



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**ANÁLISIS DE UNA EXPERIENCIA DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA:
EL CASO DEL PROGRAMA DE INTERVENCIÓN BREVE DE PREVENCIÓN
FOCALIZADA DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES
PERIODO 2007 A 2010**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

DIETER KOCH ZÚÑIGA

**PROFESOR GUÍA:
MARÍA ANGÉLICA PÁVEZ GARCÍA**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
MARÍA GABRIELA RUBILAR DONOSO
JOSÉ JULIÁN INOSTROZA LARA**

**SANTIAGO DE CHILE
2011**

Agradecimientos

Nunca ha sido fácil llenar este espacio y comprenderá el lector que esta dificultad aumenta en la medida que han pasado los años... varios años.

Pero por suerte, la mala memoria no me alcanza para olvidar a personas a las que les debo la invaluable experiencia de haber pasado por las aulas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y de formar parte de su comunidad, como miembro del Magíster en Gestión y Políticas Públicas.

Comenzaré agradeciendo a Patricio Meller y Alejandra Mizala que, siempre pensando en hacer aportes para nuestro país, diseñan e implementan este programa de postgrado de excelencia que, me consta, ha permitido hacer aportes sustantivos en la gestión pública de los distintos países de los cuales provienen sus estudiantes; en mi caso, debo agradecer además el que no sólo se hicieran cargo de lo exclusivamente académico sino que además generan mecanismos de equidad que han permitido cursar este programa a un número importante de profesionales interesados en el mundo público.

El MGPP mantiene un nivel de calidad que sólo se hace posible por el rigor, calidez y compromiso de las personas que allí trabajan. Gracias miles a Gabriela Rubilar, a Angélica Pavez y a Inés Navarro. Esperé durante largo tiempo este día en el que pudiera agradecerles por la acogida, el cariño y el convencimiento con el que me recibieron siempre.

Agradecer también a los amigos y amigas que usaron toda su creatividad para generar los más extraños incentivos que permitieran cumplir con esta etapa; como desconozco cual de todos esos mecanismos incidió en este resultado, no me es posible nombrarlos.

No me perdonaría dejar de agradecer a Fresia, Federico e Ita, mi mamá, suegro y suegra respectivamente. Fueron innumerables las formas y oportunidades en las que recibí sus apoyos y se que esta alegría es, en gran parte, gracias a ustedes.

Finalmente agradecer a Andrea, que ha dado muestras de su infinito cariño y de su "limitada paciencia" al sobreponer sus propios intereses académicos de terminar su tesis de magíster, por sobre los míos de cumplir con esta etapa... tantos años de desinteresada abnegación de tu parte tenían que terminar en algún momento. Infinitas gracias por toda la ayuda, la comprensión y la generosidad.

Dedicatoria

A mi compañera Andrea y a nuestros hijos Matías, Pilar y Amanda. A la vida que un día nos unió, nos regaló esta familia y nos concede el futuro en pequeños pedacitos que son todos y cada uno de los días que nos quedan por andar. Te amo.

RESUMEN

Análisis de una Experiencia de Implementación de Política Pública: el Caso del Programa de Intervención Breve de Prevención Focalizada del Servicio Nacional de Menores. Periodo 2007 a 2010

La literatura especializada señala que el estudio de las políticas públicas se ha centrado en sus fases de diseño y evaluación y, en menor medida, en la etapa de implementación. Sin embargo, en esta última es donde ocurre una multiplicidad de situaciones que, la mayoría de las veces, resultan inmanejables para sus responsables y terminan afectando el resultado de sus objetivos. Pressman y Wildavsky dan cuenta de esta situación cuando señalan que “El hecho de no reconocer que estas circunstancias, por demás sumamente comunes, presentan serios obstáculos a la implementación, inhibe el aprendizaje. Alguien que vaya siempre en busca de circunstancias insólitas y acontecimientos dramáticos no puede apreciar lo difícil que es hacer que acontezca lo ordinario” (1998; pp. 52-53).

El presente estudio, analiza la experiencia de implementación del Programa de Intervención Breve (PIB), del Servicio Nacional de Menores, que se ejecuta desde el año 2007 en todo el país. Su objetivo es resolver las vulneraciones de derecho, asociadas a situaciones de mediana complejidad, que afecten a niños, niñas y adolescentes en un territorio determinado, previniendo su cronificación; para ello, se otorga a los operadores los niveles de libertad que les permitan adaptar el programa a las particularidades de sus espacios locales. En el año 2010, el programa ha finalizado sus tres primeros años de implementación y se encuentra rediseñando las bases de licitación para incorporar modificaciones que aseguren un adecuado cumplimiento de sus objetivos.

Al observar y analizar la experiencia de implementación del programa PIB, es posible relevar algunos aspectos que se resumen en las siguientes consideraciones:

- a) La necesidad de reconocer el nivel de desarrollo en que se encuentra una política pública, ya que ello influye en la coherencia, las rutinas y las coordinaciones que es posible asignarle a su estructura organizativa.
- b) La importancia de generar capacidades de aprendizaje en las organizaciones; en ello incide, de manera directa, el considerar mecanismos de evaluación pluralistas que rescaten las experiencias de los equipos operativos y no se limiten sólo a juzgar las acciones comprometidas en términos de su sola realización.
- c) Es prudente realizar una distinción entre las políticas públicas que proveen servicios sociales de las que producen bienes, pues las posibilidades de control y seguimiento de la gestión de intangibles tienen otras complejidades y demandan mayor flexibilidad.
- d) El reconocimiento de que en la etapa de implementación se dan relaciones interorganizacionales y que, por tanto, estarán presentes variables tales como el ejercicio del poder, la disputa por financiamiento y la existencia de agendas particulares propias de los operadores y también de los diseñadores, entre otros fenómenos.

Concluyendo, la implementación es una etapa que demanda tanta o más acción política que la utilizada durante el diseño y la evaluación y, por tanto, no resulta conveniente confinarla a la mera aplicación de pasos predefinidos.

ABSTRACT

El valor estratégico que tiene la fase de implementación de políticas públicas para la consecución de sus objetivos, es fundamental. Bajo esta premisa, se analiza la experiencia de implementación de un programa público de infancia que Sename ejecuta a nivel nacional desde el año 2007. Luego de seleccionar la documentación pertinente, de revisar material teórico y metodológico, de entrevistar a las encargadas del programa a nivel nacional y a la Directora Nacional del Servicio, se ha procedido al análisis de toda la información disponible y se elaboró una serie de reflexiones y recomendaciones que buscan mejorar su implementación. Entre los hallazgos, se puede hacer referencia a la necesidad de generar nuevas capacidades de aprendizaje en las organizaciones; de reconocer las distinciones entre la gestión de producción de bienes y la de servicios sociales; de identificar las formas en que se ejerce el poder, se obtiene financiamiento y se sobreponen los intereses propios por sobre el interés general. En suma, la implementación es una etapa que demanda tanta o más acción política que la utilizada en las fases de diseño y evaluación y, por tanto, no se le debe confinar a la mera aplicación de acciones predeterminadas.

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN _____	7
CAPÍTULO PRIMERO: ANTECEDENTES DEL CASO Y METODOLOGÍA _____	10
1.1.- Antecedentes	10
1.2.- Objetivos	13
1.3.- Metodología	13
CAPITULO SEGUNDO: MARCO CONCEPTUAL EN IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICA _____	16
2.1.- Las políticas públicas	16
2.2.- Enfoques de Implementación de las Políticas Públicas	22
2.3.- Reflexiones finales acerca de la implementación	40
CAPÍTULO TERCERO: LA INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA DE INFANCIA _____	42
3.1.- El Servicio Nacional de Menores (Sename)	42
3.2 Antecedentes del Programas de Intervención Breve (PIB)	46
3.3.- Descripción del Programas de Intervención Breve	48
CAPÍTULO CUARTO: EL ANÁLISIS DEL CASO _____	52
4.1.- Categoría Nº 1: La Coherencia entre las rutinas, las formas de coordinación y las estructuras organizativas	53
4.2.- Categoría Nº 2: El control de gestión y la coherencia con la estrategia: la evaluación pluralista	58
4.3.- Categoría Nº 3: Desarrollo de capacidades y aprendizajes Organizacionales	63
4.4.- Categoría Nº 4: implementación de servicios sociales: tipologías y programabilidad	70
4.5.- Categoría Nº 5: Análisis e implementación interorganizacional: la dependencia de los recursos	78
CAPÍTULO QUINTO REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA _____	87
BIBLIOGRAFÍA _____	94

INTRODUCCIÓN

El estudio de las políticas públicas se ha convertido en una importante fuente de insumos para lograr mejoras significativas en su conducción. Reconocido es que, en el tiempo, ha primado el interés por estudiar las etapas de diseño y de evaluación de las políticas; sin embargo, los resultados en términos de impacto de las mismas no han sido satisfactorios. No obstante, en el último tiempo ha surgido el interés por estudiar la etapa de implementación y puesta en marcha de las políticas, pues se reconoce que es un espacio y momento en el cual se juegan los resultados de la política. A juicio de Cortazar “los problemas recurrentes que se manifiestan en la puesta en marcha de una política responden a dos tipos de situaciones: la implementación no se ‘ajusta’ a lo establecido y pautado en el diseño o – cuando la anterior no es respuesta suficiente – en el diseño no se han previsto situaciones, factores o procesos que entonces deberán tenerse en cuenta en un esfuerzo de rediseño. Ambas explicaciones señalan al diseño como el momento decisivo en la evolución de las políticas públicas. En el primer caso, la solución consiste en ‘ajustar’ el desempeño de los operadores para que respeten y sigan las pautas del diseño. En el segundo, la solución consiste en ‘volver atrás’ y realizar un nuevo esfuerzo de diseño. Así, el diseño prima, lógicamente y prácticamente, sobre las actividades de implementación, siendo la fuente última de soluciones a los problemas. No sorprende que de acuerdo con esta concepción mecanicista del proceso de política (según la cual los implementadores se limitan a ‘aplicar’ o ‘ejecutar’ algo ya decidido) se considere al diseño de las políticas y a la planificación subsiguiente como los momentos más importantes del ejercicio estratégico que todo gerente debería realizar” (Cortázar 2007: pp. 1). En este escenario, los analistas de política han desarrollado aportes relativos a esta fase y han identificado también las variables más relevantes a tener en cuenta en su aplicación.

Lograr que las políticas públicas alcancen un nivel de calidad satisfactorio es un problema importante para el Chile actual, pues hay una estrategia que ha trascendido a los gobiernos y que consiste en lograr insertar al país en el contexto internacional. Variadas son las muestras de este interés en los más distintos ámbitos, pero la más reciente y clara ha sido la reciente incorporación de Chile como miembro de la OCDE;

incorporarse a este selecto grupo de países implica necesariamente que el Estado debe mejorar la calidad de sus políticas.

En el mismo contexto de esta preocupación y, como muestra de la consolidación de las políticas reseñadas en orden a insertar al país en el contexto internacional, en el año 1990 se suscribió la Convención Internacional de los Derechos del Niño que ha impulsado una visión nueva en el trabajo con este grupo social, ya que se impone el principio de la protección de derechos y, por tanto, se ha hecho necesario adecuar la legislación y reformar la institucionalidad. En el contexto de estas adecuaciones y transformaciones, el Departamento de Protección de Derechos de Sename crea el Programa de Intervención Breve en la Modalidad de Prevención Focalizada que contempla esta nueva mirada y que además responde a los criterios definidos por las autoridades del Servicio; este programa ya ha finalizado sus primeros tres años de implementación y se encuentra, actualmente, en la etapa de prórrogas de proyectos y convocando a las licitaciones correspondientes a los no prorrogados.

En este estudio, se busca recoger la experiencia de implementación de los programas PIB y relacionar esta información con los aportes conceptuales que la disciplina del análisis de política provee en estas materias. A la luz de este análisis, se contribuye con algunas reflexiones finales y recomendaciones de política.

Para dar cuenta de este trabajo, se abordan inicialmente los antecedentes que justifican la realización de este estudio y, al mismo tiempo, se plantean los objetivos generales y específicos. Posteriormente, se presenta el marco conceptual en el cual se trabajan los principales referentes relativos a las políticas públicas y sus etapas analíticas; entre ellos se desarrollan los enfoques sistémicos racionales, la propuesta de los modelos top down y bottom up, la implementación como juego político, la implementación como proceso evolutivo, la implementación como marco gerencialista, implementación asociada a tipos de políticas públicas, el análisis de la implementación interorganizacional, la implementación como gerenciamiento de estrategias y entre ellas la gestión de operaciones y el control de gestión, la implementación como el desarrollo de capacidades, la implementación en los servicios sociales: con sus tipologías y

posibilidades de programabilidad; finalmente, se entrega una reflexión acerca de la implementación como fase de la política en relación a sus posibles alcances.

Posteriormente, se describe la institucionalidad de Sename, la evolución de la política pública de infancia y especialmente los antecedentes relativos al surgimiento, desarrollo y consolidación de los Programas de Intervención Breve de Prevención Focalizada que lleva adelante el Departamento de Protección de Derechos del Servicio.

Luego de presentados los antecedentes referidos, se realiza el Análisis del Caso en función de 5 categorías: la primera, referida a la coherencia entre las rutinas, las formas de coordinación y las estructuras organizativas; la segunda, contempla el control de gestión y la coherencia con la estrategia con la consecuente evaluación pluralista; la tercera, referida al desarrollo de capacidades y aprendizajes organizacionales, la cuarta, considera la implementación de servicios sociales en términos de sus tipologías y programabilidad; y la última categoría, da cuenta del análisis e implementación interorganizacional con la consecuente dependencia de los recursos.

En el capítulo final, se presentan las reflexiones y recomendaciones de política que surgen del trabajo realizado; se indica que estas buscan, por una parte, abrir nuevas posibilidades en materia de implementación y, por otra, constituirse en un espacio de diálogo sin que sus postulados signifiquen ideas conclusivas y juicios determinantes que cierren el debate .

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DEL CASO Y METODOLOGÍA

En este capítulo, se dan a conocer las nociones que permiten comprender la relevancia que adquiere el desarrollo de un estudio de esta naturaleza y el modo en que la implementación de política adquiere sentido práctico cuando se trabaja a la luz de un programa en particular como es el de infancia en este caso. Posteriormente, a la luz del planteamiento del problema de investigación, se formulan los objetivos general y específicos del estudio y la metodología que se utiliza para dar cuenta de ellos.

1.1- Antecedentes

Según Lahera, las políticas públicas de excelencia corresponden “a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y del sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados” (Lahera 2004 ; pp. 8).

Analíticamente, el estudio de las políticas públicas se divide en las etapas de origen, diseño, implementación y evaluación. En el tiempo se ha dado (excesiva) atención a las etapas de diseño y evaluación de las políticas, pero, a pesar del esfuerzo desplegado en estos ámbitos, los resultados no son los esperados. A juicio de Cortázar “los problemas recurrentes que se manifiestan en la puesta en marcha de una política responden a dos tipos de situaciones: la implementación no se ‘ajusta’ a lo establecido y pautado en el diseño o – cuando la anterior no es respuesta suficiente – en el diseño no se han previsto situaciones, factores o procesos que entonces deberán tenerse en cuenta en un esfuerzo de rediseño. Ambas explicaciones señalan al diseño como el momento decisivo en la evolución de las políticas públicas. En el primer caso, la solución consiste en ‘ajustar’ el desempeño de los operadores para que respeten y sigan las pautas del diseño. En el segundo, la solución consiste en ‘volver atrás’ y realizar un nuevo esfuerzo de diseño. Así, el diseño prima, lógica y prácticamente, sobre las actividades de implementación, siendo la fuente última de soluciones a los

problemas. No sorprende que de acuerdo con esta concepción mecanicista del proceso de política (según la cual los implementadores se limitan a 'aplicar' o 'ejecutar' algo ya decidido) se considere al diseño de las políticas y a la planificación subsiguiente como los momentos más importantes del ejercicio estratégico que todo gerente debería realizar" (Cortázar 2007: pp. 1).

Por los antecedentes ya señalados, la implementación de las políticas públicas ha sido un tema que, comparativamente, se ha tratado menos y en donde se juega gran parte del éxito de la política pública; en este sentido, las rutinas y acciones cotidianas cobran especial trascendencia, pues como señalan Pressman y Wildavsky (1998; pp. 52-53) "El hecho de no reconocer que estas circunstancias, por demás sumamente comunes, presentan serios obstáculos a la implementación inhibe el aprendizaje. Alguien que vaya siempre en busca de circunstancias insólitas y acontecimientos dramáticos no puede apreciar lo difícil que es hacer que acontezca lo ordinario".

Para las sociedades que han resuelto tratar sus asuntos públicos bajo el enfoque de política pública, se hace fundamental reconocer las implicancias que tienen las reflexiones señaladas precedentemente, pues los esfuerzos por generar mayores y mejores condiciones de bienestar para su población no pasa sólo por confeccionar planes de desarrollo adecuados, sino también por dar atención a la fase de implementación de los mismos. La inserción de Chile en el contexto internacional es una aspiración siempre presente y prueba de ello es la adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹; esto implica necesariamente que nuestro país debe funcionar con los criterios y estándares de calidad de esa organización.

La política pública de infancia ha sido una de las que mayor sensibilidad genera en nuestro país y aquella que primero se adecuó a estándares internacionales. En efecto, durante el año 1989 se firmó la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN) y en el año 1990 nuestro país ratifica su adhesión a esta convención. Desde entonces, las políticas públicas de infancia han debido adecuarse a esta normativa

¹ A la fecha, Chile es el único país sudamericano que se ha logrado incorporar a esta organización compuesta por 34 países.

internacional y para ello se modifica paulatinamente la legislación y la institucionalidad responsable que es, para estos efectos, el Servicio Nacional de Menores (Sename). Con ocasión de esto, se inicia una fase de “reforma” en la cual esta institución incorpora el paradigma de la protección de los derechos de la infancia en la definición de la política pública a favor de la niñez. En este proceso, se han generado múltiples modificaciones en las políticas del servicio en los tres ámbitos en los cuales Sename tiene responsabilidad: el trabajo con adopción, con jóvenes infractores y con protección de derechos. En esta última materia, se aprecia una alta incidencia de privados en la implementación de sus políticas a través de los denominados “organismos colaboradores” que, por medio de procesos de licitación pública, presentan proyectos para adjudicarse alguna modalidad de atención; son en general fundaciones religiosas, laicas, corporaciones, municipios y ONGs, es decir, los operadores son entes públicos y privados y, por tanto, existe la riqueza necesaria que permite explorar la experiencia de implementación de esta política. Una de las decisiones importantes tomadas por Sename, ha sido el orientar sus acciones en el ámbito de protección de derechos, estableciendo los niveles de complejidad asociados a las vulneraciones. En este contexto, se crea en el año 2007 el Programa de Intervención Breve (PIB) en Modalidad de Prevención Focalizada que busca “resolver las vulneraciones de derecho asociadas a situaciones de mediana complejidad que afectan a niños/as y adolescentes de un territorio determinado, previniendo su cronificación”². A la fecha, este programa ya ha cumplido su primer periodo de ejecución de tres años y se encuentra en la etapa de evaluación del trienio y en la prórroga y/o licitación para este segundo periodo. Por tanto, hay suficiente experiencia acumulada en la implementación del programa, así como también en la medición de los logros alcanzados y en el reconocimiento de los desafíos.

Surge entonces la necesidad de conocer la forma en que se ha llevado a cabo la implantación de este programa, a la luz de las reflexiones conceptuales que nacen del análisis de la etapa de implementación de políticas públicas. Para dar cuenta de esto, se propone la siguiente pregunta orientadora: ¿Cuáles son las reflexiones y propuestas que surgen de la implementación del Programa de Intervención Breve para Modalidad

² Bases Técnicas para Concurso de Proyectos, Línea Programas de Protección en General, Programa de Intervención Breve “Modalidad de Prevención Focalizada”. SENAME, Julio de 2007.

de Prevención Focalizada del Servicio Nacional de Menores en el periodo 2007 – 2010, a la luz de los marcos conceptuales que tratan la etapa de implantación de política?

1.2.- Objetivos

Objetivo General:

1. Analizar la experiencia de implementación del Programa de Intervención Breve para Modalidad de Prevención Focalizada de Sename periodo 2007 a 2010, desde la visión de los responsables a nivel nacional.

Objetivos Específicos:

1. Examinar la experiencia de la fase de implementación del Programa de Intervención Breve para Modalidad de Prevención Focalizada de Sename periodo 2007 a 2010, desde la perspectiva de sus responsables a nivel nacional.
2. Analizar, a la luz de marcos conceptuales en materia de análisis de política, las principales reflexiones surgidas de la experiencia de implementación del Programa de Intervención Breve para Modalidad de Prevención Focalizada de Sename en el periodo 2007 a 2010.
3. Realizar recomendaciones de política, relativas a la fase de implementación, que permitan mejorar el desempeño del Programa de Intervención Breve para Modalidad de Prevención Focalizada de Sename.

1.3.- Metodología

Para dar respuesta a los objetivos del estudio, se optó por un enfoque cualitativo de investigación que Hernández y otros (2008; pp. 9) definen como “un conjunto de prácticas interpretativas que hacen al mundo visible, lo transforman y convierten en una serie de representaciones en forma de observaciones, anotaciones, grabaciones, y documentos. Es naturalista (porque estudia a los objetos y seres vivos en sus contextos o ambientes naturales) e interpretativo (pues intenta encontrar sentido a los fenómenos en términos de los significados que las personas les otorgan)”. El tipo de investigación ha sido exploratoria, en el sentido de lo planteado por Hernández y otros (2008; pp.

102) cuando señalan que “los estudios exploratorios en pocas ocasiones constituyen un fin en si mismos, generalmente determinan tendencias, identifican áreas, ambientes, contextos y situaciones de estudio, relaciones potenciales entre variables; o establecen ‘el tono’ de investigaciones posteriores más elaboradas y rigurosas”.

