

Los derechos de los niños,
una orientación y un límite.

**“DEFINICIONES CONCEPTUALES
PARA UN SISTEMA INTEGRAL DE
PROTECCIÓN A LA INFANCIA”**



Los derechos de los niños,
una orientación y un límite.

**DEFINICIONES CONCEPTUALES
PARA UN SISTEMA INTEGRAL DE
PROTECCIÓN A LA INFANCIA**



Serie Los derechos de los niños, una orientación y un límite, N° 4
“Definiciones conceptuales para un sistema integral de protección a la infancia”

©Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF

Autores: Jerko Juretić, jefe de proyecto (Centro de Sistemas Públicos, Universidad de Chile)
Francisca Dussaillant, Gabriela Saieg, María Pía Martín, Francisco Estrada, Javier Fuenzalida y Carlos Castro
(Centro de Sistemas Públicos, Universidad de Chile)

Coordinador y editor académico: Nicolás Espejo Yaksic (UNICEF)

Edición: Carolina Silva
Diseño y diagramación: Carlos Bravo

Registro de Propiedad Intelectual: 253.795

Edición de 500 ejemplares
Santiago de Chile
Junio de 2015

Impresión: Andros Impresores

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	05
INTRODUCCIÓN	07
I CONTEXTO ACTUAL EN CHILE	09
1. Antecedentes	11
2. Institucionalidad vigente	13
3. Desafíos	19
II DIAGNÓSTICO SOBRE EL SISTEMA DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA EN CHILE	21
1. Diagnóstico	21
2. Desafíos y requisitos para un sistema de protección a la infancia	25
III PRINCIPIOS DE DISEÑO Y COMPONENTES DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD	27
1. Enfoque sistémico	28
2. Enfoque de derechos	31
3. Prevención y acompañamiento durante el ciclo de vida	34
5. Estructuras institucionales	37
6. Reglas del sistema, procesos y prácticas	41
7. Recursos	46
8. Evaluación del desempeño	51
9. Relación con el entorno	54
10. Implementación progresiva	55
IV RECOMENDACIONES	59
BIBLIOGRAFÍA	63

PRESENTACIÓN

Desde la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en el año 1990 por parte del Estado de Chile, se han promulgado una serie de normas orientadas al cumplimiento progresivo de este tratado. Éstas han sido acompañadas de una mejora constante en la calidad de los servicios, programas y estructuras sectoriales destinadas a dar una mayor y mejor protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el país.

Sin embargo, permanece pendiente el desafío de dotar a la niñez de un formal y efectivo sistema de protección integral de sus derechos, que coordine un conjunto de organismos, cuyas responsabilidades básicas se encuentren claramente definidas y que diseñen, planifiquen, implementen, supervisen, fiscalicen y coordinen la política de infancia y adolescencia a nivel nacional, regional y comunal.

Este sistema estaría orientado a promover, prevenir, asistir, proteger y restablecer los derechos de los niños reconocidos en la CDN, la Constitución Política y demás legislación pertinente. Para ello, debe establecer los medios que garanticen el goce efectivo de tales derechos, según ciclo de vida, y asegurando cobertura y calidad a lo largo del proceso de desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, teniendo siempre en consideración su derecho a ser oídos y tomados en cuenta en los asuntos que los afectan.

Para colaborar en la adopción de medidas tendientes a mejorar la capacidad del Estado chileno para dar cumplimiento efectivo a los derechos de los niños, UNICEF ha elaborado el presente estudio, en conjunto con el *Centro de Sistemas Públicos* del Departamento de Ingeniería Industrial de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile. UNICEF espera que este trabajo contribuya para avanzar decididamente hacia la construcción de una institucionalidad de la infancia en Chile acorde a lo mandatado por la CDN.



Hai Kyung Jun
Representante de UNICEF en Chile

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se estructura en dos etapas. En primer término, se formula un diagnóstico general realizado en base al análisis de información primaria recogida a través de la aplicación de metodologías cualitativas; y luego, se realiza una revisión de información secundaria a través de un análisis comparado sobre experiencias internacionales en sistemas de protección a la infancia y de literatura académica sobre sistemas integrales y su diseño institucional. Sin perjuicio de una serie de acciones, programas y normas destinadas a dar protección a los derechos de los niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA), el diagnóstico identifica deficiencias específicas en materia de enfoque de las intervenciones, cobertura, recursos financieros y humanos, coordinación intersectorial (a nivel nacional y local) y sistemas de información, monitoreo y evaluación. A su vez, se observa una estructura institucional con ausencia de un ente rector con suficiente poder y capacidad para otorgar seguimiento y coherencia a la intervención de las políticas públicas. Finalmente, el diagnóstico elaborado da cuenta de débiles mecanismos de participación y representación de los NNA y de la sociedad civil en el diseño e implementación de las políticas de infancia.

En base al diagnóstico formulado, la segunda etapa de este estudio sugiere las bases conceptuales para el diseño de un sistema de protección integral de los derechos de los NNA en Chile. Este sistema de protección integral, basado en un diseño sistémico previo, debiera fundarse en reglas y mecanismos establecidos en una futura ley de garantías a los derechos de la infancia y que dispongan, en particular, que: (i) las conductas de las distintas organizaciones involucradas confluyan hacia los objetivos deseados; (ii) se definan las responsabilidades y los espacios de coordinación necesarios para procesar adecuadamente las situaciones imprevistas propias de cualquier implementación; y (iii) se evalúe el desempeño del sistema para ir monitoreando el grado de cumplimiento de los derechos de los NNA establecidos en los tratados internacionales. El enfoque sistémico apunta a que todos los componentes del sistema estén directa o indirectamente conectados unos a otros y los resultados que provee el sistema en su conjunto sean el producto de tales interacciones.

Basada en una idea de *foco en los niños*, la propuesta acá identificada distingue entre “principios de diseño” y “componentes de una nueva institucionalidad de infancia” que den marco a un futuro sistema de protección integral de los derechos de los NNA en Chile.

Teniendo en cuenta lo anterior, se identifican, en particular, los principios de: (i) *enfoque sistémico* (la respuesta del Estado en materia de protección de infancia debe asumirse como un sistema con diversos componentes, cuyas interacciones son determinantes en el éxito o fracaso de dicha respuesta); (ii) *enfoque de derechos* (el interés superior del niño, entendido como la maximización de sus derechos, debe ser una consideración primordial en toda decisión que afecta a los NNA); (iii) *enfoque de prevención y acompañamiento durante el ciclo de vida de los NNA* (la mayor ventaja del énfasis preventivo es evitar tempranamente casos que, por su gravedad, podrían alcanzar niveles dramáticos) y; (iv) *enfoque territorial* (las demandas de los niños, niñas y adolescentes deben ser construidas desde el contexto territorial donde provienen, lo que significa abrir canales de comunicación a nivel local y asegurar un flujo de información efectivo desde y hacia la ciudadanía).

A su vez, se precisan determinados componentes de la futura institucionalidad de infancia, en particular: (i) las estructuras institucionales, (ii) las reglas, procesos y prácticas para una coordinación efectiva, (iii) los recursos necesarios, (iv) los mecanismos de evaluación del desempeño, y (v) la relación del sistema con su entorno, en particular con la ciudadanía. En función de cada uno de estos ámbitos, se discuten y proponen ideas que son consideradas críticas para el diseño e implementación del sistema de protección integral de los derechos de la infancia.

Toda vez que los desafíos de diseño, reconocimiento legal e implementación de un sistema de protección integral a la infancia en Chile son considerables, se hace necesario un trabajo en red continuo, donde los procesos de implementación debieran ser graduales y progresivos. En este sentido, resulta indispensable tener conocimiento permanente de las fronteras del sistema, identificar y jerarquizar sus componentes fundamentales, usar adecuadamente las interacciones del sistema para escalar o morigerar un determinado fenómeno y estar atento a los distintos desafíos que puedan surgir en el proceso de su consolidación.

I CONTEXTO ACTUAL EN CHILE

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas, la población menor de 18 años en Chile en el año 2014 es de 4.458.306 personas (2.183.863 mujeres y 2.274.443 hombres); de ellas, el 70,9% corresponde a NNA hasta 12 años (INE, 2014).

La tasa de fecundidad en el país ha ido cayendo sostenidamente: en 1970 era de 3,95 hijos por mujer, en 1995 había descendido a 2,35 y en 2012 a 1,89, lo que deja a Chile levemente por encima del promedio de la OCDE de ese año (cifra que alcanza al 1,71) (OECD, 2014). Según la encuesta CASEN 2011, un 34% de los niños de hasta 12 años pertenece a familias monoparentales y el 92% de estas familias tiene una mujer como jefa de hogar. Esto varía significativamente según quintil de ingreso: mientras en el quintil más aventajado el 18% de los menores vive en familias monoparentales, en el quintil más vulnerable lo hace el 44%.

En términos educacionales, la cobertura en educación básica y media ha alcanzado niveles bastante altos y sin diferencias significativas entre niveles socioeconómicos¹. La cobertura de educación preescolar es menor, pero se ha incrementado significativamente en la última década y la tendencia al alza continúa. Sin embargo, en términos de calidad educativa aún falta camino por recorrer, como lo indica el bajo desempeño de los estudiantes chilenos en las pruebas internacionales PISA y TIMSS.

Por otra parte, los últimos veinte años han estado marcados por un relativo incremento en el bienestar material de los NNA chilenos. Si en 1990 un 50,7% de la población menor de 18 años estaba por debajo del umbral de la pobreza, en 2011 esta cifra había disminuido a menos de la mitad, situándose en un 22,8%. Sin embargo, el mismo año 2011 el 71% de los NNA vivía en hogares con un ingreso inferior al promedio nacional, y un 17% en condiciones de hacinamiento (Sepúlveda et al. 2014). Así, aun reconociendo que existen tendencias alentadoras, el país está todavía lejos de alcanzar sus metas en lo que se refiere al cuidado y protección de los derechos de los NNA.

1 Las cifras disponibles se mencionan más adelante.

La protección de los derechos de los NNA requiere de una institucionalidad pública acorde a los mandatos establecidos en la CDN, la que debe establecerse mediante una estructura legislativa afín con los principios que la inspiran y un sistema coordinado de provisión de servicios que den garantía de su cumplimiento. Como se verá más adelante, en Chile hoy no existe una institucionalidad coherente que cumpla con estos requerimientos. Parte del desafío de mejorar las condiciones de vida de los NNA pasa entonces por generar esta institucionalidad.

Con esta finalidad, se creó a principios del año 2014 el Consejo Nacional de la Infancia, que cuenta con representantes de distintos ministerios, de la sociedad civil, del Poder Judicial y del Poder Legislativo; lo que significa que es el Estado en su conjunto el que se compromete con las políticas de infancia y adolescencia.

La creación del Consejo Nacional de la Infancia tiene como tareas principales la creación de un Observatorio Nacional de la Infancia y Adolescencia; la elaboración de una Política Nacional de Protección a la Infancia y Adolescencia 2015-2025 y de un Proyecto de Ley de un Sistema Universal de Garantía de Derechos de Infancia y Adolescencia acorde a la CDN; y el desarrollo de un programa de defensoría para los niños y niñas.

El gobierno también se ha comprometido a realizar ajustes a la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, con el objetivo de mejorar la reinserción y rehabilitación de los adolescentes infractores, estableciéndose para ello una especialización definitiva de dicho sistema, mediante jueces, fiscales, defensores y policías dedicados exclusivamente a atenderlos

Adicionalmente, en el programa 2014-2018 del actual gobierno, se propone la elaboración de un nuevo texto constitucional para Chile que “recoja las normas y principios de derechos humanos reconocidos en Chile y en el ámbito internacional, en toda su extensión”, y en particular, se “deben reconocer los derechos de los niños y niñas, de acuerdo a lo establecido en la Convención sobre Derechos del Niño”². Consideración que también tiene el Consejo Nacional de la Infancia, siendo uno de sus ejes estratégicos el “*consagrar a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho y grupo prioritario de la nueva Constitución*”³.

Estas medidas se suman a la construcción, entre 2010 y 2014, de 5.700 espacios educativos para niños entre 0 y 4 años en todo el país, 4.500 salas cuna y 1.200 salas de jardín, que beneficiarán a 124 mil niños y niñas, que podrán tener acceso a educación de calidad desde la primera infancia.

2 Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018. Chile de todos (2013), pp. 30-31.

3 Sitio web del Consejo Nacional de la Infancia. www.consejoinfancia.gob.cl/que-hace-el-consejo/ejes-programaticos/. Consultado el 14 de diciembre de 2014.

1. Antecedentes

El 13 de agosto de 1990 Chile ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño. Desde su entrada en vigencia se han promulgado una serie de normas orientadas al cumplimiento progresivo de este tratado. A continuación se enumeran las principales reformas del período (UNICEF Chile, 2012b).

- a. Ley 19.532 (modificada por Ley 19.979) que crea la Jornada Escolar Completa.
- b. Ley 19.585 que iguala derechos entre hijos nacidos fuera y dentro del matrimonio.
- c. Ley 19.620 (modificada por Ley 20.203), sobre normas de adopción de menores.
- d. Ley 19.968 (modificada por Ley 20.286), que crea los tribunales de familia.
- e. Ley 20.066, sobre violencia intrafamiliar.
- f. Ley 20.084 (modificada por Ley 20.191), que establece un sistema de responsabilidad penal adolescente.
- g. Reforma constitucional que amplió la gratuidad del derecho a la educación a la enseñanza media.
- h. Ley 20.370 (Ley General de Educación), que refuerza los principios de gratuidad y calidad de la educación.
- i. Ley 20.379, que crea el Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo, el que busca acompañar, proteger y apoyar integralmente a todos los niños y niñas (desde su gestación y hasta los 4 años de edad) y sus familias.
- k. Ley 20.519, que modifica disposiciones de la Ley 18.314 (sobre conductas tipificadas como terroristas), excluyendo de su aplicación a conductas ejecutadas por menores de edad.
- l. Ley 20.545, que modifica las normas sobre protección a la maternidad e incorpora el Permiso Postnatal Parental, permitiendo una extensión íntegra del descanso por maternidad a 24 semanas.

Asimismo, se han realizado otras iniciativas de importancia con el objeto de generar institucionalidad para la niñez y la familia. En ese marco se da a conocer el año 2000 la Política Nacional y Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-2010. Este plan resultó del trabajo conjunto de 22 ministerios y servicios públicos por medio de un grupo de trabajo interministerial de infancia y adolescencia y un proceso de consulta nacional (Andrade et al, 2014). El plan tenía como misión ser un marco orientador, generar institucionalidad, promover el desarrollo de planes y programas y establecer mecanismos para la garantía de derechos de la infancia y adolescencia. Sin embargo, no existiría un monitoreo de la implementación de dicho plan que hoy ya no se encuentra vigente (Contreras & Rojas, 2013).

En abril de 2006, mediante el D.S. 72 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, se crea el Consejo Asesor para las Políticas de Infancia, cuyo informe final fue entregado en junio de ese año. A partir de las recomendaciones de dicha Comisión Asesora Presidencial fue que el gobierno crea el subsistema Chile Crece Contigo. Finalmente, como se mencionó en la sección anterior, en marzo de 2014 se crea, mediante el D.S. 21 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, un comité interministerial denominado Consejo Nacional de la Infancia, cuya misión es asesorar a la Presidencia de la República “en todo cuanto diga relación con la identificación y formulación de políticas, planes, programas, medidas y demás actividades relativas a garantizar, promover y proteger el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a nivel nacional, regional y local, y servir de instancia de coordinación entre los organismos con competencias asociadas a dichas materias”. Dicho Consejo está actualmente en funcionamiento.

Todas las iniciativas y leyes enumeradas anteriormente, junto con la mejora constante en la calidad de los servicios sociales, han llevado a que la situación actual de la infancia y adolescencia en Chile haya mejorado en relación al momento de la ratificación de la CDN. Por ejemplo, la mortalidad de niños menores de cinco años, que en 1990 era de 19 por cada 1.000 nacidos vivos, el año 2013 había disminuido a 8 (Banco Mundial, 2014), acercándose a las cifras de los países desarrollados. Asimismo, el año 2012 la mortalidad materna alcanzó a 25 por cada 100.000 nacidos vivos, lo que ubica al país muy por debajo del promedio para países de ingresos en el rango medio-alto (57 por cada 100.000 nacidos vivos), que es donde clasificaba Chile de acuerdo al Banco Mundial ese año⁴. De la misma manera, estadísticas del Chile Crece Contigo indican que varios servicios de apoyo a los NNA y sus familias han dado frutos. Por ejemplo, entre 2007 y 2011 el número de Visitas Domiciliarias Integrales a gestantes en situación de vulnerabilidad se sextuplicó, el número de nacidos vivos con contacto a piel o apego precoz fue en 2011 el doble que en 2009, la atención de niños con déficit en su desarrollo integral aumentó en un 350% entre 2008 y 2011⁵. Sin embargo, el desafío de la cobertura y la calidad están vigentes aún en los programas exitosos. Asimismo, y como veremos más adelante, existen problemáticas en las que Chile no ha tenido los avances esperados y que se dibujan hoy como grandes desafíos de política.

4 En 2013 el Banco Mundial cambió la clasificación de Chile desde el nivel de ingreso medio-alto hasta el alto. En ese grupo, la mortalidad materna es de 16 por cada 100.000 nacidos vivos.

5 Consultado en: http://www.dipres.gob.cl/594/articles-119335_doc_pdf.pdf (14 de Octubre, 2014). *Evaluación de Impacto del Sistema de Protección Integral a la Infancia (Chile Crece Contigo)*, Consultado en DIPRES.

2. Institucionalidad vigente

A continuación se describen las instituciones estatales chilenas cuyo foco está puesto en la provisión de servicios para NNA. El recuento de programas e instituciones no es exhaustivo, pero intenta recoger los elementos principales de la institucionalidad vigente.

2.1 Ministerio de Desarrollo Social

Prácticamente todas las políticas sociales coordinadas por el Ministerio de Desarrollo Social incluyen a los NNA, aun cuando no los tienen como foco exclusivo. Se pueden mencionar entre ellas las políticas de Ingreso Ético, Programa Puente y Programa Calle, y el Chile Solidario en su conjunto. Vale la pena profundizar en dos componentes de este Ministerio que están dirigidos principalmente al grupo NNA: el Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo, que se enfoca en la población infantil, y el Instituto Nacional de la Juventud, que lo hace en jóvenes y adolescentes.

a. Chile Crece Contigo

El Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo surge el año 2009 con la Ley 20.379, que establece la creación de un *sistema intersectorial de protección social a la infancia*, del cual forma parte esta política. Tiene como objetivo el acompañamiento, protección y apoyo integral de todos los niños y niñas y sus familias desde su gestación hasta los cuatro años de edad. Es decir, desde el primer control de gestación en el sistema público de salud hasta el ingreso del niño o niña al sistema escolar. Para alcanzar estos objetivos, se produce una articulación intersectorial de iniciativas, prestaciones y programas dirigidos a la primera infancia, algunos de carácter universal y otros focalizados en grupos de vulnerabilidad mayor.

