



Nº 11
MAYO 2015

SERIE SISTEMAS PÚBLICOS

Diseño Institucional de un nuevo Sistema de Protección Integral de la Infancia y Adolescencia en Chile:
Principios y componentes esenciales

Jerko Juretić
Javier Fuenzalida





SERIE SISTEMAS PÚBLICOS

Diseño Institucional de un nuevo Sistema de Protección Integral de la Infancia y Adolescencia en Chile:
Principios y componentes esenciales

Jerko Juretić ¹
Javier Fuenzalida ²

» » Este documento se enmarca dentro del convenio de cooperación entre UNICEF y la Universidad de Chile que dio origen al "Estudio sobre la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, con un enfoque sistémico". Este proyecto fue realizado, entre junio y diciembre de 2014, por un equipo multidisciplinario de investigadores y profesionales del Centro de Sistemas Públicos (CSP): Jerko Juretic (Jefe de Proyecto), Francisca Dussaillant, Gabriela Saieg, María Pía Martín, Francisco Estrada, Javier Fuenzalida y Carlos Castro. Además, el estudio contó con la participación de Nicolás Espejo y Anuar Quesille como contraparte técnica en UNICEF.

» Esta publicación es editada por el **Centro de Sistemas Públicos (CSP)** del **Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile**. Dirección: Domeyko 2361, 3º piso, Santiago de Chile. Editora responsable: Constanze Kerber. Correo-e: cokerber@diu.uchile.cl.

¹ Ingeniero Civil Industrial y MBA de la Universidad de Chile. Profesor de Estrategia del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Consultor asociado del Centro de Sistemas Públicos. Correo electrónico: jjuretic@diu.uchile.cl.

² Ingeniero Civil Industrial y Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Investigador del Centro de Sistemas Públicos. Actualmente cursando un PhD en Administración Pública en Rutgers University, EE.UU. Correo electrónico: javier.fuenzalida@rutgers.edu.

INTRODUCCIÓN

Desde la ratificación de la Convención de Naciones Unidas 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 los estándares que conlleva adscribir este tratado. Dichas reformas legales han sido acompañadas de una mejora constante en la calidad de los servicios, programas y políticas sectoriales destinadas a otorgar una mayor y mejor protección a los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) en Chile¹.

En términos educacionales, la cobertura en educación primaria y secundaria ha alcanzado porcentajes por sobre un 95% y 85%, respectivamente². Por su parte, la cobertura en educación preescolar es bastante menor y con diferencias significativas dependiendo del nivel socioeconómico de los menores (Castro, Cossío & Valiente, 2012), aunque se ha incrementado en la última década y la tendencia al alza continúa. Un ámbito donde aún falta mucho camino por recorrer es en calidad educativa, tal como lo indica el bajo desempeño de los estudiantes chilenos en las pruebas internacionales PISA y TIMSS.

En salud el avance es notable. La tasa de mortalidad neonatal y para menores de cinco años ha disminuido sostenidamente, desde 19,1% a 8,2% y de 8,2% a 4,9%, entre 1990 y 2013, respectivamente³. Este resultado, entre otros factores, es producto de intensivas políticas sanitarias que han aumentado las tasas de inmunización de menores con vacunas contra la DPT (Difteria,

Tétanos y Tos ferina) o el sarampión, han disminuido la desnutrición infantil y que han asegurado atención médica prenatal y asistencia durante el parto.

Pese a los avances en materia de protección de infancia en Chile, todavía estamos lejos de lo que quisiéramos como país en lo que al cuidado y protección de los derechos de nuestros NNA se refiere. Asimismo, y a 25 años de la ratificación de la CDN, el país no cuenta con un sistema formal y efectivo de protección de infancia y adolescencia.

Tétanos y Tos ferina) o el sarampión, han disminuido la desnutrición infantil y que han asegurado atención médica prenatal y asistencia durante el parto.

Además, los últimos 20 años han estado marcados por un relativo incremento en el bienestar material de los niños y niñas 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 disminuyó a menos de la mitad, situándose en un 22,8%. Sin embargo, como contraste de este progreso, el año 2011 el 71% de los NNA vivía en hogares con ingreso inferior al promedio nacional, y un 17% en condiciones de hacinamiento (Sepúlveda *et al.*, 2014).

Pese a los avances en materia de protección de infancia en Chile, todavía estamos lejos de lo que quisiéramos como país en lo que al cuidado y protección de los derechos de nuestros NNA se refiere. Asimismo, y a 25 años de la ratificación de la CDN, el país no

¹ De acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la población menor de 18 años en Chile en el año 2014 fue de 4.458.306 (2.183.863 mujeres y 2.274.443 hombres). De ellos, el 70,9% tiene hasta 12 años. Para mayor información ver http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/familias/demograficas_vitales.php

² Datos obtenidos a partir de la base de datos del Banco Mundial. Para mayor información visitar <http://data.worldbank.org/>

³ Ibíd.

cuenta con un sistema formal y efectivo de protección de infancia y adolescencia. Se requiere de una institucionalidad pública que permita promover, prevenir, asistir, proteger y restablecer los derechos de los NNA reconocidos en la CDN, la Constitución Política de la República y otras normativas en materia de protección infantil. Dicha institucionalidad debe establecerse mediante una estructura legislativa afín con los principios que la inspiran, y a través de un sistema coordinado de provisión de servicios que den garantía de su cumplimiento.

Se entiende como un sistema de protección integral de infancia: (i) un conjunto de organismos y servicios públicos, secretarías, agencias y organizaciones (ii) cuyas responsabilidades básicas se encuentran claramente definidas. Del mismo modo, este sistema considera (iii) un conjunto de instituciones formales que regula la interacción entre dichas entidades y que garantiza el diseño, planificación, implementación, supervisión, fiscalización y coordinación de la política de infancia

y adolescencia a nivel nacional, regional y comunal; y (iv) los medios que garantizan el goce efectivo de los derechos de los NNA y que aseguran su cobertura y calidad, según el ciclo de vida de los menores durante su desarrollo. En este ejercicio, por cierto, debe existir pleno respeto de los derechos de los NNA, incluyendo su derecho a ser oídos y tomados en cuenta en toda materia que les afecta (UNICEF Chile, 2012).

En la siguiente sección se describe brevemente la actual institucionalidad para la protección de infancia y adolescencia en el país. Luego, se presentan los principales hallazgos derivados de un diagnóstico de dicha institucionalidad y se discute una revisión de literatura y de experiencias comparadas respecto de sistemas de protección de NNA. Finalmente, se proponen los principios de diseño y las componentes que debieran formar parte de un sistema de protección de infancia y adolescencia en Chile, y se exponen conclusiones y recomendaciones finales.

LA ACTUAL INSTITUCIONALIDAD

A grandes rasgos, la institucionalidad gubernamental vigente para la protección de los derechos de NNA en Chile se concentra en las acciones y programas radicados en los siguientes organismos públicos:

a) Ministerio de Desarrollo Social: prácticamente todas las políticas sociales coordinadas por este Ministerio, aun cuando no tienen como foco exclusivo la población de NNA, sí los incluyen⁴. En particular, el Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia *Chile Crece Contigo* y el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV) tienen como foco principal la población de NNA.

El Programa *Chile Crece Contigo* establece la creación de un sistema intersectorial de protección social a la infancia, cuyo objetivo es el acompañamiento, protección y apoyo integral de todos los niños y niñas, y sus familias desde su gestación hasta los cuatro años de edad. Tiene un enfoque de integralidad que implica el despliegue de apoyo en diversas áreas de desarrollo de los niños: salud, educación preescolar, condiciones familiares, condiciones del barrio y la comunidad, entre otras. Las prestaciones que contempla esta política son las siguientes: Programa Educativo Masivo, Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial, Programa de Apoyo al Recién Nacido y Prestaciones Diferenciadas, de acuerdo a las características específicas de cada niño o niña.

El mandato del INJUV, por su parte, 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, genera programas que fomentan la inclusión y participación social, el respeto de sus derechos y su capacidad de propuesta, poder de decisión y responsabilidad.

b) Ministerio de Justicia: se hace cargo de una serie de labores tanto preventivas como remediales dirigidas a la población de NNA. Sus servicios a este grupo los entrega principalmente a través del Servicio Nacional de Menores (SENAMÉ) y la Corporación de Asistencia Judicial (CAJ). El SENAMÉ tiene como misión contribuir a la restitución de derechos de NNA

vulnerados o en riesgo de ello, así como 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. Por otro lado, la CAJ entrega asesoría jurídica gratuita en asuntos de familia y, en el caso de las víctimas de delitos violentos, otorga asesoría de manera integral (jurídica, sicológica y social) en el manejo de los efectos de las vulneraciones. La Corporación también realiza algunas actividades de prevención y de promoción de derechos.

c) Ministerio del Interior: a través de sus diversas áreas, se relaciona con la población de NNA de modo directo o indirecto. La Subsecretaría de Prevención del Delito realiza acciones de prevención, protección, reinserción y apoyo a las víctimas, mientras que la Subsecretaría de Interior lo hace a través de la Dirección de Protección Policial de la Familia (de Carabineros). Por su parte, el Servicio Nacional de la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA) articula mecanismos de prevención y tratamiento a través de programas o centros de atención.

d) Ministerio de Educación: genera diversos programas para asegurar la educación de NNA, a través de la provisión de un sistema mixto público-privado. De esta cartera dependen dos servicios relevantes: la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI).