En relación a los instrumentos con los cuales se ha recabado la información, se asumen los planteamientos de Canales (2006; pp. 21) cuando señala que “la apertura de esos instrumentos – a la escucha – es el modo de cubrir la propia complejidad y forma del objeto. No siendo este uno simple y dado – como un hecho a constatar externamente -, sino uno complejo y subjetivo – como una acción, un dicho, a comprender interpretando, o lo que es lo mismo a traducir -, de lo que se trata es de poder asimilar aquella forma en su código. Esto es, reconstruir la perspectiva observadora del propio investigado”. El análisis de datos se realiza bajo el procedimiento del análisis de contenidos conforme a los términos expuestos por Pourtois y Desmet (1992); en particular se desarrollará el análisis categorial.

Las etapas desarrolladas en el proceso metodológico han sido:

Primera etapa:

La primera etapa contempló la revisión bibliográfica, relativa a temas de implementación de política pública, para identificar las principales variables aplicables a la experiencia de implementación de los Programas de Intervención Breve. Paralelamente, se realizó la recopilación y posterior revisión y análisis de fuentes de información secundaria, relativa al programa y a la propia institución. Entre otros documentos relevantes asociados a la implementación, se estudiaron las bases técnicas de los distintos llamados a licitación, las pautas de evaluación para supervisores, de autoevaluación para los programas, las minutas con énfasis programáticos; todo según los distintos años del periodo.

Segunda etapa:

En función de la revisión de los antecedentes recopilados, se diseñó una pauta de entrevista semi estructurada aplicada a las profesionales responsables a nivel nacional de la implementación del programa. En esta etapa, ya se han definido categorías de análisis que se espera someter a la consideración de las informantes y, además, reconocer otras nuevas que surjan del diálogo. Paralelamente, se realizó la entrevista con la misma pauta a la Directora (S) del Servicio Nacional de Menores, en búsqueda de información acerca de los mismos tópicos.

Tercera etapa

En función de los antecedentes recogidos, se procedió a analizar la información disponible - derivada de los datos secundarios y primarios - conforme al análisis de contenidos y, particularmente, el de tipo categorial. Para ello, se agrupó la información en categorías que se extraen de los marcos analíticos y se revisan acuciosamente los contenidos de dicha información para reconocer allí las ideas fuerza que sustentan argumentaciones trascendentes en cada categoría. En función de los análisis realizados, se proponen recomendaciones de política que se derivan de este estudio y que podrían mejorar la implementación del programa PIB.

CAPITULO SEGUNDO

MARCO CONCEPTUAL EN IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICA

El presente capítulo es central para el estudio, pues da cuenta de marco conceptual desde el cual se analiza la política. Se trabaja la noción de política pública, de sus etapas analíticas - con especial tratamiento en la etapa de implementación; se da cuenta de las distintas corrientes de pensamiento asociadas a la implementación de política y se enfatiza aquella que la concibe como una fase de Gerenciamiento Estratégico, en la cual se resaltan la Gestión de Operaciones y el Control de Gestión, como soportes del desarrollo de Aprendizajes Organizacionales que mejoran el rendimiento de las políticas. Finalmente, se trabajan algunas consideraciones acerca de la implementación de servicios sociales y sus posibilidades de mejora.

2.1.- Las políticas Públicas

2.1.1.- El Concepto

Cuando algún ciudadano desea incorporarse a la discusión acerca de cualquier asunto público, se encuentra con un lenguaje desconocido que le impide o, en el mejor de los casos, le dificulta entregar sus juicios o apreciaciones. Uno de estos conceptos es el de política pública, pues las personas suelen entenderla de maneras diversas e incompletas.

Una de las concepciones más asentadas, respecto del concepto de política pública, es la que indica que “corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y del sector privado” (Lahera 2002; pp. 15 – 16). Tamayo, considera que las políticas públicas son “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo 1997; pp. 281). Meny y Thoenig señalan que “una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder

público y de legitimidad gubernamental” (Meny y Thoenig 1992: pp. 89) y los mismos autores en la pp. 92 citan a Dye (1975; pp.1) quien señala que una política pública se compone de “todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer”. Tamayo (1997; pp. 281) señala que las políticas públicas son “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones, que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”

Para efectos de este estudio se adopta la definición aportada Lahera, pues da cuenta de mejor manera de los componentes de la política pública: acciones e informaciones (o inacciones y omisiones³) que tienen un objetivo de interés público (asuntos que conciernen a parte importante de la sociedad); que surge del ejercicio de la democracia (no se generan políticas públicas cuando hay gobiernos autoritarios o dictaduras); que llevan adelante y desarrollan el Estado, la sociedad civil y los privados. Es necesario reconocer que la política pública no representa un óptimo social, sino una segunda mejor opción en materia de selección de alternativas (*o second best*), pues su definición surge de la disputa de grupos con distintos intereses y niveles de poder que requieren llegar a acuerdos y, por lo tanto, a renunciar a parte de sus expectativas e intereses.

Cuando se asume que las políticas públicas surgen de los acuerdos (o desacuerdos) entre distintos grupos sociales, se está asumiendo también que existe una férrea vinculación entre política y políticas públicas. Lahera señala que “es frecuente que se use ‘política’ y ‘políticas públicas’ como sinónimos, pero se trata de cuestiones distintas. La política es un concepto muy amplio relativo al poder en la sociedad general. Las políticas públicas, en cambio, corresponden a soluciones específicas de cómo manejar estos asuntos públicos. El idioma inglés recoge con claridad esta distinción entre *politics* y *policies*” (Lahera 2002; pp. 31). Se reconoce, sin embargo, que la política no siempre tendrá incentivos para actuar en aras del bien común y, en ocasiones, llegarían a trivializar importantes discusiones públicas; en este sentido, se señala que “la política sin propuestas de políticas públicas corre el riesgo de concentrarse en la distribución

³ En este sentido, Meny y Thoenig (1992: 89) señalan que cuando se hace referencia a política pública se da cuenta “de los actos y de los ‘no actos comprometidos’ de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia”

del poder entre los agentes políticos y sociales. Una solución a medias es la simple agregación de especialistas sobre algunos temas, o de soportes comunicacionales – incluyendo el uso de cuñas y de encuestas – a las actividades tradicionales de la política. Sin embargo, si no son incorporados en un amplio proceso de discusión, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas, pueden sesgar la política: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores hacia el populismo inmediateista” (Lahera 2002; pp. 33).

Con la finalidad de alcanzar un mejor nivel de operatividad del concepto de política pública, y fundándose en cierto consenso existente entre quienes estudian el tema, Meny y Thoenig (1992: pp. 89) le atribuyen las siguientes características:

- Un contenido: que de cuenta de la necesidad de movilizar recursos para generar resultados o productos
- Un programa: no son actos concretos y aislados sino que forman parte de un cuerpo más organizado de ideas y propuesta.
- Una orientación normativa: que da cuenta de que la autoridad no responde espontáneamente a sus desafíos sino de modo sistemático y ordenado.
- Un factor de coerción: propio del ejercicio del monopolio de la fuerza que legítimamente detenta el Estado
- Una competencia social: que permita afectar las situaciones de intereses y comportamientos de los administrados.

Los autores plantean que esta caracterización teórica no siempre es directamente aplicable en la práctica, pues tiene a lo menos tres interrogantes que son complejas de responder:

- ¿Cuál es la autoridad pública que toma una decisión y por la cual se hace responsable?
- ¿Cuál es el límite de una política pública, es decir, donde comienza y dónde termina?
- ¿Cuál es la política pública que da cuenta de todo aquello que una autoridad ha resuelto no hacer, es decir, la nómina de sus no-actos?

En este sentido, y para terminar de dar cuenta de lo que se desea entender por política pública, resulta conveniente citar a Aguilar Villanueva quien señala que “La política

pública emerge, entonces, como una tarea colectiva que incorpora conjunta y corresponsablemente la iniciativa social y gubernamental, pues ante ciertos problemas se adolece teórica y tecnológicamente de una línea segura de respuesta. Por ende, como una estrategia susceptible de error y frustración. Sobre todo, como una estrategia capaz de aprender de sus errores y de no repetirlos incesantemente. Si algo enseña el difícil arte de estructurar bien los espinosos problemas públicos es darse cuenta de que es más decisivo para el buen gobierno contar con organizaciones públicas capaces de aprender, de reconocer y remediar sus errores inevitables, que intentar diseñar políticas infalibles e inmunes de todo error. La racionalidad político-administrativa resulta de un aprendizaje colectivo. Por ello, condiciones necesarias son la democracia plural y competitiva, que presiona a los gobiernos a hacer bien las cosas, so pena de la sanción de la alternancia, y el servicio público profesional, entrenado al análisis y a la autocrítica más que a la complacencia del gobernante en turno. Y, el fondo, una visión laica de las políticas públicas, que jamás pondrán punto final a los problemas públicos, pero que pueden contribuir a hacerlos manejables, despojándolos de sus aspectos más nocivos colectivamente” (2003a; pp. 70-71).

2.1.2.-El Ciclo de las Políticas Públicas⁴

Según Lahera (2002; pp. 73-74) es posible distinguir cuatro momentos analíticos en el desarrollo de las políticas públicas: origen, diseño, gestión y evaluación. Respecto de este mismo tema, Bardach (2008) plantea que las políticas pueden distinguirse en ocho pasos: Definición del problema público, Obtención de información, Construcción de alternativas, Selección de criterios, Proyección de resultados, Confrontación de costos, ¡Decida! y Cuente su historia. Otro autor que trabaja este concepto es Tamayo (1997; pp. 281-312) y establece que el proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas contempla las siguientes fases: identificación y definición del problema, formulación de alternativas de decisión, adopción de una alternativa, implantación de la alterativa

⁴ Para una mayor profundización acerca de modelos de análisis de política pública, se sugiere revisar el trabajo de Guillermo Incer Medina (2009): “Factores Determinantes para Completar el Proceso de Transición de una Política Pública desde la Fase Predecisional a la Fase de Implementación. El Caso del Plan Estratégico de la zona Seca, Nicaragua”. Tesis par Optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago, Chile.

seleccionada y evaluación de los resultados obtenidos. A continuación se desarrolla este último esquema:

- 1) La definición de los problemas públicos: se parte del supuesto de que los problemas no existen por si mismos, sino que son contruidos por el observador de manera interesada y subjetiva y, por tanto, conviene a los gestores públicos asumir que sus definiciones son una alternativa más entre otras y no necesariamente la única o mejor. En esta etapa se reconocen dos momentos relevantes: la detección de los problemas y el diseño de la agenda pública.
- 2) La formulación de las políticas públicas: luego de que un gobierno ha tomado conocimiento acerca de la existencia de un problema, tiene la alternativa de decidir actuar sobre él o de no hacerlo; cuando opta por la primera, deberá entonces formular una política y ello consiste en establecer metas y objetivos para actuar, generando alternativas de decisión y seleccionando la mejor alternativa conforme a criterios preestablecidos⁵. Esta etapa incorpora la formulación de alternativas de solución y la de adopción de la más adecuada.
- 3) La implantación⁶ de las políticas públicas: Hasta fines de los años sesenta, el análisis de las políticas se centraba en la etapa de formulación y se entendía que la implantación no era parte de la política sino sólo un trabajo de tipo técnico y operativo poco valorado. No obstante, en los últimos decenios, ha cobrado valor por cuanto se reconoce generalizadamente que, a pesar de los distintos modelos de desarrollo que han imperado y de los ingentes recursos destinados a gasto público por parte de los Estados, los impactos no han sido significativos y se mantienen las brechas de crecimiento, de bienestar y de desigualdad. En este sentido, se reconocen algunas visiones sobre implantación que resulta conveniente conocer:

⁵ El concepto de elaboración de política pública no está concensuado y es posible reconocer dos corrientes principales de análisis: el racionalismo y el incrementalismo. El primero, busca sustituir la intuición y la experiencia por un procedimiento que se funde en la racionalidad de las decisiones públicas; el segundo, parte reconociendo que es impracticable aplicar en la realidad el modelo racionalista dado que es imposible cumplir con los supuestos que este tiene y, por tanto, sugiere que el gestor de política pública adopte un método de aproximaciones sucesivas y limitadas a la realidad para lograr mejores resultados. Los exponentes principales de ambas corrientes son Herbert Simon (del primero) y Charles Lindblom (del segundo)

⁶ El concepto de implantación es utilizado por Tamayo (1997) y la entiende como la puesta en marcha de las decisiones públicas. Para efectos de este estudio, se utilizarán como sinónimos los términos implantación, implementación y ejecución, conforme la idea básica propuesta por Tamayo.

- a. El modelo top down (o de arriba hacia abajo): realza el nivel de las decisiones por sobre otras variables; supone que el no logro de las metas obedece a problemas de desinformación, control y supervisión. Precusores recientes son Nakamura y Smallwood (1990)
 - b. Implantación como proceso interactivo entre condiciones iniciales y resultados esperados: se rechaza la idea de que la implantación sea sólo el momento de la puesta en marcha de decisiones previas, pues esta etapa es - en rigor - un proceso en el cual son múltiples las decisiones que se deben tomar y todas ellas significan una posibilidad de acierto o de error para el cumplimiento de los objetivos. Precusores son Pressman y Wildavski (1984).
 - c. Implantación como proceso de ensamblaje: se entiende como la sucesión de actividades para ensamblar los elementos de un programa; en este juego, los actores buscan que la política en cuestión maximice sus intereses y reduzca el nivel de sus contribuciones para, de esta manera, liberar recursos para otros procesos de implantación. Precursor es Bardach (1980).
 - d. El modelo bottom up (desde abajo hacia arriba): dado el agotamiento del modelo top down, surge, a principios de los 70, la alternativa bottom up que considera que el instante central de la política se produce cuando el ciudadano entra en contacto con la organización pública que distribuye los bienes o servicios, pues es en ese momento cuando los funcionarios públicos intermedian entre la política y las personas, sin que los primeros tengan el más mínimo conocimiento de las discusiones en la formulación de la misma; por tanto, es fundamental que la política considere las capacidades y visiones de las agencias locales. Precursor es Williams (1971)
- 4) La evaluación: si se considera que los problemas públicos pocas veces tienen soluciones definitivas, resulta importante establecer si los resultados ameritan una nueva política, o la continuación de la existente, o su finalización. Por lo anterior, se entiende que la evaluación justifica el ejercicio de la responsabilidad política, pues genera información significativa para tomar decisiones.

La secuencia analítica dada, respecto del ciclo de las políticas públicas, se debe entender subordinada a la visión procesual que hasta ahora se ha presentado de este concepto. Por tanto, la segmentación con la cual se expone contribuye a una mejor comprensión de los desafíos de cada etapa, pero ninguna por si misma explica el sentido último de lo que son las políticas públicas. No obstante, se resalta en este punto el carácter central que tiene la fase de implementación, a partir de su escaso estudio y alta incidencia en el buen término de una política. Por ello, se continúa el desarrollo de esta fase en las páginas siguientes.

2.2.- La Implementación de las Políticas Públicas

Se reconoce cierto acuerdo entre los analistas, acerca del papel que desempeña el sector privado en las múltiples políticas públicas por la vía del uso de técnicas gerenciales que se aplican y, en muchos casos, con entusiasta fervor por parte de algunos⁷. Como se señaló precedentemente, tradicionalmente se entendía separada la labor de los políticos con la de los administradores públicos y de los implementadores de política. Sin embargo, hay abundante análisis que da cuenta de la necesidad de entender las políticas públicas como una sola acción y que su separación en etapas es sólo con fines analíticos, pues en la realidad es una sola acción; por lo tanto, la implementación no es una etapa menor o consecuencia de una anterior; Parson (2007; pp.483) da cuenta con claridad de la progresión temporal que ha permitido estudiar la implementación de las políticas públicas y se resume de la siguiente manera, indicando sucintamente el aporte que cada uno de ellos ha tenido:

- 1) El análisis del fracaso: Derthick (1972), Pressman y Wildavsky (1973) y Bardach (1977)
- 2) Modelos racionales (de arriba hacia abajo o Top Down) para identificar los factores que determinan el éxito de la implementación; sus autores son Van Meter y Van Horn (1975), Hood (1976), Gunn (1978) y Sabatier y Mazmanian (1979).

⁷ Un libro fundamental que da cuenta de esta situación es el texto de Osborne y Gaebler, "La Reinención del Gobierno" que se publica en 1992; allí se da cuenta de la necesidad de que Estado deje de ser un aparato burocrático e incorpore un espíritu empresarial en su accionar.

- 3) Críticas del modelo de abajo hacia arriba o Bottom Up al modelo de arriba hacia abajo o Top Down en consideración a otros actores relevantes en la implementación y de interacciones no contempladas. Sus autores son Lipsky (1971), Wetherley y Lipsky (1977), Elmore (1978 y 1979) y Hjern et al. (1978).
- 4) Teorías híbridas. La implementación como:
 - a. Evolución, de Majone y Wildavsky (1978)
 - b. Aprendizaje, de Browne y Wildavsky (1984)
 - c. Continuo de acción de políticas públicas, de Lewis y Flynn (1978 y 1979) y Barrett y Fudge (1981)
 - d. Análisis interorganizacional, de Hern (1982) y Hern y Porter (1981)
 - e. Tipos de políticas públicas, de Ripley y Franklin (1982)
 - f. Parte de un subsistema de políticas públicas, de Sabatier 1986a)
 - g. Gestión del sector público, de Hughes (1994)

A continuación, se desarrollan de manera más extensa las principales corrientes de pensamiento asociadas a la etapa de implementación de política. Para dar cumplimiento a esta tarea, se usarán básicamente los textos de Parsons (2007) y Cortázar (2007).

2.2.1.-Los Enfoque Sistémicos Racionales

Pressman y Wildavsky (1973) estudian la implementación de un programa público, relativo al desarrollo económico de una localidad, y concluyen la necesidad de que la implementación cuente con un sistema de control y comunicaciones de arriba hacia abajo, pues se reduce de este modo generar promesas de las instancias directivas que no se ajustan a las condiciones existentes y, por tanto, se arriesga su viabilidad. Se requiere entonces una buena cadena de órdenes y la capacidad de coordinar y controlar las acciones de implementación. A este respecto, Hood (1976) plantea 5 condiciones de la implementación perfecta:

- 1) La implementación ideal es producto de una organización unitaria de tipo militar con líneas de autoridad claras.

- 2) Las normas se respetan y los objetivos se expresan
- 3) Las personas hacen lo que se les dice y solicita
- 4) Existe una comunicación perfecta dentro y entre las unidades de la organización
- 5) No hay presiones de tiempo

Visto de este modo, el Modelo Racional se corresponde con un planteamiento prescriptivo al estilo Taylorista y de la Administración Científica, sin considerar el papel de otros actores en la consecución de las metas.

2.2.2.-Las críticas al Modelo de Control Racional: El Modelo Bottom Up

Se plantea que el modelo de arriba hacia abajo supone que los actores sociales son eslabones de una cadena de órdenes sin autoría e intereses. Elmore (1978 y 1979) denomina a este anterior planteamiento como *mapeo progresivo* y propone que la implementación de una política pública debe responder a un *mapeo regresivo*, es decir, partir revisando la política desde el momento en que el ciudadano la recibe (o el burócrata la entrega), pues aquí se debe reconocer que el éxito de la política depende del comportamiento y de los actores; este es el modelo de abajo hacia arriba. “El modelo de abajo hacia arriba considera que los procesos implican la negociación y la construcción de consensos, que a su vez implican dos contextos o entornos: las aptitudes gerenciales y las culturas de las organizaciones que participan en la implementación de las políticas públicas (...) así como el entorno político en el que deben funcionar” (Parsons, 2007; pp. 489).

Los modelos de abajo hacia arriba enfatizan el rol que los profesionales o actores de trato directo con los ciudadanos, tienen en el éxito de la política pública, pues la aplican con discrecionalidad.

2.2.3.-La Implementación como Juego Político

El modelo relacional clásico asume que en la implementación se puedan dar conflictos o necesidades de negociación con ciertos grupos, pero entiende que esta situación es un problema de disfuncionalidad y por tanto requiere coordinación y control para su resolución. Sin embargo, se reconocen otras visiones con relación a este problema y una de ellas asume que las organizaciones están compuestas por individuos y grupos que poseen intereses y por tanto buscarán maximizar su poder e influencia. De este modo, el conflicto representa un proceso de tipo político que implica el uso de estrategias diversas con el ánimo de mantener y aumentar el poder. Bardach (1976) representa esta corriente y señala que, en función de este esquema, se debe redefinir las fronteras entre los diseñadores y los implementadores o entre políticos y burócratas.

2.2.4.-La implementación como proceso evolutivo

Se plantea desde este enfoque que los modelos Bottom Up y Top Down tienden a simplificar la realidad de la implementación. Las políticas públicas no ocurren en un escenario en el cual se inicie y finalice una acción; sino más bien algo que evoluciona y que representa potencialidades y principios que cambian y se adaptan a la realidad. Este enfoque entiende que la implementación requiere un proceso de entendimiento entre los individuos y las organizaciones acerca de cómo ven la realidad. (Vickers, En Parsons 2007; pp. 493)

2.2.5.-La implementación como marco gerencialista

Parson (2007) asocia este planteamiento gerencialista con los planteamientos de aquellos que creen haber elaborado un paradigma de lo operacional en la administración de las políticas públicas. Se asimila este planteamiento a los postulados que recomiendan el uso de ciertas técnicas y métodos gerenciales, propios del sector privado, para ser utilizados en el sector público por medio de tres enfoques: la gestión operacional, la gestión corporativa y la administración de personal.

