

¿Enfoque de Derechos o Enfoque de Necesidades?

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

CIDPA
Centro de Estudios Sociales

Gobierno de Chile
MINISTERIO DE JUSTICIA
SENAME
FORO YUL DERECHOS

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

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

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

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

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

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

REGISTRO DE PROPIEDAD INTELECTUAL N° 167.452
ISBN: 978-956-319-020-5

© Servicio Nacional de Menores (SENAME)
Co-Edición: SENAME y Ediciones CIDPA
Primera edición, marzo 2008

Autores/as:

ASTRID OYARZÚN, OSCAR DÁVILA, FELIPE GHIARDO y FUAD HATIBOVIC
Con la colaboración técnica de Erica Ponce y Teresa Paz Contreras
del Departamento de Protección de Derechos
del Servicio Nacional de Menores.

Servicio Nacional de Menores (SENAME)
Huérfanos 587 Santiago de Chile
Sitio Web: WWW.SENAME.CL
Fono: (2) 398.40.00

Centro de Estudios Sociales CIDPA
Condell 1231 Valparaíso Chile
Sitio Web: WWW.CIDPA.CL
Fono: (32) 259.69.66

Diseño y portada: GONZALO BRITO, Área Comunicaciones CIDPA
Digitación: JIMENA CAMPOS
Impresión: Productora Gráfica Andros. Fono: (2) 555.87.33 Santiago
HECHO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

ÍNDICE

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

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

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

AGRADECIMIENTOS

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

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

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

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

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

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

PRESENTACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EUGENIO SAN MARTÍN TRUFFY
DIRECTOR SERVICIO NACIONAL DE MENORES

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

PRÓLOGO

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

HANNAH ARENDT

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LOS AUTORES
VALPARAÍSO (CHILE), MARZO 2008

CAPÍTULO I

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

PERSPECTIVA DE DERECHO: DESARROLLO LOCAL, SUJETO Y POLÍTICA

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

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

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

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

1. UNA MIRADA QUE EMERGE: EL ENFOQUE DE DERECHOS

a) La Convención sobre los Derechos del Niño

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabla 1
El modelo tutelar o de la situación irregular

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

Fuente: Beloff, 2004.

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

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

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

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

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

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

DIMENSIONES	MODELO DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DESPUÉS DE CDN
Marco teórico.	Escuela de la Reacción Social.
Supuestos que habilitan la intervención del Estado.	Derechos amenazados o violados.
Características de la respuesta del Estado.	Descentralizada. Desjudicialización.
Características jurídicas.	Juez en actividad jurisdiccional. Juez técnico y limitado por garantías.
Contenidos y características de la intervención del Estado frente a los casos de protección.	Protección que reconoce y promueve todos los derechos. No hay intervención estatal coactiva para garantizar derechos. Medidas de protección de derechos hasta restablecer el derecho vulnerado.
Contenidos y características de la intervención del Estado frente a casos de imputación de delito al menor de edad.	Desaparece el determinismo. Se reconocen todas las garantías. Privación de libertad como excepción y sólo para infractores graves.

Fuente: Beloff, 2004.

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

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

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

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

Tabla 3
Perspectiva de necesidades v/s perspectiva de derechos

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

Fuente: Save The Children, 2002.

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

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

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

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

Fuente: Construcción propia.

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

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

2. LA INFANCIA COMO CONSTRUCCIÓN SOCIOHISTÓRICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

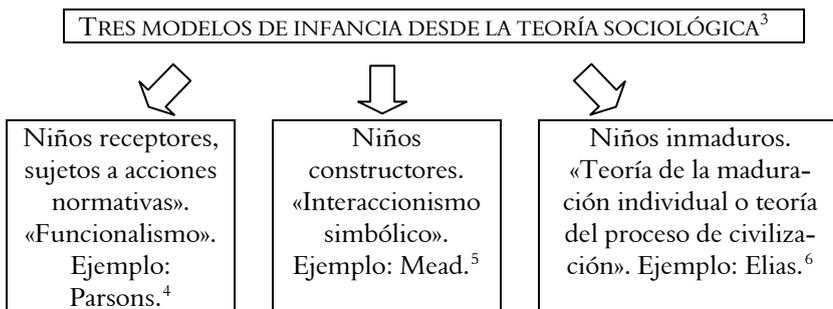
El hecho que sólo recientemente los niños se hayan convertido en sujetos de derechos específicos, ha contribuido a facilitar su visibilidad social y a trasladar al primer plano de los debates políticos los problemas que a ellos les afectan.