La JUNAEB es un servicio a cargo de programas de becas de educación básica, media y superior; programas y becas de alimentación, servicios médicos (salud bucal y mental) y servicios de transporte, entre otros. Por su parte, la JUNJI es un servicio que se encarga de la educación parvularia de niños y niñas, a través de la provisión de servicios de salas cunas y jardines infantiles administrados directamente o por terceros que atienden preferentemente a menores de cuatro años en situación de vulnerabilidad. La oferta de este servicio comprende el Programa Jardín Infantil, Programas Alternativos de Atención y Programa Educativo para la Familia.

⁴ Entre ellas destacan las políticas de Ingreso Ético, los programas Puente y Calle, y Chile Solidario en su conjunto.

e) Ministerio de Salud: esta cartera implementa programas específicos para gestantes y NNA. El Programa Nacional de Salud de la Infancia pretende 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 de salud desarrolladas con aquellas áreas programáticas del Ministerio que se vinculan con la salud integral infantil.

f) 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, la Fundación Integra, institución de derecho privado sin fines de lucro, que cuenta con 23 años de experiencia. Administra más de 1.000 jardines infantiles y salas cuna gratuitas, establecimientos ubicados en los sectores más vulnerables de las 316 comunas en todo Chile.

Con todo, la calidad en la provisión de servicios para los NNA sigue siendo materia que requiere con urgencia de un abordaje integral. Además, aun cuando la cobertura de dichos servicios ha aumentado, no es claro que estos estén llegando a todos quienes los requieren ni tampoco que la institucionalidad actual se haga cargo de problemáticas emergentes de NNA.

Conscientes de que avanzar en estos desafíos requiere de estándares de coordinación mayor entre quienes trabajan por el bienestar de los NNA en Chile, a comienzos de 2014 el Gobierno creó el Consejo Nacional

de la Infancia, instancia que reúne a representantes de distintos ministerios del gobierno, de la sociedad civil, del Poder Judicial y del Poder Legislativo. Entre sus principales tareas se encuentra: crear el Observatorio Nacional de la Infancia y Adolescencia, formular la Política Nacional de Protección a la Infancia y Adolescencia 2015-2025, elaborar un Proyecto de Ley de un Sistema Universal de Garantía de Derechos de Infancia y Adolescencia, acorde a la Convención de Derechos del Niño, y desarrollar un programa de defensoría para los niños y niñas.

Adicionalmente, en el programa 2014-2018 del gobierno de Michelle Bachelet se propone elaborar 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*”. En particular, para los derechos de los NNA, se “*deben reconocer los derechos de los niños y niñas, de acuerdo a lo establecido en la Convención sobre Derechos del Niño*”⁵. Es decir, “*consagrar a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho y grupo prioritario de la nueva constitución*”⁶.

Con todo, la calidad en la provisión de servicios para los NNA sigue siendo materia que requiere con urgencia de un abordaje integral. Además, aun cuando la cobertura de dichos servicios ha aumentado, no es claro que estos estén llegando a todos quienes los requieren ni tampoco que la institucionalidad actual se haga cargo de problemáticas emergentes de NNA.

5 “Chile de todos” (2013), Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018. Páginas 30-31.

6 Sitio web del Consejo Nacional de la Infancia. Disponible en <http://www.consejoenfancia.gob.cl/el-consejo/ejes-programaticos/>. Consultada el 01 de junio de 2015.

DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CHILE

El diagnóstico que se presenta a continuación fue realizado a partir de 10 entrevistas a actores relevantes del Estado y la Sociedad Civil vinculados al Sistema de Protección de los NNA en Chile. Además, se realizaron dos talleres en los que se convocó a representantes del Consejo de la Infancia, UNICEF, así como a diversos representantes de organismos estatales y ONG's.

En términos generales, el diagnóstico revela el predominio de un **enfoque tutelar** hacia la infancia y adolescencia en el Sistema, lo que ha implicado una recurrente judicialización de los casos donde ha existido carencia o vulneración de los NNA. Adicionalmente, no existe un **enfoque que visibilice a la familia** donde los NNA se desenvuelven cotidianamente, lo que genera tres deficiencias. En primer lugar, esta mirada parcial produce sesgos en las soluciones que el Sistema es capaz de generar. Específicamente, las políticas públicas producidas a partir de este enfoque **carecen de una mirada sistemática** que aborde las problemáticas del entorno familiar que afectan a los NNA de modo indirecto. En segundo lugar, no se entiende la familia como coadyuvante, por lo que no tiene suficiente participación en el proceso de acompañamiento y protección de los NNA. Finalmente, el apoyo que se entrega a la familia, que constituye un factor de protección importante de los NNA, es insuficiente.

Por su parte, la **cobertura del Sistema** es deficiente en ciertos ámbitos, especialmente cuando se trata de políticas o programas públicos preventivos, con enfoque de género y/o que abordan la salud mental de los NNA. En particular, el Sistema no ofrece suficientes soluciones a problemas latentes en ciertos grupos de la población, como los NNA migrantes que se encuentran en una situación irregular, casos de trastornos y retrasos en el desarrollo de adolescentes, la rehabilitación de drogas para menores de 14 años no infractores de ley y el tratamiento de niños desahuciados.

Un hallazgo preocupante, considerando los desafíos del Sistema en la actualidad y a futuro, son las severas falencias que existirían en la **coordinación intersectorial en el nivel central**. Esto, producto de reticencias sectoriales a interactuar por el predominio de un

En términos generales, el diagnóstico revela el predominio de un **enfoque tutelar** hacia la infancia y adolescencia en el Sistema, lo que ha implicado una recurrente judicialización de los casos donde ha existido carencia o vulneración de los NNA. Adicionalmente, no existe un **enfoque que visibilice a la familia** donde los NNA se desenvuelven cotidianamente.

enfoque más centrado en la prestación misma -diferenciada según ámbitos de acción ministerial- que en el sujeto. Como consecuencia de este funcionamiento descoordinado emergen inefficiencias, duplicaciones de servicios, miradas parceladas de las problemáticas de NNA y, en general, dificultades para asegurar que sus derechos estén siendo cautelados de manera integral. Cabe señalar que la integración del sector Educación es percibida como la más problemática y deficiente.

Aunque los niveles **coordinación del Sistema en nivel local** son heterogéneos, es difícil precisar un diagnóstico detallado al respecto. Esto es igualmente preocupante si consideramos que es en el nivel local en donde se materializa el grueso de las políticas de protección de infancia. Por tanto, es posible que en ciertas localidades los NNA estén recibiendo prestaciones y servicios bajo los estándares que el Sistema debiera promover y, lo que es peor, sin siquiera la

Un hallazgo preocupante, considerando los desafíos del Sistema en la actualidad y a futuro, son las severas falencias que existirían en la **coordinación intersectorial en el nivel central**. Esto, producto de reticencias sectoriales a interactuar por el predominio de un enfoque más centrado en la prestación misma -diferenciada según ámbitos de acción ministerial- que en el sujeto.

oportunidad de tomar medidas que atiendan dichas deficiencias.

En materia de Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC's), actualmente **no existe un sistema coordinado y centralizado de información**, lo que conlleva serios problemas en el procesamiento, manejo y flujo de información dentro del Sistema de Protección de NNA. La información con la que se cuenta hoy no permite hacer seguimiento durante toda su trayectoria de desarrollo o ciclo de vida de los NNA, por lo tanto, es difícil abordar a los niños en su complejidad y se deteriora la capacidad del Sistema para la detección precoz de eventuales problemas, su diagnóstico efectivo y resolución integral.

Los programas y el Sistema en general no poseen prácticas establecidas de **seguimiento y evaluación de sus procesos y resultados**. Existe un descontento generalizado respecto de la evaluación en los distintos niveles en los que se implementan los programas, así como en la definición de metas organizacionales en términos sistémicos. Esto último, impide determinar si se está logrando lo que se espera en relación al desarrollo de los NNA de nuestro país. El diseño y adopción efectivos de sistemas de gestión del desempeño, por cierto, es un problema común en los modelos de gobernanza en redes, donde no existe un **ente central claro (principal) responsable de definir y hacer seguimiento** de los resultados del sistema (agentes).

En términos de **recursos**, más allá de su insuficiencia para el funcionamiento adecuado del Sistema, hay una falta de priorización por parte del Estado que permita orientarlos mejor. Asimismo, la **coordinación presupuestaria** es insuficiente, lo que está vinculado a la lógica parcelada de la política de infancia y adolescencia que hoy existe.

Además, hay deficiencias importantes en la capacitación de los **recursos humanos** encargados de la entrega de servicios a los NNA. En particular, la de actores y sectores como los jueces en el poder judicial vinculados a temáticas de infancia y adolescencia, y la del personal que debe intervenir en casos complejos de vulneraciones graves. El diagnóstico revela la falta de especialistas en temáticas de infancia y los altos niveles de rotación del personal.