2.2.6.- Implementación y tipos de políticas públicas

Los modelos racionalistas y gerencialistas no consideran que las decisiones, en materia de políticas públicas, están determinadas por la variabilidad y complejidad de la naturaleza humana. Van Meter y Van Horn (1975) plantean que la efectividad de la implementación variará, dependiendo de los tipos y temas de política pública; sin embargo, señalan que mientras mayor consenso exista y menores deban ser los cambios a incluir en la política, mayor será su posibilidad de éxito.

2.2.7.- Análisis e implementación interorganizacional

En materia de implementación de política, ha sido central entender que la interacción que se da entre distintas organizaciones es el resultado de las relaciones de poder en que algunas pueden inducir a otras a actuar de determinada manera. Una forma en que se representa esta situación es cuando una organización, con limitado poder, interactúa con otra, con mayor poder, y la primera deberá actuar y comportarse conforme a los lineamientos de aquella que posee poder, pues esto le permite asegurar sus intereses y mantener su margen de acción relativo⁸. Esta categoría se denomina de Dominio – Dependencia.

Por otra parte, si se considera una visión que incorpore el intercambio organizacional, se tiene que las organizaciones interactúan entre sí para intercambiar aquello que les reporta beneficio mutuo, es decir, ejercen voluntariamente su libertad para vincularse y alcanzar sus objetivos.⁹ Se añade a esta argumentación el hecho de que, así como una agencia puede depender de un centro, también ocurre que el centro dependa de la agencia; de este modo, se señala que “si bien la parte aparentemente dominante puede ejercer la autoridad jerárquica o controlar los recursos monetarios, al mismo tiempo puede depender totalmente de los conocimientos especializados, los contactos propios

⁸ Según Parsons, representan estas ideas Aldrich (1972 y 1976), Kochan (1975) y Yuchtman y Seashore (1967)

⁹ A diferencia de la relación de dominio – dependencia, este modelo de interacción se basa en el intercambio y se estructura en función de intereses mutuos. Parsons señala que Bish (1978); Tuite (1972) y White (1974) sustentan esta posición.

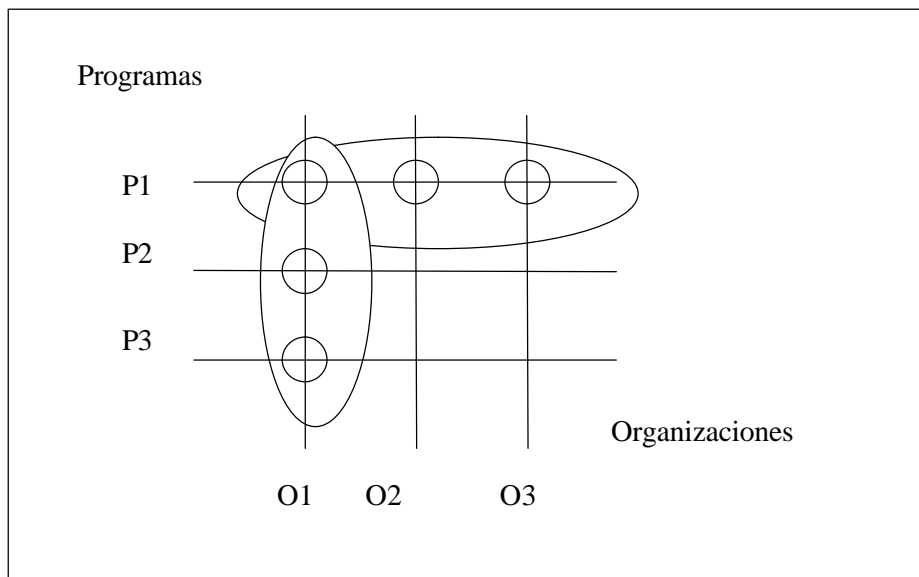
del clientelismo y la información a la que sólo tienen acceso los subordinados...” (Sharif, 1978; pp. 359; en Parsons 2007; pp. 503)

En este sentido, Benson da cuenta de que, para llegar a comprender con mayor claridad cómo funcionan las redes interorganizacionales, es necesario considerar la red de intereses que se generan en determinada política pública y que se manifiestan como redes administrativas, redes de grupo de interés y ciertas reglas en base a las cuales se conforman estructuras (Benson 1975, 1977a, 1977b y 1982; en Parsons 2007; pp. 503)

Aplicando este análisis interorganizacional a las políticas públicas, y definiendo una mirada desde abajo hacia arriba (bottom up), se tiene que los programas sociales se implementan a través de colectivos organizacionales, es decir, en un programa pueden participar numerosos colectivos con distintas características (nacionalidad, público o privado, grande o pequeño, etc.) y que se distribuirán de determinada manera las posibilidades de implementación; ya sea en donde una misma organización se hace cargo de todos los programas o un programa es ejecutado por distintas organizaciones, con la consiguiente atomización de la gestión dada la cantidad de operadores que tienen incidencia en las decisiones.

En el cuadro N° 1 se grafica la situación en la cual distintos colectivos organizacionales se hacen cargo de la implementación de un programa. P1, P2 y P3 representan 3 programas distintos y O1, O2 y O3 corresponden a tres organizaciones que se interesan en gestionar dichos programas. En el esquema, O1 se hace cargo de los tres programas y por ese mismo acto impide que O2 y O3 realicen aportes desde sus propias visiones, pero se facilita el control y la supervisión. Por otra parte, puede ocurrir que el programa 1 sea implementado por cada una de las 3 organizaciones, con la consecuente atomización de la gestión y las ingentes dificultades en el control y la supervisión de los compromisos.

Cuadro N° 1: Colectivos Organizacionales



Fuente: Hern y Porter (1981; en Parsons 2007; pp. 504.

2.2.8.-Las seis condiciones de Sabater y Masmanian (1979) para una adecuada implementación de política pública.

Es importante resaltar este aporte, pues es producto del análisis de la experiencia de los modelos Bottom Up y Top Down. A este respecto, las condiciones son las siguientes:

- 1) Objetivos claros y consistentes, de manera que puedan usarse como un estándar de evaluación legal y referencia
- 2) Teoría causal adecuada, asegurándose que las políticas públicas están respaldadas por una teoría sobre cómo lograr el cambio
- 3) Estructuras de implementación legalmente estructuradas (sic) a fin de fomentar el cumplimiento de aquellos a cargo de la implementación de la política.
- 4) Implementadores comprometidos y capaces, dedicados a usar su discreción con miras al cumplimiento de los objetivos de la política

- 5) Apoyo de los grupo de interés y “soberanos“ en el poder ejecutivo y legislativo
- 6) Cambios en las condiciones socioeconómicas que no menoscaben el apoyo de los grupos y los soberanos ni subviertan la teoría causal que da soporte a la política

Parsons (2007) da cuenta de otros modelos de implementación en que se plantean sistemas que “mezclan” la, cada vez más compleja, red de instituciones y servicios públicos y privados que participan de las políticas públicas. En este sentido, se introducen variables propias del mercado y de la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos para mejorar su implementación; se ofrecen además posibilidades de “voz” y “salida” a los usuarios como una forma de ejercer mayor control y mejorar la eficacia y eficiencia de los proveedores como consecuencia de la competencia introducida.

2.2.9.-La implementación como gerenciamiento de estrategias: la gestión de operaciones y el control de gestión

Complementariamente a los modelos de implementación descritos hasta aquí, se incorporan en este estudio los aportes de Juan Carlos Cortázar Velarde que actúa como editor del texto “Entre el Diseño y la Evaluación: el Papel Crucial de la Implementación en los Programas Sociales” (2007) y autor de una de sus apartados titulado “Una Mirada Estratégica y Gerencial de la Implementación de los Programas Sociales”. Cabe señalar que esta propuesta se inserta en una mirada gerencial de la implementación de política pública y sus aportes dicen relación con esa visión.

2.2.10.-La implementación como gerenciamiento estratégico

Cortazar manifiesta su preocupación por la parcial concepción que se tiene de la fase de implementación de política pública, pues se reduce a la aplicación del diseño de política previamente elaborado, negociado y acordado. Por ello, no debería haber dificultades importantes que impidan el logro de las metas propuestas. Sin embargo, ya es reconocida la complejidad de las rutinas y actividades cotidianas que condicionan el éxito de la política, pero que suelen percibirse como ordinarias y poco relevantes.

Para establecer con claridad la importancia de la implementación en el desarrollo de una política, Cortázar (2007; pp. 2 y 3) señala que deben considerarse tres situaciones:

- 1) No todo lo que ocurre en la implementación es derivación lógica del diseño
- 2) Los problemas de implementación ponen en riesgo el éxito de la política, y
- 3) Si el objetivo final de todo ejercicio estratégico es crear valor público, entonces la implantación exige también una mirada estratégica

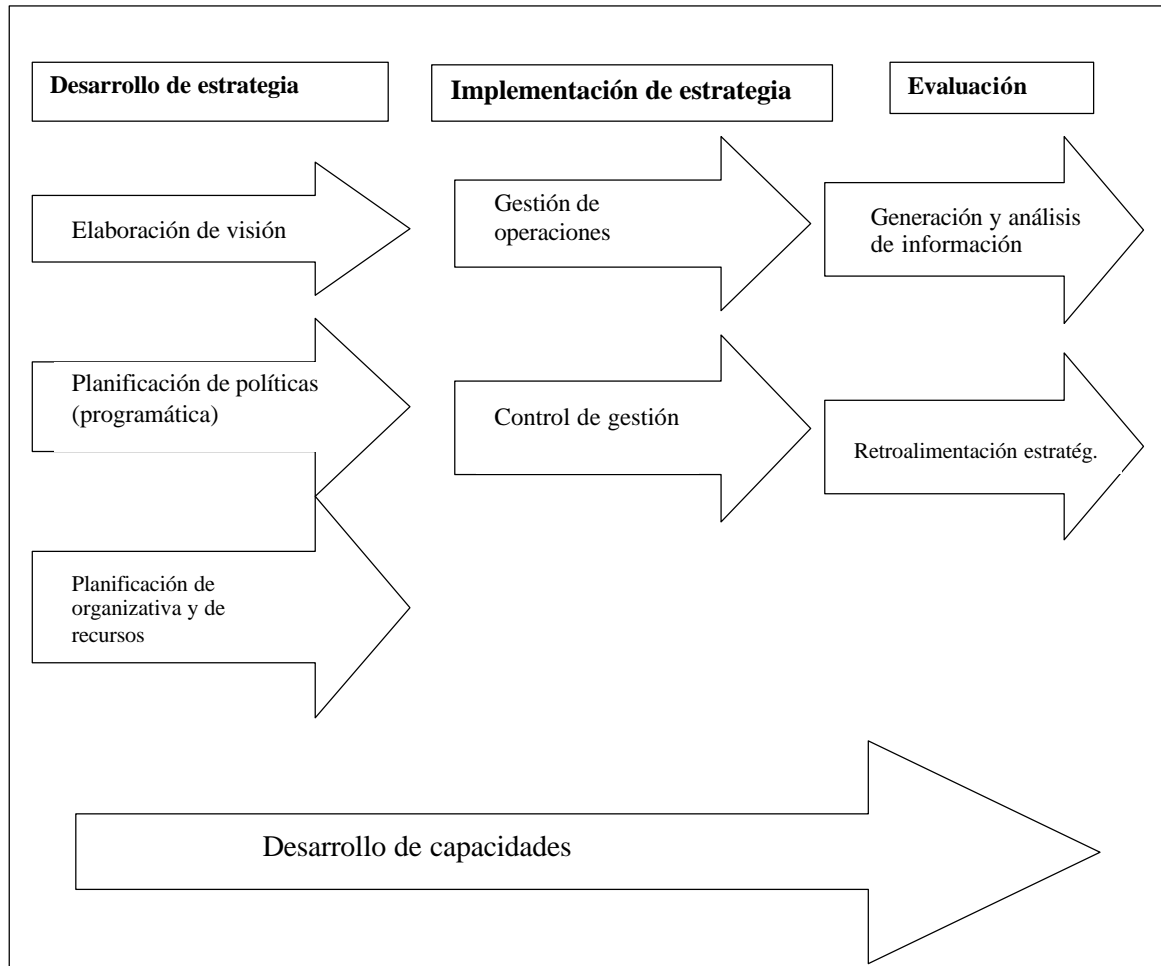
Si se reconoce el carácter estratégico de la implementación, ocurrirán dos cosas: por un lado, se abren oportunidades para agregar valor a la política y, por otro, se asume la posibilidad de que los actores se relacionen en función de distintos valores e intereses.

Entonces en la implementación se reconocen 3 etapas:

- 1) Desarrollo de Estrategias
 - a. Elaboración de la visión
 - b. Planificación de la política (programática)
 - c. Planificación organizativa y de recursos
- 2) Implementación de la Estrategia
 - a. Gestión de operaciones
 - b. Control de gestión
- 3) Evaluación
 - a. Generación y análisis de la información
 - b. Retroalimentación estratégica

Se debe considerar que la implementación contempla el desarrollo de capacidades organizacionales en las tres etapas descritas, pues se hace fundamental el aprendizaje como insumo para el fortalecimiento institucional.

Cuadro N° 2: Visión Funcional del Proceso de Gerencia



Fuente: Cortázar (2007; pp. 14)

En el cuadro N° 2 se presenta a la implementación de política como propia del gerenciamiento estratégico y se visualiza la relación que existe entre sus distintas etapas. A la base de este planteamiento está el detalle de las distintas acciones de cada momento y principalmente la necesidad de reconocer que el Desarrollo de

Capacidades se da en cada una de ellas, es decir, es una acto transversal a la propia implementación.

Para efectos de este trabajo, se centrará la revisión en la segunda etapa de implementación que corresponde a la Implementación de la Estrategia y especialmente en la gestión de las operaciones.

2.2.11.- La Gestión de las Operaciones

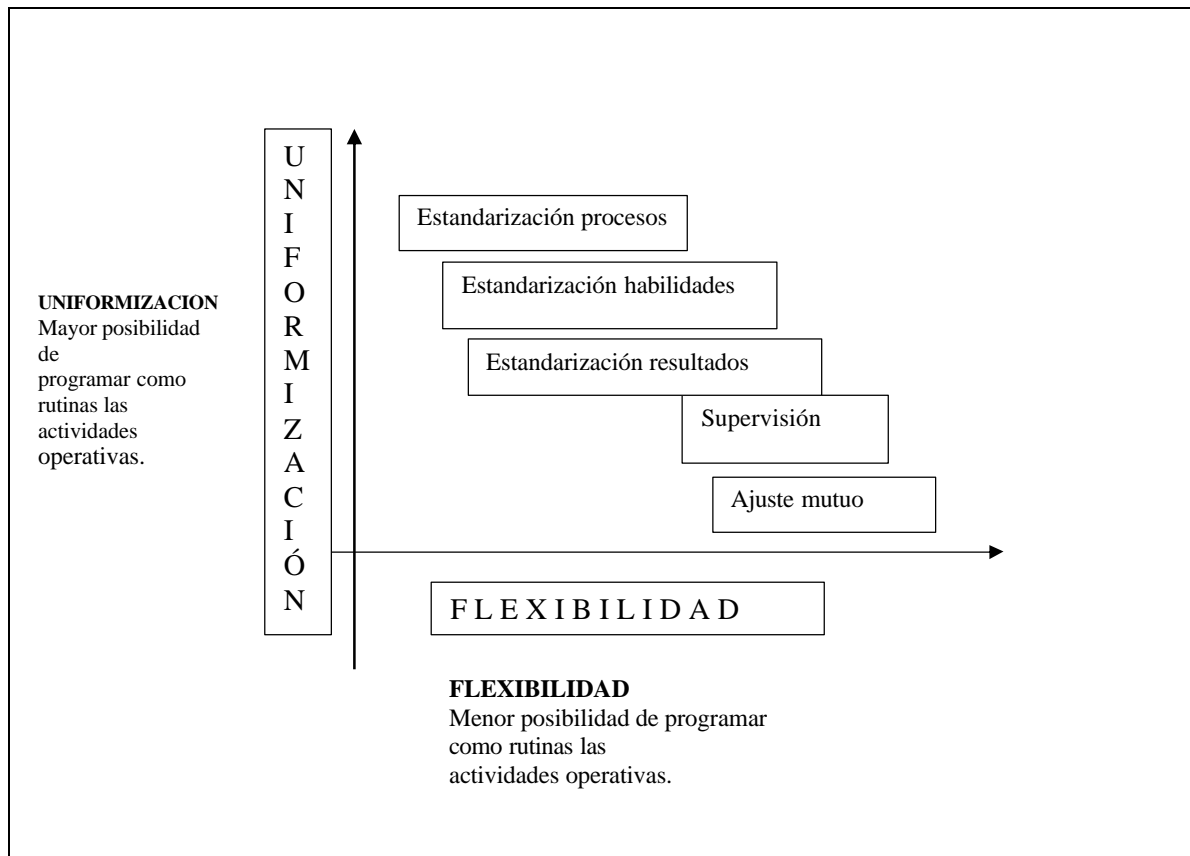
Las operaciones las podemos concebir como el conjunto de actividades que transforman y aplican recursos (capital, materiales, tecnología, habilidades y conocimientos) para generar productos o servicios que, mediante dicho proceso, adquieren valor adicional” (Liu; 2002; en Cortázar 2007; pp. 16). Las rutinas de las organizaciones son fundamentales para que se generen operaciones que permitan alcanzar las metas; suele darse escasa relevancia a las rutinas en estas materias, pero su centralidad es manifiesta al estructurar las acciones organizacionales para entregar bienes y servicios. Cortázar (2007; pp. 18) define las rutinas como “patrones que establecen un repertorio limitado de comportamientos que permiten a los individuos y grupos poner reiteradas veces en movimiento una secuencia fluida de acciones, mediante la cual se espera generar los resultados esperados”. Sin embargo, es necesario reconocer que la gestión de operaciones, por la vía de las rutinas, tiene espacios de deliberación, reflexión y de flexibilidad que exige coordinarse con otras organizaciones para asegurar el cumplimiento de la política y las posibilidades de innovación de los conocimientos y de las tecnologías de la organización.

Surge la inquietud entonces por establecer la incidencia de las rutinas en las estructuras de las organizaciones; la respuesta dependerá de la especialización del trabajo y de la coordinación entre las labores especializadas. Para ello se recrea la propuesta de cinco tipos de estructura organizacional de Mintzberg (1993, En Cortazar, 2007; pp. 23) que surge a partir de las posibilidades de coordinación de las actividades especializadas. En el eje de las ordenadas se presenta la variable de Uniformización (mayor posibilidad de programar como rutinas las actividades operativas) y en el eje de las abscisas la Flexibilidad (menor posibilidad de programar como rutinas las actividades operativas).

Ordenando las estructuras organizacionales de mayor uniformización a mayor flexibilización se tienen: estandarización de procesos, estandarización de habilidades, estandarización de resultados, supervisión y ajuste mutuo. En consecuencia, cuando las rutinas pueden ser programadas, las estructuras de la organización serán más estandarizadas; por el contrario, cuando las rutinas son impredecibles las estructuras organizacionales serán más flexibles al punto de llegar a la supervisión o el ajuste mutuo.

El cuadro siguiente da cuenta de esta situación:

Cuadro N° 3: Rutinas, Formas de Coordinación y Estructuras Organizativas



Fuente: Cortazar (2007; pp. 23)

La identificación acerca de la posibilidad de programar como rutinas las acciones de implementación de una política pública, lleva necesariamente implícitas las estructuras organizacionales que le pueden ser asociadas. En este sentido, es posible transitar secuencialmente desde estructuras en las que por alguna razón no es posible estandarizar sus acciones y, por tanto, el control radica en el mutuo acuerdo de las acciones esperadas. Cuando se logra algún tipo de exigencia más concreta hacia el implementador, se puede generar un procedimiento de supervisión que objetive sus resultados. Un tercer nivel, dice relación con la posibilidad de que se definan los resultados esperados y que se solicite al implementador cumplir con esos resultados. En el siguiente nivel, y junto con definir los resultados esperados, se agregan las habilidades necesarias para alcanzar satisfactoriamente esos resultados. Finalmente, se ha podido establecer los procesos bajo los cuales se espera que el implementador logre llevar a delante la política; en este caso, habrá un extenso desarrollo de acciones comprometidas y en espera de ser realizadas. La descripción anterior va desde instancias con menor posibilidad de programar como rutinas las acciones cotidianas hasta aquellas en que sí es posible realizar esa programación con certeza.

2.2.12.- Control de Gestión

El control de gestión permite que los gerentes mantengan o modifiquen el rumbo de las actividades operativas; se procura que mantengan la alineación con la estrategia. Para lograr este objetivo, los gerentes disponen de 4 tipos de acciones y en cada una de ellas controlará la gestión de manera distinta:

- 1) Impulsar la búsqueda de nuevas oportunidades; controlará los sistemas de creencias
- 2) Evitar que la búsqueda de oportunidades se disperse; controlará que se limite la búsqueda de oportunidades
- 3) Promover la obtención de los objetivos definidos; utilizará el sistema de control de diagnóstico
- 4) Estimular la emergencia de nuevas estrategias; utiliza sistemas de control interactivo.

Interesa, en esta parte, resaltar la utilización de control de diagnóstico, pues los gerentes usan la información inicial para compararla con los logros alcanzados. Sin embargo, en el caso de aquellas actividades que no pueden ser programadas como rutinas, se complicará la evaluación a raíz de la ambigüedad interpretativa que afecta la gestión operativa. En este sentido Noordegraaf y Abma (2003; pp. 868. En Cortazar 2007; pp. 27) señalan que cuando no es posible programar actividades como rutinas “se deben hacer mediciones procesuales, multidimensionales y capaces de incorporar las visiones e intereses de los distintos actores involucrados, en lo que denominan un ejercicio de ‘evaluación pluralista’”. Una forma de salvar esta situación dice relación con impulsar la evaluación con criterios de calidad, pues de esta manera se fija un estándar relacionado con el cumplimiento de especificaciones que permitan satisfacer las necesidades de los usuarios.