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

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

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

Diagrama 1



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

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

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

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

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

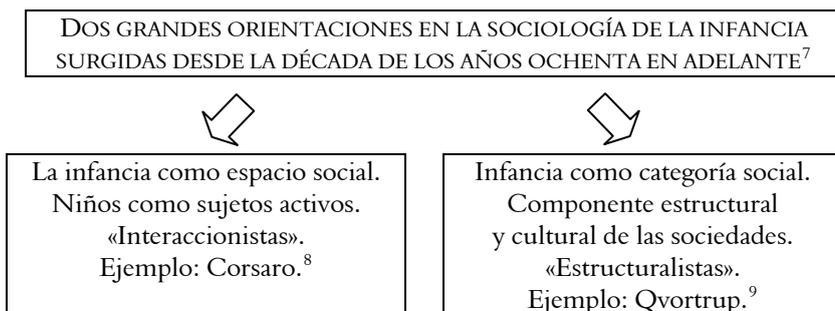
En general, estos paradigmas pueden ubicarse en dos grandes categorías. La primera dice relación con entender al infante o al niño como *aquel que todavía no es* y como *propiedad privada*. A este grupo pertenecen aquellos paradigmas que, incluso reconociendo los derechos del niño, perpetúan su sometimiento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

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

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

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

Diagrama 2



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. LAS POLÍTICAS DE LA POBLACIÓN INFANTIL Y ADOLESCENTE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Las Oficinas de Protección de Derechos

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

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

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

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

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

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

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

4. PROMOCIÓN, PROTECCIÓN Y DESARROLLO LOCAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

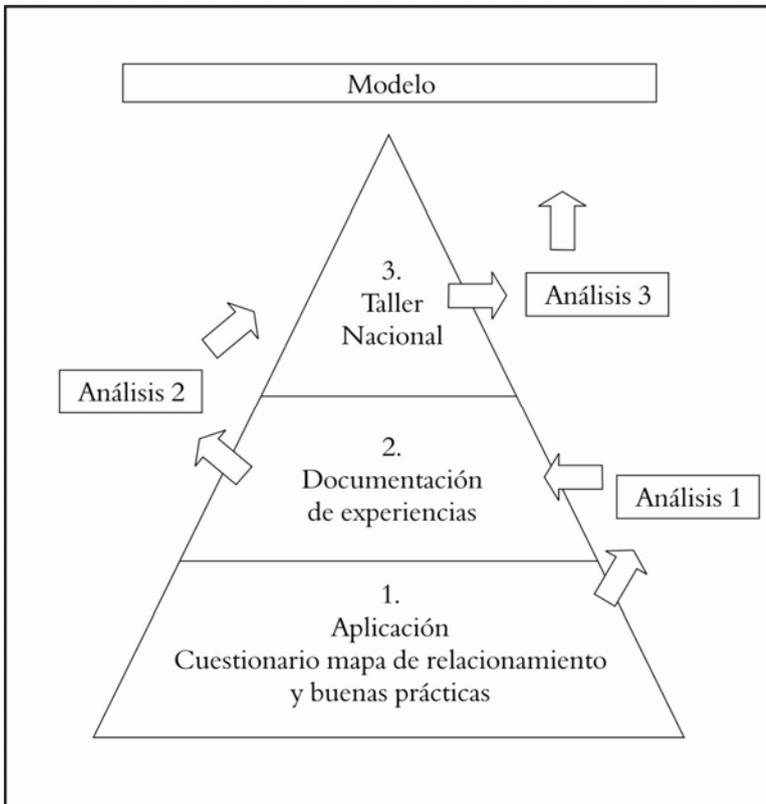
5. MARCO METODOLÓGICO

a) *El diseño metodológico*

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

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

Figura 1
Etapas del diseño metodológico



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

b) Recopilación de información

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Análisis de la información

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

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

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

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

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

CAPÍTULO II

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

CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LAS OFICINAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS

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

1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS OPD

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

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

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

Cuadro 1
Año de fundación

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

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

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

Cuadro 2
Región de la OPD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 4
Quintiles por nivel de cobertura

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 7

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

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

Cuadro 8

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

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

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

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

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

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

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

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

2. ENFOQUES

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

a) *Misión y visión*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 11
Tiene visión y misión

CATEGORÍA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Tiene visión	77	83.7
Tiene misión	86	93.5

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

QUÉ TIPOS DE PRODUCTOS OFRECE
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Respeto de los derechos infantiles y adolescentes. ▪ Instalar una política local de reconocimiento de los derechos de la infancia. ▪ Elaboración y ejecución de políticas, planes y programas en beneficio de la promoción y protección de los derechos humanos de la infancia y adolescencia. ▪ Promover y difundir los derechos de infancia y articular redes. ▪ Evitar situaciones de vulneración. ▪ Instancia a nivel comunal de protección integral.