Respecto a la **participación y coordinación entre Estado y sociedad civil**, la desarticulación es aún mayor. No existe un mecanismo o una vía institucional estable que guíe la relación entre el Estado y los organismos no gubernamentales que trabajan y colaboran en temas asociados a la protección de la infancia y adolescencia.

Por otro lado, los entrevistados definen algunos de los desafíos que implica un sistema de protección integral a la infancia:

(a) 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 para los NNA, hacia uno de derecho. Este cambio de paradigma no podría lograrse ni permear el sistema si no existe una ley de protección integral que lo valide.

(b) Frente a la excesiva judicialización, se propone la expansión de la vía administrativa (y no judicial) como mecanismo previo de abordaje de las problemáticas que hoy afectan a nuestros NNA.

(c) Se plantea la necesidad de generar una figura institucional de Defensoría de la Infancia y Adolescencia. Aunque no existe consenso sobre el rol que debe cumplir, entre los más mencionados se encuentra una funcionalidad observadora, supervisora y/o defensora.

(d) En el sector educación, se releva la necesidad de que la escuela sea el 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.

(e) Es necesario discutir temáticas vinculadas al trabajo infantil e integrar asuntos relacionados con el mundo laboral de los adultos (situación laboral, condiciones del empleo y estabilidad, entre otras).

REVISIÓN DE LITERATURA ACADÉMICA SOBRE SISTEMAS INTEGRALES Y SU DISEÑO INSTITUCIONAL

Este apartado tiene por objetivo identificar y analizar los conceptos que la literatura académica ha señalado como relevantes respecto de sistemas de protección de infancia y adolescencia. La revisión abordó artículos teóricos en la materia y también sobre neoinstitutionalismo y gestión pública. Asimismo, se consideraron experiencias puntuales y en perspectiva comparada. En particular, tres preguntas permitieron estructurar el análisis: (i) *¿cuáles son los fundamentos sobre los que se han diseñado e implementado sistemas de protección de infancia?*, (ii) *¿qué consecuencias a nivel organizacional acarrea la adopción de dichos enfoques?*, y finalmente (iii) *¿qué características específicas poseen los sistemas de protección de infancia respecto de otros sistemas?*

a) Fundamentos de los sistemas de protección de infancia y su evolución en el tiempo

Un elemento recurrente en el análisis de sistemas de protección de infancia, y en las recomendaciones de política pública que se han generado en la materia, son los cimientos conceptuales sobre los cuales los sistemas se orientan. Waldfogel (1998), por ejemplo, habla de la necesidad de cambiar el paradigma que rige el **sistema de protección de infancia de EE.UU.** y apela a transitar desde un sistema abocado básicamente a la investigación e intervención de maltrato y abandono infantil, hacia uno más complejo.

Un fenómeno frecuente en muchos sistemas de protección de infancia, se genera por la naturaleza del trabajo en este ámbito, dominada mayoritariamente por el trabajo con "casos" de abuso y abandono. Por esta razón, en la práctica el foco termina siendo casuístico, más preocupado de las repercusiones mediáticas de casos específicos de abandono y abuso infantil, que del bienestar real de los menores.

A juicio de Waldfogel (1998), el sistema norteamericano de los años '90 se caracterizó por un fuerte sesgo hacia el tratamiento de menores en alto riesgo, lo que generó efectos negativos en la precisión y pertinencia de sus servicios. Por una parte, muchas familias se vieron involucradas en el sistema de protección de infancia cuando en realidad no debieron estarlo si se consideran los niveles de riesgo de sus menores. Por el contrario, un grupo importante de menores y sus entornos familiares -que sí debieron ser cubiertos- quedaron fuera. Además, al estar el sistema diseñado predominantemente para el tratamiento de abuso y abandono infantil, sus servicios se caracterizaron por un alto grado de intervención e incluso autoritarismo. Esto sería lógico cuando el propósito es proteger a un menor en condición de alto riesgo, no obstante, por sus características, frecuentemente este tipo de prestaciones no se ajusta a las necesidades de usuarios cuando se trata de niveles de riesgo no alarmantes. En estos últimos casos, servicios de orientación familiar menos intrusivos serían más adecuados.

En virtud de su análisis crítico, Waldfogel (1998) propone un modelo capaz de dar respuestas diferenciadas a sus usuarios, donde el sistema de protección de infancia mantenga su rol de investigación e intervención para casos de alto riesgo, y donde servicios de orientación familiar a cargo de agencias comunitarias y otras organizaciones actúen coordinadamente a nivel local. Este "reajuste" de responsabilidades apunta a resolver también otro problema descrito por la autora: en la ausencia de servicios diferenciados, toda la demanda del sistema es absorbida a través de un solo tipo de servicio, que precisamente es el que más tiempo y recursos consume. Como consecuencia de esto, las capacidades del sistema tienden sobrepasarse con facilidad.

Munro (2005), por su parte, es aún más crítica que Waldfogel (1998). A juicio de esta autora, un fenómeno frecuente en muchos sistemas de protección de infancia, se genera por la naturaleza del trabajo en este ámbito, dominada mayoritariamente por el trabajo con "casos" de abuso y abandono. Por esta razón, en

la práctica el foco termina siendo casuístico, más preocupado de las repercusiones mediáticas de casos específicos de abandono y abuso infantil, que del bienestar real de los menores. Por cierto, la adopción de este enfoque implica desestimar otros como el sistemático. Paradójicamente, sistemas de protección de infancia terminan en la práctica “sin una lógica de sistemas”.

Analizando experiencias en Reino Unido y en Estados Unidos, Munro (2005) intenta explicar el origen de esta lógica. A juicio de la autora, ha emergido una preocupación inusitada por la “prevención de errores” en materia de protección infantil que ha devenido en tres mecanismos de acción: culpar y castigar a los responsables, como señal e incentivo para otros agentes del sistema a ser más diligentes; minimizar la discrecionalidad de tomadores de decisión, tanto como sea posible a través de la protocolización de determinaciones y prácticas; e incrementar el monitoreo en el seguimiento de dichos protocolos y estándares de trabajo.

Gilbert, Parton & Skiveness (2011), por medio de un análisis de los sistemas de protección de infancia de 10 países⁷, coinciden con Munro (2005) y Waldfogel (1998) en el predominio del enfoque casuístico de protección de infancia a mediados de los años ‘90, pero además identifican uno adicional: el de **servicios para la familia**. El análisis de Gilbert *et al.* (2011) concluye que los países estudiados han tratado de integrar ambos fundamentos dentro de sus sistemas. Países con un énfasis en la protección infantil (EE.UU. e Inglaterra) adoptaron medidas para involucrar a los padres y las familias de los menores, mientras que sistemas cuyo foco estaba en la familia del menor (naciones nórdicas), implementaron medidas para la protección de menores.

La incorporación de la familia en los sistemas de protección de infancia, sin embargo, no está exenta de dificultades. Waldfogel (1998) establece que el enfoque de protección y el de familia pueden contraponerse y tensionarse a tal punto “(...) que las agencias de protección en el sistema terminan por elegir entre rescatar al menor (trasladándolo rápidamente hacia otro entorno más seguro) o bien la preservación de la familia (manteniendo al

niño en su hogar y entregando orientación familiar) (...)" (p. 108).

Adicionalmente, Gilbert *et al.* (2011) concluye que ambos enfoques predominantes en la década de los ‘90 terminaron por ser insuficientes para las necesidades de los usuarios y que los sistemas de hoy son mucho más sofisticados. Por ejemplo, las propuestas de Waldfogel (1998) tuvieron eco en la evolución del sistema de protección de infancia en EE.UU. y, por lo tanto, se terminó con la lógica de “tratar todos los casos como si fueran abuso infantil” (Gilbert *et al.*, 2011, p. 252).

En la búsqueda de un balance adecuado entre las orientaciones de *protección infantil* y la de *familia* surgió otra orientación relevante, la de **foco en el niño**. Esta nueva definición, según Gilbert *et al.* (2011), concibe al menor “(...) como un individuo que tiene una relación independiente con el Estado” (p. 252). Los autores caracterizan esta directriz como una evolución respecto de las anteriores, pues implica definiciones menos restringidas que apuntan hacia el bienestar general del menor, donde la protección infantil es *uno entre muchos otros aspectos relevantes a cuidar*. Por ejemplo, países como Finlandia y Noruega han puesto en práctica medidas para concientizar a la sociedad respecto de los derechos de los niños, mientras que otros como EE.UU., Alemania e Inglaterra han diseñado programas más integrales, centrados específicamente en los niños y niñas.

El tránsito desde un sistema con un (marcado) enfoque de familia hacia uno de bienestar integral del menor puede interpretarse como una “desfamiliarización” de las políticas de infancia, pues, en general, el rol de los padres y de las familias disminuye en este proceso (Gilbert *et al.*, 2011). Como contrapartida, la participación de los niños y las niñas aumenta y existe especial cuidado de sus necesidades al tratarlos. Esto ocurrió particularmente en Canadá, Suecia y Noruega. Otros países como Finlandia, en tanto, han comenzado a incorporar paulatinamente la visión de los NNA en sus sistemas (Pössö, 2011), lo que ha sido enfáticamente recomendado por algunos autores (e.g., Willumsen & Skivenes, 2005).