Volviendo a los 4 tipos de acciones de control, se tiene que los gerentes disponen entonces de fuerzas contrapuestas: las de tipo positivas e inspiradoras (sistemas de creencias y sistemas de control interactivo) y las de tipo restrictivo o de acatamiento (los sistemas limitantes y los sistemas de control diagnóstico).

2.2.13.- Desarrollo de Capacidades de Implementación.

Las organizaciones, junto con gestionar las operaciones y controlar la gestión en la aplicación de la estrategia definida, deben desarrollar nuevas capacidades para implementar estrategias distintas. Las capacidades se constituyen por cuatro dimensiones interrelacionadas:

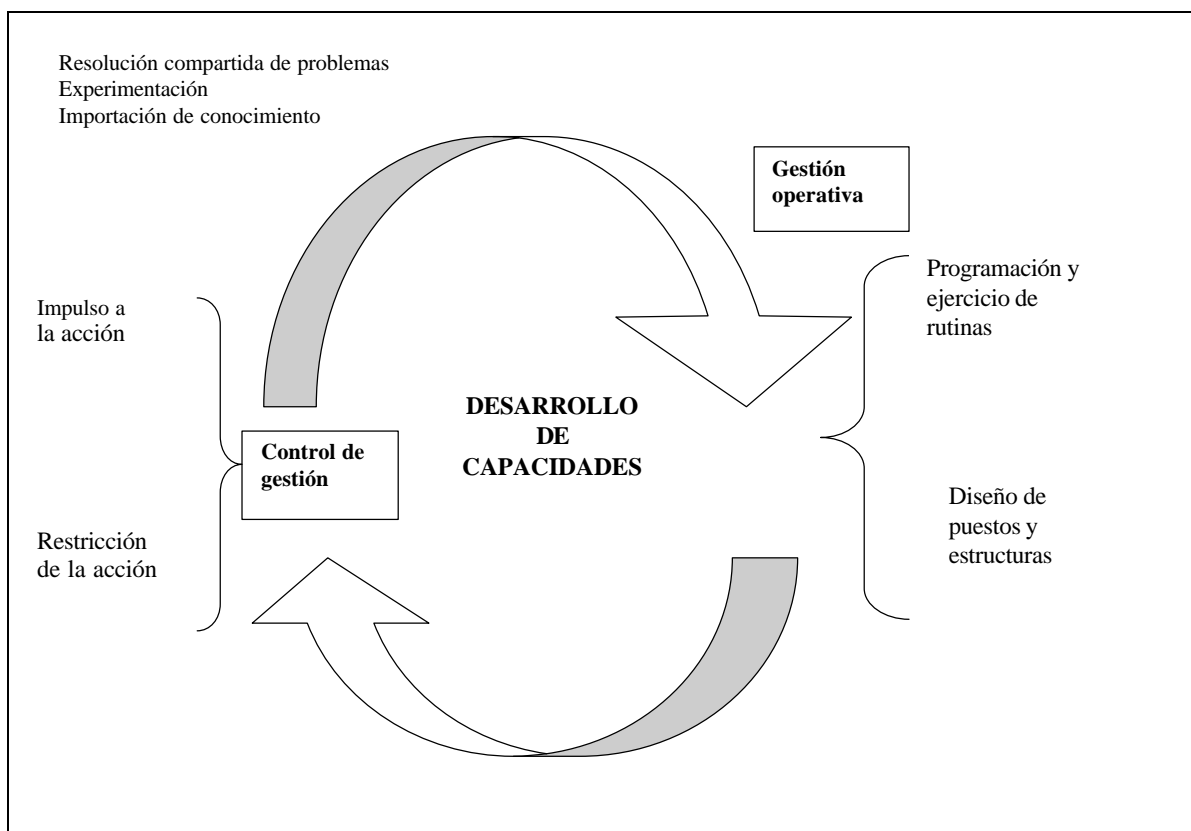
- 1) Habilidades individuales: permiten la ejecución de secuencias (rutinas)
- 2) Sistemas técnicos: incluyen procedimientos sistemas de información y tecnologías

Estas dos primeras conforman la memoria organizacional

- 3) Sistemas Gerenciales: movilizan recursos y conocimientos
- 4) Valores: determinan las habilidades y conocimientos que serán valiosos y legítimos en la organización.

Existe la claridad de que durante la el ejercicio iterativo de las rutinas, los operadores de política van a adaptar las rutinas a su realidad particular; ya sea ampliando, reduciendo o generando nuevas rutinas que aseguren el logro de las metas de la política y las suyas propias. Las organizaciones tienen la posibilidad de generar aprendizajes que les permitan desarrollar nuevas capacidades , sea por la propia experiencia o por la de otras organizaciones conocidas. Esto requiere generar condiciones favorables como la aceptación del error.

Cuadro N° 4 Funciones y actividades de la implementación de estrategias



Fuente: Cortazar (2007, pp; 36)

El cuadro número 4 da cuenta de que el desarrollo de las capacidades es un esfuerzo que se realiza permanentemente , tanto en la gestión operativa como en el control de la

gestión. A su vez, la gestión operativa está condicionada por la posibilidad de programar y ejercitar rutinas y por la factibilidad de diseñar puestos y estructuras. Con relación al control de gestión, se presentan dos fuerzas contrapuestas, por una parte, las fuerzas que impulsan la acción y, por otra, las que la restringen.

2.2.13.- La implementación en los servicios sociales: tipologías y programabilidad

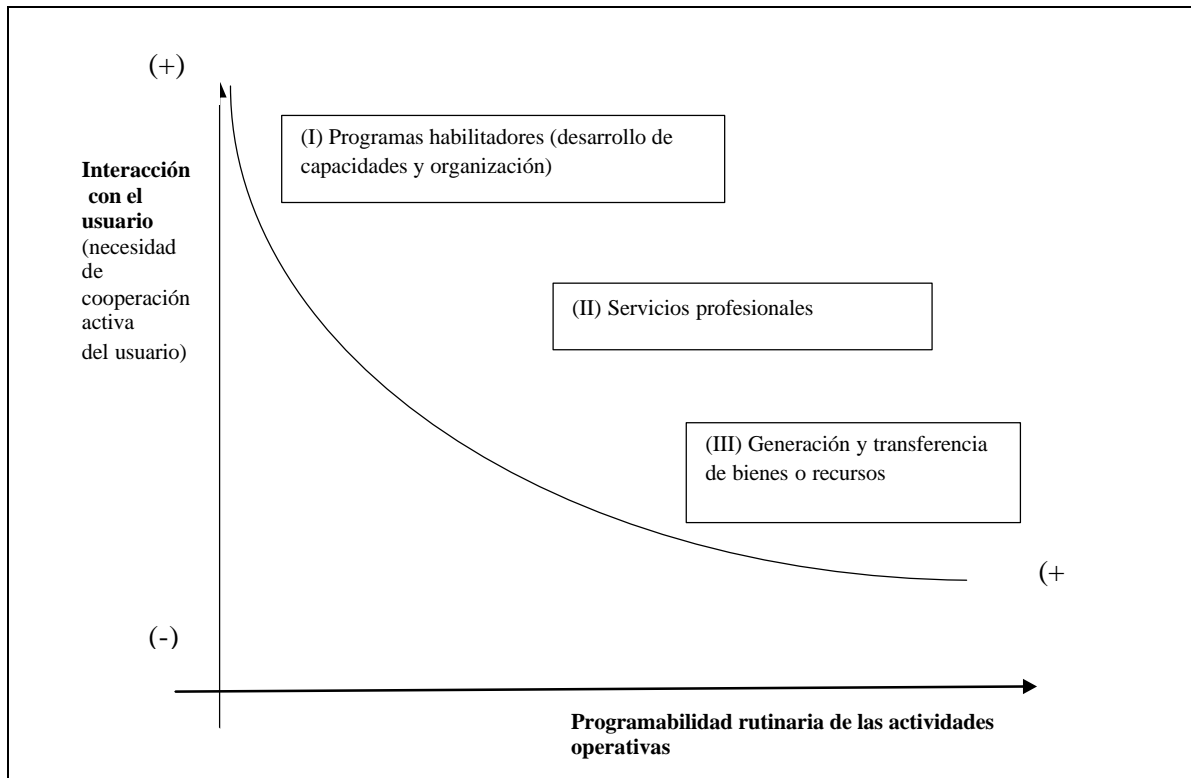
La entrega de productos y de servicios genera diferencias sustantivas respecto de las posibilidades de generar control de gestión y observar los procesos operativos. Sancho Royo (1993; pp. 93 y 94. En Cortázar, 2007; pp. 37 y 38) ofrece una definición de los servicios y señala que “Un servicio es una actividad o serie de actividades de naturaleza más o menos intangible que usualmente, aunque no necesariamente, tiene lugar en la interacción entre una persona y una organización, a través de medios físicos y sistemas de prestación, los cuales son ofrecidos como soluciones a las demandas de aquella persona”. Así, es posible extraer diversas características de los servicios:

- 1) Los servicios son intangibles, de manera que la apreciación o valoración del servicio, por parte de quien lo utiliza, es fundamentalmente subjetiva.
- 2) La prestación de servicios es heterogénea, puesto que cada prestación debe adaptarse a las características concretas y a las demandas específicas del usuario. Esto exige que el sistema de provisión sea más flexible que el de producción de bienes.
- 3) La generación y el uso de servicios son procesos inseparables, pues, a diferencia de los bienes, los servicios se crean, ofrecen y utilizan en un mismo momento y lugar.
- 4) El usuario participa en la generación de los servicios, pues, para que estos existan, son necesarias su presencia y cooperación. El usuario es entonces coproductor de los servicios, de manera que el valor que se crea depende tanto del proveedor como del usuario y de su cooperación efectiva. Así, la provisión de servicios no sólo está influida por los intereses, visiones y valores de los proveedores –como se ha visto que sucede en todo proceso de implementación – sino también por los que corresponden a los usuarios.

- 5) La satisfacción con los servicios recibidos se aprecia usualmente a posteriori, dado que su efectividad es materia de confianza y no de simple inspección, como sucede con muchos bienes. Esto hace compleja la apreciación del valor de los servicios por parte de los usuarios.
- 6) La provisión de servicios, a diferencia de la de bienes, no transfiere su propiedad al usuario.

Como consecuencia de esta situación, se tiene que el éxito de la implementación de la política depende de la estructura que la organización se fije, considerando sus particularidades. En este sentido, Nogueira (1998) citado por Cortázar (2007; pp. 44 en adelante) plantea dos criterios de clasificación: la 'programabilidad' de las actividades y el grado de interacción con el usuario. El primer criterio remite al proceso de programación rutinaria de las actividades y el segundo guarda relación con la experiencia del servicio.

Cuadro 6: Tipología de programas sociales según el grado de “programabilidad”



Fuente: Martínez Nogueira 1998, en Cortázar 2007; pp. 45

Cortázar (2007; pp. 46) señala que “los programas sociales concentrados en la generación y transferencia de bienes o recursos (tipo III) pueden funcionar con un alto grado de programabilidad y escasa cooperación activa de los usuarios. En la situación opuesta se hallan los programas que buscan habilitar o empoderar a sus usuarios (tipo I), puesto que para lograr sus fines requieren una activa cooperación de los usuarios y ello se asocia a una baja programabilidad de la actividad operativa. Los servicios profesionales (tipo II) –como los de salud o asistencia legal– se sitúan en una posición intermedia según ambos criterios. A modo de hipótesis, conforme los programas pasan de la provisión de bienes (tipo III) a la de servicios (tipos II y I), las posibilidades de programación son menores, dada la complejidad de la experiencia del servicio que se

debe gestionar. Considerando los criterios de especialización y coordinación que dan forma a las estructuras organizacionales (Mintzberg 1993), es posible también proponer hipotéticamente que los programas tipo III pueden funcionar adecuadamente mediante organizaciones claramente jerarquizadas que estandarizan procesos o resultados. Los programas centrados en servicios (I y II) requieren, en cambio, estructuras basadas en la estandarización de habilidades (caso típico de los servicios profesionales), en la supervisión directa o en el ajuste mutuo. La flexibilidad y la adaptabilidad –usualmente ajenas a las estructuras de tipo jerárquico– serían entonces características recomendables para este tipo de programas, los cuales se ven afectados por la ambigüedad y el cambio en mayor medida que los centrados en la provisión de bienes (Sulbrandt 2002).”

Reconocer y aceptar este planteamiento, implica comprender que hay múltiples efectos y consecuencias en la estructura que se desea dar a una organización al momento de implementar una política pública. Es necesario revisar inicialmente una serie de situaciones, y de establecer el nivel de programabilidad de sus actividades, para definir la mejor opción y alcanzar las metas propuestas. Las normas, regulaciones, plazos y mecanismos de supervisión afectarán el resultado de la política si no se realiza un análisis profundo de los alcances en la definición de la estructura.

2.3.- Reflexiones finales acerca de la implementación

Es sin duda complejo definir el modelo de implementación más adecuado para una determinada política pública. En las páginas anteriores se ha dado cuenta de las visiones distintas (y en ocasiones contrapuestas) acerca de los modelos de implementación. Bardach se hace cargo de esto cuando señala “Es bastante difícil diseñar políticas públicas y programas que se vean bien en el papel. Es más difícil aún formularlas es palabras (sic) y eslóganes que resuenen satisfactoriamente a los oídos de los líderes políticos y de los electores con los cuales ellos tienen responsabilidad. Y es insoportablemente difícil implementarlas de una manera que satisfaga a todos, incluyendo a los supuestos beneficiarios o clientes” (Bardach; 1978, pp. 3. En Revuelta; 2007; pp. 151).

Para efectos conclusivos, se recoge en este estudio las reflexiones de Revuelta (2007; pp. 152) cuando señala que, en relación a la utilización de modelos o marcos teóricos en materia de implementación de política, “en primer lugar se requiere trabajar en la naturaleza de los distintos tipos de políticas y los efectos que puedan causar en una mayor o menor probabilidad de éxito en la implementación. En segundo lugar, el análisis de este artículo confirma la complejidad de los estudios de implementación al involucrar una multiplicidad de actores y factores que interactúan en el proceso. En tercer lugar, parece indispensable seguir en la búsqueda de un nuevo enfoque híbrido que pueda combinar las mejores características de las teorías sobre implementación existentes. Finalmente, y en tanto ese nuevo enfoque híbrido es desarrollado, parece que lo más conveniente es proceder al estudio de la implementación bajo un enfoque pluralista, utilizando los diversos marcos teóricos existentes, y cruzando las visiones a efecto de ver no solamente una parte de la realidad, sino la mayor parte posible”.

En el mismo sentido, Tamayo (1997; pp.20 y 21) refuerza estas ideas y realiza una invitación a ampliar el marco conceptual de las políticas públicas y otorgarle a este esfuerzo el valor que verdaderamente tiene. En efecto, señala que el enfoque de políticas públicas se interesa por las acciones del gobierno y de sus colaboradores; para esto requiere autodefinirse como arte y ciencia. Es un arte, porque hace referencia a la labor de los directivos públicos, que intuitivamente reproducen con sus decisiones las fases del proceso de las políticas sin dominarlo conceptualmente. Es una ciencia, porque aspira a entender el complejo mundo de la acción pública y prescribir, en la medida de lo posible, la mejor forma de aproximarse al proceso de las políticas. Por otro lado, señala que sólo mediante políticas eficaces – desde el punto de vista del impacto social que generan y de la eficiencia en la utilización de los recursos – se puede legitimar, efectivamente, la acción de los gobiernos en una democracia pluralista.

CAPÍTULO TERCERO

LA INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA DE INFANCIA

3.1.- Antecedentes acerca del Servicio Nacional de Menores (Sename)

El Sename fue creado por el Decreto Ley N 2.465 del 10 de enero de 1979; entra en funciones el 1 de enero de 1980 y es un organismo gubernamental ayudante del sistema judicial, que depende del Ministerio de Justicia. El servicio ha experimentado distintos cambios que han ido desde las posturas más asistencialistas, que reconocen a los niños y niñas que demandan sus servicios como “niños en situación irregular”, a posturas que relevan la protección de sus derechos y que están fundadas en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Con relación a este último punto, el cambio más significativo que ha vivido el servicio fue precisamente la adecuación que ha debido realizar luego de que Chile firmara y ratificara esa convención en los años 1989 y 1990 respectivamente.

En la actualidad, la misión de Sename es “Contribuir al desarrollo del sistema de protección social de la infancia y adolescencia a través del ejercicio de derechos y la reinserción social y/o familiar de niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos e infractores de ley, mediante una red de programas ejecutados directamente o por organismos colaboradores del Servicio”¹⁰.

Una última modificación, ha sido la que generó la reforma al sistema de justicia penal adolescente (Ley N° 20.084), pues junto con adecuar la legislación nacional a lo demandado por la Convención Internacional sobre de los Derechos del niño, busca hacer efectiva la responsabilidad de los adolescentes por infracciones de ley penal y especialmente y lograr que la sanción forme parte de una intervención socioeducativa amplia y orientada a la plena integración social.

¹⁰ SENAME (2011): “Misión y Objetivos del Sename”. Recuperado el 11 de mayo de 2011 desde <http://www.sename.cl/wsename/estructuras.php?name=Content&pa=showpage&pid=2>

La CIDN establece que los Estados adoptan las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño, víctima de cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Se busca que esa recuperación se realice en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño. El que se considere la primacía del Enfoque de Derechos en las intervenciones de los niños y adolescentes, se basa en el respeto y cumplimiento de la autonomía, el desarrollo, el reconocimiento y la participación, pues se precisa su presencia en las definiciones técnicas y en las prácticas concretas de los proyectos de intervención.

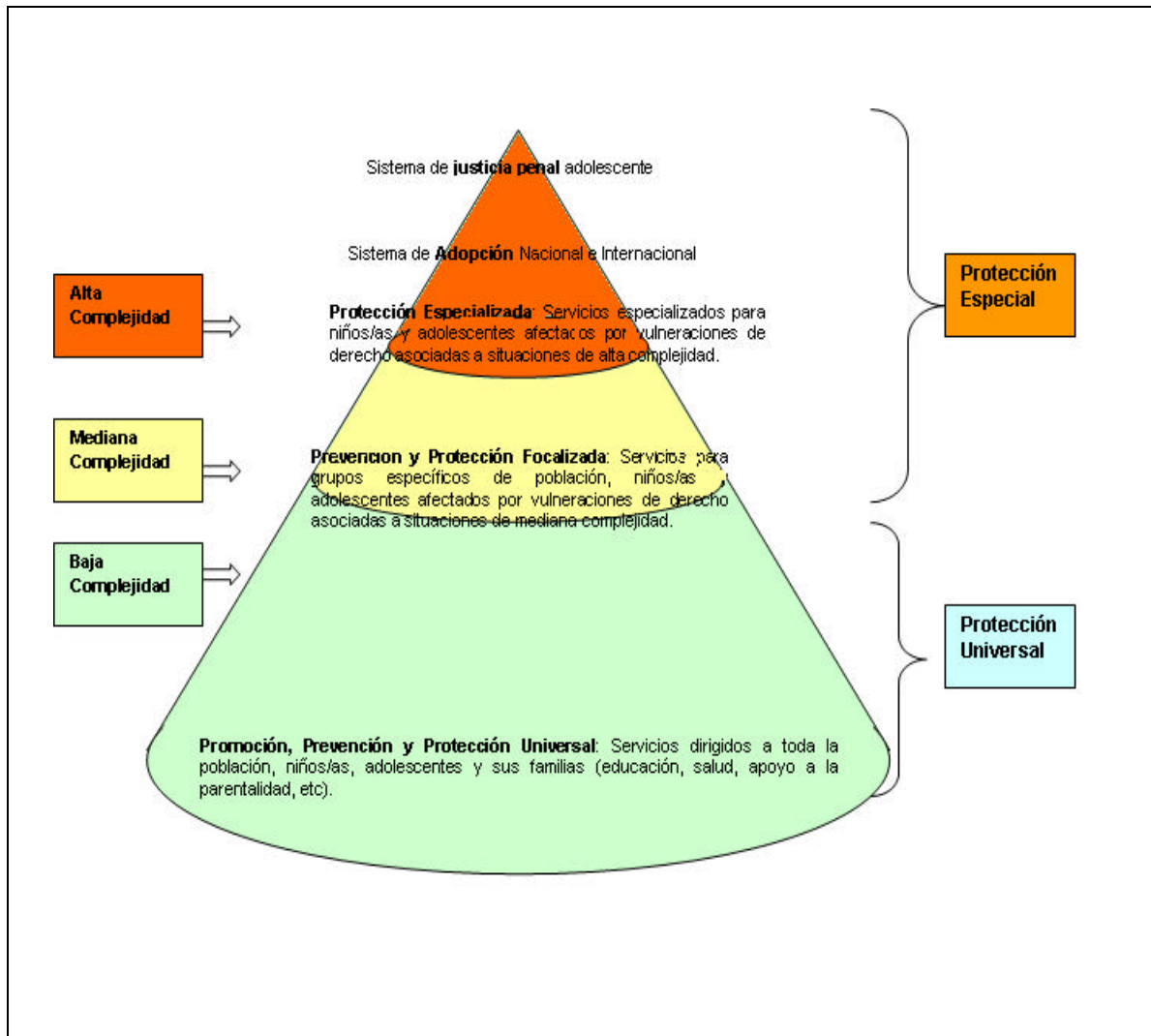
Sename ha definido 3 áreas de acción para prestar sus servicios¹¹: Área de Adopción, Área Protección de Derechos y Área de Derechos y Responsabilidad Juvenil. La mayoría de estas prestaciones Sename las lleva a cabo por medio de organismos colaboradores, que ejecutan sus acciones al alero de las directrices del servicio. Estos distintos Organismos Colaboradores Acreditados, son aquellas instituciones privadas (fundaciones o corporaciones) sin fines de lucro y municipalidades que asumen la ejecución de los distintos programas de intervención, previa certificación del Servicio, y que concursan a través de licitaciones públicas por la adjudicación de los proyectos. Sename desarrolla políticas públicas de mayor especialización, puesto que los servicios de salud, educación y protección social, entre otros, son los que generan políticas públicas universales que se dirigen al conjunto de niños y adolescentes. La gráfica siguiente da cuenta de esta figura, con políticas universales a la base (por su

¹¹ Considerando el cambio de gobierno en nuestro país, es posible identificar algunas propuestas distintas respecto del trabajo en infancia:

- 1) Crear el Servicio Nacional de Protección de la Infancia, con el fin de mejorar y coordinar la institucionalidad que hoy existe en favor de los niños. Este servicio, que dependerá del Ministerio de Desarrollo Social, tendrá como tarea fundamental garantizar el respeto de todos los derechos de los niños y niñas, focalizándose especialmente en aquellos que se encuentran en situación de riesgo social. Se mejora, a su vez, el sistema de información en hospitales y se desarrolla un protocolo que permite que, apenas estos casos sean identificados, se proporcione inmediata protección al niño.
- 2) Reformular los programas dirigidos a la protección de niños vulnerados en sus derechos, el programa de adopción de Sename y los programas de rehabilitación (Programa "Vida Nueva" destinado a los niños y jóvenes que han cometido su primer delito, habilitando 10 Centros Especializados de Diagnóstico y Rehabilitación)
- 3) En relación a la educación preescolar, ampliar la cobertura y la igualdad de oportunidades.

cobertura) y en la cima se encuentra, por ejemplo, el sistema de justicia penal para un número reducido de adolescentes.