En este sentido, la integralidad de este enfoque implica el despliegue de apoyo en diversas áreas de desarrollo de los niños y niñas: salud, educación preescolar, condiciones familiares, condiciones del barrio y la comunidad, entre otros. El Ministerio de Desarrollo Social es el encargado de la administración, coordinación, supervisión y evaluación de la implementación de este sistema.

Las prestaciones que contempla esta política son las siguientes:

- **Programa educativo masivo:** dirigido a toda la población nacional. Se propone la generación de un ambiente social con entornos familiares y comunitarios favorables a través de la sensibilización, promoción, información y educación sobre cuidado y estimulación oportuna de niños y niñas⁶.
- **Programa de apoyo al desarrollo biopsicosocial:** programa de acceso al subsistema Chile Crece Contigo, desarrollado por la red asistencial de salud pública y dirigido a todos los niños y niñas que se atienden en el sistema público de salud. Se ejecuta desde el Ministerio de Salud⁷.
- **Programa de apoyo al recién nacido:** encaminado a prestar apoyo mediante elementos prácticos y educativos a las familias que hayan sido atendidas en su parto en un establecimiento perteneciente a la red asistencial de los Servicios de Salud del país. Se entrega un set denominado “Implementos básicos para recién nacidos” y material educativo. Contempla además la “atención integral al niño o niña hospitalizada en neonatología o pediatría”, que enfatiza en los cuidados para el desarrollo, y el “fortalecimiento del control de salud del niño o niña”, con énfasis en el logro de un desarrollo integral.
- **Prestaciones diferenciadas de acuerdo a las características particulares de cada niño o niña.** Dirigidas a población de primera infancia y sus familias que se atienden en el sistema público de salud y que presentan situaciones de vulnerabilidad⁸.

b. Instituto Nacional de la Juventud (INJUV)

El Instituto Nacional de la Juventud nació el 16 de febrero de 1991 y orienta su trabajo a los y las jóvenes de entre 15 y 29 años. Fue concebido como una institución funcionalmente descentralizada, dotada de personalidad jurídica y con patrimonio propio.

6 Los servicios que contempla son: (1) programa semanal radial “Creciendo juntos”; (2) “Crece Contigo TV” en salas de esperas de centros de salud; (3) “Fono infancia” atendido por especialistas; (4) sitio web que ofrece servicios de información, consulta a especialistas y material educativo; (5) redes sociales, como Facebook y Twitter, que permiten interacción directa y difusión de contenidos; (6) distribución de cartillas educativas; (7) colección de música de apoyo al desarrollo infantil temprano; y (8) colección de cuentos infantiles de apoyo al lenguaje y lectura.

7 Más detalles en página 18, en la referencia a la labor del Ministerio de Salud en protección a la infancia y adolescencia en Chile.

8 Las prestaciones garantizadas son: (1) ayudas técnicas para niños y niñas con alguna discapacidad que pertenezcan al 60% más vulnerable; (2) acceso gratuito a sala cuna o modalidades equivalentes para población perteneciente al 60% más vulnerable; (3) acceso gratuito a jardín infantil de jornada extendida o modalidades equivalentes para población perteneciente al 60% más vulnerable; (4) acceso a jardín infantil de jornada parcial o modalidades equivalentes para niños y niñas cuyos cuidadores no trabajen fuera del hogar; (5) acceso garantizado a Chile Solidario a familias que cumplan con los requisitos de acceso. Además, existen prestaciones de acceso preferente para la población perteneciente al 40% más vulnerable a nivel nacional: (1) Subsídío Familiar, garantizado del quinto mes de gestación hasta los 18 años de edad; (2) acceso preferente a oferta de servicios públicos de acuerdo a necesidades de apoyo al desarrollo del hijo (nivelación de estudios, inserción laboral, mejoramiento de viviendas, atención de salud mental, dinámica familiar, asistencia judicial, prevención y atención de VIF y maltrato infantil).

Se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Desarrollo Social.

El mandato del INJUV es colaborar con el Poder Ejecutivo en el diseño, planificación y coordinación de las políticas relativas a los asuntos juveniles que se originan en el Estado. Asimismo, tiene la función de generar programas que fomenten la inclusión y participación social, el respeto de los derechos de los jóvenes y su capacidad de concebir propuestas, su poder de decisión y responsabilidad.

2.2 Ministerio de Justicia

El Ministerio de Justicia también se hace cargo de servicios que apoyan a la población de NNA. Entre ellos se cuenta el Servicio Nacional de Menores y la Corporación de Asistencia Judicial.

a. Servicio Nacional de Menores (SENAME)

El Servicio Nacional de Menores, dependiente del Ministerio de Justicia y colaborador del Poder Judicial, es un organismo centralizado creado en 1979 a través de Decreto Ley N° 2.465. Tiene como misión contribuir a la restitución de derechos de NNA vulnerados o en riesgo de serlo, y a la adecuada responsabilización y reinserción social de los adolescentes infractores de ley. Se encarga de parte importante de la oferta de protección de derechos de NNA, además de regular y controlar la adopción en Chile.

Los servicios y asistencias que presta esta institución, salvo las Oficinas de Protección de Derechos (OPD), se focalizan en NNA enviados directamente por los Tribunales de Familia, es decir, niños vinculados a procesos judiciales.

Para lograr sus objetivos, se encarga de la administración directa de centros de atención (Centros de Protección de Derechos y de Justicia Juvenil) y de la adjudicación y fiscalización de proyectos y programas postulados por una red de colaboradores acreditados por SENAME, generando y gestionando, de esta forma, una red de prestaciones de carácter mixto. Respecto al financiamiento, los centros directos reciben un 37% del presupuesto institucional, contando con un presupuesto asignado a través de la Ley de Presupuestos, mientras que la red privada de colaboradores se adjudica el 63% restante a través del Sistema de Subvenciones que fija un “monto de subvención” para cada niño o niña que se atienda diariamente en la red asistencial de SENAME. En el año 2013 se encontraban funcionando 61 centros y proyectos administrados directamente por SENAME (4,4% de la oferta programática) y 1.335 proyectos y/o programas administrados por organismos colaboradores acreditados por este Servicio, lo que equivale al 95,6% de la oferta (SENAME, 2013).

La oferta programática de SENAME se organiza a través de las siguientes áreas de trabajo:

- **Área de adopción:** la adopción es la medida de protección que se aplica en subsidio de la familia de origen, cuando se han agotado todas las posibilidades para que un NNA pueda reintegrarse o permanecer bajo el cuidado personal de sus padres o familia biológica. El SENAME cuenta con prestaciones que tienen como meta ayudar a que un NNA que haya sido legalmente declarado “susceptible de ser adoptado” encuentre una familia estable para que crezca y se desarrolle de modo adecuado en un entorno de protección y afecto. Se espera reparar, en la medida de lo posible, el impacto asociado a la experiencia de abandono⁹.
- **Área de protección de derechos:** corresponde a aquellas prestaciones destinadas a NNA y sus familias que se encuentran en situaciones de riesgo y vulnerabilidad social. Se compone de una serie de líneas de acción que desarrollan programas, entre ellas, Centros Residenciales, Diagnóstico y Programas¹⁰.
- **Área de justicia juvenil:** su objetivo es hacer efectivo el cumplimiento de sanciones y medidas dictaminadas por los tribunales de justicia con miras a la reinserción social de los y las adolescentes infractores de ley de entre 14 y 18 años¹¹.

Durante el año 2013 SENAME realizó 210.007 atenciones; un 84,1% de ellas correspondieron al Área de protección de derechos, un 15,2% fueron atenciones de Justicia Juvenil y un 0,7% del Área de adopción (SENAME, 2013). En relación al año 2012, estas cifras implican un aumento de un 5,8% de las atenciones brindadas por el Servicio.

b. Corporación de Asistencia Judicial (CAJ)

La Corporación de Asistencia Judicial es un servicio público cuya misión es proporci-

9 Compuesta por: (a) Programa de adopción, que contiene el Subprograma de apoyo y orientación a la familia de origen, Subprograma de atención y cuidado del niño y el Subprograma de evaluación técnica de los solicitantes y preparación para la adopción; (b) Programas de reparación del abandono para la integración de niños/as institucionalizados/as en familia alternativa a la de origen; (c) Programa familiar de acogida simple; (d) Residencia de protección para el niño/a que está por nacer con progenitora en conflicto con maternidad; y (e) Residencia de protección para lactantes.

10 La línea de acción Centros Residenciales provee las siguientes prestaciones: (a) Residencias de protección para mayores; (b) Residencias especializadas para mayores; (c) Residencias para lactantes y pre-escolares; (d) Residencias para niños/as con discapacidad. La línea de acción Diagnóstica provee prestaciones a través de Proyectos DAM (evaluación de situaciones enfrentadas por NNA que han requerido intervención de Tribunales). Los Programas son: (a) Programas de familias de acogida; (b) Programas ambulatorios de discapacidad; (c) Programas de prevención; (d) Programas especializados; (e) Programa de intervención integral especializada; (f) Programa especializado en explotación sexual infantil y adolescente; y (g) Programas especializados en temáticas de NNA en situación de calle.

11 Compuesta por: (a) Programas de salidas alternativas; (b) Programas de medidas cautelares ambulatorias; (c) Programas de servicios en beneficio de la comunidad y de reparación del daño causado; (d) Programas de libertad asistida; (e) Centros de Internación Provisoria; (f) Centros de internación en régimen cerrado; (g) Centros semi-cerrados; (h) Programas de reinserción educativa para adolescentes privados de libertad; (i) Oferta programática intersectorial (educación –escuelas inclusivas–, tratamiento de adicciones –SENA, FONASA, MINSAL–, capacitación laboral).

nar orientación y asesoría jurídica a todas las personas que así lo requieran, y patrocinar judicialmente, de manera profesional y gratuita, a quienes no cuenten con los recursos para hacerlo. Una de las materias principales que atiende la CAJ dice relación con asuntos de familia, tales como la tramitación de divorcios, pensión de alimentos, regímenes de visitas y adopciones. También provee de atención integral (jurídica, psicológica y social) a las víctimas de delitos violentos, entre los que se cuentan las vulneraciones de derechos de NNA.

La Corporación de Asistencia Judicial además realiza actividades de carácter comunitario, con el objetivo de prevenir conflictos y promover derechos.

2.3 Ministerio del Interior y Seguridad Pública

A través de sus diversas áreas, el Ministerio del Interior también aborda a la población de NNA de modo directo o indirecto. En particular, la Subsecretaría de Prevención del Delito realiza acciones de prevención, protección, reinserción y apoyo a las víctimas relacionadas; y, el Servicio Nacional de Drogas y Alcohol (SENDA) articula mecanismos de prevención y tratamiento a través de programas o centros de atención. La Subsecretaría de Interior también aborda a la población de NNA a través de Carabineros, en especial mediante su dirección de Protección Policial de la Familia, que está constituida por los departamentos de Policía de Menores y de Asuntos de la Familia.

2.4 Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación, en su labor de asegurar un sistema de educación equitativo y de calidad que contribuya a la formación permanente de las personas, atiende también a NNA. Genera diversos programas para asegurar la educación de esta población a través de la provisión de un sistema mixto público-privado de educación.

Además, dependen de él dos Servicios relevantes respecto a la oferta de educación para la infancia y adolescencia:

- **Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB):** servicio a cargo de programas de becas de educación básica, media y superior; programas y becas de alimentación; servicios médicos, salud bucal y salud mental; servicios de transporte, entre otros.
- **Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI):** servicio encargado de la educación preescolar de niños y niñas, a través de la provisión de servicios de salas cunas y jardines infantiles administrados directamente o por terceros, que atienden prefe-

rentemente a menores de cuatro años y en situación de vulnerabilidad. La oferta de este servicio comprende el Programa Jardín Infantil, Programas Alternativos de Atención y Programa Educativo para la Familia. La Fundación Integra también posee programas de jardines infantiles como se señala en el punto VI.

En el año 2013 la cobertura del sistema educacional chileno fue de un 43,5% de los niños y niñas en educación preescolar, un 93,9% de los NNA en educación básica y un 72,4% de los adolescentes en educación media (Corporación Opción, 2014).

2.5 Ministerio de Salud

El Ministerio de Salud, en su labor de promulgación de políticas de salud, implementa programas específicos para gestantes, niños, niñas y adolescentes.

El Programa Nacional de Salud de la Infancia se propone contribuir al desarrollo integral de niños y niñas menores de 10 años, considerando su contexto comunitario y familiar, mediante actividades de fomento, protección, prevención, recuperación de salud y rehabilitación. Integra una diversa gama de prestaciones desarrolladas con aquellas áreas programáticas del Ministerio que se vinculan con la salud integral infantil.

En relación a Chile Crece Contigo, el Ministerio de Salud implementa el Programa de apoyo al desarrollo biopsicosocial, que despliega una oferta de apoyo al control, vigilancia y promoción de la salud de niños y niñas de primera infancia. Las prestaciones de este programa se agrupan en diversas áreas. El área “Fortalecimiento del desarrollo prenatal” se centra en la detección de riesgo biopsicosocial y el desarrollo de planes con enfoque de cuidado familiar. El área “Atención personalizada del proceso de nacimiento” provee de una atención integral y personalizada a la mujer gestante y su acompañante, durante los distintos procesos del nacimiento.

2.6 Dirección Sociocultural de la Presidencia de la República

La Presidencia de la República, a través de su Dirección Sociocultural, maneja una red de fundaciones, algunas de las cuales entregan servicios asociados a NNA.

Entre ellas destaca la Fundación Integra, institución de derecho privado sin fines de lucro, que cuenta con 23 años de existencia. Posee más de 1.000 jardines infantiles y salas cuna gratuitos, ubicados en los sectores más vulnerables de 316 comunas en todo Chile. Sobre 73.000 niños y niñas asisten diariamente a estos establecimientos, donde trabajan cerca de 15.500 personas, en su gran mayoría mujeres técnicas y profesionales.

3. Desafíos

Como ya se ha dicho con anterioridad, la situación de la infancia y la adolescencia en Chile todavía tiene mucho por avanzar. La institucionalidad recientemente descrita es insuficiente y hoy no está pudiendo llegar oportunamente a todos los NNA que la necesitan. El desafío de la calidad en la provisión de servicios requiere con urgencia de un abordaje integral, así como la coordinación entre todos los entes estatales y de la sociedad civil que trabajan por el bienestar de los NNA en el país. Aun cuando las coberturas han aumentado, los servicios no están llegando a todos los NNA que los requieren.

Además, en un mundo dinámico como el actual, la institucionalidad no ha logrado hacerse cargo de las problemáticas nuevas que han ido surgiendo en los rangos etarios que interesan a este estudio. A continuación se mencionan algunas cifras que ejemplifican esto y ponen sobre la mesa algunos de los desafíos pendientes.

En relación con la **salud mental**, la tasa de suicidios de niños y jóvenes ha aumentado explosivamente en las últimas décadas. Los suicidios de niños de entre 5 y 14 años aumentaron desde 12 en 1990 a 26 en 2009, con un *peak* de 40 en 2005. Para los mayores de 14 y menores de 25, las cifras han ido incrementándose sostenidamente desde 157 en 1990 a 332 en 2009 (World Health Organization, 2014). De acuerdo a las estadísticas de la OCDE, la tasa de suicidios de personas entre 15 y 19 años aumentó en Chile de 4,8 por cada 100.000 habitantes en 1990 a 10,2 en 2008 y con tendencia al alza, lo que lo sitúa entre los países con más prevalencia de este problema en la OCDE, muy por encima del promedio (6,5 y con tendencia a la baja). Estas cifras son una señal de que en Chile la problemática de salud mental infantil y adolescente en general requiere de una solución con urgencia.

Asimismo, datos recientes nos indican que el **consumo de marihuana** en la población escolar ha tenido una escalada en los últimos tiempos. Según el décimo Estudio Nacional de Drogas en Población Escolar de SENDA, la prevalencia del consumo de marihuana en estudiantes de octavo a cuarto año medio en la última década aumentó a más del doble (de 13,0% en 2003 a un 30,6% en 2013). Paralelamente, la percepción de riesgo asociado al consumo cae en el mismo período desde un 47,2% a un 21,1%. En lo que respecta al alcohol, aunque la percepción de riesgo asociado a su consumo se incrementó, al igual que los niveles de desaprobación parental, eso no se tradujo en un descenso de la prevalencia en el consumo, que se mantuvo estable en el período 2009-2013, alcanzado una cifra de 35,6% en 2013.

Por otro lado, la tasa de **fertilidad adolescente** alcanzaba en 2012 a 55 nacimientos por cada 1.000 mujeres de entre 15 y 19 años, cifra superior al promedio de países similares¹² (Banco Mundial, 2014). Si se compara con los países de la OCDE, la tasa de embarazo adolescente en Chile es solo inferior a la de México.

Otro problema presente hoy en la población infanto-adolescente tiene que ver con el **trabajo infantil** (en adelante, TI). Este concepto se refiere a la participación de NNA en formas de trabajo prohibidas y, a nivel más general, en tipos de trabajo que es preciso eliminar por ser social y moralmente indeseables, a partir de las orientaciones de la legislación nacional y de los Convenios sobre la Edad Mínima (núm.138) y sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil (núm.182) de la OIT. En términos operacionales, en Chile se considera bajo el concepto de TI a los NNA de entre 5 y 17 años que realizan trabajos peligrosos o por debajo de la edad mínima legal (15 años). El trabajo infantil y adolescente, tal y como está definido en este acápite, no debiese existir; sin embargo, aún se está lejos de ello. Según la encuesta EANNA¹³ 2012, el 6,6% (o alrededor de 219 mil) de los menores de 18 años tendría una ocupación considerada dentro de la definición de TI; dos de cada tres de esos niños son de sexo masculino. Este problema se encuentra asociado con el nivel de ingreso de las familias: casi la mitad (46%) de los NNA en TI vive en hogares del primer quintil de ingresos autónomos per cápita (Ministerio de Desarrollo Social et al., 2013).

Los ámbitos descritos con anterioridad son solo algunos ejemplos de las cifras que Chile exhibe en la actualidad, sin embargo, a 2015, los desafíos en materias de infancia y adolescencia son muchos, y deben ser abordados desde una perspectiva sistémica para que el país pueda avanzar en una agenda efectiva para mejorar la calidad de vida de los NNA que habitan su territorio.

12 El Banco Mundial clasifica a los países de acuerdo a su ingreso per cápita. En 2012, Chile clasificaba en el grupo de países con ingreso medio-alto.

13 Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA) realizada por el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y la Organización Internacional del Trabajo.