⁷ Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega, Alemania, Bélgica y Holanda.

Cuadro N·1

Conceptos clave según enfoques de Sistemas de Protección de Infancia

	<i>Enfocado en el niño</i>	<i>Servicio familiar</i>	<i>Protección infantil</i>
<i>Motor de la intervención</i>	Las necesidades individuales del niño en el presente y el futuro; la necesidad de la sociedad por ciudadanos saludables que signifiquen un aporte	La unidad familiar requiere asistencia	Padres negligentes y abusivos hacia el niño (maltrato)
<i>Rol del Estado</i>	Paternalista/Pro-desfamiliarización. El Estado asume el rol parental, pero busca refamiliarizar al niño promoviendo cuidado familiar o adopción.	Soporte parental; el Estado busca fortalecer las relaciones familiares	Sanción; el Estado funciona como fiscalizador de la seguridad del niño
<i>Marco del problema</i>	El desarrollo del niño y resultados desiguales en los niños	Social/sicológico (sistémico, pobreza, racismo, entre otros)	Individual/moralista
<i>Modo de intervención</i>	Intervención temprana y evaluación de necesidades	Terapéutico y evaluación de necesidades	Legalista/investigativo
<i>Objetivo de la intervención</i>	Promover el bienestar a través de la inversión social y/o de la provisión de iguales oportunidades	Prevención/vinculación social	Protección/reducción del daño
<i>Relación padre-Estado</i>	Sustitutivo/colaborativo	Colaboración	Adversarios
<i>Relación entre derechos</i>	Derechos de los niños y responsabilidad de los padres	Derechos de los padres a la vida familiar mediada por trabajadores sociales y profesionales	Cumplimiento de derechos de los niños/padres a través de medios legales

Fuente: Adaptado de Gilbert, Parton & Skivenes (2011)

Esta evolución en los fundamentos de los sistemas de protección de infancia se explica además por la ratificación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989 y por los cambios en las políticas de infancia que este tratado ha generado. La Convención, en la interpretación de Cillero (1999), asume a los niños como sujetos de derecho, quienes aparte de los derechos por su condición de persona, cuentan con una "...supraprotección o protección complementaria de sus derechos..." (p. 46).

Un principio relevante mencionado en la Convención es el del **interés superior del niño**, que precisamente

garantiza jurídicamente la satisfacción de sus derechos. Según Cillero (1999), la Convención de los Derechos del Niño, y particularmente la interpretación del concepto de "interés superior del niño", han impulsado la autonomía progresiva del niño en las políticas de protección de infancia y, con ello, han limitado el rol (paternalista) del Estado en esta materia. Asimismo, el autor precisa que la Convención también ha regulado la relación de los menores con sus familias, pues "(...) los artículos 5 y 18 reconocen el derecho de los padres a la crianza y la educación y, a su vez, el derecho del niño a ejercer sus derechos por sí mismo, en forma progresiva de acuerdo a la 'evolución de sus facultades'" (p. 60).

b) Consecuencias organizacionales de los enfoques adaptados

Sin duda, los fundamentos de los sistemas de protección de infancia descritos tienen efectos a nivel organizacional. Según Munro (2005), el enfoque de protección infantil se ha trasuntado en la reducción de autonomía y en la **falta de coordinación** de quienes trabajan en agencias de protección de infancia. En lo que podría parecer una contradicción, esta descoordinación interinstitucional ha sido terreno fértil para la aparición de una serie de escándalos donde los derechos de NNA han sido flagrantemente vulnerados (que es precisamente el propósito central del enfoque de protección). En estos casos, los sistemas de protección responsables no ofrecieron ni alertas ni respuestas efectivas, como en los casos de Victoria Climbié en 2000 (Ministerio de Salud de Reino Unido, 2003) y de Peter Connely en 2007 (Parton & Berridge, 2011)⁸. Todo lo anterior ha devenido en una baja en la moral organizacional de agencias de protección infantil y, consecuentemente, en problemas de reclutamiento

de personal calificado, especialmente de trabajadores sociales (Munro, 2005; Parton & Berridge 2011).

Por otra parte, orientaciones como las focalizadas en la familia, y posteriormente en el niño, requirieron de un trabajo en red y, en consecuencia, de mayor coordinación entre agencias de protección de infancia y de éstas con agencias públicas de protección social. Waldfogel (1998), por ejemplo, reconoce esta necesidad señalando que en muchos casos, la demanda por cuidado infantil va de la mano con el tratamiento para el abuso de sustancias o la necesidad de vivienda. Por su parte, Parton & Berridge (2011) destacan que la transición del sistema de protección de infancia inglés desde el enfoque casuístico hacia uno orientado a los servicios familiares fue impulsado a través de “(...) una fuerte gestión por resultados y de estructuras institucionales centralizadas, donde las TIC's han sido clave y donde directivos y profesionales han pasado parte importante de su tiempo ingresando información en un computador. Las demandas administrativas y burocráticas se han incrementado inexorablemente” (p. 79).

Cuadro N·2

Características organizacionales según enfoque de protección de infancia adoptado

Enfocado en el niño	Servicio familiar	Protección infantil
<ul style="list-style-type: none"> Estandarización de decisiones y prácticas 	<ul style="list-style-type: none"> Más colaboración interorganizacional 	<ul style="list-style-type: none"> Alto grado de colaboración interorganizacional
<ul style="list-style-type: none"> Foco en la auditoría de procedimientos y búsqueda de responsables 	<ul style="list-style-type: none"> Sistemas de Tecnologías de Información y Comunicaciones robustos y centralizados 	<ul style="list-style-type: none"> Estructuras institucionales formales que delineen la participación de actores

Fuente: Elaboración propia (2014)

⁸ El periodo en donde estos escándalos sucedieron podría, preliminarmente, generar confusión pues, según lo indicado en esta misma sección, desde fines de los '90 la orientación casuística de protección infantil comenzó a evolucionar hacia otros fundamentos más sofisticados. Sin embargo, y como se verá más adelante, la vulnerabilidad de este tipo de sistemas frente a los medios de comunicación y opinión pública puede generar retrocesos o retrasos en la evolución descrita, como sucedió en el caso inglés. Para mayor información ver Parton & Berridge (2011, pp. 5-8).

En lo que podría parecer una contradicción, esta descoordinación interinstitucional ha sido terreno fértil para la aparición de una serie de escándalos donde los derechos de NNA han sido flagrantemente vulnerados (que es precisamente el propósito central del enfoque de protección).

Finalmente, el enfoque centrado en el bienestar del niño ha derivado en modelos organizacionales más sofisticados. Acorde con dicha orientación, la voluntad del menor debiera -en la medida que su razonamiento lo permita- ser considerada en su tratamiento.

Ya reconocida la necesidad por mayor coordinación, cabe preguntarse por los factores la determinan. Darlington, Feeney & Rixon (2005) estudiaron los factores que definen la colaboración interinstitucional entre agencias de protección infantil y de salud mental por medio de encuestas aplicadas a sus trabajadores. Los hallazgos, en primer término, establecen una distancia entre la valoración de la colaboración y su ejercicio real. Mientras la mayoría de los encuestados establece que un mayor grado de colaboración mejoraría los servicios prestados (93%), en la práctica la colaboración interorganizacional ocurre con una baja frecuencia y no parece ser prioritaria en el quehacer cotidiano. Entre los **factores para la colaboración interorganizacional**, los resultados obtenidos por Darlington *et al.* (2005) apuntan hacia causas más bien estructurales (nivel macro) que actitudinales (nivel micro):

- i. La insuficiencia de recursos;
- ii. Los niveles de confianza interpersonal;
- iii. Procesos interinstitucionales deficientes, lo que significa contar con un compromiso organizacional por la colaboración basado en una misión y objetivos compartidos;
- iv. La distancia que existe entre los marcos conceptuales e identidades profesionales que determinan cada agencia en el proceso de colaboración; y
- v. El desarrollo de prácticas distintas en el tratamiento de la confidencialidad de la información.

Estos factores coinciden con los hallazgos de L. Johnson, Zorn, Kai Yung Tam, Lamontagne & S. Johnson (2003), quienes entrevistaron a directores de programa, especialistas y proveedores del sistema de protección infantil en USA. Sin embargo, los autores también identifican como relevante: vi) la apertura de las líneas de comunicación intra e interorganizacional; vii) el liderazgo de tomadores de decisión; y viii) la minimización de conflictos.