Cuadro 7: Esquema de la Protección de Derechos



Fuente: Departamento de Protección de Derechos, Sename, 2008.

En el ámbito de la protección de derechos, visualizamos un modelo con tres niveles de intervención. El primero, corresponde a la protección de carácter general y universal al cual deberían tener acceso todos los niños, niñas, adolescentes y familias que lo requieran, especialmente si están viviendo en condiciones de pobreza o en situaciones

de baja complejidad relativas a la vulnerabilidad de sus derechos. El segundo, que incorpora acciones de prevención y protección focalizada, posee un carácter más específico, y de cierta especialización, con el propósito de asumir problemáticas más complejas, tanto en territorios como en sectores o grupos sociales; se orienta a personas en situación de vulneración de derechos y de riesgo que pueden denominarse como de mediana complejidad. En el tercer nivel, se sitúa la protección especializada en que las acciones, en el ámbito de la protección, asumen un carácter altamente complejo. (Sename, 2009a).

Sename desarrolla, principalmente, una oferta de servicios en el segundo y tercer nivel de la figura, es decir, en la prevención y protección focalizada y la protección especializada. No obstante, cuenta en el primer nivel, denominado protección de carácter general y universal, con dos programas a saber: Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia (OPD), que se instalan en una comuna o asociación de ellas en convenio con municipios, y los Programas de Prevención Comunitaria (PPC). Los programas de intervención Breve, objeto de este estudio, se encuentran en el segundo nivel de Prevención Focalizada.

El esquema que Sename ha desarrollado, para distinguir las prestaciones que entrega a los niños y adolescentes, se estructura en base a los niveles de complejidad que conlleva la situación de vulneración estudiada. De este modo, se reconocen tres niveles de complejidad:

- 1) Nivel de Baja Complejidad: Presencia de situaciones y/o conductas que se constituyen en señales de alerta a considerar, pero que no provocan un daño evidente en niños/as y adolescentes en lo que al ejercicio de sus derechos se refiere.
- 2) Nivel de Mediana Complejidad: Presencia de situaciones y/o conductas que se constituyen en evidentes señales de alerta, que provocan daño y/o amenazan los derechos de niños/as y adolescentes.
- 3) Nivel de Alta Complejidad: Presencia de situaciones y/o conductas que provocan un grave daño a la integridad física y/o psicológica de niños/as y adolescentes

En el contexto de brindar mecanismos de participación ciudadana, Sename crea un Comité Consultivo compuesto por 5 instituciones colaboradoras que son nombradas por el Director Nacional y que le prestan asesoría en distintas materias. Las instituciones vigentes son Fundación Rodelillo, Fundación Hogar de Cristo, Corporación Opción, Sociedad de Asistencia y Capacitación y Consejo de Defensa del Niño. Se reúnen periódicamente para pronunciarse sobre propuestas sometidas al debate.

3.2.- Programas de Intervención Breve de Prevención Focalizada¹²

Desde el año 1990, el Servicio Nacional de Menores comienza a desarrollar modificaciones sustantivas en el diseño e implementación de las políticas públicas de infancia. De esta manera, comienza un periodo que se denomina de “reforma” y que implica adaptar su institucionalidad a las disposiciones de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Este largo proceso tiene distintos hitos y uno de ellos ocurre en el año 2005 cuando entra en vigencia la ley N° 20.032 de subvenciones; a partir de allí, comienza una revisión acerca de su quehacer en torno a sus líneas de acción. Una de las definiciones que los equipos llevan adelante, dice relación con establecer sus intervenciones en torno a los niveles de complejidad que implicaba la situación de vulneración que viviera el niño o adolescente; esto conlleva la necesaria comprensión de la nueva visión y la colaboración tanto de los organismos colaboradores como de las propias entidades públicas relacionadas con Sename y que asumen la responsabilidad de desarrollar programas de carácter universal y otros de relacionados con ofertas más focalizadas en materia de infancia.

Los programas de prevención focalizada surgen de una reflexión llevada a cabo desde el año 2006, por parte del área de Protección de Derechos del Servicio, y que surgen en base a datos estadísticos generados por parte de los proyectos a la fecha existentes, en base a los aportes de jornadas realizadas en las regiones octava y metropolitana y en base a insumos entregados por las direcciones regionales del servicio. Se constata, a

¹² La fuente de información básica para elaborar este acápite han sido las Bases Técnicas para el Concurso de Proyectos, Línea Programas de Protección en General, Programa de Intervención Breve “Modalidad de Prevención Focalizada” que Sename elaboró en Julio 2007 y que publicó para su licitación en el mismo año.

partir del trabajo anterior, que la oferta del servicio se concentra en niños de 6 a 12 años, que llegan por demanda espontánea o por petición de algún familiar; lo distintivo de esta situación es que los programas que se hacen cargo de estos niños deben “absorber demanda de vulneraciones de derecho asociadas a situaciones de mediana y a veces alta complejidad (con)... falta de oferta donde derivar y con escasos recursos para desarrollar una intervención integral. Al mismo tiempo, se visualiza una descoordinación de la red Sename que funciona en el territorio y de ésta con otros actores locales” (Bases Licitación PIB 2007; pp. 3). La consecuencia de esto, redundando en una atención que no permite hacerse cargo de la restitución de los derechos o de la cesación de las vulneraciones en los niños o adolescentes que la viven y, por consiguiente, los equipos responsables se ven superados por esta realidad y se perciben con la impotencia de no poder hacer aportes más sustantivos.

Así entonces, Sename tenía oferta de atención para niños y adolescentes que vivían vulneraciones de baja complejidad y/o alta complejidad, pero no existía oferta para situaciones intermedias que pudieran incorporarse como de complejidad media y donde su fin último es evitar la cronificación de las vulneraciones.

Considerando la propia reflexión, las demandas de los organismos colaboradores y las necesidades visualizadas en terreno, se diseñan los Programas de Intervención Breve (PIB) que brindan servicio a niños y adolescentes que tengan menos de 18 años y que se encuentren ante amenaza o flagrante vulneración de derechos de mediana complejidad manifestándose estos a nivel familiar, a nivel personal y/o sociocomunitario. Se espera proveer intervenciones restitutivas de sus derechos a través de acciones a nivel psicosocial, psicoeducativas y socioeducativas.

A Diciembre de 2010, hay un total de 13.845 niños totales vigentes en el programa; de ellos, 7.296 son de sexo masculino y 6.549 de femenino. En el mismo periodo, hay 172 proyectos de PIB emplazados en distintas zonas del territorio nacional.

3.3.- Descripción del Programas de Intervención Breve

Según las bases de licitación del año 2007, el objetivo general de los PIB consiste en Resolver las vulneraciones de derecho asociadas a situaciones de mediana complejidad que afectan a niños/as y adolescentes de un territorio determinado, previniendo su cronificación. De este se desprenden 3 objetivos específicos:

- 1) Identificar los factores de vulnerabilidad y las fortalezas, en la esfera personal, familiar y sociocomunitaria, presentes en los/as niños/as y adolescentes afectados por vulneraciones de derecho asociadas a situaciones de mediana complejidad.
- 2) Desarrollar factores protectores en los niños/as y adolescentes, en sus familias y/o adultos/as protectores y en su entorno sociocomunitario
- 3) Promover la incorporación de actores territoriales relevantes para la solución de las vulneraciones detectadas y su sustentabilidad.

Los resultados esperados de estos programas son, en primer lugar, el que Niños/as y adolescentes cuentan con diagnóstico de vulnerabilidad y de fortalezas. En segundo lugar, que Niños/as y adolescentes cuentan con factores protectores, expresados en el desarrollo de distintas conductas¹³ y, en tercer lugar, el que los actores territoriales relevantes se activan, integran y facilitan colaborativamente el proceso de intervención.

Debido a que los programas de prevención focalizada, se constituyen en una nueva modalidad de intervención, que requiere de una implementación paulatina, no se han establecido, para esta licitación, porcentajes asociados a los resultados esperados. En este marco, cada colaborador acreditado proponente deberá establecer sus propios porcentajes de logro, los cuales serán monitoreados a través de la supervisión técnica del Servicio

¹³ Las conductas esperadas son de autoprotección en los/as niños/as y adolescentes; de competencias de protección en sus familias y/o adultos/as protectores y de condiciones de sustentabilidad de los cambios realizados, en su entorno sociocomunitario.

El programa considera como sujetos de atención a niños/as y adolescentes de entre 0 y 18 años, afectados por vulneraciones de derecho asociadas a situaciones de mediana complejidad, preferentemente habitantes de una comuna determinada o de una asociación de ellas, atendiendo al radio de acción de la OPD de Infancia y Adolescencia, si es que esta oferta se encuentra presente. En esta definición, también se incluye a aquellos/as niños/as y adolescentes que presentan necesidades especiales.¹⁴

Considerando lo anterior, podemos decir que la definición del sujeto de atención estará dada por la identificación de las principales vulneraciones de derecho asociadas a situaciones de mediana complejidad y los factores de vulnerabilidad implicados. Es importante destacar que cada equipo podrá ir configurando los factores pertinentes a su población objetivo, atendiendo a las necesidades territoriales y a las características que las vulneraciones detectadas adquieren en dicha realidad.

La vías de ingreso pueden ser, por una parte, por derivación desde actores locales como las OPD de infancia y adolescencia, consultorios, COSAM, centros de salud familiar, escuelas, municipio, organizaciones comunitarias, las familias y los propios/as niños/as que estén enfrentando vulneraciones de derecho de mediana complejidad y los Tribunales de justicia. Por otra parte, el ingreso puede ser por detección directa, es decir, mecanismos de detección activa por parte del centro en el territorio.

¹⁴ Para definir al sujeto de atención es necesario distinguir al menos tres conceptos: Primero, la vulneración de derecho: se entiende la imposibilidad de niños/as y adolescentes de ejercer los derechos que están consagrados en la Convención de los Derechos del Niño/a. Segundo, la complejidad asociada: se entiende el nivel de daño implicado en una vulneración de derecho determinada. Al respecto se ha distinguido la baja, mediana y alta complejidad. Y tercero, los factores de vulnerabilidad que subyacen o se asocian a dicha vulneración son concebidos como situaciones en distintos ámbitos como el personal, familiar y/o sociocomunitario que constituyen obstáculos para el ejercicio de los derechos. Los factores de vulnerabilidad se constituyen, por una parte, en señales para definir la presencia de vulneraciones de derecho y, por otra, en aspectos necesarios de develar para resolver las vulneraciones de derechos cuando éstas ya han sido detectadas. Si se pudiera operacionalizar de manera concreta, se podría decir por ejemplo, que el derecho a la integridad física se encuentra vulnerado. Una vez definido el derecho vulnerado, se debe definir la complejidad, dependiendo del daño asociado a dicha vulneración, que puede ir desde alimentación deficiente hasta golpes permanentes, abuso sexual u otras. Posteriormente, se deben definir los factores de vulnerabilidad asociados; por ejemplo, baja autoestima (en el ámbito personal), establecimiento de vínculos intrafamiliares basados en la violencia sostenida o negligencia parental (en el ámbito familiar) y falta de acceso a programas de apoyo (en el ámbito sociocomunitario).

Con relación a los aspectos metodológicos, se reconocen dos componentes fundamentales; uno es el de la flexibilidad, especialmente en la definición de las estrategias de intervención y de los enfoques de trabajo que se considerarán fundamentales para la superación de las vulneraciones de derecho asociadas a situaciones de mediana complejidad. El otro es lo promocional como eje transversal de la intervención, esto significa comprender la intervención (en los distintos niveles) como un espacio de desarrollo tendiente a mejorar la situación de vida de niños/as y adolescentes en un contexto habilitador, reconociendo potencialidades y mostrando oportunidades. En este mismo sentido, se reconocen ciertos momentos relevantes en la implementación: el proceso de Inserción del proyecto en el territorio, el proceso de participación de niños/as y adolescentes en el programa, la definición de la modalidad de trabajo y el monitoreo. Otro aspecto metodológico a considerar en los proyectos se refiere a los enfoques de trabajo; en este sentido, se considera pertinente que la intervención se realice desde diversos enfoques que pueden ser complementados y/o reconceptualizados: enfoque familiar, enfoque psicosocial, enfoque psicoeducativo y enfoque socioeducativo. Finalmente, un aspecto relevante en lo metodológico se refiere al desarrollo de articulaciones y coordinaciones con los actores locales; ello requiere de un conocimiento del territorio y de sus principales recursos, especialmente aquellos destinados a la protección de los derechos de niños/as y adolescentes; además es importante identificar los intereses de cada cual y las expectativas que tienen respecto del programa, de manera de ir generando un clima de confianza y de colaboración.

Los equipos de trabajo que se configuren en los proyectos deben contemplar la interdisciplinariedad como principio fundamental, en el entendido de que esté constituido por profesionales de diversas disciplinas de las ciencias sociales y de la educación, capaces de dialogar entre sí y de complementar sus saberes a favor de la intervención. En relación a sus perfiles deben contar con las competencias para identificar factores de vulnerabilidad implicados en las vulneraciones de derecho. En este marco, los/as profesionales y técnicos/as integrantes del equipo deben contar con experiencia en trabajo de infancia-adolescencia vulnerada en sus derechos, trabajo con familia, con grupos sociocomunitarios, en red y algunas otras competencias propias de

la naturaleza de la intervención y de las funciones específicas de los cargos señalados en las bases de licitación.

En términos generales, se puede afirmar que el programa PIB posee las cualidades necesarias que permiten realizar una primera aproximación al tipo de intervención esperada. Lo anterior, tanto por la flexibilidad en sus planteamientos como por la adecuación que permiten las bases a los proyectos en los propios territorios; los recursos exigidos permiten dar viabilidad y sustentabilidad a la intervención. Se reconocen una serie de orientaciones en las bases de licitación que, al ser consideradas por los proyectos, permiten contribuir al cumplimiento de los objetivos del programa.

CAPÍTULO CUARTO

EL ANÁLISIS DEL CASO

La implementación de los Programas de Intervención Breve (PIB) permite generar una serie de reflexiones referidas a esta fase de las políticas públicas. Recogidos los antecedentes acerca de esta experiencia y revisados los conceptos relativos a implementación de política públicas, cabe hacer presente que para efectos de este estudio se ha optado por utilizar los marcos conceptuales de la gerencia social, planteada por Cortázar (2007), y los contenidos desarrollados por Parsons (2007) relativos a los Sistemas de Implementación y Resultados.

El análisis se realizará en torno a 5 categorías que se generan a partir de las reflexiones realizadas por Cortázar y Parsons. La información recabada a través los distintos documentos revisados y de las entrevistas efectuadas a las profesionales y Directora del servicio se analizó y categorizó¹⁵. A continuación, se presentan los análisis generados en cada una de las 5 categorías:

- 1) Coherencia entre las rutinas, las formas de coordinación y las estructuras organizativas
- 2) El control de gestión y la coherencia con la estrategia: la evaluación pluralista
- 3) Desarrollo de capacidades y aprendizajes organizacionales
- 4) Implementación de servicios sociales: tipologías y programabilidad
- 5) Análisis e implementación interorganizacional: la dependencia de los recursos

¹⁵ La entrevista a la Directora Nacional (S) de SENAME, Sra. Angélica Marín, se realizó el 26 de noviembre de 2010. Las entrevista a las profesionales encargadas a nivel nacional del programa PIB fueron realizadas el día 7 de diciembre de 2010, las Sras. Andrea Quilodrán y Viviana Abarca.

4.1. Categoría Nº 1: La Coherencia entre las rutinas, las formas de coordinación y las estructuras organizativas

En el ámbito de la función de Implementación de la Estrategia, por parte de los gerentes, y particularmente en la Gestión de Operaciones, que implica la puesta en marcha de una política pública, interesa saber en qué medida esta ha definido de manera adecuada la relación entre las posibilidades de constituir como rutinas las acciones de la organización, las formas de coordinación y posibilidades de estructura de la misma.

Para dar cuenta de esta situación, se debe considerar, por una lado, el nivel de uniformización de las rutinas, es decir, la mayor posibilidad de programar como rutinas las actividades operativas y, por otro, la flexibilidad, es decir, menor posibilidad de programar como rutinas las actividades operativas. Haciendo uso de los cinco tipos de estructura organizacional elaboradas por Mintzberg (1993), es posible reconocer desde las más uniformadas a las más flexibles: estandarización de procesos, estandarización de habilidades, estandarización de resultados, supervisión y ajuste mutuo .

Los siguientes argumentos evidencian el tipo de relación entre estas variables:

1. La definición de los “Niveles de Complejidad” ajustada a la consideración de los gestores del proyecto. Sename ha definido los ámbitos de trabajo con los niños y adolescentes en base a criterios de complejidad, es decir, no pone en la descripción de los usuarios las características de quienes se incorporan o no a un programa, sino que lo hace en términos del nivel en que se encuentran comprometidos sus derechos; en evaluaciones realizadas con posterioridad, se destaca el acierto de la decisión, pues permite que los propios proyectos establecidos en los territorios definan los niveles de complejidad y, por consiguiente, a los niños y adolescentes que se incorporan conforme a su realidad social, económica, cultural y espacial, entre otras. Con motivo del Informe Final de Resultados del Monitoreo se reafirma esta posición por cuanto se señala que ha sido importante *“apostar al establecimiento de perfiles según niveles de complejidad, que aporten a la construcción de los diagnósticos o*

análisis situacionales en el PIB (...) Esto implicaría realizar un trabajo, para consensuar un perfil de mediana complejidad, que facilite, tanto a los equipos, como a los entes derivadores, la definición del ingreso al PIB, según la vulneración presente, y la identificación de elementos para la construcción del diagnóstico de cada niño/a” (Sename 2009 a; pp. 23 – 24). Otra cita que da cuenta de este aporte es la siguiente “si yo instalo un PIB en tal región o en tal comuna, esa comuna definirá lo que es mediana complejidad, dentro de un marco que está más o menos definido, pero puede adaptarse, no es que nosotros dijéramos: los niños que entran en este programa son sólo lo que están afectados por negligencia parental, sino que vimos muchas posibilidades. Los niños que ingresan pueden estar afectados por maltrato leve, pueden estar afectados por negligencia parental, pueden estar afectados por repitencia escolar. Lo que más ocurra en su territorio, es ahí donde se tienen que enfocar. Eso fue la necesidad de generar modelos que fuesen más factibles a los que estaban diseñados por SENAME que eran más enfocados”. (Entrevista Profesional 2 Área Gestión Programática Sename, 2010; pp. 4)

2. La libertad otorgada al colaborador para establecer sus propios niveles de logro en relación a metas autodefinidas. En las bases de licitación, Sename permite que los proyectos definan sus compromisos y los representen en metas e indicadores que el Servicio se encargará de monitorear en términos de su cumplimiento; esto otorga mayor flexibilidad a las acciones de los proyectos por cuanto se señala que *“debido a que los programas de prevención focalizada, se constituyen en una nueva modalidad de intervención, que requiere de una implementación paulatina, no se han establecido, para esta licitación, porcentajes asociados a los resultados esperados. En este marco, cada colaborador acreditado proponente deberá establecer sus propios porcentajes de logro, los cuales serán monitoreados a través de la supervisión técnica del Servicio”* (Sename 2007 a; pp. 5)

3. La facultad otorgada a los proyectos de identificar a su sujeto de atención. En los proyectos sociales, una acción sustancial es la referida a la definición de la población objetivo; con el ánimo de favorecer esta decisión, se ha considerado

que los propios equipos establecidos en los territorios logren identificar a su población objetivo en base a los criterios de vulnerabilidad dados; ello implica el reconocimiento de que no es posible programar como rutina la incorporación de los niños y adolescentes que se integrarán al programa y por ello se requiere una estructura organizacional flexible que de cuenta del ajuste mutuo entre el propio proyecto y Sename. Esto se aprecia con claridad en las bases en donde se indica que *“podemos decir que la definición del sujeto de atención estará dada por la identificación de las principales vulneraciones de derecho asociadas a situaciones de mediana complejidad y los factores de vulnerabilidad implicados (tales como) los ámbitos personal, familiar y sociocomunitario que pueden contribuir con la definición del sujeto de atención. Es importante recordar que sólo se han rescatado algunos de ellos, y que cada equipo podrá ir configurando los factores pertinentes a su población objetivo, atendiendo a las necesidades territoriales y a las características que las vulneraciones detectadas adquieren en dicha realidad”* (Sename 2007 a)

4. Flexibilidad en la definición de las estrategias de intervención y enfoques de trabajo. Desde este punto de vista metodológico, se otorga a los responsables de los proyectos las facultades necesarias para establecer las modalidades de trabajo más adecuadas a su propia realidad, tanto en relación a las estrategias necesarias de definir, para abordar en sus territorios, como en relación a los enfoques de trabajo que deban definir; de este modo se señala que *“uno de los principales criterios metodológicos a considerar para el desarrollo de este programa, es el de flexibilidad, especialmente en la definición de las estrategias de intervención y de los enfoques de trabajo que se considerarán fundamentales para la superación de las vulneraciones de derecho asociadas a situaciones de mediana complejidad. En este sentido, es importante considerar que las estrategias de intervención estarán dadas por las características del sujeto de atención y por los factores de vulnerabilidad implicados en la vulneración de derechos detectada”* (Sename 2007; pp. 9 Bases).
5. La generación de aprendizajes desde la práctica, como contribución y mejoramiento del Modelo PIB. Junto con permitir espacios de flexibilidad en

diversos aspectos de la intervención, Sename solicita a los responsables de los proyectos que den cuenta de ciertos aspectos relevantes para el fortalecimiento del Modelo PIB; por ejemplo, en relación a la intervención con familias (cuando se solicita que se describa tres acciones claves que el equipo desarrolle para intervenir con las familias de los niños y niñas ingresados), en relación a la flexibilidad (cuando se solicita describir estrategias y/o acciones claves que el equipo haya desarrollado para mejorar la intervención con los niños, niñas, y sus familias) y en relación a acciones ejecutadas considerando el desarrollo evolutivo durante el proceso de intervención (cuando se solicita enumerar al menos tres acciones concretas que el proyecto haya desarrollado).