II DIAGNÓSTICO SOBRE EL SISTEMA DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA EN CHILE

En este capítulo se sintetizan los principales elementos que surgieron del diagnóstico sobre la situación actual del sistema de protección de NNA en Chile, realizado en el marco de este estudio. Dicho diagnóstico surge a partir de la información recogida en diez entrevistas a actores relevantes del Estado y la sociedad civil, y en dos talleres en que se convocó a miembros del Consejo Nacional de la Infancia, UNICEF, y diversos representantes de organismos estatales y ONGs.

La primera sección de este capítulo desarrolla la mirada diagnóstica. La segunda, profundiza en los desafíos percibidos por los entrevistados para el diseño de un sistema intersectorial que cumpla con los propósitos de cautelar los derechos de los NNA.

1. Diagnóstico

Como visión general, hubo coincidencia en que Chile posee una institucionalidad de protección a la infancia y adolescencia, pero se detectan múltiples falencias e incluso se habla de una institucionalidad fragmentada.

A partir de las entrevistas mencionadas, se pudo identificar una serie de elementos de diagnóstico, los que se presentan a continuación.

En términos generales, se plantea desde una perspectiva crítica la existencia de un **enfoque tutelar** hacia la infancia y adolescencia en el actual sistema y la sociedad en general; frente a lo cual se propone que este debe ser reenocado hacia una **perspectiva de derechos**. Ello implica –cuestión que hoy no ocurriría– que en toda ocasión, en la institucionalidad y el despliegue de política pública, prime el concepto de interés superior del niño.

En la misma línea, a juicio de los entrevistados, en la actualidad no existe un enfoque que visibilice a la familia como sistema en el que los NNA se desenvuelven cotidianamente, produciéndose al menos tres deficiencias respecto al desempeño del sistema. En primer lugar, las políticas públicas en general tienden a centrarse en el individuo, **careciendo de una mirada sistémica** que permita

identificar problemáticas que afectan a los NNA de modo indirecto, como, por ejemplo, casos de pobreza y de violencia intrafamiliar en el entorno en que estos se desenvuelven. En segundo lugar, no se entiende a la familia como coadyuvante, por lo tanto, carece de participación suficiente en el proceso de acompañamiento y protección de los NNA. Finalmente, existe escaso apoyo a la familia como principal factor de protección de los NNA.

En cuanto a la **cobertura** del sistema actual, los entrevistados plantean que si bien la mayoría de los ámbitos que refieren a los NNA son abordados de alguna manera, en ciertos casos este abordaje es deficiente, especialmente en lo relacionado con la prevención de eventuales vulneraciones a sus derechos, salud mental, casos de trastornos y retrasos en el desarrollo y, en general, todos los temas ligados a la adolescencia. En cambio, no se perciben problemas de cobertura en la mayoría de los servicios ligados a los sistemas preescolar y escolar, y a la salud maternal y de la infancia más temprana. Las temáticas que hoy no se encontrarían cubiertas son la rehabilitación del consumo de drogas para menores de 14 años que no han infringido la ley, el tratamiento de niños que van a morir (desahuciados), la integración del enfoque de género en las prestaciones y la situación irregular en la que se encuentran los NNA migrantes. Respecto a este último punto, existe consenso en la necesidad de abordar la diversidad multicultural.

En general, se indica que la baja cobertura de la mayor parte de las prestaciones se debe a la falta de **financiamiento y a la falta de priorización por parte del Estado**. En general, se comenta que se requiere una política explícita (y financiada) que releve la importancia de entregar a los NNA una protección adecuada.

Un sistema de protección de NNA implica necesariamente una **coordinación intersectorial**, sin embargo, el actual sistema presenta falencias al respecto. Una de las causas más mencionadas por los entrevistados son las reticencias sectoriales a interactuar, lo que probablemente se deba a la prevalencia de un enfoque más centrado en la prestación misma, diferenciada según ámbitos de acción ministerial, que en el sujeto. Esto se traduce en ineficiencias, duplicaciones de servicios, miradas parceladas de las problemáticas de los NNA y, en general, dificultades para asegurar que los derechos de los mismos estén siendo cautelados de manera integral. La necesidad de un enfoque integral hacia los NNA requiere de la obligatoriedad de la intersectorialidad y de una institucionalidad hacia la infancia y adolescencia que sea robusta y que trascienda a los gobiernos de turno. En este ámbito, la integración del sector Educación es percibida como la más problemática y deficiente.

Otro aspecto relevante vinculado al anterior es la ausencia de **coordinación presupuestaria**. La lógica parcelada de la política de infancia y adolescencia que hoy existe implica también una asignación parcelada de recursos, lo que inhibe la capacidad de proyección y planificación global del sistema, según los entrevistados.

En el **nivel local**, la coordinación de los distintos servicios también es fundamental para el funcionamiento del sistema, cumpliendo los municipios un rol clave en la ejecución de las políticas, especialmente en lo que se refiere a la articulación entre los diferentes servicios, pues las prestaciones se vuelven efectivas, por ejemplo, en el consultorio, la escuela, la OPD (Oficina de Protección de Derechos). Respecto al desempeño del sistema en este nivel, se plantea que **los logros son heterogéneos**. El caso del Chile Crece Contigo es emblemático para observar este tipo de coordinación, mencionándose que existen sectores en los que el esfuerzo ha sido exitoso, mientras que en otros la colaboración ha sido prácticamente nula.

Cuando la coordinación es deficiente ocurre una serie de situaciones que son negativas no solo en términos de la eficiencia de los recursos del sistema, sino que pueden ser derechamente perjudiciales para los NNA, especialmente, en dos sentidos. Por un lado, a nivel de diagnóstico, ya que un sistema descoordinado en el nivel local no logra identificar los factores de riesgo y, por consiguiente, no actúa de manera integral antes de que aparezca un problema mayor. Por otro lado, la descoordinación puede implicar la duplicidad de intervenciones de los NNA e inhibir la calidad y el resultado de las mismas, por ejemplo, si es que no existe comunicación entre los profesionales que tratan o han tratado a un NNA determinado.

La **disponibilidad de información** del sistema es esencial tanto como insumo para los actores que despliegan las políticas y las prestaciones, como para realizar evaluaciones de los programas y del sistema en general. Actualmente no existe un sistema coordinado y centralizado de información, prevaleciendo falencias importantes en la sistematización y manejo de la información –que muchas veces es recogida de manera inadecuada o no se encuentra disponible para todos los actores– y de su flujo al interior del sistema. Este último, que se suele realizar a través de convenios de prestaciones entre distintas entidades, se ve entorpecido por el carácter engorroso de dichos convenios, por la reticencia a la entrega de información de algunos servicios y por fallas en la coordinación.

La información hoy no permite realizar un seguimiento de los NNA durante su trayectoria de desarrollo, lo que impide abordar a los niños en su complejidad a lo largo de su historial de vida, y obstaculiza la capacidad del sistema de la detección precoz, el diagnóstico efectivo y la resolución integral de su acompañamiento. Varios entrevistados coinciden en que el programa Chile Crece Contigo es pionero en este aspecto, habiendo logrado avances en el seguimiento de los NNA del sistema público a través del RUT.

Respecto a la **implementación y evaluación del sistema**, los entrevistados reportan que los programas y el sistema en general no poseen prácticas de seguimiento y evaluación de sus procesos y resultados. Hay una falencia en la evaluación en los distintos niveles en que se implementan

los programas y en la definición de metas en términos sistémicos, lo que impide determinar si en Chile se está logrando lo que se espera en relación al desarrollo de los NNA.

La evaluación a todo nivel es de gran utilidad en especial cuando está referida a los resultados de las prestaciones que, en última instancia, son las que afectan la calidad de vida de los NNA. Algunos entrevistados argumentan que la evaluación, cuando no está bien diseñada, puede transformarse en un elemento que entorpece el desempeño del sistema, especialmente respecto a dos fenómenos. Por un lado, cuando las metas y los resultados a evaluar están mal definidos y se concentran en un solo indicador sin reconocer la multidimensionalidad y complejidad de los procesos de intervención; y, por otro, cuando quien evalúa tiene conflictos de interés (por ejemplo, cuando quien lo hace es el mismo que entrega la prestación).

Por otra parte, la **definición de metas y objetivos establecidos** es un aspecto de gran relevancia en el contexto de un sistema que adhiere a la CDN, lo que implica la priorización de las temáticas de infancia a nivel de Estado. La ausencia de un ente que centralice y haga seguimiento a los resultados del sistema es percibido negativamente, ya que entorpece la capacidad estatal de tener una mirada integral de la problemática de NNA y denota la falta de compromiso real del Estado con los mismos.

Otro tema que surgió en numerosas ocasiones en las entrevistas tiene que ver con el **recurso humano** como insumo esencial para asegurar la entrega de servicios de calidad a los NNA. En general, la percepción es que en Chile las personas que están entregando las prestaciones no incorporan el enfoque de derechos en su práctica cotidiana con NNA y carecen de la capacitación adecuada, lo que repercute en los resultados de las intervenciones. En este sentido, se mencionan a actores y sectores como los jueces vinculados a temáticas de infancia y adolescencia, y al personal que debe intervenir en casos complejos de vulneraciones graves.

Los entrevistados señalan que existe una significativa falta de especialistas y que gran parte de la experticia de los profesionales se estaría logrando más bien en el lugar de trabajo, en la práctica cotidiana. Esto no es deseable, ya que muchos de esos servicios presentan altos niveles de rotación, lo que implica un flujo constante de profesionales inexpertos.

Finalmente, respecto a la **participación y coordinación entre Estado y sociedad civil**, se evidencia una desarticulación mayor. No existe un sistema o una vía institucional estable mediante la cual los Organismos no Gubernamentales (ONGs) que trabajan y colaboran en temas asociados a la protección de la infancia y adolescencia se relacionen con el Estado.

2. Desafíos y requisitos para un sistema de protección a la infancia

Esta sección se propone evidenciar la perspectiva de los entrevistados y asistentes a los talleres sobre los desafíos que implica un sistema de protección integral a la infancia, algunos de los cuales fueron esbozados en el diagnóstico presentado, y que se resumen en los siguientes:

- Es necesario que se produzca un cambio de paradigma desde un enfoque tutelar, que es visible tanto en el nivel legislativo como en el diseño e implementación de las políticas hacia los NNA, hacia un **enfoque de derechos**. Algunos entrevistados plantean como excepcional el caso del Chile Crece Contigo. Este cambio de paradigma no podría lograrse, ni permear el sistema, si no existe una **ley de protección integral** que lo valide.
- El enfoque tutelar ha implicado una recurrente judicialización de los casos que afectan a los NNA como respuesta a situaciones de carencia o vulneración. Se propone la expansión de la **vía administrativa como mecanismo previo y no judicial** de abordaje de las problemáticas que afectan hoy a los NNA.
- Existe la necesidad de generar una figura institucional de **Defensoría de la Infancia y Adolescencia**. Aunque no existe consenso sobre los roles que esta debe cumplir, entre los más mencionados se encuentran una funcionalidad observadora, supervisora y/o defensora.
- En el sector **educación** los desafíos se agrupan en tres ejes. En primer lugar, se plantea la necesidad de que exista una mirada transversal que favorezca la coordinación; en este sentido, muchas críticas apuntan a su débil participación en el Chile Crece Contigo. En segundo lugar, se releva el papel que debiera tener la escuela como centro de un sistema integrado de protección a la infancia y adolescencia en el nivel local, especialmente como articuladora y responsable del involucramiento de toda la comunidad para la protección de los derechos de NNA. Finalmente, en cuanto a la educación preescolar, pese a que se reconocen mejoras significativas en la última década, se mencionan retos importantes especialmente respecto de la institucionalidad, la calidad de la educación y el estatus de los educadores y educadoras tanto en su valoración social como en sus remuneraciones.
- Respecto al sector **trabajo**, algunos entrevistados señalan la necesidad de discutir, en el contexto del diseño de un sistema integrado de protección de NNA, temáticas como el trabajo infantil e integrar asuntos relacionados con el mundo laboral de los adultos (situación laboral, condiciones de empleo, estabilidad, etc.).
- Los entrevistados poseen una visión bastante crítica sobre el **sistema de protección especial** y señalan la necesidad de que este se incluya como parte del sistema más amplio

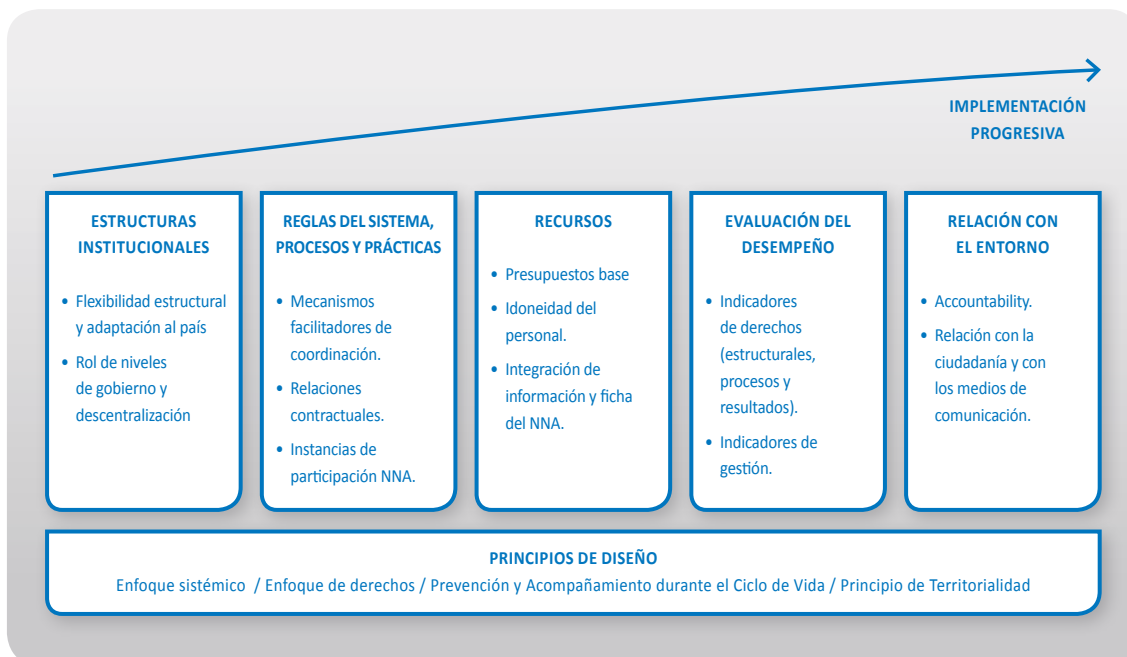
de protección general; que se entienda la protección especial como un sistema completo y no solo compuesto por las instituciones que hoy se identifican con la provisión de servicios para este grupo objetivo –se menciona a la escuela como un actor relevante, que hoy no estaría cumpliendo bien con su rol en términos de acoger a estos niños, y que debiera incluirse en el rediseño de este sistema–; y que la actual institucionalidad de SENAME se divida en dos servicios –uno dirigido a infractores de ley y otro a NNA que han sido vulnerados–. Por otra parte, se indica que la calidad de la provisión estatal de servicios es más baja que la de ONGs, producto de ineficiencias del aparato estatal y no necesariamente por el acceso dispar a recursos. En cuanto al financiamiento, en términos específicos, los entrevistados manifiestan que la subvención estatal no es suficiente para el buen funcionamiento de las ONGs y, por último, en términos sistémicos, señalan la falta de recursos para entregar servicios de calidad.

III PRINCIPIOS DE DISEÑO Y COMPONENTES DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

A partir de la sistematización del diagnóstico actual presentada en el capítulo anterior, y de la revisión de la literatura académica y de experiencias comparadas internacionales, se plantea el siguiente modelo que resume los principios de diseño de un sistema de protección integral de los niños, niñas y adolescentes en Chile.

Este es un modelo adaptado del propuesto por Rainey (2014) para el análisis organizacional de entidades públicas. En el proceso de adaptación, muchas dimensiones de análisis fueron desestimadas o extrapoladas conceptualmente a la luz de la evidencia recopilada durante el proyecto¹⁴:

Modelo conceptual de diseño de un sistema integral de protección de los niños, niñas y adolescentes



Fuente: Centro de Sistemas Públicos, Universidad de Chile. Adaptado de Rainey (2014)

14 De hecho, el modelo propuesto por Rainey consta de diez dimensiones: metas y valores organizacionales, liderazgo y estrategia, cultura, procesos, estructuras, desempeño, contexto, incentivos, personas, tecnologías y entorno.

A primera vista, es posible consignar que los principios y componentes de diseño identificados, así como el enfoque de implementación progresiva, podrían asemejarse a otros modelos de política pública cuyas características, evidentemente, son también similares (por ejemplo, políticas donde se opera en redes, o donde la prevención juega un papel importante). No obstante, y como se verá en el desarrollo de cada componente, el diseño del sistema de protección integral de los niños, niñas y adolescentes en Chile requiere el abordaje de temas críticos, cuya desestimación perpetuaría las actuales falencias o reproduciría errores estudiados por la literatura y el análisis de experiencias internacionales.

1. Enfoque sistémico

En su nivel más básico, se habla de un sistema como una colección de partes que, a través de sus interacciones, funcionan como un todo para alcanzar sus objetivos comunes (Ackoff & Rovin, 2003; Maani & Cavana, 2000). El enfoque sistémico apunta a que todos los componentes del sistema están directa o indirectamente conectados unos a otros y los resultados que provee el sistema en su conjunto son el producto de tales interacciones.

Este principio de diseño debe permear la construcción del nuevo sistema, al menos, en los siguientes tres ámbitos: a) el sistema general de protección social existente en Chile y su relación con el sistema integral de protección de los NNA; b) el diseño de las instituciones pertenecientes al sistema integral de protección de los NNA; y c) el enfoque utilizado para abordar la prevención durante el ciclo de vida del niño.

En efecto, un factor determinante en los enfoques de modelos de protección de infancia es la **evidente influencia de los sistemas de bienestar social sobre los cuales estos son diseñados e implementados**. Lógicamente, los sistemas de protección de infancia no se desarrollan en un contexto neutro, los gobiernos ofrecen soluciones a problemas sociales en virtud de la doctrina ideológica que los sustenta. Por ejemplo, mientras el sistema canadiense se ha caracterizado por su neoliberalismo, otros como el danés, inglés, finlandés y alemán son mixtos, es decir, con un fuerte fomento a la autonomía individual, pero también con un fuerte énfasis en la protección familiar, en la sociedad civil (Gilbert, Parton & Skiveness, 2011).

También es fundamental prever mecanismos que garanticen una adecuada relación con otros sistemas y no solo al interior del sistema de protección. A modo de ejemplo, si se observan los sistemas de protección social de algunos de los países de la región, el diseño de políticas y prestaciones a la infancia se realiza por distintos actores de manera autónoma y desvinculada del resto (educación, programas sociales específicos), sin que el sistema de protección nacional de infancia

necesariamente tenga un rol en la formulación y evaluación de esas políticas. La protección social y la protección integral a la infancia han respondido a dos comunidades de prácticas y conocimientos que no necesariamente están articuladas.