La gestión de la información y la protección de la confidencialidad, destacado como un factor en la

colaboración interinstitucional, merecen un análisis particular, pues frecuentemente confusiones en este ámbito pueden convertirse en serios problemas. En el caso finlandés, hasta la década anterior, directivos y profesionales tenían ideas difusas sobre cuándo era correcto notificar en casos de maltrato y abandono infantil, y cuándo proteger la confidencialidad. Es más, en muchos casos serios de maltrato infantil, los avisos generados por el sistema de protección fueron insuficientes (Pösö, 2011). La gravedad de este problema se contrapone con la -relativa- sencillez de su solución, que pasa por el uso del consentimiento informado y, además, por el establecimiento de protocolos para el intercambio de información (L. Johnson *et al.*, 2003; Darlington *et al.*, 2005). En efecto, así procedieron en Finlandia, en donde la Ley de Protección Infantil (417/2007) estableció el deber de notificar siempre como primera prioridad (Pösö, 2011).

Finalmente, el enfoque centrado en el bienestar del niño ha derivado en **modelos organizacionales más sofisticados**. Acorde con dicha orientación, la voluntad del menor debiera -en la medida que su razonamiento lo permita- ser considerada en su tratamiento. Willumsen & Skivenes (2005), a través del uso de casos, estudiaron este tipo de experiencias en Noruega, estableciendo que el involucrar la opinión del menor y la de sus padres -tanto como sea posible- tiene efectos positivos. Por una parte, existen ventajas en la información con la que se trabaja, pues se incluyen intereses y necesidades que de otra manera no podrían considerarse en el proceso de toma de decisiones y, por otra, se reducen los desbalances de poder generados principalmente por la falta de información con la que se cuenta, así como también por la posibilidad de expresar argumentos y pareceres.

Si bien Willumsen & Skivenes (2005) concluyen en los beneficios de estas experiencias colaborativas, precisan que deben existir condiciones organizacionales mínimas. En particular, se requiere de instituciones formales que orienten el proceso. En los casos anali-

Existen al menos dos elementos que determinan a los sistemas de protección de infancia como entes complejos: (i) son particularmente vulnerables ante la opinión pública y, dadas las estructuras organizacionales que predominan en ellos, (ii) sus agentes gozan de alta discrecionalidad. Esto último, limita la efectividad de los mecanismos de evaluación del desempeño individual.

zados, la participación de profesionales y usuarios fue de carácter informal, y en muchas ocasiones aspectos no resueltos como quiénes participan, quién dirige estas instancias de participación y el carácter legal que revisten dichas instancias (i.e. cuáles son sus alcances) generaron más de una dificultad.

c) Características de los sistemas de protección de infancia que determinan su complejidad

Los antecedentes revisados hasta ahora permiten inferir un canal causal entre las directrices que sustentan los sistemas de protección de infancia y determinadas arquitecturas y prácticas organizacionales (ver Cuadros N°1 y N°2). Es importante también señalar que dentro de la lógica de sistemas existen **propiedades emergentes** que no necesariamente responden a la linealidad descrita y que surgen producto de la interacción de los componentes del sistema, es decir, “*(...) son partes del todo, no de las partes, son muy difíciles de predecir, no pueden ser deducidas de propiedades de las partes, y no pueden ser manipuladas por herramientas analíticas*” (Waissbluth, 2008, p. 10).

La inclusión de la idea de propiedades emergentes en ningún caso pretende desestimar los hallazgos anteriores, sino que busca complementarlos reconociendo la complejidad inherente en sistemas públicos y especialmente en sistemas de protección de infancia. Más específicamente, se trata de identificar cuáles de sus características los definen como un *sistema complejo*.

Existen al menos dos elementos que determinan a los sistemas de protección de infancia como entes complejos: (i) son particularmente vulnerables ante la opinión pública y, dadas las estructuras organizacionales que predominan en ellos, (ii) sus agentes gozan de alta discrecionalidad. Esto último, limita la efectividad de los mecanismos de evaluación del desempeño individual.

Temas como la protección de infancia u otros, en donde se trata del sufrimiento de seres humanos, atraen con mayor énfasis a medios de comunicación en comparación a otros asuntos públicos. Por la misma razón, profesionales, directivos y políticos en esta materia se encuentran en constante tela de juicio y, además, con la presión de mostrarse “activos” o “haciendo algo” cuando ocurre un escándalo (Gilbert *et al.*, 2011), lo que podría inducir a decisiones erróneas. Es por esto que los sistemas de protección de infancia son inestables y vulnerables a la opinión pública. En Inglaterra, por ejemplo, escándalos como los ya mencionados produjeron un retroceso hacia el enfoque casuístico de protección infantil (Parton & Berridge, 2011).

En consecuencia, existe un riesgo inherente de concebir la relación de la ciudadanía con las políticas de protección de infancia solo a través del control. En general, ésta no tiene incentivos para ejercer el *accountability*, salvo en presencia de escándalos mediáticos, con los consabidos efectos que esto genera en autoridades. Así, se requiere de una perspectiva más integral de *accountability*, como la propuesta por Williamson & Skivenes (2005). A juicio de estas autoras, el control sobre las prácticas y decisiones que se toman no es suficiente, se debe educar a la ciudadanía en materia de protección infantil, lo que significa instruirla respecto de las normas que operan y del comportamiento individual que debe tenerse al respecto.

El carácter instructivo del *accountability* permitiría erradicar ciertos supuestos erróneos que tienden a fomentar más abusos y negligencia en contra de los NNA. Colton (2005) sugiere que, en materia de protección de infancia, la ciudadanía vive una confusa paradoja: por una parte, pretende cuidar y resguardar a los menores que han sido abusados y maltratados, mientras que, por otra, quisiera “protegerse” de ellos, pues constituyen una amenaza para el orden social. El caso británico, según el autor, refleja muy bien esta paradoja, pues la calidad de los cuidados que se les da a los menores vulnerados e infractores de ley deja de ser relevante en tanto dejen de ser visibles y no consti-

tuyan una preocupación (i.e. no se transformen en un escándalo mediático).

Según la teoría de *street-level bureaucrats* de Lipsky (1980) es posible que la discrecionalidad de quienes trabajan en agencias cambie el propósito original de las políticas públicas. Circunstancias como limitaciones presupuestarias, presiones de tiempo u organizacionales y conflictos de interés, producto de objetivos personales que difieren de los mandatados, podrían explicar estos cambios. Una solución razonable frente a este escenario sería el uso de mecanismos de supervisión, no obstante, las asimetrías de información, la falta de mecanismos con los cuales poder controlar el comportamiento de burócratas y la ausencia de unidades de medición claras respecto del avance de una determinada política pública constituyen obstáculos difíciles de sortear (Moe, 1984). Adicionalmente, el establecimiento de lógicas de comando y control en organizaciones ha sido un tema controversial en la literatura, donde algunos autores han criticado duramente este tipo de enfoques precisamente por oponerse una la lógica de sistemas (ver, por ejemplo, Deming, 2000; Seddon, 2008).

Smith & Donovan (2005) testearon la teoría planteada por Lipsky (1980) en materia de protección infantil. Los autores entrevistaron a trabajadores sociales a cargo de casos de menores vulnerados y/o infractores de ley y observaron su quehacer en tribunales. En efecto, sus decisiones y comportamiento influyen significativamente en el curso final que toman las políticas públicas. Los resultados mostraron diferencias importantes entre las prácticas de trabajo ejercidas en comparación con aquellas que deberían seguirse, de acuerdo a la descripción de sus cargos. La muestra más elocuente de tales divergencias es la relación que mantienen los trabajadores sociales con los padres de menores involucrados en los casos. Aunque en lo formal este tipo de relaciones debe fomentarse, en la práctica los trabajadores sociales tienden a evitarlas, sobre todo cuando se trata de padres conflictivos.

PRINCIPIOS DE DISEÑO Y COMPONENTES DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