6. Considerar el paso desde la flexibilidad inicial hacia mayores definiciones en la gestión operativa. La opción de generar estructuras y modelos flexibles va acompañada de la necesidad de generar bases más sólidas para futuras intervenciones y ello implica continuar profundizando en nuevas prácticas. Así queda de manifiesto en la siguiente cita: *“todo esto lo teníamos bosquejado, pero el primer modelo lo dejamos súper abierto, bien flexible y fue una apuesta dejarlo así porque los equipos, por una parte, siempre nos señalaron que ellos necesitaban tener más flexibilidad en los elementos técnicos para ellos, realmente hacer una propuesta de cómo querían trabajar los temas. En un segundo momento, cuando recogimos lo que ellos estaban haciendo dijimos, sigamos con la flexibilidad, pero hagamos ciertas definiciones claves a la luz de los hallazgos que hemos visto.* (Entrevista Profesional 1 Área Gestión Programática Sename, 2010; pp. 7).

En el mismo sentido, se espera que se realicen contribuciones significativas en aspectos metodológicos; eso se refrenda con el siguiente argumento: *“bueno, lo que hemos venido haciendo es generar, por ejemplo, uno que fue re interesante, fue que el segundo año y también el tercer año, les pedimos las propuestas metodológicas y que ellos hicieran, en el fondo, cuál era la propuesta conceptual y de eso desprendieran ideas (...) Y eso lo pedimos en el tercer año y luego, lo pedimos ahora en el proyecto para el nuevo modelo* (Entrevista Profesional 2 Área Gestión Programática Sename, 2010; pp. 14)

7. Contar con equipos a nivel nacional con claro compromiso, proactivos y rigurosos en sus decisiones, favorece el desarrollo de aprendizajes. Esto es posible apreciarlo en el siguiente texto *“en el SENAINFO se establecen muchas causales de egreso, en todos los programas son las mismas causales de egreso, pero nosotros qué dijimos, no vamos a medir los resultados en todas las causales, sino que, por este primer año, lo que vamos a medir son sólo las causales que el equipo declara que fueron exitosas. El mismo equipo te dice, este niño egresó porque terminó el programa de intervención. Nosotros asumimos que si terminó el programa de intervención, suponemos que ese niño terminó con ciertas condiciones protegidas y que, por tanto, no debiera ingresar a la red en 6 meses más”* (Entrevista Profesional 1 Área Gestión Programática Sename, 2010; pp. 10; en el mismo sentido, se encuentra el argumento de que el generar coordinaciones adecuadas demanda ingentes recursos por parte de quienes tienen la responsabilidad última del programa *“entonces, los recursos que tenemos, somos nosotras dos, por supuesto que recogiendo de los equipos, de los supervisores y todo eso, en conjunto con múltiples otras tareas que tenemos, además de dos modalidades que tenemos a cargo. Dentro de eso, uno dice, bueno, qué es lo que es posible en este marco, es estas condiciones, en estos recursos y eso es lo que hasta ahora hemos podido hacer, qué es perfectible, qué podemos ir avanzando, en qué podemos ir incorporando otras miradas, o esos instrumentos perfeccionarlos, pero si no, establecer entre el purismo metodológico de la academia y los círculos de la política pública. Entonces, esa tensión no se resuelve. Qué es lo que hemos hecho, es resolver esa tensión haciendo lo mejor posible, lo más rigurosas dentro de los recursos que tenemos”* (Entrevista Profesional 2 Área Gestión Programática Sename, 2010; pp. 19)

Resumen del Análisis a Categoría N° 1:

Dadas las características de la implementación de la política pública referida a los PIB, se reconoce una acertada definición de las estructuras organizativas y las decisiones que ello implica, pues, conforme a las categorías organizacionales de Mintzberg, los PIB se encuentran en un nivel que demanda alta flexibilidad y por tanto su estructura

organizacional debe estar entre las de ajuste mutuo o supervisión, pues las posibilidades de programar como rutinas sus acciones son bajas y, por tanto, la manera más adecuada de asegurar los resultados esperados de la política es respetando y conociendo “el hacer” de la organización responsable de la ejecución. Las diversas citas, dan cuenta del énfasis puesto en generar la flexibilidad necesaria que asegure el cumplimiento de las metas; en relación a la estructura de las organizaciones, a la construcción del perfil del usuario, a los métodos y técnicas de trabajo, entre otros ámbitos.

4.2.- Categoría N° 2: El control de gestión y la coherencia con la estrategia: la evaluación pluralista

Para efectos de esta instancia de análisis, interesa conocer si el programa ha logrado reconocer que ciertas actividades no pueden ser programadas como rutinas y que esto complicará la evaluación de las mismas, a raíz de la ambigüedad interpretativa que afecta la gestión operativa. Como consecuencia de esto, se espera que se realicen mediciones de proceso, multidimensionales y capaces de incorporar las visiones e intereses de los distintos actores involucrados en lo que se denomina ‘evaluación pluralista’ que utiliza el criterio de calidad, pues fija un criterio relacionado con el cumplimiento de especificaciones que permitan brindar satisfacción a los usuarios.

- 1) La importancia de la calidad como componente de los criterios generales a considerar en la intervención. Una evidencia importante que da cuenta del alineamiento con el cual el proyecto asume la ambigüedad en la gestión operativa y la necesidad de generar evaluaciones pluralistas, se encuentra en el establecimiento de los Criterios Generales a Considerar en la Intervención, pues allí, junto con aludir a la necesaria integralidad, territorialidad y complementariedad se suma el criterio de calidad que *“se relaciona con el mejoramiento continuo de los procesos de intervención en vistas de lograr resultados satisfactorios con los/as usuarios/as, favorecer la participación de éstos, del equipo profesional y de otros actores locales, intencionar procesos de innovación, desarrollar procesos de evaluación que permitan retroalimentar la*

práctica, integrar diversas variables de análisis como género, etnia, entre otros aspectos” (Sename 2007 a; pp. 8)

- 2) La evidencia de logros se basa en la evaluación pluralista. Junto con los distintos mecanismos de evaluación, establecidos previamente en las Bases de Licitación del Programa, se decidió impulsar una modalidad de monitoreo que permitiera contribuir al mejoramiento continuo del modelo. Sus resultados generaron insumos significativos para la confección de la Minuta de Énfasis Programáticos para los Programas de Prevención Focalizada período 2010-2013 (Sename 2010b; pp. 4); así se evidencia de los hallazgos del monitoreo cuando se plantea que entre *“los principales resultados cualitativos, se encuentran el que todos los usuarios y usuarias entrevistados, entre niños, niñas y adultos, reportaron cambios en sus vidas, en el ámbito personal y familiar, desde sentirse más apoyado, hasta el establecimiento de formas alternativas de resolver conflictos en las dinámicas familiares, mejoramiento de la comunicación”*. Esta contribución da cuenta de que la ampliación del espectro evaluativo aumenta las posibilidades de recoger cambios y reconocer el aporte de estrategias diversas en relación a los usuarios del proyecto y al impacto del mismo.

- 3) Los incrementos de la política en materia de establecimiento de metas, se fundan en los aprendizajes y en la evaluación pluralista. Las metas que se establecen en los proyectos han tenido una evolución, desde las primeras bases del año 2007 a las dispuestas para el año 2010. En las bases de licitación del año 2007 se señala que *“debido a que los programas de prevención focalizada se constituyen en una nueva modalidad de intervención, que requiere de una implementación paulatina, no se han establecido, para esta licitación, porcentajes asociados a los resultados esperados. En este marco, cada colaborador acreditado proponente deberá establecer sus propios porcentajes de logro, los cuales serán monitoreados a través de la supervisión técnica del Servicio”* (Sename 2007a; pp. 5); esto implica que no existe una meta establecida externamente al proyecto sino que se otorga la libertad para ajustarlas a las características del proyecto y de la realidad territorial. Por su parte, en la Minuta de Énfasis Programáticos para los Programas de Prevención Focalizada período 2010-2013 se establece

en el numeral III.4 que *“que en al menos el 80% de los (casos de) niños, niñas y adolescentes egresados por causas asociadas a intervención, el adulto asume su rol o (se) supera la situación de vulneración, (los niños) no reingresan a proyectos de la red Sename de igual o mayor complejidad, en al menos, en doce meses (sic)”* (Sename 2010b; pp 7). Se puede asociar esta variación también a la posibilidad de establecer una mayor control sobre el establecimiento de rutinas y ello implicaría pasar del nivel de supervisión al de estandarización de resultados, según el cuadro de Estructuras Organizacionales de Mintzberg.

A este mismo respecto, existe el reconocimiento acerca de la necesidad de ampliar las miradas y contar con instrumentos evaluativos alternativos que permitan generar conocimiento y aprendizajes que mejoren el programa. Los directivos del programa nacional así lo refrendan al señalar que *“(el programa) lo estamos piloteando desde diciembre, todavía no tenemos una mirada global de este año para ver si eso nos permitió encontrar hallazgos distintos a lo que nos pasó el año anterior. La hipótesis es que debiéramos tener información distinta, de mejor calidad (..) le pusimos lentes al supervisor para que mirara mejor, porque lo que estaba pasando era que estábamos perdiendo mucha información (...) Antes era bien complejo, porque había un instrumento de evaluación anual que lo había generado este equipo que estaba viendo el diseño con instrumentos de supervisión anual que estaba generado por otro equipo que estaba mirando más el proyecto, entonces, ahora, en esta mirada más de política social, la idea es que esto sea un solo continuo y estamos haciendo justo ese paso, que nos ha costado, porque tuvimos que entenderlo, porque lo que estaba pasando con este rol privilegiado de supervisor es que nos estaba permitiendo ver sólo la cosa puntual, pero no estaba aportando insumos o había un subregistro de ese insumo, por lo tanto, cuando llegamos a hacer la evaluación anual no iba a contar con todas las miradas y podía caer en percepciones sesgadas del proyecto porque alguna vez hubo una cosa mínima que hizo el proyecto pasaba a ser negativa, entonces todo el proyecto lo era, entonces ahí los ayudamos a tener más elementos concretos para mirar el proyecto”* (Entrevista Directora (S) Sename ; 2010; pp. 8)

- 4) Múltiples mecanismos de monitoreo y evaluación que aportan pluralidad a las “miradas” acerca de los distintos ámbitos del programa. Efectivamente, es posible reconocer distintos encuentros en que el programa se somete a la consideración de sus actores; así se manifiesta por parte de la Directora del Servicio cuando indica que *“Ahí tenemos el instrumento que es la evaluación anual, por tanto, nosotros tenemos como un intermedio entre el diseñador de primer orden que es el equipo nacional y el diseñador de segundo orden, que es el equipo local, porque quien escribe su proyecto es un diseñador de segundo orden que redefine o relea lo que pidieron las bases, pero tenemos un personaje intermedio que es el supervisor técnico, que dentro de sus funciones está hacer la evaluación anual en base a los antecedentes, las visitas que hizo en el año (...) y nosotros hacemos un consolidado, una especie de retroalimentación a la región, respecto de cómo observamos el modelo en general de esos PIB de esa región”*. Por otra parte Sename genera información relevante acerca de distintos niveles del programa y en distintos ámbitos del mismo *“también hay otro dispositivo que es el monitoreo propiamente tal, donde hemos observado el sujeto de atención, las metodologías y el equipo (...) Por un lado, monitoreamos si el sujeto de atención corresponde, si las metodologías están ajustadas a lo que se ha planteado y si el equipo ha generado sus propias estrategias para el tema de autocuidado, en fin. Ahora, metodología también incluye redes, si se ha activado las redes comunales que se supone que debería ser para sostén del proyecto”* (Ambas citas de Entrevista Directora (S) Sename ; 2010; pp. 4 - 5)
- 5) El control de la gestión como insumo para el cumplimiento de la estrategia y la necesidad de evaluaciones pluralistas para cumplir con este fin. Se da en el siguiente texto en el cual se alude a las distintas consideraciones evaluativas, necesarias de hacer, para proyectos que tenían la posibilidad de proponer objetivos específicos diversos *“La otra definición que tiene ahora un nuevo énfasis, que a nosotros nos sirve para la evaluación y monitoreo de esta modalidad es que nosotros establecemos los objetivos generales y los objetivos específicos en el período del 2007-2010, y los colaboradores podían recrear esos objetivos. El tema es que cuando nosotros diseñamos los instrumentos de evaluación, cuando ellos cumplen un año, hay que evaluarlos. Cómo evaluarlos*

si todos tienen objetivos específicos formulados de distintas maneras, a lo mejor pueden apuntar a lo mismo, pero no están formulados de la misma manera. Entonces, hicimos en este nuevo período, con este nuevo énfasis, partir por el objetivo general que es prevenir la cronificación, pero los objetivos específicos, nosotros establecimos resultados como resultados esperados, que todos los colaboradores tienen que tener esos objetivos y esos resultados” (Entrevista Profesional 1 Área Gestión Programática Sename, 2010; pp. 7 - 8). En este mismo sentido, se generó la responsabilidad hacia los propios implementadores de diseñar mecanismos de evaluación “Nosotros pusimos dentro de los momentos del proyecto, monitoreo y egreso, pero más bien centrado en las bases, no en la gestión del proyecto (...) igual les pusimos, sistematizar, dentro de las actividades, pero del proyecto mismo, no del modelo. Lo que nosotros pedimos es que ellos evalúen los logros que tienen con las familias en su proyecto; porque, en el fondo, lo del proyecto nos corresponde a nosotras (...) pero no les ponemos como tarea que retroalimenten el modelo (...) Porque esa tarea la hemos puesto en nosotras (...) Lo que pasa es que nosotros les pedimos a ellos es que hagan, por ejemplo, que el PIB Futalefú, ellos evalúen todo su año de implementación, respecto de lo que ellos mismos se comprometieron. Después ellos hacen un informe de autoevaluación, después les asignamos un supervisor para ellos hacer una evaluación anual. Nosotros, en cambio, lo que nos hemos propuesto como línea es monitorear la modalidad, el modelo, que no es lo mismo que el caso a caso” (Entrevista Profesional 2 Área Gestión Programática Sename, 2010; pp. 13 - 14)

Resumen del Análisis a Categoría N° 2:

Considerando la información provista en los puntos anteriores, se observa un significativo nivel de coherencia entre la etapa organizacional en la que se encuentra el programa, los mecanismos de control de gestión del programa, definidos inicialmente y los que se agregaron posteriormente, y la necesidad de generar aprendizajes a partir de estos nuevos conocimientos. Estas decisiones han permitido hacer una contribución fundamental al afianzamiento del programa y a la posibilidad de alcanzar sus objetivos e impactos. La definición de la calidad como un componente central de la práctica

evaluativa y el reconocimiento de logros y aprendizajes, ha requerido la consideración de distintos mecanismos de evaluación que dieran cuenta de las diversas posibilidades de éxito y mejora del programa.

4.3.- Categoría Nº 3: Desarrollo de capacidades y aprendizajes organizacionales

Al mismo tiempo que las organizaciones ponen en marcha la implementación de su estrategia, por medio de la gestión de las operaciones y del control de gestión, deben considerar una acción relevante que consiste en desarrollar nuevas capacidades con el fin de implementar estrategias distintas, novedosas y que permitan alcanzar los objetivos de mejor manera. Esto conlleva a que, por parte de la organización, exista la disposición al aprendizaje por su propia experiencia y también a aprender de la experiencia de otros. Los siguientes temas dan cuenta de la manera en que el programa asume esta condición:

- 1) Disposición de Instancias para la generación de aprendizajes: El programa ha establecido distintas instancias en las cuales se espera que ocurra la generación de aprendizajes. Es posible identificar dos, en las cuales se aprecia esta situación.
 - a. Una de ellas ha sido el monitoreo, que se constituye en un proceso que permite desarrollar un análisis permanente en torno a la pertinencia y coherencia de las estrategias desarrolladas para reconocer y disminuir las vulneraciones detectadas. Este proceso ha sido levantado desde la instancia nacional y ha interesado particularmente:
 - i. Revisar constantemente las metodologías utilizadas, en el marco de orientación a resultados.
 - ii. Generar instrumentos y elaborar indicadores que den cuenta de la superación de la vulneración de derecho, asociada a la situación de mediana complejidad.
 - iii. Implementar encuestas o entrevistas de satisfacción usuario/a a los actores implicados (niños/as y adolescentes, familias, adultos/as protectores y actores locales que hayan participado del proceso).

- iv. Retroalimentar la práctica, identificando y resolviendo nudos críticos.

El monitoreo permitió importantes ajustes a partir de los aprendizajes que por esta vía se lograron. De hecho, el Informe Final de Resultados - Monitoreo de la Ejecución Programas de Intervención Breve Modalidad Prevención Focalizada permitió recomendar una serie de cambios que se resumen posteriormente en la Minuta de Énfasis Programáticos para los Programas de Prevención Focalizada, período 2010-2013 y que se constituyó en un insumo de las nuevas bases de licitación.

- b. Las Bases Técnicas para Concursos de Proyectos PIB 2010, consideran los aprendizajes obtenidos en los años de implementación, pues se señala que *“las presentes bases contienen los lineamientos técnicos de los Programas de Prevención Focalizada. Éstos se basan en los aprendizajes obtenidos a través del monitoreo de la modalidad implementado durante el año 2009, y en los resultados obtenidos tras el proceso de evaluación al trienio de los PIB del año 2010”* (Sename 2010b; pp.1). Esto da cuenta de que se han realizado esfuerzos por generar aprendizajes y que se han puesto al servicio de las acciones futuras; en ese documento se expone que las bases de la licitación se fundan en el trabajo de monitoreo del año anterior y que consistió en tres etapas:

- i. Elaboración de una Línea Base de la modalidad, tras un año de implementación
- ii. Trabajo de campo: estaba destinado a profundizar los hallazgos obtenidos tras la elaboración de la línea base, especialmente lo referido a sujeto y metodología, así como los resultados obtenidos
- iii. Análisis de trabajo de campo e informe final: tuvo por objetivo analizar la información existente, tras las dos etapas anteriores, y elaborar un informe final.

- 2) Necesidad de resaltar y demandar concreción de los aprendizajes establecidos en las bases de licitación. La necesidad de superar esta situación, se aprecia en los dos siguientes comentarios:

- a. En las bases del 2007 se establecen los principales aspectos metodológicos a contemplar en las propuestas; entre otros temas, se hace referencia a criterios que exigen flexibilidad y promoción de aprendizajes; con relación a esta última, se considera que en lo operativo se debe contemplar una serie de elementos entre los cuales está el “*Generar procesos de aprendizaje continuo*”. (Sename 2007a; pp. 9). Sin embargo, esta consideración aparece menguada respecto de su ubicación espacial en las bases y de la exigencia posterior. En efecto, se pierde una valiosa oportunidad de aportar a la generación de aprendizajes organizacionales. No obstante, el Formulario de Presentación del informe de Autoevaluación del año 2008 contempla una manera de superar esta situación, aunque se hace insuficiente por cuanto se constituye en una muestra declarativa y no necesariamente exigible a los operadores¹⁶.
- b. En las Bases Técnicas para Concursos de Proyectos PIB 2010, se establecen Consideraciones Metodológicas que apuntan a entregar mejores lineamientos en este sentido. Se aluden a varias situaciones en términos de “*actividades mínimas que se espera que los proyectos realicen (y se enumera) entre otros la sistematización*” (Sename; 2010b, pp. 17). Se termina dando cuenta de otras que en general es necesario considerar; entre ellas, la Sistematización de las Prácticas. Sin embargo, no se reconoce en los informes posteriores ningún desarrollo acerca de este tópico y tampoco es tratado en las pautas de evaluación y/o autoevaluación. La sistematización es una manera técnicamente adecuada de generar aprendizajes y, al no ser mayormente tratada, se

¹⁶ En el Formulario de Presentación del informe de Autoevaluación del año 2008 se establecen tres ítems acerca de los cuales se les solicita a los operadores aludir en relación a sus experiencias:

- a) Las estrategias de intervención y levantamiento de prácticas y estrategias que ha desarrollado ante la presencia de ruralidad, etnia, dispersión geográfica, radio de acción, lista de espera, abordaje de sujetos de atención distinto al perfil definido, derivación de tribunales, estrategias para generar adhesión en los niños/as, adolescentes y sus familias, entre otras que le parezca relevante mencionar.
- b) Observaciones, obstáculos u otros aspectos referidos a las estrategias de intervención.
- c) Estrategia de Intervención que implica describir, en no más de una página, la estrategia de intervención a desarrollar, considerando especialmente los aprendizajes obtenidos en la ejecución del primer año de implementación. Se debe considerar además, estrategias sobre como avanzar hacia una participación sustantiva, hacia una mayor y mejor integración del enfoque de género y hacia una articulación territorial efectiva.

pierde como posibilidad de dar cumplimiento a esta necesidad de desarrollar aprendizajes.