En el ámbito propio de las **instituciones del sistema integral de protección de los NNA**, cualquier diseño conceptual del sistema no puede suponer que la solución vendrá de un solo componente separado del resto, de la mera creación de un ente rector o la especificación de un sistema de protección especial, sin considerar el resto de las partes del sistema, sus interacciones y que todos los componentes trabajen en conjunto para lograr el cumplimiento de los derechos de los NNA. De lo recopilado en las entrevistas realizadas en la sección de diagnóstico, aun cuando los actores del actual sistema visualizan a un ente rector empoderado como un ingrediente necesario para el adecuado funcionamiento de una institucionalidad de infancia y adolescencia, indican que no es suficiente para asegurar que el sistema tenga éxito. Se reconoce que para su perpetuación, el diseño del sistema completo es crucial. No basta con la cabeza, sino que se requiere una mirada mayor, tanto desde el nivel intermedio como desde lo propiamente territorial.

Asimismo, a partir de las entrevistas y de la discusión pública que se ha dado en torno al diseño de un nuevo sistema, se han identificado los siguientes componentes –leyes, organismos, programas o planes de acción que, en su conjunto, apuntan a preservar los derechos de los NNA en el país– que deben ser parte de un enfoque sistémico:

- Política Nacional de desarrollo humano de la niñez y adolescencia, más su plan de acción.
- Ley de garantía de derechos.
- Establecimiento de una función rectora.
- Defensor del niño.
- Servicio de protección ante vulneraciones.
- Servicio de responsabilidad penal adolescente.
- Observatorio nacional de infancia y adolescencia.
- Reforma penal adolescente.
- Incorporación del enfoque de derechos de los NNA a nivel constitucional.

En tercer lugar, el **enfoque utilizado para abordar la prevención durante el ciclo de vida del niño** visibiliza al sistema familiar en vez de centrarse en el individuo, lo que hace posible identificar problemáticas hoy ocultas que afectan a los NNA de manera indirecta. La cesantía, la violencia contra la mujer, la pobreza, el alcoholismo, aun cuando son identificados en adultos, ocurren en contextos familiares donde hay muchas veces niños y niñas.

Una reflexión que surge luego de la revisión de la literatura y de la experiencia internacional respecto de los sistemas de protección de infancia es la evidente evolución de sus fundamentos en el tiempo, desde el énfasis en la protección infantil, pasando por el de servicio familiar y terminando con el de *enfoque en el niño*. La tendencia general indica que los modelos se van complejizando y una clara muestra de ello son los servicios que se consideran. Si en un principio el propósito fundacional era uno de carácter legal – protección, persecución y condena de responsables de maltrato y abandono infantil–, con el paso del tiempo se han incorporado otros objetivos en materia de salud, educación y bienestar social y afectivo¹⁵. Hoy, los sistemas de protección infantil se encargan de todo aquello que afecte el bienestar de los NNA, es decir, posee una mirada sistemática a nivel micro de atención del niño.

Finalmente, al diseñar cualquier sistema es importante tener en cuenta dos elementos transversales: los modelos mentales¹⁶ desde los cuales se piensa (Foster-Fishman, Nowell & Yang, 2007) y las fronteras que debe tener el sistema.

A pesar de que un sistema de protección de los NNA presenta un nivel de complejidad mayor, el **modelo mental** dominante continúa viendo el resultado de cualquier intervención en forma secuencial, unidireccional y, por tanto, predecible. Un sistema es una compleja red de partes interdependientes, donde la intervención de uno de sus componentes logrará el resultado esperado solo si acciones concurrentes ocurren en la relación y en el cambio de algunos (o de todos) de los otros componentes. Así, por ejemplo, si queremos integrar a los NNA de origen extranjero, o bien generar una perspectiva de diálogo intercultural con los pueblos indígenas, será necesario incorporar su propia mirada, costumbres, lenguaje y cosmovisión al conjunto de políticas públicas hacia los NNA. No sería coherente con un enfoque sistémico solo darle atribuciones a un servicio estatal para ver la situación legal de estos grupos si no hay cambios en los servicios de salud, educación o judiciales que los atienden. Si no hay un cambio conjunto, los componentes que no han cambiado forzarán a dejar sin efecto cualquier intervención (Cohen & Lavach, 1995).

En este punto es interesante destacar la importancia de que exista un diálogo permanente entre los componentes del sistema de protección social y el conjunto de las intervenciones dirigidas a los NNA, sus familias y las comunidades donde viven.

En el caso de las **fronteras** del sistema de protección integral de los NNA, la Convención sobre los Derechos del Niño define en su Parte I, artículo 1º, que “se entiende por niño todo ser humano

15 Estos objetivos, por cierto, no son discretos y son interdependientes, lo que acentúa aún más la transición de sistemas de protección de infancia hacia estructuras complejas.

16 Los **modelos mentales** son los marcos conceptuales en que basamos nuestros conocimientos y supuestos acerca de cómo el mundo funciona, y que usamos para entender y actuar en una determinada tarea.

menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”. En el caso chileno, esta definición especifica claramente las fronteras y el objeto de atención del sistema. Por tanto, el diseño del nuevo sistema debe considerar todo ese universo de NNA, sin exclusiones de ningún tipo o énfasis solo en los casos de niños o niñas vulnerados en sus derechos que son atendidos en sistemas de protección especial.

Entre los entrevistados se detectó que ciertas problemáticas no tienen una adecuada atención dentro de las fronteras del sistema, tales como las que incumben a los niños inmigrantes y de culturas indígenas, las relacionadas con la falta de medidas para la prevención de la vulneración de los derechos de los NNA, la salud mental infanto-adolescente, y en general, los temas vinculados a la adolescencia (embarazo adolescente, adicción a drogas, etc.). La cobertura de estos ámbitos “invisibilizados” es un nudo crítico que tiene que ser abordado urgentemente por cualquiera nueva institucionalidad de forma sistémica.

2. Enfoque de derechos

La protección integral de los derechos de los NNA tiene un valor en sí misma, lo que es refrendado por el Estado y la sociedad chilena al adherir a la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 y, además, es una base fundamental para avanzar en el objetivo de superar la desigualdad y la exclusión social.

Se puede afirmar que la CDN representa el consenso de las diferentes culturas y sistemas jurídicos de la humanidad en aspectos tan esenciales como los derechos y deberes de los padres y del Estado frente al desarrollo de los NNA; las políticas públicas dirigidas a la infancia; los límites de la intervención del Estado y la protección del niño de toda forma de amenaza o vulneración de sus derechos fundamentales; y, finalmente, la obligación de los padres, órganos del Estado y la sociedad en general, de adoptar las medidas para dar efectividad a sus derechos.

Además, la CDN en su artículo 3° especifica que: “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”. Esto se traduce en que el interés superior del niño sea una limitación, obligación y prescripción de carácter imperativo hacia las autoridades y que su objetivo sea garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico del niño.

Cuando el centro de la política pública no está en el interés superior del niño, la mirada integral pierde relevancia y los servicios se sienten más cómodos si se restringen a mirar la realidad de manera parcelada. La opinión de los entrevistados es que esto seguirá ocurriendo en la medida que el trabajo conjunto no sea percibido como obligatorio por los diferentes actores, y que la institucionalidad de infancia y adolescencia no sea robusta y trascienda a los gobiernos de turno.

Hay consenso en que la mirada tutelar de la infancia debe ser reemplazada por el enfoque de derechos, el que, de acuerdo a los actores entrevistados, se encuentra hoy solo en el nivel de las ideas, ya que todavía no ha permeado al sistema de protección de NNA y menos a la sociedad.

Según la experiencia internacional revisada, deben establecerse estructuras institucionales claras para resguardar la trascendencia e impronta de los derechos de los niños. Como alternativa, pueden constituirse órganos rectores con un alto nivel de seguridad jurídica (amparados en leyes) o instalarse organismos veedores que supervigilen el cumplimiento del enfoque de derechos, como los Ombudsman y los Observatorios que velan por los derechos de NNA.

Los principios normativos del enfoque de derechos de los NNA deben reflejarse en la arquitectura institucional. Ello ocurre en el caso de España con la Ley orgánica 1/1996, cuyo contenido se entiende como un marco jurídico de amplio alcance en la protección de la infancia, que vincula a los diferentes actores relacionados con la protección de la niñez: poderes del Estado, entidades de infancia, padres y madres y ciudadanía en general. En términos de principios rectores la Ley española, en su artículo 2, se sostiene sobre tres ejes fundamentales: 1) el interés superior de la infancia por sobre cualquier otro; 2) el carácter educativo de todas las medidas que emanen de la Ley; y 3) el que la limitación a la capacidad de obrar por parte de la infancia, se entenderá como restrictiva. Asimismo, en el Real Decreto 200/2012 se establece que al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad le corresponde: 1) el fomento de la cooperación con las organizaciones no gubernamentales en los ámbitos relativos a programas de acción social, inclusión social, población gitana, de familias y de infancia; 2) la convocatoria y gestión de subvenciones; 3) la cooperación con entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, en materia de adopción internacional; 4) el análisis de la normativa relativa a la protección y promoción de las familias y la infancia, organizaciones no gubernamentales, voluntariado y lucha contra la pobreza y la exclusión social y, en su caso, 5) la formulación de las propuestas correspondientes, entre otras.

Por otra parte, en Francia, la Constitución de 1958 reconoce específicamente los derechos sociales de la infancia, asegurando en su párrafo décimo el derecho a la seguridad social de la misma. La atención a los niños es considerada en la legislación como una obligación del Estado, regulada por el Código de la Familia y la Acción Social, que data de 1935. Adicionalmente, después de firmar la CDN, el Consejo del Estado reconoció la aplicabilidad en Francia del artículo 3.1 de la CDN,

que prevé el interés superior del niño y, por tanto, las políticas públicas y la normativa deben ajustarse a esa norma.

La incorporación del enfoque de derechos no solo significa diseñar estructuras normativas para asegurarse que este prevalezca. También, a nivel de prácticas, esto implica un cambio de procesos y prácticas de agencias públicas en un horizonte de mediano-largo plazo. En general, aunque los horizontes de tiempo pudieran parecer lejanos, deben tomarse medidas iniciales, simples pero significativas. En general, los miembros de organizaciones públicas, razonablemente, no están dispuestos a abandonar prácticas y formas de operar cotidianas, por lo que el escepticismo y la resistencia al cambio son una respuesta natural. Es por esto que Weissbluth (2008b) propone, para una gestión del cambio efectiva, generar “*quick wins*” o medidas tempranas, sencillas pero significativas, que entreguen señales claras de que el cambio efectivamente se está materializando. En este sentido, dos propuestas complementarias surgen como posibles: la incorporación gradual del enfoque de derechos en el proceso presupuestario y la generación de iniciativas para que los intereses estén representados cuando se trata de un caso de vulneración de derechos o infracción de ley.

La incorporación del enfoque de derechos en la discusión presupuestaria, específicamente, responde a precisar los recursos efectivamente disponibles para los derechos del niño por institución pública. En un grado de desarrollo posterior, lo esperable sería categorizar los recursos en función del derecho del niño al cual se está afectando con el financiamiento. Esto, a su vez, será un insumo para otra medida en pos del cumplimiento del enfoque de derechos del niño: la generación de indicadores de derechos de infancia en agencias públicas¹⁷.

Otro aspecto fundamental, y destacado por la literatura, es el cambio de paradigma de sistemas de protección infantil hacia enfoques que reconocen el interés superior del niño como premisa. Esto ha generado cambios en la forma en cómo actuar frente a casos en donde derechos han sido vulnerados y/o existe infracción de ley. En países nórdicos, por ejemplo, se han generado mecanismos para asegurar que los intereses del niño durante el desarrollo de casos estén representados, ya sea por ellos mismos o por un representante en el evento de que no cuenten con el criterio adecuado. Esto es relevante porque constituye una forma de nivelar el desbalance de poder que se genera cuando los NNA son tratados bajo un enfoque tutelar (Willumsen & Skivenes, 2005).

Asimismo, en muchos países de América Latina la incorporación de la Convención sobre los Derechos del Niño a los sistemas jurídicos nacionales ha tenido lugar en contextos de transición o consolidación democráticas, a excepción del caso de Costa Rica. Desde entonces, “ya nadie discute en América Latina que la protección de la niñez debe plantearse a partir de un enfoque de

17 Este punto será tratado con mayor énfasis en el apartado sobre evaluación del desempeño.

ciudadanía y de protección de los derechos humanos de niños y niñas” (Beloff, 2008). En Brasil, Panamá, Honduras, Bolivia, México, Perú, Venezuela, Paraguay, Ecuador, República Dominicana, Uruguay, Argentina, El Salvador y Colombia se han generado nuevas legislaciones y códigos que incluyen la creación de un Sistema Nacional de Protección Integral de la Infancia (SNPI), que se suman a las iniciativas ya existentes de Costa Rica y Cuba (Morlachetti, 2013).

En América Latina, la legislación de infancia ha optado mayoritariamente por la figura del Defensor general que realiza la defensa de la totalidad de los derechos humanos consagrados en los ordenamientos jurídicos, el cual cuenta con oficinas, áreas, adjuntías, programas o unidades especializadas (según el nombre que adapte cada institución) responsables de las temáticas relacionadas con la niñez y la adolescencia. Estas, en algunos casos, son a su vez responsables de otros segmentos de la población considerados como prioritarios, como las temáticas de mujer y juventud (IIN, 2011). De este grupo mayoritario se diferencian los casos de Argentina y Jamaica. En el primer país, la Ley 26.061 de protección integral establece la creación del Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes con funciones amplias para defender derechos individuales y colectivos, aunque aún no ha sido designado. En Jamaica la Ley de Atención y Protección de la Infancia crea la Defensoría del Niño (*Children’s Advocate*) con carácter de comisión parlamentaria, es decir, dependiente del Parlamento (Morlachetti, 2013).

3. Prevención y acompañamiento durante el ciclo de vida

La prevención es otro aspecto no resuelto en la institucionalidad vigente y que aparece con particular énfasis en la mayoría de los antecedentes recopilados. Los entrevistados señalan, en general, que las falencias en la prevención conducen a que el sistema se deba hacer cargo de situaciones complejas que podrían haberse evitado si hubieran sido previstas. Es sabido que programas y prestaciones para reparar vulneraciones requieren de muchos más recursos (y a veces son menos efectivos) que las políticas preventivas.

El **enfoque preventivo** propuesto tendría efectos positivos no solo en la eficiencia del sistema, sino que también en la cobertura y calidad del mismo. De hecho, la insuficiente prevención motivó críticas en el sistema de protección de infancia de Estados Unidos de mediados de los noventa (Waldfoegel, 1998). Sus respuestas apuntaban casi exclusivamente a tratar todos los casos dentro del sistema como casos graves de vulneración o de alto riesgo, aun cuando muchos menores y familias que acudían al sistema lo hacían en búsqueda de orientación familiar. Como resultado, el sistema se “sobrecargó” —con un set de casos que hubiesen podido ser resueltos solo mediante prevención—, lo que generó diversos problemas de eficiencia, cobertura y calidad: primero, recursos públicos se malgastaron en servicios no adecuados para la ciudadanía (eficiencia); segundo,

casos que por su gravedad sí debían ser tratados quedaron fuera del sistema (cobertura); y, finalmente, quienes buscaron en el sistema orientación, terminaron siendo “sobreatados”, es decir, la oferta del sistema no fue precisa, ni satisfactoria (calidad).

Por otra parte, cabe precisar que la **falla en la previsibilidad de casos** de vulneración de derechos no constituye solo un fenómeno nacional. Casos lamentables en Finlandia y Reino Unido, de repercusión mediática, han generado una serie de reportes para analizar las fallas del sistema. Además, estos casos han impulsado cambios en los principios que guían los sistemas de protección infantil. La tendencia general en países desarrollados ha sido el paso desde sistemas con un énfasis en la *protección infantil*, a través de instrumentos legales y la persecución de casos de vulneración, hacia sistemas donde el entorno familiar del menor también ha sido incluido con *enfoque de servicios familiares* y donde predomina una perspectiva más compleja del bienestar del niño (*enfoque en el niño*). En ambos casos –y particularmente en el último enfoque descrito– la **intervención temprana es fundamental**.

En Chile, ninguno de los enfoques anteriormente descritos –el de servicios familiares, el de foco en el niño– estaría siendo debidamente desarrollado; por este motivo, un punto central de la propuesta es asentar el enfoque de derechos, como se explicó en la sección 4.2.

Además, uno de los ejes prioritarios que las políticas preventivas debiesen abordar tiene que ver con las capacidades parentales y el funcionamiento de la familia. Las complejidades y dificultades inherentes a la vida en la sociedad actual estarían afectando a la red familiar, que hoy día no tendría todas las herramientas para cumplir adecuadamente su rol de crianza. La política de infancia y adolescencia, en su misión preventiva, tampoco estaría aportando en la entrega de herramientas pertinentes a las familias para que funcionen de mejor manera.

También es necesario tener **mecanismos de ventanilla** única que faciliten los flujos de información entre subsistemas (educación, salud), que permitan detectar tempranamente situaciones de riesgo y vulneración de derechos de los NNA.

El planteamiento de Francia en la protección de la infancia comprende la consideración del origen, vínculos familiares y medio cultural de los NNA, aspectos que debe contemplar el accionar del sistema. En esta misma línea, se trata de que los niños, las niñas y los adolescentes permanezcan con sus padres y madres, y, si no es posible, al menos mantener los lazos entre la población infantil y sus familias. Para ello se pretende promocionar al máximo el medio familiar, con una voluntad primordialmente educativa. Se trata de implicar en la mayor medida de lo posible a los padres y las madres en la atención de los hijos e hijas para que puedan ejercer sus derechos y responsabilidades parentales, animándoles a participar en la toma de decisiones relativas a sus hijos e hijas. Con este fin se crean centros a pequeña escala y se descentralizan los servicios.

En Francia, otro instrumento institucional lo constituye, a su vez, el Decreto N° 2008-1422, del 19 de diciembre del 2009, mediante el cual se organiza la transmisión de información de forma anónima a los Observatorios departamentales de protección de la infancia y al Observatorio Nacional de la Infancia en Peligro. Dicho decreto, dictado en cumplimiento del artículo N° 12 de la Ley del 5 de marzo de 2007, determina las modalidades de transmisión de la información relativa a los niños y las niñas que se encuentran o puedan estar en peligro a los Observatorios departamentales de protección de la infancia y al Observatorio Nacional de la Infancia en Peligro. El objetivo de esta transmisión es **contribuir a que se conozca de mejor manera la población de la infancia en peligro**, la labor de las unidades departamentales de recopilación, procesamiento y evaluación de las informaciones preocupantes, y la labor de los servicios de protección de la infancia, así como facilitar el análisis de la coherencia y la continuidad de las medidas aplicadas a los niños y a las niñas atendidos por el sistema de protección de la infancia (Andrade, Martin & Martínez, 2014).