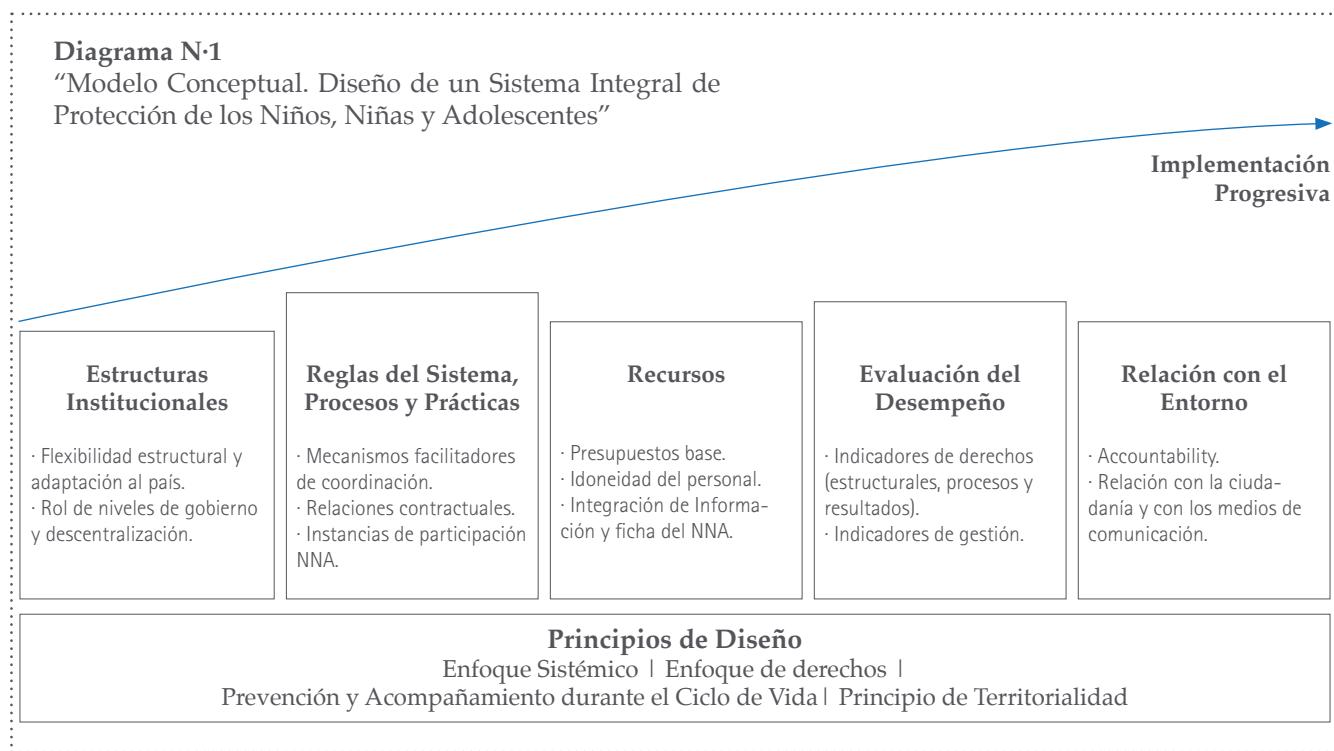
La creación de una nueva institucionalidad para los NNA en el país debe asegurar la garantía integral de sus derechos. Para lograr este objetivo se requiere de un diseño sistémico previo, en el cual las reglas y mecanismos que la ley establezca: (i) aseguren que las conductas de las distintas organizaciones involucradas confluyan hacia los objetivos deseados; (ii) definan las responsabilidades y los espacios de coordinación necesarios para procesar adecuadamente las situaciones imprevistas propias de cualquier implementación; y (iii) permitan evaluar el desempeño

del Sistema para ir monitoreando el grado de cumplimiento de los derechos de los NNA establecidos en los tratados internacionales.

A partir del análisis del trabajo de campo realizado, de la exploración de experiencias comparadas y de la revisión de literatura, se propone un modelo conceptual para el diseño de un Sistema Integral de Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes en Chile (Ver Diagrama N°1)⁹.

Diagrama N·1

“Modelo Conceptual. Diseño de un Sistema Integral de Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes”



Fuente: Elaboración propia (2014)

⁹ Este modelo constituye una adaptación del modelo de Rainey (2014, p. 12) para el análisis de entidades públicas, el cual considera 10 dimensiones: metas y valores organizacionales, liderazgo y estrategia, cultura, procesos, estructuras, desempeño, contexto, incentivos, personas, tecnologías y entorno. Algunas de ellas fueron extrapoladas o bien desestimadas, de acuerdo a los propósitos de este artículo.

a. Principios de diseño

Un primer principio que orienta el modelo es la promoción de un **enfoque sistémico**. La respuesta del Estado en materia de protección de infancia en el país debe pensarse, diseñarse y ejecutarse -desde su origen- como un *sistema*. A primera vista, esta idea podría interpretarse como genérica y podría, por lo tanto, quedarse solo en el “espacio de las ideas”, con escaso impacto en la realidad. Sin embargo, la ausencia de un enfoque sistémico -como sucedió en los casos de EE.UU. y de Reino Unido- genera inercias organizacionales muy difíciles cambiar y deficiencias que pueden terminar en casos dramáticos de vulneración de derechos de NNA (ver Waldfogel, 1998).

Los ámbitos donde el enfoque sistémico debiera estar presente con mayor énfasis son tres: **i)** en la interacción del Sistema de Protección Social existente en Chile con el Sistema Integral de Protección de los NNA; **ii)** en el diseño de las instituciones del Sistema Integral de Protección de los NNA; y **iii)** en las medidas que se generen para la prevención de la vulneración de derechos durante el ciclo de vida del niño. Precisar estas áreas prioritarias fija un estándar mínimo y da un curso definido a decisiones y acciones en materia de protección de infancia en el país.

Un segundo puntal del Sistema es el enfoque de derechos, el que, en efecto, se encuentra refrendado en la Convención de Derechos del Niño de 1989 suscrita por Chile. Este tratado pretende alinear a la cultura y los marcos jurídicos de países respecto de los derechos y obligaciones de los padres y del Estado para hacer efectivos los derechos fundamentales de los NNA. En esta misma línea, la Convención establece que el interés superior del niño debe ser un principio rector en el quehacer de autoridades dentro del Estado.

Impulsar y hacer cumplir este **enfoque de derechos** es fundamental, sobre todo considerando el predominio del enfoque tutelar, caracterizado por una mirada muy parcial, desintegrada y asistencialista de NNA. Esto se explica, en parte, por los incentivos que ten-

drían dichos actores dentro del Sistema, quienes estarían motivados a actuar fraccionadamente, reduciendo su incertidumbre y los costos de coordinación. Entonces, institucionalizar el enfoque de derechos empuja a los actores a cooperar bajo una definición estratégica clara y, adicionalmente, permite dar continuidad a la política de infancia.

A la luz de las experiencias internacionales revisadas emergen al menos dos mecanismos para hacer efectivo el enfoque de derechos. Uno de ellos es la vía institucional, mediante el reconocimiento de los derechos de NNA en la constitución de países (Francia), la elaboración de leyes específicas en materia de protección infantil (España) y/o la creación de organismos específicos para la supervigilancia y la protección de los derechos de NNA, como la figura de Ombudsman u observatorios (Bélgica, Italia, Colombia). Existen también mecanismos “informales” donde modificaciones institucionales (mayores) no serían necesarias y los cambios se generarían más bien a nivel de procesos y prácticas. Por ejemplo, incorporando el enfoque de derechos en la discusión presupuestaria o asegurando que los intereses de NNA estén debidamente representados en el quehacer de agencias públicas.

Un tercer pilar del Sistema es la **prevención y acompañamiento durante todo el ciclo de vida** de los NNA. Lamentablemente, según la evidencia recogida, la institucionalidad actual no aborda este principio. Aunque la mayor ventaja del énfasis preventivo es evitar tempranamente casos cuya gravedad podría crecer hasta alcanzar niveles dramáticos, este énfasis podría además generar mayor eficiencia en los sistemas de protección, tal como lo sugiere Waldfogel (1998) para el caso de EE.UU.

La adopción de políticas, programas y prácticas preventivas en materia de protección infantil ha sido paulatina en la experiencia internacional y ha ido de la mano con los cambios de enfoque de los sistemas de protección infantil descritos. Tanto en el de *servicios familiares* como en el de *bienestar del niño* la **intervención temprana es fundamental** (Gilbert, Parton &

La ausencia de un enfoque sistémico -como sucedió en los casos de EE.UU. y de Reino Unido- genera inercias organizacionales muy difíciles cambiar y deficiencias que pueden terminar en casos dramáticos de vulneración de derechos de NNA (ver Waldfogel, 1998).

Skivenes, 2011).

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, 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. En este aspecto, un diagnóstico compartido es el de la **alta heterogeneidad de gobiernos regionales y municipales** en materia de recursos financieros, personas, capacidades de gestión y desempeño (Fuentes, Ibarra, Matus & Pérez, 2007; Waissbluth, Inostroza & Leyton, 2007; 2012; Horst, 2009; Henríquez & Fuenzalida, 2011). En general, un grupo menor de municipios goza de capacidades organizacionales por sobre el grueso de sus pares, mientras que los otros no cuentan con la suficiente autonomía financiera, cantidad y profesionalización de personal para afrontar las demandas de sus respectivas localidades.

Sería aventurado, en el contexto del presente reporte, entregar una respuesta precisa sobre el grado de descentralización que el Sistema debería tener pues se requiere de análisis previos más detallados de casos exitosos y fallidos. Asimismo, que las demandas provengan predominantemente desde el nivel local no implica, necesariamente, que las soluciones deben ser totalmente descentralizadas.

La adopción de políticas, programas y prácticas preventivas en materia de protección infantil ha sido paulatina en la experiencia internacional y ha ido de la mano con los cambios de enfoque de los sistemas de protección infantil descritos. Tanto en el de servicios familiares como en el de bienestar del niño la intervención temprana es fundamental (Gilbert, Parton & Skivenes, 2011).

b. Componentes del Sistema

Además de los cuatro principios sugeridos, el modelo propuesto precisa de una serie de componentes:

- i. estructuras institucionales;
- ii. reglas, procesos y prácticas para una coordinación efectiva;
- iii. recursos clave;
- iv. mecanismos de evaluación del desempeño; y
- v. una relación efectiva del Sistema con su entorno, en particular con la ciudadanía

En torno a cada una de estos ámbitos, se discuten y proponen ideas que se consideran críticas para el diseño e implementación del Sistema.

