en la dirección y en el ejercicio del liderazgo» (Mora, 1999).

Respecto al concepto de dirección, decir que éste hace énfasis a la responsabilidad y capacidad de una persona o estructura institucional, de ejecutar una política o planes de acuerdo a una estructura organizacional o institucional, mediante la guía de los esfuerzos de un colectivo social de personas o profesionales a través de la motivación, la comunicación y la supervisión como tareas centrales de quien dirige la ejecución de esas políticas y/o planes, para alcanzar las metas o resultados propuestos por la institucionalidad.

De otro lado, el liderazgo ha sido definido como la «actividad de influenciar a la gente, a las personas, a profesionales o técnicos, para que se empeñen voluntariamente en el logro de los objetivos del grupo, organización o institución a la que pertenecen o adhieren». De esta última definición, surgen los dos campos de actuación más importantes de esta actividad. De un lado, el proceso intelectual de concebir los objetivos de la organización; y del otro, el factor humano, esto es, influenciar a la gente para que voluntariamente trabaje en el logro de los objetivos. Se trata entonces, de concebir una visión de lo que debe ser la organización y generar las estrategias necesarias para llevar a cabo la visión. Y de tener o disponer de un equipo de trabajo o conjunto de personas e instituciones altamente motiva-

das y comprometida en convertir la visión de una institucionalidad en una realidad.

Desde este punto de vista el mejor concepto de modelo de gestión asociado a la creación de un sistema local de protección estaría dado por aquel que se define como: «modelo de gestión estratégico-participativo». Estratégico, en el sentido que el modelo debe ser capaz de concebir y definir los programas generales de acción que llevan consigo compromisos de énfasis y recursos para poner en práctica una misión básica, cual es la de generar un sistema local de protección de derechos. Estratégico, también en el sentido de establecer patrones de objetivos, los cuales se han concebido e iniciado de tal manera, con el propósito de darle a la organización o institución una dirección unificada (Koontz, 1991). Es decir, donde todas aquellas instituciones involucradas en la creación de un sistema local de protección de derechos tengan la misma forma de abordarlos a lo largo del país, salvaguardando sus especificidades y particularidades propias de cada experiencia.

Y participativo, en el sentido de incentivar la participación de todos y todas en la construcción de un sistema local de protección de derechos; de promover la conciencia pública sobre el papel que le corresponde cumplir a los ciudadanos y ciudadanas y a las organizaciones locales y de la sociedad civil en el desarrollo de una cultura de derechos para la infancia; en el sentido de hacer práctica la descentralización de la adopción de decisiones del gobierno local; de promover el diálogo y la colaboración entre los gobiernos locales, los organismos de la sociedad civil, las organizaciones sociales y las organizaciones de niños, niñas y adolescentes; de generar métodos y procedimientos operativos apropiados para la participación de los diversos actores; y de establecer sistemas de seguimiento y evaluación que aseguren y garanticen la participación de los ciudadanos y ciudadanas, en especial de los niños, niñas y adolescentes de una comuna o territorio.

Luego, las condiciones básicas para generar un modelo de gestión estratégico y participativo que dé por resultado la creación y sustentabilidad de un sistema local de protección de derechos serían, a lo menos las siguientes.

i) Voluntado política. Tanto de la autoridad política nacional, regional y local, como también de las organizaciones sociales o de la sociedad civil local y de los niños, niñas y adolescentes.

ii) Reconocimiento de la calidad de ciudadanos y ciudadanas, tanto al nivel de los niños, niñas y adolescentes, como de los adultos.

iii) Institucionalización. Implica la adopción de una actividad, sistema o práctica generada por una organización, institución o programa, para lo cual se requiere la definición de reglas o normas que garanticen el funcionamiento del sistema y la disposición de recursos económicos que permitan establecer sistemas de comunicación y de encuentros, reuniones, o sistemas de trabajo coordinados entre distintas personas y organizaciones.

iv) Climas culturales y políticos propicios al desarrollo de un modelo de gestión estratégico y participativo. Todas las autoridades involucradas, sean a niveles nacionales, regionales o comunales, tanto de lo público como de lo privado, deben prestar un respaldo firme y claro a esta práctica de trabajo, para garantizar su sustentabilidad y cumplir la metas propuestas en el espacio local.

v) Precisión de objetivos y capacidad para intervenir eficazmente en la consecución de objetivos de participación de las personas, las instituciones, los niños, niñas y adolescentes. La participación es un proceso y como tal atraviesa por varios niveles: información; consulta; toma de decisiones a través de la coordinación, construcción de consensos o concertación; implementación; control, evaluación y supervisión. Por tanto, habrá que tener en cuenta los momentos, niveles y personas que participarán en cada escala de decisión.

vi) Propiciar una gestión capaz de promover acciones colaborativas. Acciones colaborativas en y entre los diversos actores que forman parte del entramado institucional público y/o privado que participará en la generación de un sistema local de protección de derechos. Modelo de gestión que además, debe ser capaz de generar compromisos de participación y acción de los actores o grupos locales, brindando la oportunidad de participar en la elaboración de los instrumentos de planificación que decidirá el conjunto de personas e instituciones involucradas.

vii) La comunicación y la información. Es necesario tener o disponer de buenas estrategias de comunicación que permitan entregar la información oportuna del avance y desarrollo de un sistema local de protección de derechos tanto a las autoridades locales, a las instituciones involucradas, a la ciudadanía local y, en especial, a los niños, niñas y adolescentes.

viii) El modelo de gestión deberá además de disponer y definir estrategias y procesos políticos y participativos, deberá avanzar en el desarrollo de procesos técnicos anclados tanto en las OPD, como en los programas de protección y promoción de los derechos de la infancia a nivel local.

Cuadro 1

Modelo de gestión estratégico y participativo para la creación de un sistema local de protección de derechos

Procesos	Etapas	Etapas	Etapas	Etapas
	Etapas	Etapas	Etapas	Etapas
	Definición de la misión y visión de un SLPD	Líneas y objetivos estratégicos de un SLPD	Los campos de actuación de un SLPD	Institucionalización de un SLPD
Políticos	Representantes de la institucionalidad nacional, regional y comunal El Alcalde de cada gobierno local Compromisos y alianzas estratégicas Los niños, niñas y adolescentes Dirección y liderazgo del modelo de gestión			
Participativos	Los niños, niñas y adolescentes Las organizaciones sociales Toda la comunidad local Compromisos y alianzas estratégicas Comisiones de trabajo por grupos de derechos			
Técnicos	Equipos técnicos Instituciones públicas Instituciones privadas Instituciones académicas Los niños, niñas y adolescentes Compromisos y alianzas estratégicas Comisiones de trabajo por grupos de derechos			

En el aspecto relacionado con los procesos técnicos, sugerimos problematizar y resolver las siguientes tensiones.

i) *Entre programas sociales y programas de derechos.* La OPD y los programas de protección y promoción de los derechos de la población infantil y adolescente, independientemente de su carácter o singularidad y de su ubicación en el espacio de la política pública —nacional o local—, debieran definir en primer lugar qué es un programa de derechos. Para ello se requerirá tomar distancia de las definiciones y enfoques con los que se ha construido la mayoría de los programas sociales, independiente del sujeto.