4. Principio de territorialidad

Un principio adicional que el sistema de protección integral de los NNA no debe desestimar es el de territorialidad. Las demandas de los niños, niñas y adolescentes **deben ser consideradas –y sus respuestas deben ser construidas– desde el contexto territorial de donde provienen**, lo que significa abrir canales de comunicación a nivel local y asegurar un flujo de información efectivo desde y hacia la ciudadanía.

Este enfoque territorial, por cierto, complejiza las respuestas del sistema. Por una parte, las respuestas que ofrece deben ser pertinentes a las características del territorio de los NNA, sin embargo, los estándares de eficacia y calidad de dichas respuestas deben ser homogéneos. Por lo tanto, aunque las demandas provengan predominantemente desde el nivel local, esto no significa, necesariamente, que las soluciones deben ser totalmente descentralizadas.

Dentro de las reformas que el Gobierno de Michelle Bachelet está desarrollando, se encuentra el diseño de una política de descentralización efectiva para el país¹⁸. Una de las motivaciones de esta iniciativa se encuentra en el sinnúmero de diagnósticos compartidos respecto de la **alta heterogeneidad de gobiernos regionales y municipales** en materia de recursos financieros, personas, capacidades de gestión y desempeño (ver por ejemplo Bernstein e Inostroza, 2009; Horst, 2009; Irrarázaval & Pérez, 2009; Henríquez & Fuenzalida, 2011; Inostroza & Fuenzalida, 2014; Waissbluth & Arredondo, 2011). En general, un grupo menor de municipios goza de capacidades

18 De hecho, como una primera medida, el 7 de abril de 2014 se presentó la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y Desarrollo Regional, presidida por Esteban Valenzuela. Como resultado, esta Comisión entregó el 7 de octubre del mismo año un informe con una serie de propuestas de política pública que abordan aspectos en materia de institucionalidad política, descentralización fiscal y administrativa, fortalecimiento de capacidades a nivel subnacional y participación ciudadana.

organizacionales por sobre el grueso de sus pares, mientras los otros no cuentan con la suficiente autonomía financiera, cantidad y profesionalización de personal para afrontar las demandas de sus respectivas localidades.

Dentro de las razones que explican este contexto, se encuentra el diseño institucional que ha encauzado la descentralización en Chile. Un objetivo aún no alcanzado hasta hoy es lograr un balance adecuado entre estándares de gestión razonable por parte de gobiernos subnacionales, y los recursos y autonomía suficientes que el gobierno central les entrega para producirlos.

En suma, considerando el alcance de este estudio y el contexto institucional del país en materia de descentralización, sería aventurado entregar una respuesta definitiva sobre los niveles de descentralización que el sistema debiera tener. No obstante lo anterior, en etapas de diseño posteriores esto debe ser abordado cuidadosamente, siguiendo con particular énfasis un enfoque progresivo hacia una mayor descentralización de las soluciones que el sistema ofrece.

5. Estructuras institucionales

Al analizar la experiencia comparada de países de América Latina, se observa que existe una variedad de estructuras institucionales encargadas de observar el respeto de los derechos de la niñez y la adolescencia en los diferentes países, constatándose amplia diversidad tanto en los fundamentos jurídicos, como en las estructuras organizacionales de los sistemas de protección integral de la infancia.

Sin embargo, se pueden extraer elementos que orientan la estructura del sistema de protección integral y que refieren a:

1. La necesidad de tener concentrada la autoridad de la política sobre protección integral en un **órgano rector**, que tenga como principal mandato la protección de NNA y que, en virtud de ese mandato, pueda generar las condiciones de coherencia e integralidad de las políticas y programas hacia los NNA.
2. La asignación presupuestaria para que el **órgano rector** pueda ejercer sus facultades.
3. La existencia de un marco jurídico que establezca responsabilidades, facultades y atribuciones de todos los componentes del sistema.
4. La necesidad de trabajar en red, de manera de generar un sistema de interacciones donde la cooperación sea mutua y recurrente, combinando complementariamente distintos recursos. Desde la intervención, la práctica de red tiene que ver precisamente con la gestión de intercambios, esto es, acuerdos para ejecutar acciones.

5. Mecanismos explícitos de coordinación multinivel (considerando descentralización de acciones a nivel territorial) y de coordinación intersectorial.
6. Instancias de participación ciudadana.
7. Existencia de reglas de operación para los programas y acciones.
8. Marco jurídico y protocolos de intervención para reglamentar el comportamiento y conducta de funcionarios.

Con todo, es necesario destacar la importancia de un **ente rector** del sistema, pues permitirá la articulación política y técnica para enfrentar el diseño, la implementación y el monitoreo del cumplimiento de los objetivos. Se considera una pieza clave y fundamental para crear una estructura institucional con permanencia en el futuro.

Por otra parte, la dimensión de estructura del sistema de protección integral de NNA debe ser lo suficientemente flexible para adecuarse a las condiciones de contexto donde se inserta.

La **flexibilidad** en los modelos de sistemas es fundamental para su adaptación a las trayectorias, condiciones y momento histórico de cada país. De hecho, Brasil ajustó su normativa entre 1990 y 2004; lo mismo hizo Costa Rica con reformas en 1998, 2006 y 2009; Argentina en 2005 renovó su código que databa de 1997; y El Salvador, el año 2009, aprobó la Ley de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, reformando la Ley de 1993 del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia.

Por otra parte, la flexibilidad en los diseños de sistemas, debe considerar que no hay “*one fits all*” o un solo modelo para los sistemas de protección de NNA. Diferentes tipos y combinaciones de programas, y variadas modalidades de diseño e implementación están obligados a responder a las vulnerabilidades específicas de contexto, las prioridades y capacidades nacionales y sus limitaciones.

Por ejemplo, el rol de rectoría en la formulación de políticas y programas sobre infancia y adolescencia en América Latina es ejercido en algunos casos por consejos nacionales (El Salvador, Brasil y República Dominicana), por ministerios (Perú, Venezuela, Nicaragua, Bolivia, Argentina, Paraguay y Guatemala) y en otros casos por institutos especializados (Costa Rica, Honduras, Uruguay y Colombia). En Ecuador el órgano deliberativo es la instancia rectora del sistema y su función es definir y planificar la estrategia de protección integral de derechos y vigilar su cumplimiento efectivo. El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia de Ecuador es un organismo colegiado, que integra a distintos representantes del poder ejecutivo (representantes del Ministerio de Bienestar Social, Educación, Salud, Trabajo, Asociación de Municipalidades) y de la sociedad civil (Morlchetti, 2013).

En los países de la región, los Consejos Nacionales de la Niñez y Adolescencia, que son organismos que permiten la coordinación interministerial y participación de representantes de la sociedad civil y están presentes en casi todos los países —a excepción de El Salvador, Honduras y Perú—, tienen un rol central. En el caso de Argentina, el Consejo Nacional de Coordinación de las Políticas Sociales cumple un rol similar, pero no es un órgano específicamente orientado a la infancia.

Sin embargo, en la mayoría de los países, la rectoría la sostienen directamente ministerios o bien secretarías dependientes de ministerios.

La arquitectura institucional difiere también respecto del **rol de los niveles de gobierno** involucrados en el sistema. En algunos países están expresamente normados los organismos descentralizados, a nivel local, departamental o federal, como en el caso de los Consejos Tutelares de Brasil, las Juntas Cantonales de Protección de Derechos del Ecuador y los Consejos de Protección del Niño y del Adolescente de Venezuela. Asimismo, en el caso de República Dominicana, las Juntas Locales de Protección y Restitución de Derechos se definen como instancias descentralizadas en el nivel municipal y con independencia en la toma de decisiones. En Costa Rica, las Juntas de Protección son parte del Patronato Nacional de la Infancia. En Argentina, Nicaragua y Bolivia se establecen niveles descentralizados a partir de las conformaciones ministeriales. En El Salvador, Paraguay y Guatemala son organismos descentralizados a partir de los Consejos para la Niñez y Adolescencia.

Un alto nivel de descentralización se observa en la medida que los países tienen más desarrollados los sistemas de servicios sociales y cuentan con una mejor interconexión tanto de información como de ejecución de programas integrales a nivel local. De este modo, siguiendo a Andrade, Martín y Martínez (2014), países con diferencias sustantivas en su nivel de descentralización como España, conformado por comunidades autónomas; Brasil, como Estado federado; y Francia, como Estado unitario; tienden a tener una estructura institucional que otorga múltiples atribuciones a los niveles territoriales, potenciando la articulación de acciones en red. Ello permite que las respuestas a las necesidades de protección, promoción y resguardo de derechos se realicen en un alto nivel de cercanía con las comunidades y familias, facilitando respuestas complejas y en red a los problemas y necesidades de los NNA.

Por ejemplo, las características de la organización territorial de España y la autonomía de los gobiernos sub-nacionales, permite una amplia diferenciación en el sistema. Cada comunidad autónoma tiene leyes específicas en materia de protección, así como una provisión particular de servicios sociales hacia la infancia; todo ello, en el marco de una ley general de servicios sociales, que establece las orientaciones y principios centrales en materia de protección (Andrade, Martín & Martínez, 2014). Esta autonomía a nivel sub-nacional requiere de mecanismos de cooperación y colaboración con el gobierno central.

Entre los países de América Latina destaca también el caso de Argentina, que tiene un Ministerio central (Ministerio de Desarrollo Social, con una Secretaría de Niñez Adolescencia y Familia - SENNAF), un organismo de coordinación, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (donde participa SENNAF) y un Consejo Federal de Niñez Adolescencia y Familia Provincial, acorde a las instituciones de cada provincia.

En el caso de Costa Rica (unitario), destaca la amplia extensión territorial de las Direcciones regionales dependientes del Patronato Nacional de la Infancia y la existencia de Juntas Locales de Protección a la Niñez y Adolescencia. Ecuador, en un esquema similar, tiene, a nivel cantonal, los Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia y Juntas Cantonales de Protección de Derechos. Paraguay sigue un esquema similar a Ecuador con Consejos Departamentales de la Niñez y Adolescencia y, a nivel local, con Consejos Municipales de la Niñez y Adolescencia.

En la mayoría de los países se han establecido además cuerpos legales que generan –aunque con distintas estructuras– sistemas de protección integrales, considerando además los distintos niveles de la estructura administrativa del Estado. Esto implica que el sistema de protección de derechos tiene expresión nacional, federal, regional, estadual, municipal o local, según sea la división administrativa del país.

Además, se generan instancias para la articulación de las políticas dirigidas a los NNA y su coordinación con las diversas reparticiones ministeriales está realizada a través de los Consejos de la Infancia o de los propios ministerios sociales. Ello responde a lo declarado por el Comité de los Derechos del Niño que señala que la aplicación efectiva de la CDN exige una coordinación intersectorial visible para reconocer y realizar los derechos de la niñez en toda la administración pública, y entre la administración y la sociedad civil, incluidos especialmente los propios NNA; y que es necesaria una vigilancia rigurosa de la aplicación, la cual debería incorporarse al proceso de gobierno a todos los niveles. Para ello es necesaria la participación activa y genuina de la sociedad civil, y el fomento de mecanismos de formulación, monitoreo y fiscalización de las políticas y prácticas que impactan en los derechos de la niñez (Comité de los Derechos del Niño, 2003, Observación General N° 5, Párrafo 27).

Países como España, Francia, Costa Rica, Uruguay, Brasil y Ecuador, entre otros, han incorporado en sus Constituciones los derechos de la infancia y adolescencia como una prioridad para las políticas públicas, siendo el Estado el principal responsable de garantizarlos. El rol garante del Estado en la protección de derechos de los NNA implica que la responsabilidad final sobre la protección integral de los NNA corresponde al Estado.

Existen distintas modalidades en que el Estado resguarda la atención de los NNA con necesidades de protección especial cuando la provisión de servicios no la hacen organismos públicos. En general, los países tienen sistemas de certificación, acreditación y regulación de las instituciones privadas. Siguiendo a Andrade, Martín y Martínez (2014) es interesante el caso de Colombia, que tiene una Oficina de Aseguramiento de la Calidad, la cual realiza auditorías selectivas de gestión de calidad a los prestadores de servicios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), adoptando medidas de control y proponiendo mecanismos de corrección inmediatos en los casos necesarios. Tiene establecido un proceso de aseguramiento de la calidad de terceros cuyo objetivo principal es certificar la calidad en la prestación del servicio, de tal forma que se cumpla con las exigencias contempladas en la ley, la normatividad vigente y los estándares de calidad definidos por el ICBF para contribuir a que los niños, las niñas, y los adolescentes y sus familias gocen de las mejores condiciones de vida mediante el diseño y la ejecución de actividades de verificación, validación, seguimiento e inspección a la calidad de los servicios prestados por terceros. En términos de implementación y acompañamiento, el ICBF coordina la ejecución y seguimiento a las acciones de inspección, vigilancia y control y realiza las visitas pertinentes que le competan al Instituto de acuerdo con la normatividad vigente.

Otro caso mencionado por estos autores es el de Costa Rica que, con la reforma en 2004 del Patronato Nacional de la Infancia, establece la acreditación de las entidades no gubernamentales para participar en la obtención de fondos y programas públicos por la calificación de idoneidad desde la Contraloría General de la República. En este contexto, las entidades que deseen contar con fondos públicos deben someterse a la calificación de Idoneidad otorgada por la Contraloría, sin la cual no se realiza ningún desembolso de recursos (Reglamento sobre la Calificación de Sujetos Privados Idóneos para Administrar Fondos Públicos).

Este rol garante no implica que la provisión de servicios deba hacerse exclusivamente por el Estado o por organismos públicos. En la mayoría de los países, tanto desarrollados como en América Latina, participan en la tarea de protección social y de promoción de derechos distintas instituciones de la sociedad civil y Tercer Sector. El Estado puede entregar recursos para el sostenimiento de la prestación, pero la responsabilidad de garantizar las condiciones para el ejercicio de los derechos de la niñez le corresponde al Estado.

6. Reglas del sistema, procesos y prácticas

Uno de los principales desafíos de un sistema de protección intersectorial es justamente que los sectores sean capaces de conversar e interactuar de manera fluida. En Chile, aun cuando algo se ha avanzado en este aspecto y han surgido esfuerzos en la dirección correcta, el sistema tal

y como está hoy, de acuerdo al testimonio de los entrevistados, presenta severas falencias en términos de coordinación. Esto redundará en ineficiencias, duplicaciones de servicios, miradas parceladas de las problemáticas de los NNA y, en general, dificultades para asegurar que los derechos de estos sean cautelados de manera integral.

Estas falencias en la coordinación se deberían no solo a la burocracia, sino a reticencias sectoriales a interactuar, lo que probablemente se deba a que el enfoque de protección de la infancia y adolescencia que actualmente impera está más centrado en la prestación que en los niños, niñas y adolescentes.

A su vez, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado que la aplicación efectiva de la CDN exige una coordinación intersectorial visible para reconocer y realizar los derechos de los NNA en toda la administración pública, y entre la administración y la sociedad civil, incluidos especialmente los propios NNA y que es necesaria una vigilancia rigurosa de la aplicación, que debería incorporarse al proceso de gobierno a todos los niveles.

Ya reconocida la necesidad por mayor coordinación, cabe preguntarse por la relevancia real que esta tiene dentro de organizaciones públicas cuando se trata de agencias involucradas en protección de los NNA. Al respecto, Darlington, Feeney y Rixon (2005) establecen una distancia considerable entre la valoración de la colaboración y su ejercicio real. En particular, mientras se reconoce ampliamente que la colaboración mejora los servicios públicos ofrecidos, en la práctica se desarrolla con una baja frecuencia y no parece ser prioritaria en el quehacer cotidiano.

Aunque la evidencia anterior invita a un escenario pesimista, existen también importantes contribuciones en la literatura respecto de los factores que inciden en la colaboración entre agencias públicas relacionadas con protección infantil. Dos estudios consultados, uno por Johnson et al. (2003) y otro por Darlington, Feeney y Rixon (2005) coinciden en el predominio de causas más bien estructurales (nivel macro) que actitudinales (nivel micro) como determinantes. En consecuencia, (i) los recursos disponibles para materializar la coordinación, (ii) la comprensión de culturas organizacionales ajenas a la propia y con las cuales se debe interactuar, y (iii) la información con la que se cuenta para coordinarse (e. g. ¿qué es lo que hace la otra agencia?) constituyen los elementos críticos para una colaboración efectiva. Un factor adicional identificado por los autores mencionados y por otros (ver también Willumsen & Skivenes, 2005; Pösö, 2011) que pareciera ser relativamente más crítico que los anteriores, es la planificación y protocolización, es decir, el establecimiento de objetivos y procesos claros que guíen la coordinación.

Considerando una visión del diseño como un conjunto de componentes, el establecimiento de un **modelo contractual** para el diseño e implementación de las políticas públicas facilita la

coordinación organizacional, pues permite: i) determinar las reglas que gobiernan el proceso de políticas, en función de la propuesta de jerarquía de reglas; ii) identificar las políticas que deben establecerse, en función de ciertas normas y; iii) definir una lógica de contratos para la coordinación organizacional de las políticas (OECD, 2007).

Dada la frecuente presencia de información asimétrica e incompleta, la coordinación se convierte en un desafío y los contratos han sido utilizados como mecanismos de coordinación, pues constituyen, por definición, un acuerdo entre distintas partes sobre compromisos recíprocos (Brousseau & Glachant, 2002).

La gestión de las políticas implica múltiples problemas de coordinación que enfrentan las partes, y dada la diversidad de contextos y de actores, el modelo contractual sugiere un método para caracterizar el contexto de coordinación. Hay diversidad de arreglos institucionales, así como distintos tipos de contratos en términos de la delegación de tareas. Estos pueden ser contratos completos, donde se encomienda toda la implementación, o bien contratos incompletos, en que se delegan una selección de objetivos y las decisiones en la implementación. También hay contratos relacionales, en que los objetivos y procedimientos de implementación son seleccionados en cooperación, con un plan mínimo inicial.

El modelo contractual tiene una naturaleza arquitectónica basada en un acuerdo inicial sobre un conjunto de elementos que se relacionan para un fin, y se convierte en un punto de partida que organiza a la acción. En general, para establecer y ejecutar un contrato, de acuerdo a Brousseau y Glachant (2002), las partes deben: i) establecer la distribución de las decisiones, incluyendo las decisiones compartidas; ii) definir la distribución de las contribuciones, incluyendo actividades y recursos financieros; y, iii) definir y aceptar mecanismos que garanticen el refuerzo de los acuerdos, incluyendo la resolución de conflictos, la supervisión y la evaluación de los acuerdos.

Un ejemplo de modelo contractual es el utilizado en el Sistema de Protección Social Chile Solidario, donde este cumple un rol central en la coordinación, planificación e implementación de los diversos recursos de diferentes servicios e instituciones, tanto públicas como del Tercer Sector. Se trata de la suscripción de convenios de colaboración con diversas instituciones que disponen de oferta programática pertinente a las necesidades y demandas de las familias integradas a Chile Solidario, de manera que dichos programas sean en una parte focalizados en dichas familias. Los convenios son suscritos entre el ministerio responsable y cada una de las instituciones (Martin, 2013).