A través de la revisión comparada de sistemas de protección de infancia en América Latina, se identificaron una serie de elementos centrales en sus **estructuras institucionales** que sirven de referencia para el caso chileno. Estos se 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 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.

El diseño institucional debe de ser lo suficientemente flexible para adaptarse al contexto en donde se inserta, el cual, lógicamente, determina distintas necesidades, prioridades en la agenda pública y capacidad de respuesta a dichas necesidades. De hecho, ajustes a las estructuras normativas ya existentes o nuevos arreglos institucionales han sido comunes en la experiencia latinoamericana, como es el caso de Brasil, Costa Rica y Argentina.

Además, la arquitectura institucional del sistema determina la forma en cómo éste se despliega a través de todos los niveles de gobierno, definiendo sus roles y funciones. Aunque, en general, los países de América Latina cuentan con expresiones de sus sistemas de protección de la infancia a todo nivel (nacional, regional o federal y local), una distinción conceptual relevante es que el grado de descentralización del sistema también depende del desarrollo de sus servicios sociales, los que comúnmente se prestan mediante gobiernos subnacionales. Esto sugiere una descentralización progresiva, en la medida que capacidades se han instalado a niveles subnacionales producto de la prestación de dichos servicios sociales.

Otra componente crítica son las **reglas, procesos y prácticas del Sistema, en particular aquellas que aseguran altos estándares de coordinación intersectorial**. En Chile, pese a importantes esfuerzos y avances en esta línea, aún persisten severas deficiencias en la materia que generan ineficiencias, duplicaciones de servicios, miradas parceladas de las problemáticas de los NNA y, en general, dificultades para asegurar que sus derechos sean cautelados de manera integral.

Otra componente crítica son las **reglas, procesos y prácticas del Sistema, en particular aquellas que aseguran altos estándares de coordinación intersectorial**. En Chile, pese a importantes esfuerzos y avances en esta línea, aún persisten severas deficiencias en la materia que generan ineficiencias, duplicaciones de servicios, miradas parceladas de las problemáticas de los NNA y, en general, dificultades para asegurar que sus derechos sean cautelados de manera integral.

Al igual que la falta de previsibilidad, la insuficiente coordinación intersectorial en materia de protección de infancia es un fenómeno común en la implementación de otras políticas sectoriales y no se limita a la experiencia nacional (Darlington *et al.*, 2005). Para evitar eventuales “adopciones simbólicas” del concepto de coordinación intersectorial, se requiere de modelos contractuales que faciliten la coordinación interorganizacional (OECD, 2007). Es más, la ausencia de objetivos, procesos y de protocolos ha sido identificada como uno de los factores críticos para la coordinación efectiva entre agencias públicas en materia de protección infantil (Darlington *et al.*, 2005; L. Johnson *et al.*, 2003; Pösö, 2011; Willumsen & Skivenes, 2005).

Una experiencia que podría utilizarse como referencia en materia de modelos contractuales son los generados en la implementación del Programa *Chile Solidario*. Dichos convenios han permitido planificar y coordinar la operación de ministerios, así como de organizaciones públicas y del tercer sector, en la entrega de servicios a las familias registradas en el Programa (Martin, 2013). También sirve como ejemplo el convenio suscrito por el Ministerio de Salud, el Fondo Nacional de Salud, el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA) y el Servicio Nacional de Menores (SENAME), generado para el tratamiento y rehabilitación de adolescentes infractores de la ley con consumo problemático de drogas o alcohol.

Otra regla que el Sistema de Protección Integral de los NNA debe considerar corresponde al derecho de participación de los NNA en todo procedimiento judicial o administrativo que los afecte, 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.

La participación de los NNA es importante, porque también ayuda a dar a conocer su opinión frente a la ciudadanía y a legitimar eventuales decisiones y políticas públicas que pudieran afectarlos. No sirve generar instancias de participación simbólica o decorativa, o derechamente de manipulación de sus mensajes. Se deben asegurar procesos de participación auténtica que contemplen elementos claves como la elección, la información, la consulta y el ser parte de la toma de decisiones. El tipo y grado de participación dependerá -por cierto- de las edades, gustos, intereses, experiencia y capacidades de ellas y ellos (UNICEF Chile, 2013).

Respecto de los **recursos**, emergen tres aspectos relevantes. El primero, se relaciona con la disponibilidad presupuestaria para el financiamiento del Sistema. En general, países de Latinoamérica disponen de partidas presupuestarias específicas para sus sistemas de protección de la infancia y/o cuentan con montos mínimos garantizados para su operación, como en el caso de Argentina, Costa Rica y Ecuador.

El segundo corresponde a los recursos humanos, donde existen señales preocupantes no solo a nivel nacional sino que latinoamericano. En efecto, el Comité de los Derechos del Niño (2011) detalla que una de las deficiencias de la región es la falta de formación de profesionales. Aunque cuesta precisar las razones que explican este fenómeno, una de ellas es la subestimación sistemática de la importancia y complejidad que reviste contar con personal idóneo para llevar a cabo las tareas requeridas. Las medidas que se tomen al respecto deben abordar los mecanismos de reclutamiento y selección, generar (o fortalecer) un sistema de contratación que se haga cargo de la especificidad del trabajo con infancia, proveer de procesos de inducción y capacitación adecuados, y establecer compensaciones atractivas para maximizar la atracción de postulantes idóneos.

Un tercer aspecto se relaciona con las TIC's. Asegurar que existan mecanismos que integren la información es clave si se trata fomentar la promoción de un enfoque preventivo. Sistemas de información integrados, que permitan realizar el seguimiento en el ciclo de vida de los NNA, facilitan tener respuestas en línea con las ofertas sectoriales, potenciando prestaciones múltiples y acorde a sus necesidades. En este sentido, el Sistema Intersectorial de Información Social (SIIS), forjado al alero del Programa *Chile Solidario*, constituye una experiencia desde donde se puede extraer valiosos aprendizajes.

En general, los actores del Sistema de Protección de NNA señalan que la **evaluación** no se realiza adecuadamente y que tampoco constituye una prioridad. Esto es preocupante si se considera que este proceso es un paso previo crítico para la rendición de cuentas hacia la ciudadanía (sobre la base de objetivos y el desempeño logrado), y también para la retroalimentación y mejora del Sistema.

En esta misma línea, y con el fin de garantizar la exigibilidad de derechos, se propone el uso de indicadores de derechos humanos, los que, según Naciones Unidas (2006), pueden clasificarse en tres grupos: i) indicadores estructurales, ii) indicadores de procesos, e iii) indicadores de resultados. Los indicadores estructurales permiten conocer si existen mecanismos institucionales básicos para el cumplimiento efectivo de derechos, los de procesos miden la calidad de los esfuerzos del Estado para implementar derechos (cobertura y alcance de planes, programas o políticas que los promueven) y los de resultados miden el grado de cumplimiento efectivo de un derecho individual o colectivo. Adicionalmente, y en la medida que sea adecuado, se sugiere el uso de indicadores de gestión en el formato propuesto por la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Estos indicadores miden distintas dimensiones de la gestión: economía (manejo adecuado de los recursos financieros), eficacia (logro de los objetivos institucionales), eficiencia (ejecución de las acciones utilizando el mínimo de recursos) y calidad de servicio (satisfacción de los requerimientos de los usuarios).

Es crítico impulsar y promover otras instancias para la relación del Sistema con la ciudadanía, pues, en las condiciones actuales, se fomenta un enfoque de corto plazo y reactivo en materia de protección infantil, en desmedro de uno de continuidad, de largo plazo y de prevención.

Aunque contar con indicadores definidos fortalecería el *accountability* del Sistema con la ciudadanía y, por tanto, la **relación del Sistema con su entorno**, cabe precisar que este mecanismo es necesario, pero no suficiente. Es crítico impulsar y promover otras instancias para la relación del Sistema con la ciudadanía, pues, en las condiciones actuales, se fomenta un enfoque de corto plazo y reactivo en materia de protección infantil, en desmedro de uno de continuidad, de largo plazo y de prevención. En efecto, cuando la relación se determina casi exclusivamente por el *accountability*, son los escándalos mediáticos los que terminan predominando en las decisiones y en el curso de acción de políticas en materia de protección de infancia. Medidas como promover la participación activa de organismos de la sociedad civil en el Sistema y generar campañas de información que posicen la protección infantil desde un énfasis preventivo, son razonables para el abordaje del cambio necesario.

c. Implementación progresiva

Finalmente, como un criterio que debe predominar en las decisiones y acciones para impulsar el Sistema -desde su origen hasta su pleno funcionamiento- emerge la implementación progresiva. Las características estructurales del Sistema de Protección de NNA hacen necesario un trabajo en red continuo, donde los procesos de implementación deben ser graduales. 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.

Al respecto, es clave tener conocimiento continuo de las fronteras del Sistema, identificar y jerarquizar sus componentes fundamentales, usar adecuadamente las interacciones que se generan en éste para escalar o morigerar un determinado fenómeno, y estar atento a las “palancas” o “bisagras” que permitan gatillar cambios cuando sea necesario (Foster-Fishman, Nowell y Yang, 2007).