ii) *Entre lo implícito y lo explícito.* La OPD y los programas de protección y promoción de los derechos de la población infantil y adolescente, debieran reflejar explícitamente los principios generales y específicos de intervención propuestos por la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

iii) *Entre programas homogéneos y programas con estándares mínimos de cumplimiento.* La OPD y los programas de protección y promoción de los derechos de la población infantil y adolescente, debieran definir su accionar de una manera más estandarizada que permita definir los mínimos —y también los máximos— de cumplimiento del programa en función de los cuatro grupos de derechos: sobrevivencia, protección, desarrollo y participación. Salvaguardando el cumplimiento de las tareas mínimas, sin las cuales no es posible trabajar en función de una perspectiva de derechos: la inclusión de diagnósticos de la población infantil y adolescente y la construcción de una política de infancia con perspectiva de derecho a escala intermedia o local. Una propuesta es optimizar el formulario de buenas prácticas de las OPD usado en este estudio.

iv) *Entre indicadores de resultados asociados a las instituciones y programas a resultados asociados a los sujetos de derechos.* La OPD y los programas de protección y promoción de derechos, debieran hacer un esfuerzo conceptual, técnico y metodológico por operacionalizar los cuatro grupos de derechos que contiene la CDN, en función de avanzar hacia resultados de calidad de la inclusión social de los niños, niñas y adolescentes.

v) *Entre componentes y campos de actuación de un programa.* La OPD y los programas de protección y promoción de derechos debieran hacer un esfuerzo por superar la construcción de programas definidos a partir de uno o más componentes creados sólo para desarrollar fines concretos, que operan sólo en un entorno funcional, que son independientes entre ellos, que tiene su propia estructura de funcionamiento y diseño de implementación —como es el caso actual de la OPD—. Y pasar a programas que se definen por campos de actuaciones, es decir,

áreas globales de trabajo que definen propiedades de los procesos a alcanzar, a veces abstractas, pero siempre medible. Una forma de definir esos campos de actuación puede ser a través de los cuatro grupos de derechos, el sujeto de acción, el escenario de actuación del programa.

vi) *Entre enfoques de necesidades y enfoque de derechos.* La OPD y los programas de protección y promoción de derechos, debieran manejar un nuevo enfoque de trabajo: el enfoque de derechos, para implementar la doctrina de la Protección Integral. Si no existe este enfoque, la doctrina, los postulados o principios de la CDN seguirá siendo una tarea pendiente.

vii) *Entre una planificación normativa y una planificación estratégica.* La OPD y los programas de protección y promoción de derechos, debieran adquirir el manejo de un enfoque de planificación y diseño del tipo *estratégico*. Una estrategia que posibilite que los actores participantes sean parte de las soluciones, que colaboren en la construcción de los diagnósticos y las acciones de superación de sus dificultades de inclusión social. Lo opuesto, es un enfoque de tipo normativo, donde el diseñador —en este caso el Estado— identifica de antemano el problema, el diagnóstico y las acciones de superación; sin la necesidad de la opinión de los actores, quienes son el objeto de la intervención (Matus, 1987:95). La planificación estratégica requiere de procesos del tipo creativo y el contenido de este tipo de programa también lo requiere, al ser una esfera de trabajo nunca antes implementada en el país. Ello hace que este tipo de planificación impulse la creación de acciones nuevas y resultados de mayor consistencia de acuerdo a las demandas de sus actores principales, quienes deben tener una participación activa en conjunto con otros actores: Estado, sociedad y familias.

viii) *Entre instrumentos de gestión e instrumentos de investigación.* La OPD y los programas de protección y promoción de derechos, debieran desarrollar procesos que comprendan acciones para la realización de investigaciones y estudios generales o específicos referidos a la situación de garantía y/o vulneración

de derechos de niños, niñas y adolescentes. Nuestro país tiene escaso conocimiento en este nivel y los programas deben desarrollarse y fundarse sobre la base de un conocimiento de la realidad donde se va a intervenir. La ausencia de investigación en los programas es una de las razones que provoca tendencias a la generación de programas normativos y repetitivos. Temas como la interacción social, económica y cultural relacionados con la garantía del cumplimiento de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes son de absoluta necesidad investigarlos. Para ello será necesario, favorecer el desarrollo de convenios con universidades e instituciones que ejerzan funciones de investigación y apoyo técnico; en función de las necesidades del fortalecimiento de un sistema de protección integral de la infancia, sobre todo en lo que respecta a su consolidación.

ix) *Una escala de intervención o varias escalas de intervención.* La OPD y los programas de protección y promoción de derechos, debiera contener varias escalas de intervención a propósito de la definición de sus campos de actuación. Lo que queda claro es que a cada componente de trabajo, una escala de intervención. En la esfera de la protección, la perspectiva individual; y en la esfera de la promoción, lo colectivo o comunitario, escalas que no se afectan mutuamente. Es necesario reordenar el trabajo de intervención, distinguiendo las siguientes escalas que deben afectarse mutuamente y que no tienen una relación lineal, sino que dependerán de los campos de actuación que defina cada programa en cada caso.

x) *Los ciclos de la comunicación: la divulgación, la difusión, la comunicación.* La OPD y los programas de protección y promoción de derechos, debieran tener un sistema de divulgación, difusión y comunicación; lo que se constituye como relevante en tres aspectos: el referido a la capacidad del programa de popularizar los contenidos de la CDN. El estudio ha observado que en muchos casos los equipos de trabajo y sus socios de redes no conocen a profundidad los postulados de este documento para trabajar programas de protección integral. Pero también sabemos que