Una experiencia a rescatar como modelo contractual con instituciones del Tercer Sector es la del programa Calle de Chile Solidario. El Ministerio de Desarrollo Social reconoce el trabajo de ONGs

con personas en situación de calle, las cuales, a iniciativa del ministerio conforman la Red Calle para realizar un trabajo coordinado, articulado y en equipo. La Red Calle se constituye como un espacio de encuentro y reflexión para, por un lado, compartir experiencias, organización y colaboración en ideas y trabajo entre las organizaciones que la componen y, por otro, reconocer la problemática de las personas en situación de calle (Barrientos, 2006). Asimismo, fueron constituidas mesas técnicas a nivel nacional y regional para el diseño de una estrategia de intervención (MIDEPLAN, 2007). El modelo de gestión presupuestaria está definido en base a contratos mediante los cuales se entregan los recursos bajo las condiciones que se establecen en los convenios entre ambas partes (MIDEPLAN, 2004).

Atendiendo a lo anterior, la gestión presupuestaria implica un diseño institucional vinculante, en el que se opera vía convenio de transferencia de recursos a las ONGs que son las entidades ejecutoras de las políticas del Estado, para concretar el acceso a los programas resguardando que lo haga específicamente la población objetivo. Desde esta definición, el Sistema de Protección Social cumple un rol central en la coordinación, planificación e implementación de los diversos recursos de bienestar desarrollados con el fin de modificar consecuentemente la estructura social y los ejes de desigualdad predominantes (MIDEPLAN, 2007). Esto significa asegurar prestaciones regulares para esta población e intencionar la complementariedad de la inversión, de manera de hacer viable la ejecución de las intervenciones.

Un elemento fundamental de las reglas del sistema es la relación del sistema integral de infancia y adolescencia con el **derecho administrativo**.

En efecto, en el actual ordenamiento del país existen algunos sistemas o programas de gestión inter-agencias que ya son parte del paisaje del derecho administrativo¹⁹, de los que se pueden desprender lecciones para un sistema integrado de atención a la infancia. Estos son:

a. El sistema Chile Crece Contigo: es definido como un sistema intersectorial de protección social en el artículo 1º de la Ley Nº 20.379, indicando que es un “modelo de gestión constituido por las acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas por distintos organismos del Estado, destinadas a la población nacional más vulnerable socioeconómicamente y que requieran de una acción concertada de dichos organismos para acceder a mejores condiciones de vida”. Luego señala que el sistema estará compuesto por distintos subsistemas y que “se entenderá por subsistema el conjunto de acciones y prestaciones

19 El derecho administrativo ha sido definido tradicionalmente como “el Derecho de la Administración Pública” es decir, un conjunto de principios y normas jurídicas que regulan la organización, los medios y las formas de actuación de los órganos que forman parte de aquella, con un contenido distinto del que poseen las normas que regulan las relaciones entre los sujetos privados. Ver Ferrada, J. C. (2007).

sociales ejecutadas y coordinadas intersectorialmente por distintos organismos del Estado, focalizadas en un mismo grupo de personas y, o familias, en situación de vulnerabilidad socioeconómica” (artículo 2).

Así, las ideas de sistema y subsistema han sido validadas ya como herramientas de articulación intersectorial, aunque todavía de manera incipiente.

b. El sistema AUGE: en cuanto programa desarrollador de derechos sociales, busca asegurar la cobertura de determinadas patologías y prestaciones preestablecidas en un proceso que combina a un grupo de expertos que diseña una guía clínica y el equipo ministerial que determina la canasta de prestaciones. Este mecanismo ha permitido la modelización de un proceso de mejoramiento de derechos sociales, que pondera la viabilidad financiera para garantizar las prestaciones con un criterio de progresividad y con la universalización en el horizonte.

c. El sistema de seguimiento de metas: la construcción de indicadores y evaluación de metas es uno de los aciertos en la gestión por cumplimiento de resultados, y en la administración chilena han sido el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y la Dirección de Presupuestos (DIPRES) las unidades dentro de la que esta central tarea se lleva a cabo.

d. El Convenio MINSAL-FONASA-SENDA-SENAME: que conformó un circuito de prestadores públicos y privados de tratamiento para la rehabilitación de adolescentes infractores de ley con consumo problemático de drogas o alcohol, en el marco de la ley penal juvenil.

El instrumento “convenio” resulta funcional, y suficientemente formal, a la construcción progresiva de subsistemas, y opera mucho mejor que los “programas”, que suelen quedar entregados al gobierno de turno. El convenio permite contar con glosa presupuestaria e identificar los recursos asociados con determinadas tareas y metas gubernamentales. Un diseño claro de convenio genera que las diferentes agencias cuenten con expectativas claras respecto del resto de las instituciones.

En suma, existen en el derecho administrativo chileno potestades administrativas de diversa intensidad y variado contenido, aunque todas encaminadas a satisfacer los intereses públicos puestos bajo la tutela de la organización administrativa por el ordenamiento jurídico. Estas herramientas jurídicas, como los convenios interinstitucionales (entre múltiples agencias) o los subsistemas de gestión, pueden utilizarse como mecanismos de coordinación en el futuro sistema de protección integral de la infancia.

Finalmente, una regla que el sistema de protección integral de los NNA debe considerar corresponde al **derecho de participación de los niños, niñas y adolescentes** en todo procedimiento

judicial o administrativo que los afecten, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional. De hecho, la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 13º, especifica que “los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño”.

En efecto, según la teoría deliberativa de Habermas (1981, 1992, 1996), para tomar decisiones legítimas se tiene que comprometer a las personas afectadas por tales decisiones en deliberaciones sobre lo que se pretende realizar. La participación de los niños, niñas y adolescentes es importante, pues también ayuda a clarificar y justificar sus opiniones, lo cual, a su vez, es otra vía para fortalecer su voz y hacer más legítima la decisión que los atañe.

No obstante, en el proceso de participación de los NNA es importante garantizar los principios que la Convención sobre los Derechos del Niño plantea como condiciones mínimas para que todas y todos quienes se vinculan con los NNA brinden espacios de participación y generen diálogo y negociación en un marco democrático; estas son el respeto, la oportunidad, la responsabilidad y el apoyo. No sirve generar instancias de participación simbólicas o decorativas, o derechamente de manipulación de sus mensajes, sino que se debe buscar un **proceso de participación auténtica** que contemple elementos claves como la elección, la información, la consulta y el ser parte de la toma de decisiones. Lo importante es el principio de la elección, es decir, que puedan participar en la decisión sobre qué nivel de participación quieren tener dentro de la iniciativa. El tipo y grado de participación dependerá, por cierto, de las edades, gustos, intereses, experiencia y capacidades de ellas y ellos (UNICEF Chile, 2013).

Un ejemplo de la aplicación de la regla del derecho a la participación de los NNA en las políticas de infancia y adolescencia, es el proceso desarrollado por el Gobierno de Bélgica, el cual diseñó el año 2008 un instrumento de evaluación ex-ante del impacto de cualquier iniciativa que afecte a las personas menores de 25 años. El instrumento denominado JoKER requiere un análisis de impacto de la propuesta legislativa, un impacto en caso que la propuesta no se lleve a cabo, y un listado de alternativas a la propuesta planteada. En todos estos análisis se considera la participación de los niños, niñas y adolescentes de manera formal y estructurada.

7. Recursos

La definición del monto de los recursos a asignar a las políticas de infancia y adolescencia es un desafío mayor, dada la complejidad que implica satisfacer crecientemente los derechos de los

NNA y las diferentes restricciones presupuestarias que tiene el Estado, lo que se suma a otras políticas sociales, sectoriales o económicas que pueden priorizarse en los presupuestos nacionales. No obstante, a continuación se exponen casos internacionales comparados que pueden guiarnos en una definición del mecanismo más apropiado para Chile.

Respecto del financiamiento, en la mayoría de los países existe **dependencia de las partidas presupuestarias anuales**, que varían según la disponibilidad de recursos fiscales. La excepción la conforman países que tienen garantizados mínimos presupuestarios para el funcionamiento de los sistemas de protección integral de la infancia como Argentina, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana y Venezuela.

Es destacable el caso de Argentina, donde la Ley 26.061 garantiza una previsión presupuestaria no menor a la mayor previsión anterior, lo que implica que los presupuestos son progresivos. Se determina, asimismo, la intangibilidad de los fondos establecidos en el presupuesto nacional

En Costa Rica se constituye un Fondo para la Niñez y la Adolescencia, que es como mínimo una octava parte del 4% del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares asignados al Patronato Nacional de la Infancia. En Ecuador es obligación del Estado financiar el Consejo de la Infancia a nivel nacional y del municipio financiar el Consejo Cantonal. Los fondos pueden provenir de aportes privados, públicos y de cooperación internacional que alimentan al Fondo Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia, destinado a realizar prestaciones y proyectos en favor de los NNA. En República Dominicana existe un mínimo del 2% del presupuesto nacional destinado al Consejo Nacional para NNA.

En Venezuela existe una partida presupuestaria nacional, y los estados y municipios obtienen recursos del Fondo de Protección del Niño y Adolescente. Brasil cuenta también con Fondos Municipales destinados a financiar los programas a que se refiere el Estatuto del Niño y del Adolescente, realizados por organismos públicos o privados, previamente inscritos en el Consejo de los Derechos de Niños y Adolescentes.

En Francia, en materia institucional, a través de una ley de 2007, se crea de manera obligatoria para comunas de más de 50 mil habitantes, y por deliberación del consejo municipal, un Consejo por los Derechos y Deberes de las Familias, presidido por el alcalde. Este Consejo puede incorporar representantes del Estado, cuyo listado está fijado por decreto: representantes de asociaciones territoriales y de personas que trabajan en acción social, sanitaria, educativa y de prevención de la delincuencia. Esta ley de 2007 de Reforma de la Protección de la Infancia pretende mejorar la prevención, detección y alerta de las situaciones de riesgo de la infancia. Esta ley diversifica

igualmente los modos de intervención respecto a la niñez en situación de peligro y crea un Fondo Nacional de Financiación de la Protección de la Infancia.

En los casos de entrega de recursos, ya sean directos o vía subvenciones, Andrade, Martín y Martínez (2014) identifican diversos requisitos para que las organizaciones accedan a las transferencias económicas del Estado en la acción hacia la infancia. Una de las formas más comunes cuando de asignación directa se trata, es estar inscritas en un registro previo donde se establecen exigencias que deben cumplir las instituciones interesadas y ser, por tanto, autorizadas formalmente a operar (vía decretos, leyes, licencias, etc.). Muchas veces en los casos de asignación directa, lo que opera es una interacción (suerte de negociación) entre la institución privada y la pública, donde la primera merced a su conocimiento de un problema, levanta una propuesta de solución y el sector público se hace cargo de su financiamiento (el extremo de esta modalidad es lo que sucede en Brasil, donde los parlamentarios tienen una “dotación” que ellos pueden asignar directamente a la organización que prefieran, sin mediar exigencias, ni condiciones). Según estos autores, cuando se trata de concursos públicos o privados, normalmente se establecen ciertas exigencias en las bases de los concursos, las que deben ser cumplidas para estar en condiciones de competir. Normalmente, en los concursos privados predominan exigencias más específicas, relativas a la especialización. Existen también experiencias donde se establece una cierta certificación de procesos de calidad, o de aseguramiento de la calidad, o de idoneidad, que hacen posible a las instituciones concursar en mejores condiciones, levantando las propuestas correspondientes en lo económico y lo técnico.

Por otra parte, respecto de los recursos, la **idoneidad de los recursos humanos** es un segundo aspecto a considerar a la hora de establecer nuevas arquitecturas institucionales para la protección integral de NNA. De hecho, el Comité de los Derechos del Niño (2011), señala que, respecto de América Latina, se constata la existencia de cinco ámbitos de preocupación: a) falta de armonización entre la legislación nacional y la CDN; b) preocupación por la indefinición de los principios generales de la CDN; c) persistencia de malos tratos, abusos y castigo corporal; d) abuso de la privación de libertad en la justicia juvenil, y e) escasa información sobre la CDN y la falta de formación de los profesionales.

La idoneidad del personal en un nuevo sistema de protección de la infancia significa varios y distintos –aunque ligados– aspectos:

- En primer lugar, selección de personal. Un proceso riguroso de selección tiene costos que el sistema debe proveer y estimar. Asimismo, requiere contar con adecuados perfiles de cargo, de modo que se tenga claro en la fase de selección y contratación, y no después, la formación profesional básica, las brechas de formación existentes (dada la

general invisibilidad del tema de la infancia en la formación del pregrado de muchas carreras), las destrezas básicas, etc.

- En segundo lugar, significa contar con un sistema de contratación que se haga cargo de la especificidad del trabajo con infancia. La calidad de funcionario público, por ejemplo, se supone que aporta estabilidad en el cargo, pero la permanencia solo se produce si ingresa a la planta, no si ingresa a contrata, como ocurre en la mayoría de los casos. En ese caso, la calidad implica que la salida de ese funcionario será con exclusivos costos personales, lo que alinea los incentivos con permanecer en el cargo. Un contrato que le ofrezca indemnización por años de servicio puede ser un mecanismo que no castigue la salida, la que puede ser necesaria dada cierto desgaste natural en algunos campos de atención a los NNA.
- En tercer lugar, idoneidad significa capacidad institucional para proveer un repertorio variado de herramientas de inducción y capacitación permanentes, con especial énfasis en la gestión del conocimiento que se produce al interior del sistema.
- En cuarto lugar, idoneidad implica una adecuada estimación de remuneraciones necesarias para atraer al personal que se necesita y no simplemente al que se pueda optar, dado los niveles salariales y de proyección laboral futura.

Otro aspecto a considerar es el **análisis de información**. Por ejemplo, en el caso de Francia, en la Ley de 2007 se prevé la adopción de un protocolo especial para el procesamiento de los datos recopilados. En este protocolo participan todos los actores institucionales, en particular los representantes de la justicia y los agentes de protección de la infancia. También se señala que en cada departamento se creará un Observatorio de Protección de la Infancia, sometido a la autoridad del Presidente del Consejo General, el que trabajará en colaboración con el Observatorio Nacional de la Infancia en Peligro (ONED en francés). Otro instrumento institucional lo constituye, a su vez, el Decreto N° 2008-1422 del 19 de diciembre del 2009, mediante el cual se organiza la transmisión de información de forma anónima a los Observatorios Departamentales de Protección de la Infancia y al Observatorio Nacional de la Infancia en Peligro. Dicho decreto determina las modalidades de transmisión de la información relativa a los niños y las niñas que se encuentran o puedan estar en peligro a los Observatorios Departamentales de Protección de la infancia y al Observatorio Nacional de la Infancia en Peligro. El objetivo de esta transmisión es contribuir a que se conozca de mejor manera la población de la infancia en peligro; la labor de las unidades departamentales de recopilación, procesamiento y evaluación de las informaciones preocupantes, y la labor de los servicios de protección de la infancia, así como facilitar el análisis de coherencia y la continuidad de las medidas aplicadas a los niños y a las niñas, atendidos por el sistema de protección de la infancia (Andrade, Martin & Martínez, 2014).

Asimismo, es necesario que el sistema de protección integral de NNA tenga **mecanismos de integración de información** proveniente de diversos sectores y pueda utilizarse como una herramienta de alerta temprana ante casos de vulneración de derechos. Por otra parte, el generar sistemas integrados de información permite tener respuestas en línea con las ofertas sectoriales, potenciando respuestas múltiples e intersectoriales a las necesidades de los NNA.

Para el sistema de protección integral de NNA se pueden utilizar, por ejemplo, mecanismos como el Sistema Intersectorial de Información Social (SIIS), surgido al alero del Sistema de Protección Social Chile Solidario y que permite identificar, monitorear y evaluar la oferta pública disponible para los programas de reducción de la pobreza, lo que facilita una mejor colaboración interinstitucional. El SIIS permite monitorear y evaluar el cumplimiento de las garantías de derechos establecidas en Chile Solidario, de manera que la información de seguimiento sea incorporada en los diversos programas y servicios para mejorar la coordinación de los beneficios garantizados. El SIIS se utiliza para gestionar la información de todos los programas de protección social en el país y permite un registro único de los beneficiarios, un sistema integrado de información (por ejemplo, para las instituciones que participan en programas de protección social y para beneficiarios), un único punto de entrada para que los beneficiarios accedan a los programas de protección social (Martin, 2013).

Además, diversos entrevistados comentan que un sistema coordinado y efectivo de protección a la infancia y adolescencia debiese contar con un sistema de información sofisticado que permita **realizar seguimiento a todos los NNA a lo largo de su trayectoria de desarrollo en su ciclo de vida**. Se argumenta que es de gran importancia que, considerando el enfoque de derechos, el sujeto niño sea reconocido en toda su complejidad, la que está dada por su historial de vida.

Ese historial además facilita al sistema la detección precoz, el diagnóstico efectivo y la resolución integral. La idea subyacente es que el sistema debiese migrar desde la mirada actual, que está centrada en la prestación, a una centrada en los NNA. Ello requiere que el sistema de recolección y sistematización de la información también migre en ese sentido. Varios entrevistados coinciden en que el programa Chile Crece Contigo es pionero en este aspecto, habiendo logrado avances en el seguimiento de los NNA del sistema público a través del RUT. Sin embargo, surge aquí el desafío del perfeccionamiento y del escalamiento, ya que el Chile Crece Contigo todavía tiene desafíos en el ámbito informacional, y además es un programa que solo cubre hasta los 4 años de edad y a una fracción de la población.

Los entrevistados reconocen que la propuesta de una ficha que siga a los NNA en su desarrollo es controversial y requiere de una discusión y un diseño fino, ya que no se puede simplemente acumular datos históricos de los niños sin antes haber decidido quién tendrá acceso a ellos y

cuándo. Tampoco, a su juicio, es recomendable que los profesionales reciban una cantidad de datos tal que, más que favorecer su actuar, lo entorpezca. En esa misma línea, se menciona la preocupación de que esta información no se utilice bien en términos éticos, o de que fallas en el diseño del sistema y las desconfianzas se transformen en un peso para los equipos más que un aporte para el sistema.

8. Evaluación del desempeño

Un aspecto primordial en la configuración de cualquier sistema que garantice los derechos de los NNA es la elaboración de **instrumentos de evaluación de desempeño** que den cuenta del nivel de cumplimiento de tales derechos, el impacto y los resultados que obtienen los programas específicos de acción destinados a estos segmentos, y finalmente midan la gestión del desempeño en los procesos operacionales específicos.