Las características estructurales del Sistema de Protección de NNA hacen necesario un trabajo en red continuo, donde los procesos de implementación deben ser graduales.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El propósito de este artículo es sugerir una arquitectura para el diseño de un sistema integral de protección de infancia y adolescencia en Chile, lo que significa identificar sus componentes esenciales y los principios que deben orientar su diseño e implementación. Evidentemente, **no existe un modelo estándar, canónico o único al respecto**, por lo tanto, en ningún caso el propuesto pretende ser exhaustivo. La incorporación de componentes y principios adicionales, o configuraciones distintas de estos, donde algunos predominen por sobre otros, es perfectamente posible. Lo importante es que estas configuraciones respondan a las condiciones específicas de contexto, las prioridades gubernamentales y las capacidades nacionales. Entonces, el llamado es a interpretar el modelo presentado más bien como un piso mínimo desde donde es posible erigir el Sistema.

Para la realidad nacional, un asunto que merece especial atención es la generación de mecanismos formales e informales de coordinación entre agencias del nivel local, central y entre agencias de distintos niveles dentro del Sistema. Acorde con los principios descritos, es claro que este debe desplegarse tan cerca como sea posible del contexto donde los NNA se desarrollan, lo que comprende una cercanía tanto territorial como temporal (durante el *ciclo de vida*). Esto representa un desafío mayor si se consideran los niveles de coordinación reflejados a partir del diagnóstico, los cuales son deficientes y, en casos extremos, prácticamente inexistentes en el nivel central. En el nivel local, por su parte, no hay diagnósticos claros respecto del funcionamiento de políticas de infancia y adolescencia y, en particular, en materia de coordinación de servicios y prestaciones a los NNA.

En consecuencia, conocer en detalle cómo se implementan efectivamente las políticas de infancia a nivel local es ruta crítica para el diseño e implementación del Sistema, pues permitiría dotarlo de una **institucionalidad formal e informal para la coordinación**.

Más concretamente, esto implica definir los requerimientos, obligaciones y prerrogativas que debieran gobernar la coordinación local entre agencias, e intervenir con mayor énfasis en localidades donde los estándares mínimos en materia de protección infantil no se estén cumpliendo. En este último caso, por cierto, las soluciones deben precisarse según la realidad de cada territorio.

Aunque en el nivel central es urgente enmendar los serios problemas de coordinación interorganizacional que existen, **es muy importante que la premura por soluciones no lleve a la adopción de medidas inadecuadas y poco pertinentes, las que incluso podrían terminar por acrecentar el problema**. Por ejemplo, la coordinación entre Salud y Educación es un desafío cualitativamente diferente de la coordinación entre Desarrollo Social y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). Esto, y tal como lo confirma la literatura, se debe -en gran medida- a que los objetivos y las identidades profesionales que predominan en dichas organizaciones difieren en forma significativa.

En suma, el diseño detallado de las vías de coordinación a nivel central debe estudiarse caso a caso. Se recomienda examinar paulatinamente cada uno de los subsectores, **partiendo por aquellos casos que evidencian mayores falencias en la coordinación**. Considerando el desempeño del Ministerio de Educación al respecto, así como también su rol clave en la institucionalidad de infancia y adolescencia, se sugiere concentrar ahí los esfuerzos iniciales.

Conocer en detalle cómo se implementan efectivamente las políticas de infancia a nivel local es ruta crítica para el diseño e implementación del Sistema, pues permitiría dotarlo de una institucionalidad formal e informal para la coordinación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

C

Castro, C., Cocco, J. & Valiente, J. M. (2012)

“Por una Mejor Educación Inicial en Chile: Rol, relevancia y desafíos de la Junta Nacional de Jardines Infantiles” [JUNJI] (Serie Sistemas Públicos N°7). Santiago: Centro de Sistemas Públicos, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Cillero, M. (1999)

“El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño”. Justicia y Derechos del Niño, 1, 45-62.

Colton, M. (2005)

“Factors associated with abuse in residential child care institutions”. *Children & Society*, 16(1), 33-44.

Comité de los Derechos del Niño (2011)

Committee on the Rights of the Child – Sessions. Extraída el 01 de junio, 2015 desde http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/SessionsList.aspx?Treaty=CRC.

Consejo Nacional de la Infancia (2014)

Ejes Programáticos. Extraída el 01 de junio, 2015 desde <http://www.consejoinfancia.gob.cl/el-consejo/ejes-programaticos/>.

D

Darlington, Y., Feeney, J. & Rixon, K. (2005)

“Interagency collaboration between child protection and mental health services: Practices, attitudes and barriers”. *Child Abuse & Neglect*, 29(10), 1085–1098.

Deming, W. E. (2000)

The new economics: for industry, government, education. MIT press.

F

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”. *American Journal of Community Psychology*, 39(3/4), 197–215.

Fuentes, C., Ibarra, R., Matus, T. & Pérez, U. (2007)

“La Reforma Municipal en la Mira: Identificando los

Municipios prioritarios en la Región Metropolitana: Complejidad comunal versus condiciones para la calidad de la gestión municipal”. Santiago: Expansiva. Observatorio de Ciudades y Escuela de Trabajo Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

G

Gilbert, N., Parton, N. & Skivenes, M. (2011)

Changing Patterns of Response and Emerging Orientations. En N. Gilbert, N. Parton & M. Skivenes (Eds.), *Child Protection Systems* (pp. 243- 257). NY: Oxford University Press.

H

Horst, B. (2009).

“Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal”. En C. García, E. Pérez & V. Tomicic (Eds.), “Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma” (pp. 207-240). Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado.

Henríquez, M. y Fuenzalida, J. (2011).

“Compensando la Desigualdad de Ingresos Locales: El Fondo Común Municipal (FCM) en Chile”. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, II(4), 73-104.

J

Johnson, L., Zorn, D., Kai Yung Tam, B., Lamontagne, M. & Johnson, S. (2003)

“Stakeholders’ views of factors that impact successful interagency collaboration”. *Exceptional Children*, 69(2), 195-209.

L

Lipsky, M. (1980)

“Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services”. New York: Russell Sage.

M

Martin, M. P. (2013)

“La Práctica de los mecanismos de coordinación interinstitucional de los pisos de protección social: el caso de Chile”. En H Schwarzer, L. Tessier & S. Gammie, S. (Comp.) *Coordinación institucional y pisos de protección social Experiencias de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay)*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo [OIT].

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ministerio de Salud, Reino Unido, (2003)

The Victoria Climbié Inquiry. Londres: Autor

Moe, T. (1984)

“The New Economics of Organization”. *American Journal of Political Science*, 89(4): 739-777.

Munro, E. (2005)

“Improving Practice: Child protection as a systems problem”. *Children and Youth Services Review*, 27(4), 375-391.

N

Naciones Unidas (2006)

Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos (HRI/MC/2006/7). Washington DC: Autor.

O

Organization for Economic Cooperation and Development [OECD] (2007)

“Linking regional and Central Governments”.

P

Parton, N. & Berridge, D. (2011)

“Child Protection in England”. En N. Gilbert, N. Parton & M. Skivenes (Eds.), *Child Protection Systems* (pp. 60- 85). NY: Oxford University Press.

Pösö, T. (2011)

“Combatting Child Abuse in Finland: From family to child-centered orientation”. En N. Gilbert, N. Parton & M. Skivenes (Eds.), *Child Protection Systems* (pp. 112-130). NY: Oxford University Press.

Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018 (2013)

Chile de todos (pp. 30-31).

R

Rainey, H (2014)

Understanding and Managing Public Organizations (5º Ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.

S

Seddon, J. (2008)

Systems Thinking in the Public Sector. London: Triarchy Press.

Sepúlveda, A., Santibáñez, D., Díaz, D., Latorre, A. & Valverde, F. (2014)

“Infancia Cuenta en Chile 2014: Segundo Informe Observatorio Niñez y Adolescencia”. Santiago: Observatorio Niñez y Adolescencia.

Smith, B. & Donovan, S. (2003)

“Child Welfare Practice in Organizational and Institutional Context”, *Social Service Review*, 77(4), 541-563.

U

UNICEF Chile (2012)

“Elementos centrales de una ley de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes para Chile”, Santiago: Autor.

UNICEF Chile (2013)

“Una nueva mirada de la participación adolescente”. Santiago: Autor.

W

Waissbluth, M., Leyton, C. & Inostroza, J. (2007)

“La Descentralización en Chile 1990-2005: Asignatura pendiente”. *Revista Reforma y Democracia*, 37(1), 223-242.

Waissbluth, M. (2008)

“Sistemas complejos y gestión pública” (Serie de Gestión N° 99). Santiago: Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Waldfogel, J. (1998)

“Rethinking the Paradigm for Child Protection”. *The Future of Children*, 8(1), 104-119.

Willumsen, E. & Skivenes, M. (2005)

“Collaboration between service users and professionals: Legitimate decisions in child protection – a Norwegian model”. *Child and Family Social Work*, 10(3), 197–206.