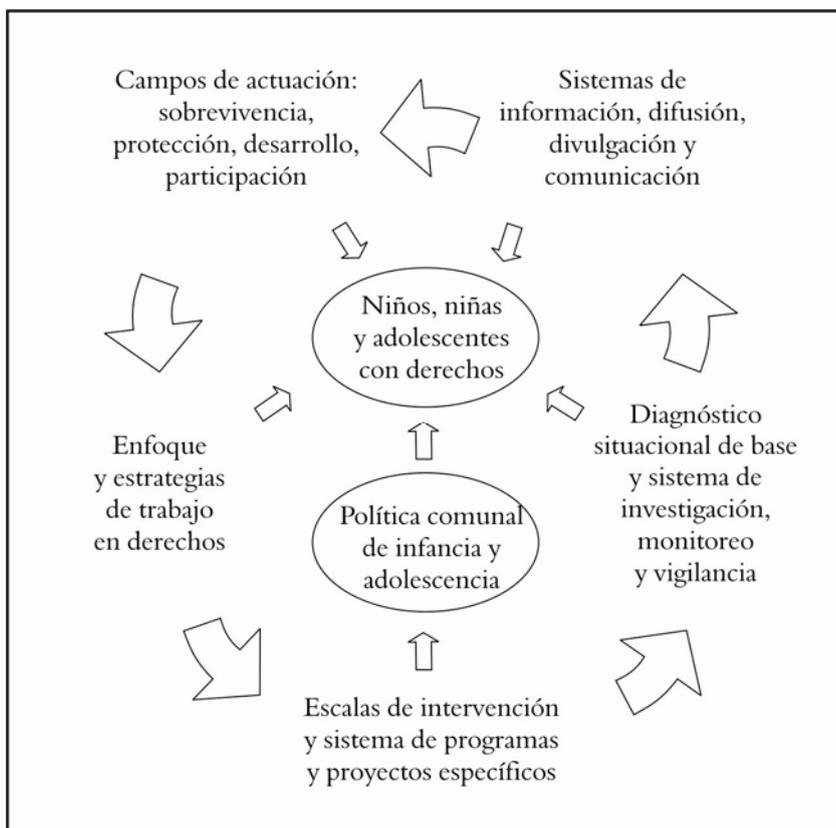
el conjunto de las instituciones que se relacionan con los niños tampoco lo conocen. Hay por tanto una necesidad de popularizar, hacer común el conocimiento de los derechos del niño. Por otro lado, la difusión es una tarea que tampoco es asumida con frecuencia en los programas de derechos de los niños. Se trata de propagar, de extender a muchas instituciones, servicios y a la ciudadanía lo que hoy se está haciendo en esta materia, en especial lo referido a las buenas prácticas desde el ámbito de trabajo de las OPD. Finalmente, comunicar: qué es lo que se comunica a la ciudadanía, la oferta dirigida a garantizar el goce efectivo de los derechos a la educación, salud, recreación, participación, información. Se trata de comunicar que este tipo de iniciativas persigue y estimula el desarrollo integral de la infancia y adolescencia y que todos pueden colaborar en esta tarea.

xi) *Programas con convenio de trabajo municipal o programas municipales.* La OPD y los programas de protección y promoción de derechos, debieran ser parte constitutiva del gobierno local y su agenda política. Atendiendo al ámbito territorial, este tipo de programa será o tendrá un carácter municipal cuando tenga un alcance geográfico, tenga un plan de desarrollo comunal que integre esta perspectiva de trabajo, integre a los niños, niñas y adolescentes como otros grupo de ciudadanos y cuando su financiamiento corresponda sustantivamente a los fondos municipales.

xii) *Programas de infancia y adolescencia o políticas de infancia y adolescencia.* La OPD y los programas de protección y promoción de derechos, debieran superar el estadio de ofertar programas de infancia y adolescencia —muchos programas, desconectados entre sí, con duplicación de esfuerzos y algunas veces hasta contrapuestos a los principios fundamentales de la CDN— a la elaboración de una política de infancia y adolescencia en el espacio local, que contenga las necesidades, intereses, preocupaciones y expectativas, no sólo de los niños, niñas y adolescentes, sino que también de la comunidad y sus actores presentes en el territorio.

Finalmente, lo que sugiere el diagrama, es un ciclo de trabajo que propende a incorporar los aspectos reseñados en perspectiva de avanzar en políticas y programas dirigidos a infancia y adolescencia.

Diagrama 3
Ciclo de trabajo



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUINAGA, JOSUNE y DOMINGO COMAS (1991): *Infancia y adolescencia: la mirada de los adultos*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- ALBUQUERQUE, FRANCISCO (2003): «Teoría y práctica del enfoque de desarrollo local». En: www.ieg.csic.es.
- ALFAGEME, ÉRIKA; RAQUEL CANTOS y MARTA MARTÍNEZ (2003): «De la participación al protagonismo infantil. Propuestas para la acción». Madrid: Plataforma de Organizaciones de Infancia.
- ARIÈS, PHILLIPE (1990): *El niño y la vida familiar en el antiguo régimen*. Madrid: Taurus.
- BATISTA, SEBASTIAO (2004): «Aproximación al concepto de derecho desde la perspectiva triádica: descripción de su estructura, su dinámica y su finalidad». En: www.euned.net.
- BELOFF, MARY (2004): «Protección integral de derechos del niño v/s derechos en situación irregular». En: *Los derechos del niño en el sistema interamericano*. Buenos Aires: Del Puerto.
- BELTRÁN, MIGUEL (1996): «Cinco vías de acceso a la realidad social». En GARCÍA, IBÁÑEZ y ALVIRA (compiladores): *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid. Alianza Editorial.
- BENDIT, RENÉ (2000): «Adolescencia y participación: una visión panorámica en los países de la Unión Europea». *Anuario de Psicología*, Volumen 31, N°2. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- BOISIER, SERGIO (1999): «Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando?». En: www.desarrollolocal.org.
- BOYDEN, J. y J. ENNEW (2001) *La infancia en el centro de atención: un manual para la investigación participativa con niños*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Save The Children Suecia.
- CASTELLS, MANUEL (1998): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Volumen I: La sociedad red*. México: Siglo XXI.

- CEA, MARÍA ÁNGELES (1998): *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Eudema.
- CEPAL (2000): «Adolescencia y juventud en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo de un nuevo siglo». *Serie Población y Desarrollo* N°9. Santiago: CEPAL.
- , UNICEF y SECIB (2001): *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en iberoamérica*. Santiago: CEPAL, UNICEF y SECIB.
- CIDPA (2005): *Buenas prácticas de inclusión social juvenil*. Asunción: GTZ.
- CISNEROS FARIÁS, GERMÁN (2000): *Teoría del derecho*. México: Editorial Trillas.
- CLERT, CARINE (1997): «El enfoque de la exclusión social: Elementos analíticos y aportes para la discusión sobre la pobreza y el desarrollo social en América Latina». Inédito.
- COLÁNGELO, MARÍA ADELAIDA (2003): «La mirada antropológica sobre la infancia. Reflexiones y perspectivas de abordaje». Buenos Aires: OEI.
- CONGRESO NACIONAL, SENADO, CHILE (2007): «Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, sobre protección de los derechos de la infancia y de la adolescencia». *Boletín* N°3.792. Valparaíso: Congreso Nacional, Senado.
- CONSEJO NACIONAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA PERSONA JOVEN (CPJ) (2004): *Política pública de la persona joven*. San José de Costa Rica: CPJ.
- CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DE LAS POLÍTICAS DE INFANCIA (CAPRPI) (2006): «Informe final: el futuro de los niños es siempre hoy». Santiago: CAPRPI.
- COREA, CRISTINA e IGNACIO LEWKOWICZ (1999): *¿Se acabó la infancia? Ensayo sobre la destitución de la infancia*. Buenos Aires: Lumen-Humanitas.