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

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

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

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

b) Objetivos

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

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

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

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

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

c) Componentes estratégicos

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

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

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

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

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

Cuadro 14
Porcentaje gestión intersectorial y articulación territorial

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

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

Cuadro 15
Porcentaje protección de derechos vulnerados

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

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

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

Cuadro 16
Otro componente

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

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

d) Metodología y tipo de atención

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

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

Cuadro 17
Metodología principal de trabajo de la OPD

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

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

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

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

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

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

e) Tipos de derechos

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

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

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

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

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

f) Representaciones sobre la población atendida

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

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

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

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

Cuadro 18

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO III

EVALUACIÓN DE ENFOQUES Y ESTADO DE LAS PRÁCTICAS

EVALUACIÓN DE ENFOQUES Y ESTADO DE LAS PRÁCTICAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. EVALUACIÓN DE ENFOQUES

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

a) *Componentes estratégicos*

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

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

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

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

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

Cuadro 1
Índice de ajuste de componentes estratégicos

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

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

Cuadro 2
Índice de ajuste de componentes estratégicos, categoría bajo

Parral	Recoleta
Coronel	Pucón
Concepción	
TOTAL: 5 OPD	

Cuadro 3

Índice de ajuste de componentes estratégicos, categoría medio

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

Cuadro 4

Índice de ajuste de componentes estratégicos, categoría alto

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

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

b) Derechos

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

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

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

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

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

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

Cuadro 5
Índice de ajuste de la matriz de derechos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. EVALUACIÓN DE LAS PRÁCTICAS

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

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

a) *Cumplimiento de metas*

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

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

Cuadro 9

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 10

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 12

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

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

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

Cuadro 13
Índice de cumplimiento de metas

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

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

Cuadro 14
Índice de cumplimiento de metas, nivel bajo

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

Cuadro 15
Índice de cumplimiento de metas, nivel medio

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

Cuadro 16
Índice de cumplimiento de metas, nivel alto

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

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

b) Sistema de información

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

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

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

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

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

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

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

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

3. CALIDAD DE LAS PRÁCTICAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) *Calidad del diagnóstico*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 19
Índice de contextualización del diagnóstico

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

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

b) Innovación temática y metodológica

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 21
Índice de innovación temática y metodológica

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

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

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

c) *Diversidad temática*

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

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

Cuadro 22
Grado de diversidad temática

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

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

Cuadro 23
Índice de diversidad temática

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

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

d) *Participación de niños, niñas y adolescentes*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

e) Incorporación de la variable género

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

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

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

Cuadro 26

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

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

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

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

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

Cuadro 27

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

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

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

f) *Inclusión de la variable étnica*

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

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

Cuadro 28

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

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

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

Cuadro 29

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

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

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

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

g) Integralidad

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

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

Cuadro 30
Características que hacen integral el trabajo de la OPD

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

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

Cuadro 31
Grado de integralidad del trabajo de la OPD

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

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

h) Condiciones de replicabilidad

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

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

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

Cuadro 32

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

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

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

Cuadro 33
Índice de replicabilidad de la experiencia OPD

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

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

i) Condiciones de sustentabilidad

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

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

Cuadro 34
Elementos que dan sustentabilidad a la experiencia OPD

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

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

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

Cuadro 35
Índice de sustentabilidad de la experiencia OPD

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

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

j) Grado de focalización

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

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

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

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

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

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

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

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

k) Evaluación de impacto

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

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

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

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

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

Cuadro 38

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

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

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

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

Cuadro 39
 Síntesis de índices de buenas prácticas de las OPD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. ÍNDICE DE PRÁCTICAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 40
Prácticas destacadas, buenas y emergentes

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

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

Cuadro 41
OPD prácticas Emergentes según región y año de fundación

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

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

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

Cuadro 42
OPD Categoría buena según región y año de fundación

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

Continuación cuadro 42

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

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

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

Cuadro 43

OPD con prácticas destacadas según región y año de fundación

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

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