- 3) Reconocimiento de que los aprendizajes no se producen sólo en el nivel nacional o central, sino también en los espacios locales o por parte de los ejecutores. En el programa se establecen mecanismos que permiten generar nuevas capacidades y aprendizajes organizacionales; ello pasa por respetar las posiciones de los distintos actores, sean diseñadores, ejecutores o supervisores. En este sentido, se da cuenta en el texto siguiente que se reconocen aprendizajes fundamentales para el éxito del proyecto y que el programa ha buscado la manera de incorporar esas reflexiones y validar los nuevos aportes *“nosotros no podemos pretender decir que nosotros (sic) estamos ejecutando los proyectos, los están ejecutando un número de profesionales que están haciendo en el territorio lo que se ha diseñado acá, por lo tanto, no tenemos un gran desconocimiento, pero tampoco nos atribuimos el conocimiento que tienen los equipos, porque creemos que son dos niveles distintos de reflexión. Nosotros ayudamos mucho a los equipos a mirar su propia práctica, por ejemplo, nos surgía como factor muy relevante el trabajo con familia, porque visualizábamos que el trabajo con familia estaba visto como desde el déficit y no desde la potencialidad, entonces, a partir de mirar eso que los propios operadores no lo pueden ver porque están desde el escenario, nosotros que estamos desde la galería podemos decir, aquí hay una potencialidad de trabajar con familia aquellos que lo han hecho han avanzado mejor en la intervención con los niños, porqué no ponemos esto como énfasis programático del segundo período de los PIB. Cuando lo lanzamos como énfasis programático, algunos dijeron, eso es lo que queríamos hacer, y otros no estaban conscientes de que era una necesidad cuando lo ven, les reflejamos lo que ellos pensaban y en otros casos fue como, sí, nosotros ya lo veníamos haciendo y qué bueno que SENAME lo ratifica”* (Entrevista Directora (S) Sename ; 2010; pp. 2)
- 4) Distintas valoraciones de los aprendizajes en el nivel Nacional versus el nivel Regional. Con relación al desarrollo de las capacidades y la necesidad de ampliar la información relevante para generar aprendizajes, se reconoce la

diferencia que tiene el nivel regional y el nivel nacional de Sename; el primero tiene una mirada más operativa y que está referido al cumplimiento de las acciones comprometidas en las propuestas de los organismos colaboradores; el segundo espera revisar el funcionamiento del modelo y el impacto del mismo en términos de alcanzar objetivos estratégicos. Así se plantea frente a la pregunta acerca de las posibilidades de retroalimentación en la gestión nacional o regional: *“Sí, en el caso de lo nacional es nuestra, en el caso de la supervisión, que es acto regional, es a la totalidad (...) el objetivo ahí (en el nivel regional) es que el proyecto que escribió la institución, se cumpla (...) En el nacional es si el modelo que se diseñó está respondiendo en el territorio de manera global. En el fondo, el supervisor va a decir, usted ofreció en la licitación, este producto, yo voy a ver si ese producto usted lo está haciendo (...) Entonces, ahí los supervisores tienen 15 acciones que podrían hacer con el proyecto, que también te las podría pasar. Quince acciones que es: revisiones de casos, entrevistas con los niños, entrevistas con la familia, entrevista con la red, reuniones de equipos técnica, y no me acuerdo del resto, pero las que se prioriza es la revisión de los casos concretos, porque a través del caso uno puede mirar todo el proyecto, uno no está viendo sólo el caso, uno está viendo redes, trabajo en equipo, organización, el objetivo centrado en la resolución de la vulneración, va viendo varias cosas, pero además las entrevistas con los niños, que están muy bajas, de lo que nosotros esperaríamos que hicieran los supervisores.* (Entrevista Directora (S) Sename; 2010; pp. 5)

- 5) Generación de instancias de encuentro y aprendizaje entre los diseñadores y los operadores sin la presión de la evaluación y el control. Hay dos sentidos en los cuales es posible apreciar estos encuentros que no tienen el carácter de “instancia evaluativa”:
- a. Son múltiples las complejidades que condicionan un sano flujo de información entre los diseñadores y operadores; por tanto, se requiere el despliegue de múltiples mecanismos de aproximación y de reflexión conjunta que permitan generar información relevante y aprendizajes mutuos. Esto se reconoce en la siguiente afirmación que recoge las dificultades propias de los procesos de supervisión: *“mientras no se*

mejorara el sistema de supervisión, íbamos a tener menos retroalimentación, (entonces) generamos unos dispositivos que nos iban acompañando, aparte del monitoreo que hace el equipo de gestión, inventamos los observatorios, que es como una buena fórmula de traer, casi a nivel central, un grupo de gente que nos digan, cómo lo están haciendo, qué es lo que está pasando, qué es lo que esperan, cuáles son los problemas, con quién hay que relacionarse, invitamos a los supervisores también. Entonces hacemos nacional, regional y local. Lo hemos hecho en observatorios de explotación, en residencias, y tenemos una idea de hacerlo el próximo año en maltrato y en prevención. Porque yo digo, si esperamos un cambio, porque es un cambio cultural también en los supervisores que están acostumbrados a mirar lo que tú decías, está o no está el extintor... y ahora esto otro, que les estamos diciendo, hágase la pregunta acerca de esto es como otro giro” (Entrevista Directora (S) Sename; 2010; pp. 9 - 10).

- b. En función de este reconocimiento, los diseñadores precisan crear otros espacios distintos a las supervisiones, controles y evaluaciones para que los operadores realicen aportes de manera más libre. En la siguiente cita se aprecia esta necesidad: *“Por tanto, creemos importante generar estos otros espacios donde no está puesto la supervisión, no se está jugando el proyecto, mi continuidad no mi continuidad, entonces la gente ahí se anima más a contar lo que le ha fallado... porque está en otro contexto entonces, es un espacio privilegiado porque nos permite estar todos los actores y como que se pautea de manera general, permite que los actores vayan diciendo, incluso, cómo ellos desde la práctica puede que tenga dificultad, incluso para los supervisores, entonces, es otra entrada la que hemos hecho a propósito de ver que en el rol de supervisor puede que yo esté perdiendo una cierta información para ver cómo está el modelo, generar estos observatorios. Antes teníamos mesas regionales, que eran temáticas, ahí hicimos un giro que perdimos algo, pero les pedí que hicieran más bien, mesas territoriales, pero entre distintos proyectos no de la misma modalidad para generar en el territorio que la gente se ayude más que solamente por temas, no nos da para hacer las dos cosas,*

deberíamos hacer las dos, pero hoy están en mesas territoriales, pero, a nivel nacional, está este dispositivo de observatorio que para mí es una maravilla porque es como la posibilidad de decirles al tiro a los que están operando en el territorio a ver, cuando ustedes dicen que está faltando de parte del diseño, esto, a qué se refieren, ¿podrías tú explicarlo concretamente en tu proyecto? Entonces hablamos de lo que no se habla ni en supervisión, ni somos capaces de captar en la evaluación anual, ahí se habla más de la cocina de los proyectos. Es como una especie de oreja puesta en el territorio sin estar en él.” (Entrevista Directora (S) Sename; 2010; pp. 9 - 10)

- 6) *Concebir los aprendizajes organizacionales como mecanismos de fortalecimiento de los modelos de intervención.* Los aprendizajes se dan también en el sentido de reconocer los distintos momentos que se viven en la implementación. De este modo los diseñadores han sido sensibles a lo que ocurre en los equipos y mantienen la disposición a entender y consensuar nuevas realidades ocurridas en los territorios; así se reconoce en el siguiente testimonio: *“Nosotros lo que hicimos fue poner un objetivo y esperábamos, obviamente que esos objetivos se cumplieran. Nosotros no esperábamos hacer este monitoreo, no teníamos pensado hacer estas jornadas, etc. Nosotros lo definimos porque dijimos, tenemos un problema aquí, hay mucho ruido en los equipos con los temas de sujeto. No queremos que esta modalidad fracase. Lo que necesitamos es, seguramente, consensuar lenguaje, consensuar ciertos puntos con los equipos para entendernos, ellos y nosotros, por eso empezamos con este tema de investigar, devolver, de entender en qué estaban. Como era una base tan flexible, nosotros necesitábamos ver cuál era el nivel de diversidad que teníamos. (Entrevista Profesional 1 Área Gestión Programática Sename, 2010; pp. 12). En el mismo sentido, se tiene el siguiente argumento que da cuenta del énfasis existente por lograr información acerca del modelo: *“(en estas prácticas interesan dos cosas) una es ver si el modelo está funcionando y lo otro es que efectivamente, retroalimentar desde las prácticas, el diseño de esta modalidad, es decir, contar con elementos para que, una vez, transcurridos estos tres años nosotros pudiésemos elaborar el documento que elaboramos para definir los**

lineamientos para los 3 años. No hacer las mismas bases del 2007, cómo instalamos los aprendizajes de la implementación en los nuevos lineamientos, entonces, el proceso que viene ahora es, nuevamente ver cómo estos nuevos énfasis se traducen de nuevo en las prácticas y de nuevo en la retroalimentación". (Entrevista Profesional 2 Área Gestión Pogramática Sename, 2010; pp. 13)

Resumen del Análisis a Categoría N° 3:

El planteamiento más claro en la estrategia de implementación de esta política , ha sido el reconocer la necesidad de generar un programa que contara con la flexibilidad necesaria para asegurar el cumplimiento de sus objetivos. Esto permitiría asentar los programas en los territorios y a los operadores adecuar sus acciones a las diferencias propias de cada comunidad en la cual se trabaja. Todo lo anterior se manifiesta en la generación de aprendizajes significativos tanto en la mejora del modelo como en las posibilidades de dar cumplimiento a los contenidos de los programas. Los textos anteriores dan clara cuenta de haber cumplido esa misión; no obstante, los aprendizajes que se derivan no siempre son actos premeditados o planificados, pues este proceso no ha estado exento de dificultades. Finalmente hay importantes logros que el programa ha incorporado como aprendizaje y se reconoce la actitud y disposición favorable de la instancia nacional por recoger las experiencias de los operadores y de éstos últimos para realizar una contribución a los diseñado res.

4.4.- Categoría N° 4: Implementación de servicios sociales: tipologías y programabilidad

Se hace referencia a la diferencia que existe entre los servicios sociales que generan bienes, respecto de aquellos que entregan servicios; por cuanto estos últimos tienen complejidades mayores al estar involucrado el usuario en su prestación y tener, además, la característica de intangibilidad. Dado lo anterior, es necesario considerar que para efectos de implementación las políticas públicas que entreguen servicios

deben atender la posibilidad de programabilidad de sus acciones y la interacción con el usuario; considerando lo anterior, las organizaciones deberán generar ordenamientos organizativos más flexibles o estructurados, según corresponda. En este sentido, las normas, regulaciones, plazos y mecanismos de supervisión afectarán el resultado de la política si no se realiza un análisis profundo de los alcances en la definición de la estructura. Los textos siguientes dan cuenta de la situación en que se encuentra el programa PIB en relación a esta categoría:

1) Las nuevas causales de ingreso al programa surgidas de la implementación.

Como causales, en la Minuta de Énfasis Programáticos para los Programas de Prevención Focalizada período 2010-2013 (Sename 2010c; pp. 4), se da cuenta de ciertos hallazgos relativos al sujeto con el cual se trabaja. Se señala que alrededor de un tercio de los ingresos es por violencia intrafamiliar y, al mismo tiempo, se reconoce la existencia de situaciones transversales que atraviesan el problema y que se manifiestan en los planos:

- a. Individual: se puede visualizar elementos conductuales, (como conductas agresivas, dificultad para respetar normas y límites), cognitivos (como deficientes recursos para el diálogo y la resolución de problemas, bajo rendimiento escolar) y emocionales (como baja autoestima, inseguridad, introversión, dificultad para expresar emociones)
- b. Familiar: aparecen dinámicas de violencia a nivel físico y verbal, problemas en el establecimiento de límites, negligencia en el cuidado de los hijos, consumo de drogas y enfermedades de salud mental en uno o más adultos a cargo, entre otras
- c. Socio-comunitario: aparecen factores vinculados al territorio, como estigmatización, situaciones de violencia, de microtráfico, entre otras, que constituyen un entorno poco protector para el desarrollo de niños y niñas. También se menciona la escuela como un factor de vulnerabilidad, cuando ésta genera procesos de exclusión.

De lo anterior se desprende que, si bien la causal de ingreso se constituye en lo más evidente al momento de iniciar la intervención, ésta se encuentra cruzada por otras situaciones de carácter transversal que se vinculan a los ámbitos señalados. Sin embargo, este reconocimiento surge de la experiencia de

implementación y difícilmente hubiera sido posible programarlo o reconocerlo anticipadamente por la complejidad propia de la realidad que se aborda.

- 2) La necesidad de incorporar a adultos significativos en trabajo de restitución de derechos. En el mismo documento, pero en su página 5, se alude a la variedad de metodologías, aprendizajes y características que se presentan durante la implementación de los distintos proyectos. Así se observa en la referencia indicada donde se *“constata la gran diversidad de propuestas que son implementadas, en esta modalidad, a lo largo del país, lo cual enriquece el programa. En esta diversidad es posible encontrar aspectos comunes, como el desarrollo de intervenciones en el nivel personal, familiar y socio-comunitario, los cuales adquieren características particulares, dependiendo de los énfasis estratégicos y de las experticias de los equipos. Todos los equipos entrevistados, en el marco del trabajo de campo, realizan trabajo directo con los niños, niñas y adolescentes, promoviendo derechos, habilidades sociales, conductas de autocuidado, a través de diversas técnicas psicosociales. Sin embargo, no todos los equipos realizan un trabajo directo y sostenido en el tiempo, con los adultos y adultas significativos, a pesar de que éstos presenten disposición a participar. Las personas adultas que han sido integradas en los procesos de intervención, más allá de las entrevistas iniciales, valoran al programa de prevención focalizada como un espacio de apoyo y contención para ellos, a partir de lo cual también se van produciendo cambios en las dinámicas familiares, todo lo cual favorece un contexto protector para los niños y niñas. Cabe señalar, que las personas adultas que no han sido integrados de esta manera, demandan este tipo de espacios. Lo anterior lleva a repensar estrategias que favorezcan el involucramiento de las familias y de las personas adultas significativas, especialmente si se considera que más de un tercio de las causales de ingreso al programa de prevención focalizada, se relacionan con vulneraciones que se reproducen diariamente en las dinámicas familiares”* (Sename 2010c; pp. 5).
- 3) Situaciones operativas complejas de prever que determinan la programabilidad de las acciones. Una tercera evidencia acerca de las dificultades existentes para hacer programables las acciones operativas de los proyectos, se manifiesta en

situaciones complejas de prever y que se han reconocido a través de la implementación. A modo de ejemplo, se plantean las siguientes:

- a. Incidencia del efecto terapéutico de la grupalidad: *“En las entrevistas a los usuarios queda también de manifiesto, el efecto terapéutico de la grupalidad, tanto para niños, niñas como para las personas adultas, puesto que permite compartir experiencias y soluciones, constituyéndose en un importante factor de resiliencia. Incluso, se han constituido redes primarias de apoyo a raíz de estos grupos, independientes a los espacios generados por los equipos con fines de intervención”* (Sename 2010c; pp. 6).
- b. La necesidad de que los avances en el proceso se evidencien prontamente: *“Los usuarios y usuarias necesitan visualizar avances prontamente puesto que, de lo contrario, se genera incertidumbre respecto de los resultados que efectivamente se pueden alcanzar, tras su participación en el programa de prevención focalizada, todo lo cual puede llevar a una pérdida de motivación o de adherencia al programa”.* (Sename 2010c; pp. 6)
- c. La incidencia de lo “lúdico” en el trabajo con niños: *“Respecto de la adherencia y motivación de los usuarios por permanecer en el programa, se destaca como elemento transversal, lo lúdico, especialmente en el caso de los niños, niñas y adolescentes. Igualmente es importante, enmarcar estas actividades, tal como muchos equipos lo hacen, en el enfoque de derechos, y por lo tanto, aprovechar cada espacio como una oportunidad para que conozcan y ejerzan los mismos”.* (Sename 2010c; pp. 6)
- d. Los roles de las familias son una incógnita tanto para Sename como para los proyectos. No hay claridad acerca de sus aportes de manera sistemática y, por tanto, se debe estar simplemente atentos a su devenir viéndose imposibilitados de programar acciones en relación a esta variable. Así se desprende en la siguiente cita *“Ligado a lo anterior, aparece la constatación en torno a las expectativas, desde los equipos y desde la institucionalidad, incluida Sename, en torno a los roles de protección que deben cumplir las familias, en condiciones ideales, que son difíciles de cumplir por parte de las familias que se están atendiendo,*

actualmente, en los programas de prevención focalizada. El desafío radica en identificar cuáles son los roles de protección que se pueden potenciar-efectivamente- con las familias que se está trabajando en dichos programas. Esto implica avanzar desde una mirada hacia familias con las que no es posible trabajar, a una que invita a evaluar cuáles son las acciones más pertinentes a las características de las familias con las que se está trabajando”(Sename 2010b; pp. 5).

- 4) A pesar de los insatisfactorios resultados obtenidos a este respecto, el sentido inicial del programa busca que los proyectos levanten acciones innovadoras y esto limita la programabilidad, pues se podría entender como acciones contrapuestas. Otra manifestación de la dificultad que existe para programar acciones se encuentra en el texto siguiente, que alude a la expectativa de obtener metodologías nuevas en la implementación por parte de los operadores para desde allí levantar información relevante y sistematizar esas experiencia para otros proyectos: *“Sí, en las bases hay una cierta manera en la que les decimos el cómo, pero no en la metodología concreta, porque esperamos que haya una propuesta innovadora desde los colaboradores. Esa es la expectativa que tenemos en cada una de las licitaciones, que nos sorprendan con metodologías que han probado, que las visualizan como óptimas porque han sido aplicadas en otras partes. La verdad es que no hemos encontrado muchas innovaciones en el papel. Cuando hacemos monitoreos, tenemos hallazgos relevantes, pero no diría con metodologías tan innovadoras”.* (Entrevista Directora (S) Sename; 2010; pp. 3)
- 5) La incorporación de nuevos actores en los diagnósticos y tratamientos de las situaciones de vulneración. Una de las variables que implica aprendizaje, en términos de su programabilidad, ha sido el de la consideración de las familias y adultos significativos como actores protagónicos en el trabajo de reducción de las vulneraciones de los niños y adolescentes *“En los resultados, nosotros, de partida, detectamos varias cosas a la luz de los análisis que hicimos. Uno es que, en los equipos, si bien ellos manifiestan que van a trabajar desde las fortalezas de las personas, desde los recursos de las familias, de los sujetos, qué*

sé yo, eso es en el discurso. Finalmente, cuando se traduce en lo práctico, en diagnósticos para entender la situación que está viviendo ese niño, sólo se concentran en detectar los factores de vulnerabilidad o los factores de riesgo. Esto se constituye en un problema. Nosotros vamos declarando que nos interesa poder ir rescatando también estos recursos al servicio de la intervención, o sea, que se vean desde un inicio, cosa que, en realidad, vimos en el ejercicio que hicimos cuando les preguntamos por las causales y les preguntamos por los factores de vulnerabilidad y por los recursos, los factores de vulnerabilidad eran millones y los recursos eran dos o tres, eran súper genéricos. Fue una cosa que nosotros les hicimos ver a ellos y les hizo hartito sentido, hicimos una devolución de resultados. Lo segundo eran los temas de familia, nosotros además, para monitoreo entrevistamos a 17 familias y a 23 niños en distintas regiones. Ahí nos percatamos que aquellos equipos que integraban a las familias en todo el proceso de intervención, estas familias reportaban cambios en sus propias dinámicas familiares y en las vidas personales de las personas adultas. Un cambio no sólo en su niño, sino que en ellos también. En aquellos casos en los cuales los adultos no eran integrados al proceso, que sólo eran integrados como en el diagnóstico, sólo para recabar antecedentes, esos adultos decían, sí, me llamaron para una entrevista, pero, en realidad, me hubiera gustado participar en todo el proceso. Nosotros ahí dijimos, bueno, es clave entonces que nosotros, reforzando nuestras hipótesis, dijimos, bueno, más de un tercio de las causales tienen que ver con familia, las familias además demandan esta participación en los procesos de intervención, por lo tanto, eso es lo que nosotros tenemos que reforzar para el nuevo período. Lo mismo entrevistamos a los niños para que ver cuáles eran los aspectos que a ellos más les hacían sentido en esta modalidad. Ellos también reportaban cambios en las dinámicas familiares, justamente cuando los adultos habían sido entrevistados. El niño y el adulto te daban la misma información (...): A partir de esa información nosotros armamos los énfasis para este año y para el nuevo trienio para todos los PIB. Ahí definimos los resultados a nivel individual con los niños, resultados a nivel familiar, específicamente, vamos a fortalecer competencias parentales. En el fondo ya no es una orientación el que integren a las familias, sino que es una obligación, y el tema de cómo visualizamos los garantes de derechos, Antes sólo habíamos

puesto como el tema de redes o vincularse con otros para mejorar la situación de este niño, ahora lo planteamos como identificar nuevos garantes de derechos, entendiendo que todos tenemos una cuota de responsabilidad en la protección de los derechos de los niños. Esta identificación de garantes porque, lo otro que detectamos es que los equipos lo que hacían era sobre responsabilizar a las familias. Entonces, a la luz de los recursos que estamos viendo, ellos esperaban generar habilidades en las familias, que eran súper difíciles de generar en cualquier persona común y corriente. Ellos tenían en su cabeza un modelo de familia ideal y ese era el modelo con el que contrastaban a las familias que estaban interviniendo. Nosotros lo que apuntamos, era a que, efectivamente, cuáles son los recursos que podemos potenciar para generar un ambiente protector para este niño con las familias que estoy trabajando, pero no tener esta imagen inalcanzable para cualquier familia chilena. Cómo hacemos esto, potenciamos a las familias, pero también visibilicemos a otros garantes. A qué nos referimos con esto, a cuestiones súper concretas como por ejemplo, dejar a una profesora, a una vecina, que esté sensibilizada con la situación del niño, que esté pendiente para que vaya viendo si estos cambios perduran en el tiempo o si es que ocurre una nueva situación que ese alguien pueda alertar que algo está ocurriendo para hacer para que se haga una intervención rápida” (Entrevista Profesional 2 Área Gestión Programática Sename, 2010; pp. 6– 7)

- 6) La tensión existente entre los encargados de los proyectos por recibir claras orientaciones para realizar sus acciones y los niveles de libertad demandados para intervenir. Se aprecia, en el siguiente texto, las dificultades que se encuentran en el programa cuando los equipos no están preparados para asumir la responsabilidad de actuar sin un nivel importante de programabilidad, es decir, tomar las propias decisiones acerca del trabajo que se tiene que hacer en el nivel operativo *“Ahora, igual con los temas de flexibilidad, yo creo que hay una tensión entre las expectativas de los equipos, por una parte, y después lo que ellos mismos requieren. Por ejemplo, nosotros planteamos un modelo súper flexible y planteamos a este sujeto amplio. Porqué, porque ellos mismos nos decían que: hasta cuándo ustedes van a decidir lo nacional, que no se adapta a lo local y todas esas cosas. Súper de acuerdo, cuando tú recoges lo que pasó, recoges la*

incertidumbre de los equipos. Necesitamos más definiciones, necesitamos que ustedes nos digan cuáles son los problemas particulares que nosotros vamos a preguntar. La vuelta nuestra fue, qué necesitan que nosotros les digamos cuando ustedes pidieron más flexibilidad para ustedes poder adaptar los modelos. Entonces, al mismo tiempo cuando tú defines mucho algo, ellos reclaman flexibilidad, cuando tú entregas flexibilidad, ellos reclaman indefinición, imprecisión, incertidumbre, lo leen así. Entonces, finalmente esa es una tensión del diseño del programa o de la política pública y, finalmente, los operadores marcan el terreno. En el fondo, hay que vivir con esa tensión y hay que manejar esa tensión para poder trabajar, porque se va a dar siempre, es como un dato de la causa". (Entrevista Profesional 2 Área Gestión Programática Sename, 2010; pp. 16).