- CUSIANOVICH, ALEJANDRO (2007): «Cuando el enfoque de derechos transforma nuestros paradigmas en el trabajo con infancia». En: www.observatorioinfancia.org.
- ELIAS, NORBERT (1989): *El proceso de civilización*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ERIKSON, ERIK H. (1993): *Sociedad y adolescencia*. México: Siglo XXI (14ª edición).
- (1971): *Identidad, juventud y crisis*. Buenos Aires: Paidós.
- ESPINOZA, C. y C. SAAVEDRA (2006): «Trayectorias de la infancia: elementos para comprender y disentir». *Documento de Trabajo* 2005. Santiago: FNSP.
- FERNÁNDEZ, ÓSCAR (1998): *Política social y descentralización en Costa Rica*. San José: UNICEF y Universidad de Costa Rica.
- FERREL, O. C. y GEOFFREY HIRT (2004): *Introducción a los negocios en un mundo cambiante*. México: McGraw Hill.
- FLICK, U. (2004): *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.
- FORSELLEDO, GUSTAVO (2002): «La planificación de políticas de infancia en América Latina. Hacia un sistema de protección integral y una perspectiva de derechos».
- En: www.iin.oea.org.
- FOUCAULT, MICHEL (2003): *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI.
- FRANKLIN, ENRIQUE (2004): *Organización de empresas*. México: McGraw Hill.
- GAITÁN, LOURDES (2006): *Sociología de la infancia. Análisis e intervención social*. Madrid: Editorial Síntesis.
- GESTIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO ELECTRÓNICO (S/F): «Sistema de información de buenas prácticas en materia de gestión pública y gobierno electrónico».
- En: www.gestionpublica.gov.cl.
- GHIARDO, FELIPE (2004): «Generaciones y juventud: una relectura desde Mannheim y Ortega y Gasset». *Última Década* N°20. Viña del Mar: Ediciones CIDPA.

- ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) (2006): *Modelos de atención y prevención para niños, niñas y adolescentes en situación de calle*. ICBF: Bogotá.
- MAC-CLURE, OSCAR y ROBERTO URMENETA (1997): *Evaluación de las políticas frente a la pobreza y la exclusión social en Chile*. Equipo Técnico Multidisciplinario N°30. Santiago: OIT.
- MANNHEIM, KARL (1982): «O problema sociológico das gerações». En M. FORACHI: *Mannheim*. São Paulo: Ática.
- (1944): *Diagnóstico de nuestro tiempo*. México: FCE.
- MATUS, CARLOS (1987): *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Editorial Fundación Altadir.
- MIDEPLAN (2007a): «La situación de la pobreza en Chile». *Serie Análisis CASEN 2006* N°1. Santiago: Mideplan.
- (2007b): «Resultados CASEN educación 2006». Santiago: Mideplan.
- (2007c): «Resultados CASEN familia 2006». Santiago: Mideplan.
- (2000): «Política nacional y plan de acción a favor de la infancia y la adolescencia 2001-2010». Santiago: Mideplan.
- MUNDI, VICTORIA; TERESA GARCÍA y MARIAN FERNÁNDEZ (2004): «Presentación ficha de recogida de información sobre buenas prácticas en relación a las políticas municipales de infancia». En: www.redinfancia.org.
- MUÑIZ GONZALES, RAFAEL (2001): *Marketing en el siglo XXI*. Madrid: Centro de Estudios Financieros.
- NACIONES UNIDAS, COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2007): «44° período de sesiones. Examen de los informes presentados por los Estados Partes con arreglo al artículo 44 de la Convención. Observaciones finales. Chile». New York: Naciones Unidas.
- OIT CHILE (1998): «Chile, crecimiento, empleo y el desafío de justicia social». Santiago: OIT.
- OMCT y OPCIÓN (2007): «Derechos de los niños en Chile. Informe alternativo al comité de los derechos del niño de las Naciones Unidas sobre la aplicación de la Convención

- sobre los Derechos del Niño en Chile». Santiago: OMCT y Opción.
- ORTEGA Y GASSET, JOSÉ (1955): *El tema de nuestro tiempo*. Madrid: Espasa Calpe.
- PORRO, SOFÍA (2007): «Algunas reflexiones sobre la infancia en la sociedad». FLACSO Cuba: La Habana.
- RODRÍGUEZ, IVÁN (2004): «Repensando la mirada adulta: nuevos aportes a la sociología de la infancia». Huelva: Departamento de Sociología y Trabajo Social, Universidad de Huelva.
- (2000): «Condicionantes teóricos en el surgimiento de la sociología de la infancia: el caso de la sociología española». En: www.derechosinfancia.org.mx.
- RUA, MARÍA DAS GRACAS (1998): «As políticas públicas e a juventude dos anos 90». En CNPD: *Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*, Volumen 2. Brasilia: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento.
- SAVE THE CHILDREN (2002): «Programación de los derechos del niño. Cómo aplicar un enfoque de derechos del niño en la programación». Save The Children: Estocolmo.
- SENAME (2007): «Bases técnicas para concurso de proyectos. Líneas de acción Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia». Santiago: Sename.
- (2006): «Sistemas locales de protección de derechos de la infancia y adolescencia: una aproximación conceptual y de aplicación práctica». *Documento de Trabajo*. Santiago: Sename.
- (2004): *Un Chile apropiado para los niños*. Santiago: Sename.
- TONUCCI, FRANCESCO (2004): «¿Qué niños?». En: www.ciudadesamigas.org.
- UNICEF (2000): *Adolescencia en América Latina y El Caribe: orientaciones para la formulación de políticas*. Panamá: UNICEF.

ANEXO

CUESTIONARIO

MAPA DE RELACIONAMIENTO Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA

I. DEFINICIONES Y DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA OPD

1. Identificación del contacto en OPD

Nombre:			
Cargo:			
Dirección:			
Comuna:		Región:	
Teléfono:		Correo electrónico:	

2. Identificación de la OPD

Nombre del proyecto OPD:			
Nombre de la persona responsable de la OPD:			
Cargo:			
Dirección:			
Teléfono:			
Página web:		Correo electrónico:	
Comuna o comunas que atiende el proyecto:			
Región:			

3. Misión de la OPD. Las instituciones u organizaciones siempre disponen de definiciones formales, pero la práctica, el contexto y el tipo de población que se atiende, a veces modifica las definiciones originales. Por ello le pedimos que en este tema se acerque lo más posible a su propia elaboración. (Si dispone de una cartilla, por favor adjuntar)

--

4. Visión de la OPD. Las instituciones u organizaciones siempre disponen de definiciones formales, pero la práctica, el contexto y el tipo de población que se atiende, a veces modifica las definiciones originales. Por ello le pedimos que en este tema se acerque lo más posible a su propia elaboración. (Si dispone de cartilla, por favor adjuntar)

--

5. Objetivos generales y específicos de la OPD. Refiérase a su propia elaboración. (Si dispone de una cartilla, por favor adjuntar)

--

6. Tipo de organismo ejecutor del proyecto.
Marque con una X la alternativa que mejor lo represente.

1. Gobierno municipal
2. Organismo no gubernamental
3. Organismo comunitario
4. Otra, indique cuál:

7. Identifique otros organismos, instituciones u organizaciones públicas o privadas, con las cuales comparte el trabajo permanente de su OPD. Se excluyen a las instituciones u organizaciones con las cuales desarrolla sólo actividades eventuales. (Indique todas las que corresponda)

Nombre del organismo	Tipo de organismo	Rol que desempeña en la OPD (asesor, ejecutor, colaborador, financiero)
1.		
2.		
3.		
4.		