La importancia de esta dimensión surge de las entrevistas realizadas, en las que se plantea que la definición de metas es un aspecto de gran relevancia en el contexto de un sistema que se evalúa constantemente, corrige sus problemas y busca nuevas formas de alcanzar sus objetivos. Asimismo, que la evaluación a todo nivel es de gran utilidad en especial cuando está referida a los resultados de las prestaciones. Aun cuando la evaluación de procesos puede ser de utilidad para una buena gestión del sistema, los resultados obtenidos a través de estos son lo que en última instancia afectan la calidad de vida de los NNA.

Un sistema que está sujeto a evaluación continua es un sistema que funciona mejor en varios sentidos. En primer lugar, la evaluación sirve como mecanismo de rendición de cuentas. Por otro lado, se transforma en fuente de retroalimentación para los mismos actores respecto de su gestión. Además, sirve al sistema como un todo para ir renovándose, detectando problemáticas nuevas y ajustándose a los cambios sociales y la evolución que toda comunidad experimenta a través del tiempo.

Los entrevistados, en general, reportan que sus programas no son adecuadamente evaluados, lo que reconocen como una falencia importante que no ha sido considerada en forma prioritaria.

Por otro lado, algunos argumentan que la evaluación, cuando no está bien diseñada, puede transformarse en un elemento que estorba más que aporta al sistema. Esto ocurriría sobre todo cuando:

- Las metas y los resultados a evaluar están mal definidos. El desafío del diseño de la evaluación, se reconoce, no es menor. Los resultados de las intervenciones son a veces

multidimensionales, por lo tanto, las evaluaciones en base a un solo indicador no son adecuadas. Asimismo, es importante que las metas que se definan, aun cuando desafiantes, sean alcanzables.

- Quien evalúa tiene conflictos de interés (por ejemplo, es el mismo que entrega la prestación), y cuando la evaluación se realiza en torno a indicadores que no reflejan bien el objetivo de la prestación.
- Asimismo, la ausencia de metas globales sería problemática ya que denota falta de real compromiso por parte del Estado para con los NNA.

Para el diseño institucional, la ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos desde los Estados significa que estos contraen una serie de obligaciones que impactan, ampliando la disponibilidad de derechos de los que son titulares los individuos bajo su protección. En particular, los Estados deben respetar, proteger y garantizar determinados derechos económicos, sociales y culturales. Para ello, deben implementar medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos (ACNUDH, 2009).

La necesidad de ampliar el modo de garantizar la exigibilidad de los derechos ha abierto un espacio de debate en relación a la **construcción de indicadores de derechos humanos**, frente a los cuales existe un amplio consenso de que su utilización es adecuada para evaluar la efectividad de los Estados en la defensa de los derechos humanos y, en particular, del cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño. Asimismo, se estima que la utilización de indicadores específicos construidos con el fin de evaluar el cumplimiento de un determinado derecho hará más fácil y dinámica la rendición de cuentas respecto de los avances o retrocesos (Naciones Unidas, 2006).

Un aspecto importante de este tipo de indicadores es su exigibilidad, pues permiten “fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones jurídicas que establecen los tratados de derechos humanos, las que pueden ser positivas o negativas, inmediatas o progresivas” (INDH, 2010).

En la revisión de los últimos informes que abordan la construcción de indicadores de derechos humanos, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha buscado delimitar metodológicamente estos indicadores, clasificándolos en tres grupos: i) indicadores estructurales, ii) indicadores de procesos, e iii) indicadores de resultados.

El Instituto Nacional de Derechos Humanos hace una aproximación conceptual de estos indicadores y, en base a la literatura especializada en este ámbito, los define de la siguiente forma (INDH, 2012):

- a) **Indicadores estructurales:** reflejan la ratificación y adopción de instrumentos jurídicos y la existencia de mecanismos institucionales básicos que se consideren necesarios para facilitar la realización de un derecho. Asimismo, relevan información para evaluar cómo se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir las obligaciones del Protocolo; si existen o se han adoptado medidas, normas jurídicas, estrategias, planes, programas o políticas o se han creado agencias públicas destinadas a implementar esos derechos. Algunos ejemplos de este tipo de indicadores serían la ratificación de los tratados internacionales que reconocen los derechos de los NNA, el **porcentaje del presupuesto global asignado al financiamiento de políticas de infancia** y la existencia de instancias administrativas para radicar denuncias en materia de incumplimiento de obligaciones vinculadas a algún derecho, entre otros (CEPAL, 2012).
- b) **Indicadores de procesos:** buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos, a través de la medición del alcance, la cobertura y el contenido de las estrategias, planes, programas, políticas u otras actividades e intervenciones específicas encaminadas al logro de metas que corresponden a la realización de un determinado derecho. Asimismo, vinculan los instrumentos de política estatal concretos adoptados por el Estado, a partir del marco descrito por los indicadores estructurales, con los indicadores de resultado. En esta categoría se debe intentar cubrir tanto los denominados inputs (por ejemplo, presupuesto destinado al área versus total del presupuesto de la Nación, recursos humanos del área per cápita, etc.) como los outputs, es decir, aquellos aspectos que reflejan la extensión o alcance de las medidas adoptadas (por ejemplo, número de niños vacunados al año, porcentaje de viviendas asignadas en el período 2000-2005, entre otros).
- c) **Indicadores de resultados:** describen los logros, individuales o colectivos, que reflejan el grado de realización de un derecho humano en un determinado contexto. De esta manera, buscan verificar el impacto de los esfuerzos del sistema y determinar su magnitud. Por ejemplo, porcentaje de hogares con niños por debajo de la línea de indigencia, la tasa de mortalidad infantil y de menores de cinco años, entre otros (CEPAL, 2012).

Además de estos tres tipos de indicadores de derechos descritos por la literatura especializada, se propone incluir indicadores de gestión específicos para las unidades a nivel operativo:

- d) **Indicadores de gestión:** la DIPRES tiene un proceso formal de construcción, medición y monitoreo de indicadores de desempeño y define este tipo de indicadores como “instrumentos de medición de las variables asociadas a las metas, pudiendo ser cuantitativos o cualitativos. En este último caso pueden ser expresados en términos de

‘logrado’, ‘no logrado’, o sobre la base de alguna otra escala cualitativa”²⁰. La misma DIPRES propone que este tipo de indicadores pueda abarcar las dimensiones de economía (manejo adecuado de los recursos financieros), eficacia (logro de los objetivos institucionales), eficiencia (ejecución de las acciones usando el mínimo de recursos) y calidad del servicio (satisfacción de los requerimientos de los usuarios).

No obstante, a pesar de existir este proceso formal de elaboración de indicadores de desempeño, para la correcta aplicación de un enfoque de derechos en la evaluación se debe considerar que estamos ante un fenómeno complejo, multidimensional y que los resultados o impactos pueden demorar años en manifestarse, a pesar de llevarse a cabo acciones en forma permanente. Es decir, las restricciones de evaluación de la gestión basada en el ciclo presupuestario anual y en que los resultados son responsabilidad de un solo servicio o ministerio, debe complementarse con un enfoque sistémico y de implementación progresiva de la consecución de los derechos de los NNA.

9. Relación con el entorno

Como primera recomendación en esta dimensión, emerge **la generación de mecanismos de *accountability* claros ante la ciudadanía y la opinión pública**. Una singularidad en materia de políticas de protección de infancia y de los sistemas a través de los cuales estas se ejecutan, es la multiplicidad de sus actores, quienes, por lo general, no se rigen por estructuras jerárquicas claras ni reglas del sistema precisas. Una de las principales consecuencias de esto último es que la responsabilidad política y administrativa durante el proceso de coproducción de políticas públicas podría diluirse y, por lo tanto, un antecedente esencial para el proceso de *accountability* democrático podría perderse: ¿quién es el responsable ante la ciudadanía? (Behn, 2001). Es por esto que la definición clara de responsabilidades entre las agencias que participan del sistema y ante la opinión pública, es fundamental.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante señalar que el *accountability* constituye un proceso necesario pero no suficiente al definir la relación del sistema de protección infantil con la ciudadanía, es decir, dicha relación no puede estar definida solo a través del *accountability*. De lo contrario, existe un alto riesgo de caer en un círculo vicioso que fomentaría un enfoque cortoplacista y de reacción en materia de protección infantil, en desmedro de uno progresivo y de prevención.

La protección infantil es, sin duda, un tema de alta sensibilidad pública, y como tal, su relación con los medios de comunicación y con la ciudadanía está predominantemente determinada por

20 Sitio web institucional Dirección de Presupuestos. Consultado el 14 de octubre de 2014. http://www.dipres.cl/control_gestion/PMG/seis.pdf

casos que se transforman en escándalo mediático. Lo perjudicial de esta dinámica es que hace que los sistemas de protección de infancia sean muy inestables y vulnerables, pues cuando tales escándalos se suscitan, el incentivo para políticos y directivos públicos es mostrarse “activos”, aun cuando esta eventual productividad no genere buenos resultados (Gilbert, Parton & Skiveness, 2011). Entonces, en la medida en que el interés ciudadano por temas de protección infantil se defina en términos casuísticos, los incentivos políticos estarán más en reaccionar adecuadamente frente a estos lamentables sucesos que en desarrollar un esfuerzo más sistemático y sostenido por mejorar la protección de infancia en el país²¹.

Por ende, es crítico impulsar un **cambio en la forma en la que el sistema de protección se relaciona con la sociedad civil**. Al respecto, emergen dos alternativas complementarias. La primera es fortalecer la participación activa de organismos de la sociedad civil en el sistema. Revisando las experiencias internacionales, una de las formas más comunes de participación es a través de la coproducción de servicios públicos en materia de protección infantil. Esto, aun cuando el Estado se mantiene como garante exclusivo de la protección de los derechos de NNA (Andrade, Martin & Martínez, 2014).

Una segunda recomendación en la lógica de transformar la relación ciudadanía-sistema es **generar intensas y regulares campañas de información que posicionen la protección infantil desde un énfasis preventivo**. Según Colton (2005), la ciudadanía mantiene cierta distancia cuando se trata de temas de protección infantil porque se encuentra en una paradoja valórica: por una parte, la ciudadanía quisiera cuidar y resguardar a los menores que han sido abusados y maltratados, pero también quisiera “protegerse” de ellos pues constituyen una amenaza para el orden social. Entonces, en este caso, sugerir iniciativas comunicacionales que fomenten el enfoque preventivo no es un lugar común, sino que constituye una medida efectiva para romper una inercia estructural que –naturalmente– tiende hacia el desconocimiento y un interés tibio por parte de la ciudadanía en materia de protección infantil y, en consecuencia, justifica el enfoque meramente reactivo que se pretende cambiar.

10. Implementación progresiva

La experiencia internacional comparada arroja que los sistemas de protección integral de los NNA suponen la realización progresiva de la cobertura universal, identificando y ampliando gradualmente los programas y políticas para el logro de la universalidad, reconociendo al mismo tiempo diferentes capacidades y contextos de los países.

21 Por ejemplo, escándalos como los de Victoria Climbié en 2000 y de Peter Connely en 2007 en Reino Unido suscitaron un retroceso hacia un enfoque reactivo de protección infantil (ver Parton & Berridge, 2011).

Esta recomendación se sustenta en la naturaleza misma del tipo de implementación que debe primar en este tipo de políticas públicas. Por una parte, la literatura distingue el enfoque *top-down*, caracterizado por procesos de implementación rápidos, pues son jerárquicos y muy poco participativos; y por otra, el enfoque *bottom-up*, caracterizado por procesos de implementación más participativos, pero también bastante más lentos. Ninguno de los enfoques mencionados, por sí mismo, será útil para el caso del sistema de protección de infancia dada su estructura organizacional, donde (i) múltiples actores participan e interactúan en la producción de políticas públicas, (ii) no existe una clara línea de jerarquía entre dichos actores y quien está a cargo del sistema, y, sin embargo, (iii) existen comportamientos esperados por parte de dichos actores.

Entonces, la palabra clave en este caso es el funcionamiento en red, que se ubica –al menos en términos de la velocidad de implementación– entre ambos modelos descritos. La eventual estructura organizacional del sistema requiere del establecimiento de claros arreglos institucionales y mecanismos de exigibilidad para los actores que participan del sistema. Estas dos labores revisten tareas complejas, donde deben ser alcanzados consensos. Por otra parte, la reversibilidad de errores en la implementación, no sería tan fácil como ocurriría, por ejemplo, en modelos *top-down*.

Asimismo, cualquier nuevo sistema de protección integral no parte de la nada, sino que lo hace desde el sistema existente y debe transitar hasta la conformación del nuevo. Esta transformación progresiva desde el sistema actual ha sido estudiada por los profesores Foster-Fishman, Nowell y Yang (2007), quienes utilizan diversas vertientes teóricas para establecer un marco para entender e identificar las partes fundamentales de un sistema y sus interdependencias, que ayuden a explicar el funcionamiento y los elementos que gatillan los cambios. Este marco conceptual se aplica a sistemas que ofrecen servicios a las comunidades (por ejemplo, un sistema de protección integral de los NNA) y que buscan tener mejores resultados y superar el *statu quo*.

El marco conceptual se basa en un análisis de cuatro elementos:

- a) **Definición de las fronteras del sistema:** en esta área se responden las preguntas ¿Cuál es el problema que debe ser abordado o intervenido? ¿Quién y qué está contenido dentro del sistema, dado el problema abordado? Como ya se mencionó en la sección 4.1, las fronteras de este sistema están bien delimitadas en cuanto son las personas menores de 18 años en Chile, por lo que se requiere en cualquier transformación progresiva centrarse en establecer los roles de los niveles, nichos, organizaciones y actores relevantes al sistema.
- b) **Identificación de partes fundamentales del sistema:** ya identificadas las fronteras, la transformación debe centrarse en los sistemas de creencias existentes o normas informales (actitudes, valores, expectativas y creencias tácitas que guían el comportamiento

de sus miembros). Estos elementos explican bien cómo se articula la operación del sistema y cuáles son los orígenes de los problemas ya evidenciados en el diagnóstico (falta de coordinación, desconfianza entre los servicios, segmentos “invisibilizados” de niños, etc.).

Además, se deben analizar los recursos críticos del sistema (ya descritos en la sección 4.6), los sistemas de regulación (detallados en la sección 4.5) y los sistemas de operación, particularmente la dinámica de la toma de decisiones y el poder, además de las estructuras (estas últimas descritas en la sección 4.4).

c) Interacciones del sistema: esencialmente, en todos los sistemas, no importa cuán complejos sean, hay dos tipos de interacciones de retroalimentación: a) ciclos de equilibrio o balanceo y b) ciclos de reforzamiento. Ambos tipos de interacciones suministran información que sirve para escalar o contener un comportamiento.

En las interacciones de reforzamiento, los componentes del sistema interactúan con otros de manera de guiarlos en un creciente escalamiento de los resultados obtenidos, creando círculos virtuosos o viciosos. En el caso de un sistema de protección integral de los NNA, un ciclo vicioso de reforzamiento es aquel provocado por los medios de comunicación al centrarse en los casos de abusos de NNA. Ello deja de lado los ciclos virtuosos de tener basados en la prevención de la vulneración de derechos que es posible advertir durante todo el ciclo de vida del niño, niña o adolescente.

Por su parte, los ciclos de equilibrio son las interacciones del sistema donde las partes de un sistema sirven para estabilizar las influencias de otras, creando una estabilidad del mismo. Por ejemplo, los ciclos de evaluación del desempeño (sección 4.7) que son estables y logran cumplir las metas propuestas, permiten mantener las actividades operativas y no cambiar el curso en el logro de los planes propuestos.

d) Identificación de “palancas” para el cambio: con los elementos anteriormente identificados, se buscan “palancas” o elementos facilitadores que gatillen los cambios. Para ello, se deben responder las siguientes preguntas:

- ¿Qué parte del sistema es actualmente inconsistente con los objetivos de cambio que requiere el sistema? ¿Qué partes ayudan a lograr ese cambio?
- ¿Qué partes del sistema son más probables de gatillar cambios más amplios?
- ¿Qué elementos facilitadores del sistema o “palancas” pueden ser fortalecidos o alterados dados los actuales recursos y conocimiento del sistema?
- ¿Qué impacto tendrá el cambio en las partes del sistema identificadas anteriormente en el resto del sistema, sus interacciones y el problema abordado?

Del análisis realizado en este estudio, un componente primordial que puede “apalancar” los cambios son las estructuras territoriales y locales, donde se da finalmente la prevención y la atención a los NNA.

IV RECOMENDACIONES

Un sistema de protección integral, basado en un diseño sistémico previo, debiera fundarse en reglas y mecanismos definidos en la futura **Ley de Garantías a los Derechos de la Infancia** y que dispongan, en particular: (i) que las conductas de las distintas organizaciones involucradas confluyan hacia los objetivos deseados; (ii) que se definan las responsabilidades y los espacios de coordinación necesarios para procesar adecuadamente las situaciones imprevistas propias de cualquier implementación; y (iii) que se evalúe el desempeño del sistema para ir monitoreando el grado de cumplimiento de los derechos de los NNA establecidos en los tratados internacionales.

En los **principios de diseño** se han identificado cuatro lineamientos rectores: i) el enfoque sistémico; ii) el enfoque de derechos; iii) la prevención y acompañamiento durante todo el ciclo de vida de los NNA; y iv) el principio de territorialidad.

El **enfoque sistémico** apunta a que todos los componentes del sistema estén directa o indirectamente conectados unos a otros y los resultados que provee el sistema en su conjunto son el producto de tales interacciones. En el ámbito propio de las instituciones del sistema integral de protección de los NNA, cualquier diseño conceptual del sistema no puede suponer que la solución vendrá de un solo componente separado del resto del sistema, de la mera creación de un ente rector o la especificación de un sistema de protección especial, sin considerar el resto de las partes del sistema, sus interacciones y el trabajo conjunto de todas las componentes. Aun cuando los actores del actual sistema visualizan a un **ente rector** empoderado como un ingrediente necesario para el adecuado funcionamiento de una institucionalidad de infancia y adolescencia, este por sí solo no es considerado suficiente para asegurar que el sistema tenga éxito. No basta con el ente rector, sino que se requiere una mirada más amplia que incluya, por ejemplo, el nivel intermedio y, especialmente, lo propiamente territorial. Con todo, la creación de un ente rector empoderado es fundamental y necesaria para cualquier nueva institucionalidad, teniendo que poder hacerse cargo de las gestiones políticas y técnicas que demandaría el diseño e implementación de un nuevo sistema.

La incorporación del **enfoque de derechos** no solo significa diseñar estructuras normativas para asegurar que todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los

órganos legislativos tengan como consideración primordial el interés superior del niño, sino que también, al nivel de prácticas, esto implica un cambio de procesos y prácticas de agencias públicas en un horizonte de mediano-largo plazo para hacer efectivos tales mecanismos de exigibilidad. En general, aunque los horizontes de tiempo pudieran parecer lejanos, deben tomarse medidas iniciales, simples pero significativas.