8. Su proyecto trabaja preferentemente: (indique sólo una alternativa, la principal)

1. Con perspectiva de derechos a nivel individual
2. Con perspectiva de derechos a nivel comunitario
3. Con perspectiva de derechos a nivel familiar
4. Con perspectiva de derechos a nivel comunal/municipal

9. Indique qué porcentaje representa la dedicación que su OPD le asigna a cada componente estratégico de su proyecto. Distribúyalo en porcentaje usando la escala de 0 a 100%.

Componentes Estratégicos	Porcentaje de 0 a 100
1. Gestión intersectorial y articulación territorial para la protección y promoción de derechos	
2. Protección de derechos vulnerados	
3. Otro componente, indique:	
Total	100.0%

10. Ámbito geográfico de la OPD:

1. Sólo urbana
2. Urbana y rural
3. Sólo rural

11. La cobertura de la OPD tiene alcance:

1. Sólo poblacional o de localidad
2. Sólo comunal
3. Sólo regional
4. Poblacional y comunal
5. Poblacional, comunal y regional
6. Otra, indique cuál:

12. Fecha de fundación de su OPD:

13. Perfil de la población que atiende la OPD. Describa narrativamente las características principales que tiene la población infantil y adolescente que atiende su OPD. Entre otros elementos puede considerar: edades, género, escolaridad, actividad social (estudian, trabajan, no estudian ni trabajan), nivel socioeconómico, familia, características culturales e identitarias, expectativas, intereses, preocupaciones, problemas.

14. Cobertura de la OPD según ciclo de vida. Tome como referencia el año 2006.

14.1 Primera Infancia de 0 a 5 años:

1. Número aproximado de niñas participantes:	
2. Número aproximado de niños participantes:	
3. Número total de participantes:	
4. Tipo preferente de atención que proporciona:	1. Psicológica 2. Legal 3. Social 4. Desarrollo Comunitario 5. Otro, indique:
5. Indique sector poblacional o localidad principal a la que pertenece esta población:	

14.2 Segunda Infancia de 6 a 10 años:

1. Número aproximado de niñas participantes:	
2. Número aproximado de niños participantes:	
3. Número total de participantes:	
4. Tipo preferente de atención que proporciona:	6. Psicológica 7. Legal 8. Social 9. Desarrollo Comunitario 10. Otro, indique:
5. Indique sector poblacional o localidad principal a la que pertenece esta población:	

14.3 Adolescencia de 11 a 18 años:

1. Número aproximado de niñas participantes:	
2. Número aproximado de niños participantes:	
3. Número total de participantes:	
4. Tipo preferente de atención que proporciona:	11. Psicológica 12. Legal 13. Social 14. Desarrollo Comunitario 15. Otro, indique:
5. Indique sector poblacional o localidad principal a la que pertenece esta población:	

14.4 Atención a otro tipo de población:

1. Tipo de población atendida: mujeres, grupos familiares, adultos, otros.	
2. Número total de atendidos:	
3 Tipo preferente de atención que proporciona:	16. Psicológica 17. Legal 18. Social 19. Desarrollo Comunitario 20. Otro, indique:
4 Indique sector poblacional o localidad principal a la que pertenece esta población:	

15. Asigne un porcentaje a cada uno de los grupos de derechos que le presentamos de acuerdo a la importancia que su OPD le asigna en el trabajo. Considere que el conjunto de ellos suma 100%. Guíese con los ejemplos de los artículos de la Convención de los Derechos del Niño.

Grupos de Derechos	%
1. Derechos asociados a la sobrevivencia. A la vida y la supervivencia (art. 6) Al más alto nivel de salud y nutrición (art. 24) A un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral, social. (art. 27)	
2. Derechos asociados al desarrollo. A no ser separado de sus padres (art. 9) A la educación básica y media gratuita y facilidades de acceso a la educación superior (art. 28) A una educación que desarrolle todas sus potencialidades (art. 29) Tener su propia vida cultural, religión o idioma, para niños que pertenezcan a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas (art. 30) A jugar, descansar y tener acceso a la cultura (art. 31)	
3. Derechos asociados a la protección. A no ser discriminado (art. 2) A que se hagan efectivos todos los derechos de los niños (art. 4) A un nombre, nacional, un registro y conocer a sus padres (art. 7) A protección contra el abuso físico, mental o sexual, descuido o trato negligente, maltrato o explotación (art. 19) Protección contra toda forma de explotación y abuso sexual (art. 34) A recibir tratamiento y garantías especiales si ha infringido la ley (art. 40)	

4. Derechos asociados a la participación. A expresar su opinión en los asuntos que lo afectan y que se le tenga en cuenta (art. 12) A la libertad de expresión y a buscar, recibir y difundir información (art. 13) A la libertad de pensamiento, conciencia y religión (art. 14) A la libertad de asociación y a celebrar reuniones (art. 15)	
Total	100%

16. Describa el grupo de derechos al que le asignó un mayor porcentaje en la **Pregunta N°15**, el procedimiento metodológico y los productos o resultados alcanzados por su OPD.

Grupo de derechos: Procedimiento metodológico con el que trabaja este grupo de derechos: Productos o resultados alcanzados:

17. La metodología principal de trabajo de su OPD es:

1. [] Individual, atención de casos
2. [] Grupal
3. [] Familiar
4. [] Comunitaria
5. [] Todas las anteriores

17. Identifique los tres (3) problemas principales sobre los cuales interviene su OPD, desde la perspectiva de derechos. Enumérelos en orden de prioridad y descríbalos:

PROBLEMAS	DESCRIPCIÓN
1°	
2°	
3°	

19. Acciones emprendidas. Describa y enumere tres acciones principales desarrolladas por su OPD, para cada uno de sus componentes estratégicos:

COMPONENTES ESTRATÉGICOS	ACCIONES
1. Gestión y articulación para la protección de los derechos de la infancia	1. 2. 3.
2. Protección de derechos vulnerados	1. 2. 3.
3. Otro componente estratégico de su OPD	1. 2. 3.

20. Sobre los recursos de su OPD.

- 20.1 En el siguiente cuadro, identifique las instituciones que apoyan su OPD con recursos económicos, materiales y humano, y asígnele un porcentaje de acuerdo a lo que representa en el total de los recursos que recibe.

TIPO DE INSTITUCIÓN	PORCENTAJE DEL APORTE TOTAL
Institución 1	
Institución 2	
Institución 3	
Total	100%

- 20.2 Otros recursos humanos, materiales o financieros que permiten el funcionamiento de su OPD referida a actividades de autogestión o cooperación de otras organizaciones. Indique todas las que correspondan:

INDIQUE EL NOMBRE DE LA FUENTE DE COOPERACIÓN
1.
2.
3.
4.

21. Indique el tipo de recursos profesionales o no profesionales participantes del equipo actual de su OPD. Incluya a voluntarios/as, prácticas profesionales, pasantías u otros si corresponde.

Recursos humanos (especifique el área disciplinaria, ejemplo: psicólogo/a)	Funciones principales	Tiempo de dedicación

II. PRESENCIA DE CRITERIOS DE BUENAS PRÁCTICAS DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS DE LA INFANCIA¹

22. Constituida su OPD, ¿los problemas que aborda en su trabajo son el resultado de un diagnóstico comunal?:

1. Sí
2. No (Pase a la pregunta 24)

23. Indique las características del diagnóstico que realizó la OPD, para desarrollar su trabajo actual. Marque con una X sobre la alternativa Sí o No, para cada una de las afirmaciones:

AFIRMACIONES		SÍ	NO
1.	El diagnóstico se realizó a nivel comunal y/o asociativo		
2.	El diagnóstico utilizó algún tipo de instrumento (encuesta, consulta, revisión de documentos)		
3.	El diagnóstico consideró la participación directa de los niños y niñas		
4.	El diagnóstico consideró la participación de otras instituciones públicas o privadas		
5.	Los resultados del diagnóstico fueron difundidos a diversos organismos sociales, políticos, públicos y privados		

1 Guíese por el glosario que está al final del instrumento.

24. Indique cómo participan los niños y niñas en su OPD. Conteste marcando con una X sobre la alternativa Sí o No, para cada una de las afirmaciones:

AFIRMACIONES		SÍ	NO
1.	Los niños y niñas son beneficiarios de la OPD		
2.	Los niños y niñas son consultados para el desarrollo de iniciativas individuales y/o colectivas		
3.	Los niños y niñas participan del diagnóstico inicial de la OPD		
4.	Los niños y niñas participan del diseño de la OPD		
5.	Los niños y niñas participan de la ejecución de la OPD		
6.	Los niños y niñas participan de la evaluación de la OPD		
7.	Los niños y niñas toman decisiones en el desarrollo de la experiencia OPD		

25. ¿Cuál de los siguientes aspectos caracteriza de mejor su proyecto OPD?: Marque con una X una sola alternativa.

1. Aborda un problema emergente o nuevo en la realidad comunal
2. Aborda un problema que antes no era abordado o que no era visibilizado
3. Aborda una dimensión nueva de un problema ya tratado en la comuna
4. Utiliza metodologías o técnicas originales o novedosas
5. Implementa soluciones originales para abordar el problema
6. Incorpora mecanismos novedosos de participación de los niños y niñas

26. Considera que la experiencia de su OPD puede ser aplicada en otros contextos y por otras organizaciones públicas o privadas:

1. Sí
2. No

27. Indique las condiciones que permiten que la experiencia de su OPD pueda ser replicada a otros contextos u organizaciones: Marque con una X sobre la alternativa Sí o No, para cada una de las afirmaciones:

AFIRMACIONES		Sí	No
1.	Existen documentos escritos como planificación y memorias de la experiencia		
2.	Existen diversos registros audiovisuales para informarse de la experiencia práctica de la OPD		
3.	Es ejecutable por cualquier tipo de profesional, técnico u otro, si está debidamente capacitado		
4.	Requiere escasa inversión en recursos económicos y humanos para implementarla		

28. Indique qué elementos dan sustentabilidad a la experiencia OPD: Marque con una X sobre la alternativa Sí o No, para cada una de las afirmaciones.

AFIRMACIONES		Sí	No
1.	Su OPD considera la búsqueda de nuevos recursos para mantenerla en el tiempo (humanos, financieros, etc.)		
2.	Su OPD tiene un diseño que permite la incorporación de nuevos problemas o necesidades emergentes de los niños y niñas		
3.	Su OPD en su diseño considera la formación de monitores o educadores que puedan replicarla		
4.	Su OPD considera la participación de otras instituciones u organizaciones comunales públicas o privadas		

29. Su OPD considera actividades conjuntas con otras organizaciones públicas o privadas:

1. [] Sí
2. [] No (Pase a la pregunta 31)

30. Indique con qué tipo de organización su OPD realiza actividades conjuntas, el tipo de acciones conjuntas que realizan y la densidad de la relación para cada organización. Incluya todas las que correspondan.

Nombre de la organización	Tipo de acciones conjunta	Densidad de las acciones conjunta ²
1.		1. Alta 2. Media 3. Baja
2.		1. Alta 2. Media 3. Baja
3.		1. Alta 2. Media 3. Baja

31. Su OPD incorpora la variable género en su trabajo:

1. Sí
2. No (Pase a la pregunta 33)

32. Indique las características que asume la incorporación de la variable género en el trabajo de su OPD.

Marque con una X la alternativa Sí o No, para cada una de las afirmaciones.

AFIRMACIONES		Sí	NO
1.	Existen registros de atención separados para niños y niñas		
2.	Las actividades que se desarrollan consideran las diferencias de necesidades entre niños y niñas		
3.	La OPD dispone de estrategias de trabajo diferenciadas para niños y niñas, de acuerdo al tipo de derecho vulnerado		

- 2 Alta: entre 8 y 12 actividades al año; Media: entre 7 y 4 actividades al año; Baja: 3 y menos actividades al año.

33. Indique cuáles son los impactos más relevantes alcanzados por su OPD: Marque con una X la alternativa que corresponda para cada una de las afirmaciones.

AFIRMACIONES		Alto impacto	Mediano impacto	Bajo impacto
1.	Los niños y niñas de su comuna logran conocer sus derechos			
2.	Los niños y niñas egresan del proyecto con sus derechos restituidos			
3.	Los niños y niñas tienen nuevas y/o mejores habilidades sociales de participación			
4.	Las familias logran mejorar la relación con sus hijos/as			
5.	Su OPD es reconocida como un sistema de protección de derechos a nivel comunal			
6.	Su OPD logra articularse con otras instituciones pública y privadas para trabajar los derechos de la infancia			

34. Indique si su OPD: Marque con una X la alternativa Sí o No, para cada una de las afirmaciones.

AFIRMACIONES		Sí	NO
1.	Frente al problema o temática abordada, su OPD considera las distintas necesidades e intereses que presentan los niños y niñas		
2.	Su OPD incorpora contenidos y/o metodologías que promuevan y legitimen la diversidad de opiniones		
3.	Su OPD dispone de instrumentos que registren la pluralidad y diversidad de su trabajo		
4.	Su OPD se relaciona con otras iniciativas de infancia de distinto contenido y orientación		

35. Indique las características que hacen integral el trabajo de su OPD. Marque con una X la alternativa Sí o No, para cada una de las afirmaciones.

AFIRMACIONES		Sí	NO
1.	Su OPD se vincula con otros actores generacionales (adultos, jóvenes, mujeres, ancianos)		
2.	Su OPD se vincula con distintas instituciones (escuelas, liceos, organizaciones comunitarias, familia, policía, juzgados, medios de comunicación)		
3.	Su OPD aborda dos o más ámbitos temáticos o situaciones de vulneración de derechos		

36. Indique si su OPD incorpora la variable étnica en su trabajo:

1. Sí
2. No (Pase a la pregunta 38)

37. Indique las características que asume la variable étnica en su OPD: Marque con una X la alternativa Sí o No, para cada una de las afirmaciones.