Los programas y prestaciones para reparar vulneraciones requieren de muchos más recursos que las políticas preventivas, y a veces son menos efectivos. El **enfoque preventivo** propuesto tendría efectos positivos no solo en la eficiencia del sistema sino que también en la cobertura y calidad del mismo. Asimismo, las instancias que tengan esta función debieran ser responsables de la elaboración, gestión y ejecución de programas y servicios sociales, con especial énfasis en apoyar **las transiciones a lo largo del ciclo de vida** desde la etapa de niñez hasta la adultez.

También en el presente informe se han especificado las componentes claves de construcción de una nueva institucionalidad, tales como las estructuras; reglas del sistema, procesos y prácticas; recursos; evaluación del desempeño y relación con el entorno.

Es muy importante que las **estructuras organizacionales sean flexibles** para adecuarse a las circunstancias donde están insertas. La flexibilidad en los diseños de sistemas debe considerar que no existe un *one fits all* o un modelo único para los sistemas de protección de NNA. Diferentes tipos y combinaciones de programas, y variadas modalidades de diseño e implementación, están obligados a responder a las vulnerabilidades específicas de contexto, las prioridades nacionales y las capacidades y limitaciones del país. También debe hacerse cargo de las idiosincrasias locales.

Uno de los desafíos de diseño de la nueva institucionalidad es la elaboración de **reglas, procesos y prácticas donde todos los sectores sean capaces de conversar e interactuar de manera fluida**. Como ha señalado el Comité de los Derechos del Niño, la aplicación efectiva de la CDN exige una coordinación intersectorial visible para reconocer y resguardar los derechos de los NNA dentro de toda la administración pública, y de esta con la sociedad civil. Ello supone; i) determinar las reglas que gobiernan el proceso de políticas, en función de la propuesta de jerarquía de reglas; ii) identificar las políticas que deben establecerse, en función de ciertas normas y; iii) definir una lógica de contratos para la coordinación organizacional de las políticas (OECD, 2007).

Respecto de los **recursos**, en la mayoría de los países existe dependencia de las partidas presupuestarias anuales, que varían según la disponibilidad de recursos fiscales. La excepción la conforman países que tienen garantizados mínimos presupuestarios para el funcionamiento de los sistemas de protección integral de la infancia como Argentina, Costa Rica, Ecuador, República Do-

minicana y Venezuela. Si bien los Estados poseen una amplia discrecionalidad en materia de presupuestos, la infancia debe ser considerada, en conformidad con el principio del interés superior, como una **cuestión prioritaria**. Tal prioridad importará, a su vez, la necesidad de dar cuenta cómo el Estado de Chile avanza progresivamente en materia de su inversión pública en infancia y de la forma en que dicha inversión se traduce en un mayor goce concreto de los derechos de los NNA.

Como se señaló con anterioridad, un error frecuente en los procesos de reforma vinculados a infancia y adolescencia es subestimar la relevancia y la dificultad de contar con el **personal idóneo** para las tareas de atención del sistema. Un posible derivado de esa confusión es que se apuesta a que el problema se solucionará durante la implementación solo con capacitaciones. Sin embargo, la gestión de personal debe ser completa, iniciándose a partir del proceso de selección de funcionarios, otorgándoles una calidad contractual que permita un buen desempeño laboral, proveyéndoles herramientas de inducción y capacitación, y ofreciendo las remuneraciones necesarias para atraer al personal que se necesita y no simplemente al que se pueda optar dado los niveles salariales.

Asimismo, es necesario que el sistema de protección integral de NNA tenga **mecanismos de integración de la información proveniente** de los diversos sectores y los utilice como herramienta de alerta temprana ante casos de vulneración de derechos.

La configuración de cualquier sistema requiere la **elaboración de instrumentos de evaluación de desempeño** que den cuenta del nivel de cumplimiento de los objetivos del programa, el impacto que tienen en la efectiva garantía de los derechos y en los resultados que obtienen los programas específicos de acción destinados a estos segmentos, y, finalmente, instrumentos que midan la gestión del desempeño en los procesos operacionales específicos. Además de la elaboración de indicadores de gestión multidimensionales, la necesidad de ampliar el modo de garantizar la exigibilidad de los derechos ha abierto un espacio de debate en relación a la construcción de indicadores de derechos humanos y, en particular, de **indicadores de derechos de los NNA**. Existe un amplio consenso respecto de que la utilización de dichos indicadores es adecuada para evaluar la efectividad de los Estados en la defensa de los derechos humanos y, en particular, del cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En cuanto a la relación del sistema con el entorno, de la revisión de los casos internacionales se constata la importancia de la generación de **mecanismos de accountability** claros ante la ciudadanía y la opinión pública. Como ya se ha descrito, una singularidad en materia de políticas de protección de infancia, y de los sistemas a través de los cuales estas se ejecutan, es la multiplicidad de actores, quienes por lo general no se rigen por estructuras jerárquicas claras, ni reglas precisas

del sistema. Una de las principales consecuencias de esto último es que la responsabilidad política y administrativa durante el proceso de coproducción de políticas públicas podría diluirse y, por lo tanto, un antecedente esencial para el proceso de *accountability* democrático podría perderse.

Finalmente, es clave una **implementación progresiva**. Cualquier implementación es desafiante y, como tal, es poco probable que el sistema vaya a ser instalado de un minuto a otro. Principalmente, la nueva institucionalidad debe nutrirse de lo actualmente existente. Las características estructurales del sistema de protección de NNA hacen necesario un trabajo en red continuo, donde los procesos de implementación deben ser graduales. Al respecto, es clave tener conocimiento continuo de las fronteras del sistema, identificar y jerarquizar sus componentes fundamentales, usar adecuadamente las interacciones del sistema para escalar o morigerar un determinado fenómeno y estar atento a las “palancas” que permitan gatillar cambios cuando sea necesario.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackoff, R. L., & Rovin, S. (2003). *Redesigning Society*. Stanford, CA: Stanford Business Books.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos-ACNUDH (2009). Intervención de la señora Liliana Valiña, Representante Adjunta en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el Seminario Políticas Públicas para los Derechos Humanos: Medición de la implementación y Progreso en México. México D.F., México.
- Andrade, C. (2009). *Corresponsabilidad Estado-sociedad civil en el ámbito de las políticas públicas de infancia en situación de vulnerabilidad social*, tesis, Santiago de Chile, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Andrade, C.; Martín, M.P. & Martínez, L. (2014). *Protección especial: entre el rol garante del Estado y la prestación de servicios por parte de las organizaciones colaboradoras de SENAME*. Corporación Opción, Santiago de Chile.
- Banco Mundial (2014). *2014 World Development Indicators*. Disponible en <http://data.worldbank.org/sites/default/files/wdi-2014-book.pdf>
- Barrientos, A.; Byrne, J.; Villa, J.M. & Peña, P. (2013). *Social transfers and child protection* UNICEF Office of Research. Disponible en: <http://www.coppaprevencion.com/index.php/es/noticias/62-social-transfers-and-child-protection>
- Barrientos, A. & Dejong J. (2004). *Child Poverty and Cash Transfers*. London: Childhood Poverty Research and Policy Centre.
- Barrientos, E. (2006). *Planificación Estratégica Red Calle*, informe de práctica de Ciencias Políticas, Santiago de Chile, Universidad de Santiago de Chile.
- Behn, R. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Beloff, M. (1999). *Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar*. En *Justicia y Derechos del Niño* N° 1, UNICEF, pp. 9-23.
- Beloff, M. (2008). *Fortalezas y debilidades del litigio estratégico para el fortalecimiento de los estándares internacionales y regionales de protección a la niñez en América Latina*. Disponible en: [http://www.observatoriojovenes.com.ar/almacen/file/Fortalezas%20y%20debilidades_%20Mary%20Beloff .pdf](http://www.observatoriojovenes.com.ar/almacen/file/Fortalezas%20y%20debilidades_%20Mary%20Beloff.pdf)

- Bernstein, F. & Inostroza, J. (2009). Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. En *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma* (pp. 265-314). Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado.
- Bromfield, M. & Holzer, P. (2008). A national approach for child protection, Project report. Melbourne, Australia: Australian Institute of Family Studies. Disponible en: <http://www.opcion.cl/documentos/biblioteca/Informes/InformeFinalConsejoInfancia.pdf>
- Brousseau, E. & Glachant, J. (2002). The Economics of Contracts and the Renewal of Economics. En *The Economics of Contracts: Theory and Applications*. Erick Brousseau and Jean Michel Glachant (Eds).
- CEPAL (2012). Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición. Proyecto CEPAL-UNICEF UNI/12/001.
- Cillero, M. (1999). El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. En *Justicia y Derechos del Niño N°1*, UNICEF, pp. 45-62.
- Colton, M. (2005). Factor Associated with Abuse in Residential Child Care Institutions. En *Children & Society*, 16, pp. 33-44.
- Cohen, R., & Lavach, C. (1995). Strengthening partnerships between families and service providers. En P. Adams & K. E. Nelson (Eds.), *Reinventing human services: Community and family centered practice* (pp. 109-125). New York: Aldine DeGruyter.
- Comité de los Derechos del Niño (2003). Observación General N° 5: Medidas generales de aplicación de la Convención de los Derechos del Niño. CRC/GC/2003/5, Noviembre de 2003.
- Comité de los Derechos del Niño (2011). Committee on the Rights of the Child – Sessions. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/sessions.htm>
- Comité de los Derechos del Niño (2013). Observación General N° 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial. Discusión General 29 de mayo 2013. ONU.
- Comité de los Derechos Del Niño (2002). The Private Sector as Service Provider and its Role in Implementing Child Rights Excerpted from CRC/C/121, 31st Session. Ginebra, Suiza.
- Consejo Nacional de la Infancia. Ejes Programáticos. Disponible en: www.consejoinfancia.gob.cl/que-hace-el-consejo/ejes-programaticos/. Consultada el 14 de diciembre de 2014.
- Contreras, I. & Rojas, V. (2013). Informe descriptivo de la política pública nacional y experiencias internacionales respecto de la atención de NNA vulnerados en sus Derechos y sus Familias. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Universidad Diego Portales.
- Corporación Opción (2014). Niñez y adolescencia en Chile: Las Cifras. Datos Estadísticos y principales estudios. Centro de Estudios de la Niñez, Corporación Opción.

- Darlington, Y., Feeney, J. & Rixon, K. (2005). Interagency collaboration between child protection and mental health services: Practices, attitudes and barriers. En *Child Abuse & Neglect*, 29, pp. 1085-1098.
- Decreto N° 021 (2014). Crea Consejo Nacional de la Infancia. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Gobierno de Chile.
- Deming, W.E. (2000). *The New Economics: For industry, government, education* (2° edition). Cambridge, Massachusetts, USA: The MIT Press.
- Dirección de Presupuestos. Sitio web institucional. Consultado el 14 de octubre de 2014. Disponible en: http://www.dipres.cl/control_gestion/PMG/seis.pdf
- Durán-Strauch, E., Guáqueta-Rodríguez, C.A. & Torres-Quintero, A. (2011). Restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes en el sistema nacional de bienestar familiar. En *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 2 (9), pp. 549-559.
- Ferrada, J.C. (2007). Las potestades y privilegios de la administración pública en el régimen administrativo chileno. En *Revista de Derecho (Valdivia)*, 20, N°2.
- Foster-Fishman, P.G.; Nowell, B. & Yang, H. (2007). Putting the system back into systems change: A framework for understanding and changing organizational and community systems. En *American Journal of Community Psychology*, 39(3/4), pp. 197-216.
- Gilbert, N.; Parton, N. & Skivenes, M. (2011). Changing Patterns of Response and Emerging Orientations. En Gilbert, N.; Parton, N & Skivenes, M., (pp. 243- 257). NY: Oxford University Press.
- Habermas, J. (1981, 1996). *Teorien om den kommunikative handlen*. Aalborg Universitetsforlag, Aalborg.
- Habermas, J. (1992, 1996) *Between Facts and Norms*. The MIT Press, Cambridge, MA.
- Henríquez, M. & Fuenzalida, J. (2011). Compensando la desigualdad de ingresos locales: El Fondo Común Municipal en Chile. En *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, II(4): pp. 73-104.
- Horst, B. (2009). Fuentes de financiamiento para gobiernos sub-nacionales y descentralización fiscal. En *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma* (pp. 207-240) Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado.
- Inostroza, J. & Fuenzalida, J. (2014). ¿Falsos dilemas de la descentralización? Pensamiento estratégico distribuido territorialmente. El caso de Chile. En J. Walter & D. Pando (eds.), *Planificación estratégica: nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público* (pp. 279-308). Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Instituto Interamericano del Niño (IIN)-OEA (2002). *Manual de aplicación del prototipo de políticas públicas de infancia focalizadas*. Montevideo, Uruguay.

- Instituto Interamericano del Niño (IIN)-OEA (2011). Estudio de aproximación sobre el estado de situación de las oficinas de niñez y adolescencia en el marco de las instituciones nacionales independientes de defensa y promoción de los derechos humanos. Montevideo, Uruguay.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (2010). Informe Anual 2010. Situación de los derechos humanos en Chile.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (2012). Indicadores de derechos económicos, sociales y culturales: derecho a la salud y derecho al trabajo.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2014). Actualización de la población 2002-2012 y proyecciones 2013-2020. Disponible en: http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/familias/demograficas_vitales.php
- Irrarrázaval, I. & Pérez, E. (2009). Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias. En *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma* (pp. 175-205). Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado.
- Johnson, L.; Zorn, D.; Kai Yung Tam, B.; Lamontagne, M. & Johnson, S. (2003). Stakeholders' Views of Factors That Impact Successful Interagency Collaboration. En *Exceptional Children*, 69(2), pp. 195-209.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage.
- Maani, K.E. & Cavana, R.Y. (2000). *Systems thinking and modeling: Understanding change and complexity*. Auckland, New Zealand: Pearson Education New Zealand Limited.
- Martín, M. (2013). La Práctica de los mecanismos de coordinación interinstitucional de los pisos de protección social: el caso de Chile. En Schwarzer, H., Tessier, L. Gammage, S. (Comp.) *Coordinación Institucional y pisos de protección social*. Ed. OIT: Ginebra.
- Martínez, L. & Ditzel, L. (2012). *Lineamientos para la implementación y gestión de políticas públicas de protección integral dirigidas a la primera infancia*. Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes. IIN-OEA. Montevideo. Uruguay.
- Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo y Previsión Social y Organización Internacional del Trabajo (2013). *Principales Resultados Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA) 2012*. Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/eanna/presentacion_EANNA_28junio_final.pdf
- Ministerio de Planificación – MIDEPLAN (2004). *Conceptos fundamentales: Sistema de Protección Social Chile Solidario*. Secretaría Ejecutiva Chile Solidario, Documento de Trabajo, Diciembre, Santiago de Chile.

- Ministerio de Planificación – MIDEPLAN (2007). Documento N°1: Sistematización Programa Calle Chile Solidario, Santiago de Chile.
- Ministerio de Salud, Reino Unido (2003). The Victoria Climbié inquiry. Londres: Ministerio de Salud.
- Miranda, P. (2011). Tensiones estructurales y semánticas en las políticas públicas. Una cartografía del caso chileno. En *Textos & Contextos* (Porto Alegre), v. 10, n. 1.
- Moe, T. (1984). The New Economics of Organization. En *American Journal of Political Science*, 89(4): pp. 739-777.
- Morlachetti, A. (2013). Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe, Documento de Proyecto CEPAL/ UNICEF.
- Munro, E. (2005). Improving Practice: Child protection as a systems problem. En *Children and youth services review*, 27, pp. 375-391.
- Naciones Unidas (2006). Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos. HRI/MC/2006/7, 11 de mayo de 2006.
- Organization for Economic Cooperation and Development, OECD. (2007). Linking regional and Central Governments.
- Organization for Economic Cooperation and Development, OECD (2014). OECD Family Database, Paris. Disponible en: www.oecd.org/social/family/database
- Parton, N. & Berridge, D. (2011). Child Protection in England. En N. Gilbert, N. Parton & M. Skivenes, *Child Protection Systems*, (pp. 60-85). NY: Oxford University Press.
- Pösö, T. (2011). Combatting Child Abuse in Finland: From family to child-centered orientation. Parton, N. En Gilbert, N.; Parton, N & Skivenes, M., *Child Protection Systems*, (pp. 112-130). NY: Oxford University Press.
- Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018 (2013). Chile de todos.
- Rainey, H. (2014). *Understanding and Managing Public Organizations* (5th edition). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Save the Children (2002). Programación de los Derechos del Niño. Cómo Aplicar un Enfoque de Derechos del Niño en la Programación.
- Seddon, J. (2008). *Systems Thinking in the Public Sector*. London: Triarchy Press.
- SENAME (2013). Anuario Estadístico Institucional 2013. Unidad de Estudios.

- Sepúlveda, A.; Santibáñez, D.; Díaz, D.; Latorre, A. & Valverde, F. (2014). Infancia Cuenta en Chile. Segundo Informe Observatorio Niñez y Adolescencia, Santiago.
- Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina (SIPI) (2010). Una nueva institucionalidad al servicio de la protección integral de los derechos de la infancia en Latinoamérica. Disponible en: www.sipi.siteal.org
- Smith, B. & Donovan, S. (2003). Child Welfare Practice in Organizational and Institutional Context. En *Social Service Review*, 77(4), pp. 541-563.
- UNICEF (2012). *Integrated Social Protection Systems: Enhancing Equity for Children*, New York: UNICEF Division of Social and Economic Policy.
- UNICEF Chile (2012a). Elementos centrales de una ley de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes para Chile, Santiago de Chile.
- UNICEF Chile (2012b). Nueva Institucionalidad de Infancia y Adolescencia en Chile. Aportes de la sociedad civil y del mundo académico, Ed. Académica, F. Lathrop, Santiago de Chile. Disponible en: http://www.unicef.cl/web/wp-content/uploads/doc_wp/WD%2013%20Ciclo%20Debates%20WEB.pdf
- UNICEF Chile (2013). Una nueva mirada de la participación adolescente, Santiago de Chile.
- Waissbluth, M. (2008a). Sistemas complejos y gestión pública. En Serie de Gestión N° 99, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Waissbluth, M. (2008b). Gestión del cambio en el sector público. En Serie de Gestión N° 109, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Waissbluth, M. & Arredondo, C. (2011). Descentralización en Chile: Una trayectoria posible. En Serie Sistemas Públicos N° 4. Santiago: Centro de Sistemas Públicos, Universidad de Chile.
- Waldfogel, J. (1998). Rethinking the Paradigm for Child Protection. En *The Future of Children*, 8(1), pp. 104-119.
- Willumsen, E. & Skivenes, M. (2005). Collaboration between service users and professionals: Legitimate decisions in child protection – a Norwegian model. En *Child and Family Social Work*, 10, pp. 197-206.
- World Health Organization (2014). WHO Mortality Database. Disponible en: http://www.who.int/healthinfo/mortality_data/en/