AFIRMACIONES		Sí	NO
1.	SU OPD se orienta a favorecer procesos de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas		
2.	Su OPD considera acciones de conocimiento de la realidad de los pueblos indígenas		
3.	Su OPD se orienta a favorecer relaciones igualitarias entre niños y niñas indígenas y no indígenas		

38. Indique cuál es la opción de su OPD respecto de la población infantil y adolescente que atiende. Marque sólo una alternativa.

1. Atiende sólo niños, niñas y adolescentes pobres
2. Atiende a niños, niñas y adolescente independiente de su condición de pobreza
3. Focaliza su atención en niños, niñas y adolescentes pobres, pero atiende a niños y niñas independiente de su condición de pobreza

39. Indique el principal obstáculo, problema o conflicto que ha tenido el desarrollo de su OPD desde el punto de vista de la superación de la vulneración de los derechos de la infancia en su comuna:

40. Describa brevemente los resultados más positivos obtenidos en el trabajo de su OPD, desde el punto de vista de la superación de la vulneración de los derechos de la infancia en su comuna:

41. Describa los impactos que su OPD ha obtenido.
Refiérase a los siguientes ámbitos a lo menos:

1. Política comunal
2. Participación de los niños y niñas
3. Participación de otras organizaciones públicas o privadas, locales y nacionales
4. Educación
5. Trabajo
6. Justicia
7. Cultura y Medios de comunicación
8. Familia

42. Existe una evaluación de resultados del trabajo de su OPD. Si su respuesta es Sí, indique qué tipo de evaluación realizó y resultados principales: (Si dispone de documento escrito, por favor adjuntar)

III. MAPEO DE RELACIONES SOCIALES: GESTIÓN INTERSECTORIAL Y ARTICULACIÓN

43. Indique cuál es la estructura del sistema de información interna de su OPD: (Marque todas las que correspondan)
1. Dispone de un centro de documentación sobre la temática infancia
 2. Dispone de productos informativos o de conocimiento (publicaciones, vídeos, material de difusión)
 3. Dispone de un área o línea de acción comunicacional
 4. Dispone de un área de investigación o línea de investigación
 5. No dispone de una estructura, pero dispone de información y conocimiento
 6. Otra, indique cuál:
44. Indique todas las instituciones u organizaciones con las cuales su OPD intercambia conocimiento o información, y a su vez, de cuál de ellas recibe información o conocimiento relevante.
Use una planilla por cada institución u organización. (Marque sólo una alternativa).

Nombre de la institución u organización	Comparte información o conocimiento	Recibe información o conocimiento
	1. Bases de datos 2. Metodológica 3. Temática 4. Medidas legales 5. Publicaciones 6. Administrativos 7. Financieros 8. Otro tipo. Indique cuál: 9. Ninguna	1. Bases de datos 2. Metodológica 3. Temática 4. Medidas legales 5. Publicaciones 6. Administrativos 7. Financieros 8. Otro tipo. Indique cuál: 9. Ninguna

Nombre de la institución u organización	Comparte información o conocimiento	Recibe información o conocimiento
	1. Bases de datos 2. Metodológica 3. Temática 4. Medidas legales 5. Publicaciones 6. Administrativos 7. Financieros 8. Otro tipo. Indique cuál: 9. Ninguna	1. Bases de datos 2. Metodológica 3. Temática 4. Medidas legales 5. Publicaciones 6. Administrativos 7. Financieros 8. Otro tipo. Indique cuál: 9. Ninguna
Nombre de la institución u organización	Comparte información o conocimiento	Recibe información o conocimiento
	1. Bases de datos 2. Metodológica 3. Temática 4. Medidas legales 5. Publicaciones 6. Administrativos 7. Financieros 8. Otro tipo. Indique cuál: 9. Ninguna	1. Bases de datos 2. Metodológica 3. Temática 4. Medidas legales 5. Publicaciones 6. Administrativos 7. Financieros 8. Otro tipo. Indique cuál: 9. Ninguna

45. Su OPD ha generado algún espacio de participación o cooperación propio, donde convoca a otras instituciones u organizaciones a compartir la temática principal de su OPD:

1. [] Sí (Nombre del espacio:³
2. [] No (Pase a la pregunta 47)

3 Mesa técnica, comisión, consejo, grupo de apoyo, programa, red, sistema u otro.

46. Indique el nombre de las instituciones u organizaciones que participan en su espacio, la temática que aborda, la frecuencia de las reuniones, el tipo de vínculo y califique la relación establecida con esas instituciones. Agregue todas las que sean necesarias.
Para contestar elimine las alternativas que no correspondan.

Nombre de las instituciones participantes	Temática que aborda	Frecuencia	Tipo de vínculo ⁴	Calificación de la relación
Ejemplo: ONG CIDPA	Derecho a la educación	1 vez al mes	1. Identitaria	2. Regular
			1. Identitaria 2. Normativa 3. Técnica	1. Buena 2. Regular 3. Mala
			1. Identitaria 2. Normativa 3. Técnica	1. Buena 2. Regular 3. Mala
			1. Identitaria 2. Normativa 3. Técnica	1. Buena 2. Regular 3. Mala

-
- 4 Identitaria: Tienen características semejantes y comparten temas de interés común, públicas o privadas.
Ejemplo: Oficinas de infancia comunal.
Normativa: Instituciones que se sustenta en normas y reglas.
Ejemplo: Serplac/Mideplan.
Técnica: basada en el conocimiento técnico que aportan.
Ejemplo: Universidades.

47. Su OPD pertenece a un espacio de participación o cooperación convocado por otras instituciones u organizaciones que permitan potenciar su intervención: Use una planilla por cada espacio donde participa. Marque sólo una alternativa para cada columna. Si su respuesta es NO: pase a la pregunta 49.

Nombre del espacio de participación o cooperación	Sector de la organización convocante	Acciones realizadas	Tipo de relación	Calificación de la relación
	1. Gobierno Nacional 2. Gobierno Regional 3. Gobierno Comunal 4. Sociedad Civil 5. Organismo internacional 6. Otra, indique	1. Información 2. Formación 3. Incidencia política 4. Intervención 5. Otra, indique cuál:	1. Colaboración 2. Socios 3. Dependencia 4. Otra, indique cuál:	1. Eventual 2. Permanente
Nombre del espacio de participación o cooperación	Sector de la organización convocante	Acciones realizadas	Tipo de relación	Calificación de la relación
	1. Gobierno Nacional 2. Gobierno Regional 3. Gobierno Comunal 4. Sociedad Civil 5. Organismo internacional 6. Otra, indique	1. Información 2. Formación 3. Incidencia política 4. Intervención 5. Otra, indique cuál:	1. Colaboración 2. Socios 3. Dependencia 4. Otra, indique cuál:	1. Eventual 2. Permanente
Nombre del espacio de participación o cooperación	Sector de la organización convocante	Acciones realizadas	Tipo de relación	Calificación de la relación
	1. Gobierno Nacional 2. Gobierno Regional 3. Gobierno Comunal 4. Sociedad Civil 5. Organismo internacional 6. Otra, indique	1. Información 2. Formación 3. Incidencia política 4. Intervención 5. Otra, indique cuál:	1. Colaboración 2. Socios 3. Dependencia 4. Otra, indique cuál:	1. Eventual 2. Permanente

48. Indique el beneficio principal de pertenecer a espacios de participación o cooperación: (Marque las 2 alternativas más importantes)

1. Disponer de mayor información y conocimiento
2. Mayor reconocimiento de su OPD
3. Influenciar en la construcción de políticas locales de infancia
4. Optimizar los recursos de la experiencia
5. No le ha reportado beneficio
6. Otro beneficio, indique cuál:

49. Su OPD dispone de mecanismos de detección temprana de vulneración de derechos en su comuna:

1. Sí
2. No (Pase a la pregunta 52)

50. Describa el mecanismo, procedimiento o sistema de detección temprana de vulneración de derechos que utiliza su OPD.

51. ¿Con qué tipo de instituciones, organizaciones o personas se articula su OPD para la detección temprana de vulneración de derechos?

52. La comuna o comunas que atiende su OPD, dispone/n de una política de infancia a nivel comunal:

1. Sí
2. No. Indique por qué:

53. Indique qué gestiones o actividades ha realizado para potenciar, construir y/o elaborar una política de infancia a nivel comunal.
(Marque todas las que correspondan)

1. [] Diagnóstico comunal
2. [] Diagnósticos comunitarios
3. [] Difusión de diagnósticos comunales y/o comunitarios
4. [] Mesas técnicas de discusión con instituciones pública comunales
5. [] Mesas técnicas de discusión con diversos actores públicos y no públicos
6. [] Diálogos con el Alcalde de su comuna
7. [] Diálogos con el Alcalde y Concejo Comunal
8. [] Elaboración de un documento propuesta propio
9. [] No ha realizado ninguna gestión
10. [] Otras acciones, indique cuáles:

54. En el caso que su OPD haya iniciado el proceso de potenciar, construir y/o elaborar una política de infancia a nivel comunal, indique con quién de los siguientes actores ha generado un proceso sistemático de discusión.
(Marque todas las que correspondan)

1. [] Los niños, niñas y adolescentes de su comuna
2. [] Las familias de los niños, niñas y adolescentes
3. [] Organizaciones comunitarias
4. [] Instituciones públicas comunales
5. [] Organizaciones de la sociedad civil (ONG)
6. [] Sólo el equipo técnico de la OPD
7. [] Con ninguno de los anteriores
8. [] Otros, indique cuáles:

55. Indique cuál ha sido el obstáculo principal que ha tenido su OPD para potenciar, construir y/o elaborar una política de infancia a nivel comunal: (Marque con una X la primera y segunda opción, frente al número de la alternativa correspondiente)

	1ª opción	2ª opción	
1.			Poco interés de las autoridades de la comuna
2.			Falta de dominio técnico para emprender la tarea
3.			Ausencia de diagnósticos comunales
4.			Falta de espacios de discusión interinstitucional en la comuna
5.			Falta de claridad en el contenido de la política de infancia
6.			Otra alternativa, indique cuál:

GLOSARIO DE CRITERIOS DE BUENAS PRÁCTICAS

- *Participación*: Experiencias que contemplen la participación activa de los niños en las diferentes etapas de trabajo de la experiencia.
- *Transferible*: Flexibilidad en la implementación de la experiencia, en función de las características de la realidad donde ésta ha sido desarrollada. Disposición de documentos (informes de seguimientos, registro de observaciones, memorias, informes de evaluación) que den cuenta de todo el proceso de diseño, implementación y evaluación de la experiencia. para que otras instituciones puedan conocer, en profundidad la experiencia, y a partir de ello pueda ser replicada a su realidad.
- *Inclusión de la variable género*: Experiencias cuyo propósito central sea contribuir a la superación de una o más situaciones de exclusión vivenciadas por los niños o niñas en el contexto de la vulneración de sus derechos. Experiencias que dentro de sus objetivos consideren explícitamente contribuir a la igualdad de género. Experiencias cuyos contenidos consideran las diferencias entre hombres y mujeres. Experiencias que en sus procesos evaluativos indaguen los impactos que habrían producido en la restitución de los derechos.
- *Pluralista*: Experiencias que consideran las diferentes necesidades que se presentan dentro de la misma población de infancia o grupo de niños destinatarios de las mismas. Experiencias que identifiquen y validen la diversidad de posiciones, intereses, perspectivas, que los niños podrían plantear sobre cualquiera de los aspectos que éste considera.
- *Asociacionismo*: Experiencias que consideren el fortalecimiento de la asociatividad infantil, es decir, las vinculaciones sociales entre pares, con otros tipos de niños, con otros actores, con otras organizaciones, como estrategia de superación de la situación de vulneración de sus derechos.
- *Adecuación al contexto social actual*: Experiencias cuya formulación y diseño han sido producto de un proceso de diagnóstico de las necesidades, demandas y problemáticas que afectan a los niños a los cuales van destinadas. Diagnósticos que involucran a niños que luego podrán ser destinatarios de la experiencia.

- *Innovadora*: Planteamiento de una problemática emergente/nueva, nunca o escasamente abordada en la realidad infantil de la comuna. Planteamiento original/novedoso. Planteamiento de procedimientos innovadores: aplicación de metodologías o técnicas nuevas, diseñadas específicamente para explorar sus resultados en la experiencia. Planteamiento de una solución original para abordar la situación que se desea enfrentar por medio de la experiencia.
- *Sustentable en el tiempo*: Experiencias capaces de modificar sus objetivos específicos y/o sus acciones debido a cambios en el contexto o realidad donde se enmarcan. Experiencias que a lo largo de sus distintas etapas han considerado como parte de su quehacer, la búsqueda de estrategias, fundamentalmente recursos financieros, infraestructura y humano que le permitan mantenerse vigentes y con buenos resultados en el tiempo.
- *Estratégica*: Experiencias que consideran la promoción de capacidades participativas o de relacionamiento de los niños con la institución pública local o comunal u otro tipo de institución. Experiencias que consideren el desarrollo y/o fortalecimiento de capacidades y habilidades personales y/o colectivas que le permitan a los niños enfrentar y cambia de manera más efectiva su propia situación.
- *Efectiva*: Experiencias que han alcanzado en proporción importante, los objetivos planteados en su diseño. Esto es, que en la mayoría de los casos, la experiencia produjo un alto nivel de impacto o modificación significativa en la calidad o condiciones de los jóvenes, en función del ámbito de actuación en el que ésta específicamente operó.
- *Integral*: Experiencias que consideren el abordaje de al menos dos factores relacionados con la situación de vulneración de sus derechos real o potencial que afecta a los niños a la cual va destinada.
- *Consideración de la etnia*: Experiencias cuyo propósito central sea contribuir a la superación de una o más situaciones de vulneración vivenciadas por los niños indígenas de la comunidad en la que ésta se enmarca. Experiencias que dentro de sus objetivos y contenidos consideren explícitamente contribuir a la igualdad entre niños indígenas y no-indígenas.