Resumen del Análisis a Categoría N° 4:

Se expresa en este acápite el reconocimiento necesario de hacer, acerca de las distinciones existentes, entre la programabilidad de las acciones cuando se entregan bienes versus cuando son servicios. Se aprecia en los testimonios que hay limitaciones propias derivadas de los señalado precedentemente y de la condición inicial en que se encuentra el programa; ello, pues tanto la dificultad para programar acciones como para aceptar su carácter de intangible fijan un marco que demanda mayor flexibilidad en sus estructuras organizacionales; en el mismo sentido, se percibe la necesidad de disponer de mayor espacio de acción para los proyectos y se demandan supervisiones y evaluaciones más apropiadas a esta realidad. Con todo, se confiere a los equipos en los territorios una autonomía que permite retroalimentar el programa y fortalecerlo en el tiempo aunque no se ha utilizado este espacio en los términos esperados por los diseñadores.

4.5.- Categoría Nº 5: Análisis e implementación interorganizacional: la dependencia de los recursos

En materia de implementación de política, ha sido central entender que la interacción que se da entre distintas organizaciones es el resultado de las relaciones de poder en que algunas pueden inducir a otras a actuar de determinada manera, pero no se da siempre de la forma en que la que posee poder obliga a aquella que no lo tiene; también la segunda puede influenciar a la de mayor poder, por la vía del beneficio mutuo. Cabe señalar que en esta relación se generan redes de grupos de interés que determinan la política pública por la vía de la constitución de colectivos organizacionales que se distribuyen los espacios en dicha política. En este contexto, es posible dar cuenta de la presencia de lo señalado en las siguientes referencias:

- 1) A nivel de política macro, se puede estudiar el propio surgimiento de los programas PIB como expresión de las presiones interorganizacionales. Hay un reconocimiento acerca de la existencia de organizaciones que tienen un nivel de incidencia en las modificaciones de política que tiene Sename. Un ejemplo claro de esto ha sido la generación de antecedentes que justifican la creación de los PIB en el año 2006: *“A pesar de que las vulneraciones de derecho asociadas a situaciones de mediana complejidad, se encuentran altamente presentes en los distintos territorios, según los reportes de proyectos, de instancias públicas y judiciales, territoriales y de las direcciones regionales de SENAME, actualmente no están siendo abordadas con la eficiencia y efectividad que se requiere y por lo tanto, no han podido ser absorbidas totalmente por la oferta SENAME en operación. Esto porque, por una parte sobrepasa las competencias y recursos de los programas preventivos actualmente vigentes, y por otra, no es competencia de la oferta especializada, debido a que esta última centra su intervención principalmente en las vulneraciones de derecho asociadas a situaciones de alta complejidad y/o aquellas que son constitutivas de delito”* (Sename 2007a; pp. 4).

- 2) Las resistencias y tendencias de los operadores para incorporar ciertos elementos propuestos en el diseño. Luego de transcurrido el primer trienio, se alude al rol de los equipos externos cuando, en la fase de implementación, se resisten a incorporar elementos, visiones o herramientas propuestas por Sename; esto se aprecia en el siguiente párrafo *"se visualiza, en los equipos, una mayor facilidad para distinguir los factores de vulnerabilidad centrado en el déficit y una dificultad para distinguir los factores protectores y/o los recursos que presentan las familias concretas con las cuales se trabaja. Esto se constata claramente, en la cantidad de factores de vulnerabilidad detectados por los equipos en los tres niveles solicitados versus el número de factores protectores que fueron posibles de identificar"* (Sename 2010c; pp. 4)
- 3) La voz de los operadores de política como insumo a la política nacional. Aludiendo a la relación permanente y dependiente que hay entre Sename y las instituciones colaboradoras, cuando se debe generar un cambio en las políticas y en particular cuando se crea un programa la Directora (S) de Sename señala: *"Yéndonos a los inicios de los Programas de Intervención Breve, nosotros generamos ese diseño a partir de una demanda que teníamos específicamente por un lado de las oficinas de protección de derechos, que no tenían un espacio donde derivar los casos de mediana complejidad (sí los de alta) y por otra parte, había una búsqueda del SENAME de generar un proceso de especialización de su oferta y por tanto, los precedentes de los Programas de intervención Breve que eran los Centros Infantojuvenil tuviesen un término y se transformaran en estos programas de Intervención Breve, por tanto, podríamos señalar que hay una pertinencia a propósito de una cierta oferta que estaba siendo requerida y de alguna manera damos respuesta a esos operadores más locales. Respecto de cómo hicimos el diseño, nosotros buscamos los resultados que teníamos de los Centros Infantojuveniles, buscamos también qué es lo que se estaba haciendo en materia de intervención de mediana complejidad. Hicimos mesas de*

trabajo para poder escuchar y a partir de eso tuvimos una primera intención: estar muy cerca de quienes, luego, eventualmente y potencialmente tendrían que haber realizado esta ejecución o implementación de este mismo modelo. Por tanto, había una primera intencionalidad política de querer generar algo que estuviera en sintonía con lo que los mismos operadores querían que se desarrollara en el territorio.

Cuando se hizo el llamado a concurso, los primeros reportes que tuvimos, no de los proyectos, sino que en los diálogos, es que este modelo apuntaba a una necesidad sentida, así que sentimos una satisfacción. Cada año, con la evaluación anual del proyecto y luego, con la del trienio, fuimos escuchando que el modelo iba respondiendo a lo que ellos necesitaban hacer en el territorio, claro que nosotros fuimos dando lineamientos generales y cada una de las instituciones se fue dotando metodologías particulares y postulando sus propias estrategias para poder hacer aquello que nosotros diseñamos desde este diálogo. Tuvimos ahí una segunda intención en el tema de la evaluación de los PIB de volver a hacer este recuento desde la voz de los operadores de cómo se está implementando el modelo” (Entrevista Directora (S) Sename; 2010; pp. 1)

- 4) Formas de resolver las tensiones por las agendas propias de los operadores y el interés general de los diseñadores. Sin que sea tratado este punto como el clásico “problema de agencia”, será trabajado a partir de los propios discursos de los operadores. De este modo, y reconociendo la relación existente entre Sename y sus organizaciones colaboradoras, se asume la posibilidad de que las segundas tengan una mirada particular sobre la realidad y puedan generar agendas propias en el trabajo de implementación; por ello, se adopta una postura que en alguna medida reduzca la posibilidad de que esa mirada atente contra los principios del programa, pero al mismo tiempo se confiere la libertad para que ello surja e incluso sea asumida por parte de Sename como una fuente de ideas y mejoras al programa. A este respecto se señala: *“Nosotros sabemos que, en muchos casos, hay instituciones que tienen*

una agenda propia y explícita, entonces, cuando ellos postulan a las licitaciones, ahí hacemos el primer punto de intersección, que es el proyecto que ellos presentan, porque, muchos de estos proyectos ellos explicitan cuál es la orientación, porque tienen que ver cuáles son las estrategias y cuando uno mira las estrategias, son las grandes hipótesis que tienen los operadores para hacer algo en el territorio, mirando esa definición de estrategia. Mirando esa estrategia uno dice, claro, hay algunos que tienen mucho más fuerte el tema de la participación, como que a ellos les interesaría eso y, a lo mejor, el programa es uno de los componentes, pero eso está amplificado. Obviamente nosotros decimos que, cumpliendo el objetivo, en este caso, un niño de mediana complejidad, supere la situación de vulneración, se evite la cronificación...si tiene aditivos en que hay estrategias más particulares de instituciones que vayan en beneficio de ese objetivo, no le veríamos ninguna fricción. Pero en la implementación, cuando vemos en el monitoreo que hacen en la supervisión, ahí nos damos cuenta más en detalle, en la específica, qué es lo que está pasando. Algunos proyectos nos dicen, bueno, pero está súper amplificado lo cultural y lo artístico, pero la pregunta es, bueno, pero ¿eso va en beneficio de que el niño resuelva la vulneración de derechos? ¿o están reemplazándose esos objetivos por esas actividades? Entonces, esa es la pregunta que siempre nos hacemos, porque puede que no haya estado muy declarado en el proyecto que tiene ciertas actividades y luego surgen, desde la práctica, cosas mucho más interesantes de las que escribieron. Si no va en desmedro del cumplimiento de que se supere la vulneración, no se cronifique, no se nos pase a la alta complejidad, no lo vemos mayor problema. Ahora, el tema es cuando nos damos cuenta de que están haciendo algo, no es el caso de los PIB, pero nos pasó en un programa de maltrato, que una institución que tenía orientación religiosa, parte de la intervención terapéutica era la lectura de la biblia. Entonces uno dice, qué sentido tiene la lectura de la biblia en un contexto de intervención terapéutica. Ahí hay, claramente, un objetivo de esa institución, que no iba en apoyo del objetivo de la reparación del maltrato, porque por mucha

imaginación que tratamos de hacer, no lográbamos ver para dónde iba eso. Entonces, obviamente eso no lo podemos evitar. Eso solamente pudo ser recabado cuando entrevistamos a los niños, por eso es tan importante para nosotros la entrevista con los niños para ver qué es lo que ha pasado, cómo se está haciendo, cómo ven a los profesionales, si hay algo que les ha llamado la atención de lo que ha sido atendido (...) En el caso de los PIB, hasta ahora, no hemos encontrado que pudiese estar en la agenda propia de un colaborador y que luego, en la implementación, obstaculice algún proceso de intervención con los chicos, sino al contrario, hemos visto que eso mismo ha ido enriqueciendo al trabajo y sobre todo me refiero a los temas de participación, por ejemplo, o el que partió pensando en hacer el trabajo con familia, cuando todavía no estaba tan escrito desde nuestro espacio que era muy importante trabajar con familia. Aunque lo consideramos como un elemento, una institución, que desde el principio, su apuesta era trabajar con familia, lo puso, lo trabajó y era su bandera. A la larga, nosotros nos dimos cuenta de que esa estrategia era muy pertinente, por tanto, nos reforzó en la idea de que teníamos que fortalecer competencias parentales". (Entrevista Directora (S) Sename ; 2010; pp. 6 – 7)

- 5) El aporte de las variables a trabajar en el programa PIB, como consecuencia de la relación interorganizacional. Aludiendo a la colaboración que se da entre Sename y quienes implementan la política, se tiene que este vínculo genera aportes en distintos niveles y diferentes sentidos. La profesional 1 del área de Gestión Programática así lo señala cuando plantea la forma en que se dio origen a los Programas de Intervención Breve y las variables que se reconocieron en su momento como determinantes de su creación *"Entonces, tenemos los programas especializados y los proyectos preventivos. Nos juntamos con los proyectos preventivos en el 2006 y ahí captamos que lo que ellos estaban detectando era gran cantidad de niños y niñas que estaban afectados por situaciones como maltrato leve, maltrato psicológico, violencia intrafamiliar que ellos no podían abordar porque; uno, porque era poca la*

solución que se les pagaba para eso y dos, ellos no estaban bien dotados desde lo técnico para abordar esas vulneraciones. Entonces, los que ellos debieron hacer era haber derivado eso, pero ellos no tenían redes ni organismos que se encargaran de acoger estas vulneraciones. Por tanto, los equipos empezaron ellos mismos a atenderlos, siendo que, supuestamente, no tenían las competencias, ni los recursos para hacerlo, eso le pasaba a los proyectos preventivos (...) Por otro lado, los programas especializados empezaron a decir que los niños que estaban violentados sexualmente, o los niños que estaban en situación de calle o en conductas infractoras, finalmente eran los mismos niños. Son niños que están siendo maltratados, al mismo tiempo está consumiendo drogas, al mismo tiempo está en situación de calle. Entonces, no se justificaba tener programas específicos, siendo que era el mismo niño el que necesitaba la atención, sino que más bien, lo que se requería era tener programas integrales especializados, que pudieran hacerse cargo, independiente de la causal que lo afectara, siempre y cuando fuera asociada a grave vulneración de derechos, el niño pudiese ingresar. Porque si yo destino mi atención sólo a los niños que están en situación de calle, la única forma de que ingrese un niño ahí es que esté en situación de calle, si no está en situación de calle, no puede ingresar. Pero al mismo tiempo, si tengo a un niño que está en situación de calle y que está con drogas, a dónde lo ingreso, a cuál de los tres proyectos. ¿A los tres, a uno, a la causal que predomina más? Entonces, con este diagnóstico, todo esto fue construido con los equipos, se produjo un levantamiento de las prácticas y de lo que ellos estaban viendo que estaba pasando en los territorios.” (Entrevista Profesional 1 Área programática se Sename, 2010; pp. 2– 3)

- 6) Los condicionamientos puestos por las asignaciones de recursos como variable interviniente en las relaciones interorganizacionales: los organismos colaboradores. Considerando la influencia de las entidades colaboradoras en el destino de los programas de Sename, se reconoce la dependencia existente y los incentivos que puedan generarse, por parte

de estas organizaciones, en la implementación de los programas, pues la existencia de recursos genera condicionamientos significativos. Se manifiesta esta situación en el siguiente texto: *“Ellos, en gran medida, han logrado dar respuesta, como que esta modalidad ha dado respuesta por lo que reportan la familia, los niños, los supervisores, etc. Pero, de ellos esperaba también un nivel de comprensión, como en el fondo, saber que estamos trabajando juntos en esto y no que nosotros estamos en contra de ellos. La relación es compleja, sobre todo cuando están involucrados los recursos. Especialmente, el Sename es complejo porque se trabaja con niños que están vulnerados en sus derechos y efectivamente, nosotros tenemos supervisar y velar porque esto se cumpla. Entonces, no es una relación fácil la que se establece con la sociedad civil en este caso. Algunos están siempre pensando en los temas de la plata, en que, oye, como es que nos pagan por esto y nos piden más. A veces están ese tipo de tensiones, el sistema de registro es pésimo, cómo es posible, qué se yo... Entonces, yo creo que, efectivamente, ellos tienen como todas estas críticas. Lo que yo esperaba es que ellos no se pusieran en la vereda de enfrente, que, efectivamente, nos pongamos de acuerdo en conjunto de cómo lo podemos solucionar.”* (Entrevista Profesional 2 Área Gestión Programática Sename, 2010; pp. 10)

7) La búsqueda y encuentros de espacios de relación interorganizacional como oportunidad para generar aportes y consolidación del programa.

Esto se aprecia en los siguientes dos sentidos:

- a. Las permanentes conversaciones y oportunidades de encuentro que se realizan entre los diseñadores e implementadores dan cuenta de una relación interorganizacional que permite aportar y consolidar al programa. Esto se aprecia en los siguientes dos testimonios: *“Yo creo que la reciprocidad está dada por otras cosas, yo creo que, por un lado, esto del monitoreo generó la oportunidad de encontrar. Los equipos y nosotros, y los supervisores y todos los involucrados en los PIB agradecían poder conversar, poder dialogar, poder plantear sus dudas, también comentar cuáles son los desafíos, en lo que estamos,*

las apuestas. Yo creo que esa fue una instancia del diálogo, del cara a cara, que todos agradecemos. Yo creo que ellos plantearon muchos temas de condiciones laborales, que siempre es un tema transversal a todas las modalidades del Sename, pero también ellos fueron generosos en compartir los avances que han tenido, los distintos énfasis...y también hemos tenido diálogo con algunos referentes técnicos de los colaboradores” (Entrevista Profesional 2 Área Gestión Programática Sename, 2010; pp. 11)

- b. Distintas organizaciones generan capacidades y equipos técnicos que se constituyen en contraparte de los programas institucionales de Sename. El aporte que los implementadores y sus apoyos técnicos realizan en los programas es validado por la institución: *“lo que nosotros hemos visto es desde otro lugar, que las instituciones que generan mayor asesoría o equipos que generan mayor reflexión, como que les dan más sentido y más direccionalidad a su quehacer, y eso está dado, a veces, por los equipos en sí mismos que han generado estos procesos más bien inductivos, de mirar lo que están haciendo y a partir de eso construyen modelos de intervención o, a veces, eso está dado por la institución que tiene equipos nacionales que les aporta eso a los equipos y todos los equipos, por ejemplo, tienen los mismos instrumentos, los mismos modelos. Pero eso no podríamos decir que tenga relación con ciertas instituciones y no con otras.” (Entrevista Profesional 1 Área Gestión Programática Sename, 2010; pp. 17)*

Resumen del Análisis a Categoría N° 5:

Las citas referidas dan cuenta de la integración y dependencia que existe entre los operadores y los diseñadores y de los impactos que esto tiene en los resultados del programa. Es central entender que la influencia es recíproca y que esto se manifiesta tanto en el plano de los diseños como en el nivel operativo. Los buenos resultados de esta vinculación dependen, entre otros factores, del reconocimiento que la relación no está exenta de problemas y dificultades respecto de los intereses presentes; dependen de las visiones que se tengan en relación a la política de infancia; de las posibilidades

de generar trabajo conjunto en la aplicación de recomendaciones y sugerencias y fundamentalmente de la disposición de los responsables y operadores de ambas partes para comprender su rol en orden a sugerir y aceptar las propuestas de la más variada naturaleza vinculadas con el programa. Un aporte relevante, ha sido el que algunos operadores han logrado constituir equipos técnicos que se convierten en apoyos para sus operadores y en generadores de información relevante para sus instituciones; la capacidad técnica para “pensar” el programa es también un factor determinante.

CAPÍTULO QUINTO

REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

No es de interés de este estudio el generar conclusiones que signifiquen una determinante y tampoco el que los argumentos entregados necesariamente impliquen un juicio final conclusivo acerca de la materia de estudio. Como se ha manifestado, interesa revisar la experiencia de implementación de los programas PIB desde determinados marcos conceptuales que contribuyan y generen nuevas posibilidades, debates y alternativas de mejora. Dicho lo anterior, se proponen algunas reflexiones y recomendaciones que potencian la implementación de los Programas de Intervención Breve de Prevención Focalizada.

- 1) Se ha manifestado, por parte de los responsables a nivel nacional de este programa, que una finalidad central de la implementación de la política, relativa al Programa de Intervención Breve, es el ajuste del modelo que se ha diseñado como alternativa para reducir la vulneración de derechos de las cuales son víctimas los niños y adolescentes. Los esfuerzos para lograr estas mejoras en el modelo han sido significativos y esto ha generado resultados favorables. Se proponen tres ámbitos de trabajo para potenciar esta posibilidad de mejora y adecuación:
 - a. Las relaciones más permanentes con los operadores, que corresponden a los proyectos que se ubican en los territorios, las tienen los supervisores técnicos que dependen de las Direcciones Regionales. Dada esta proximidad, cuentan ellos con información relevante y significativa acerca de la experiencia de implementación de los proyectos; no obstante lo anterior, no se observa en los antecedentes y discursos la existencia de instancias en las cuales puedan ellos proveer información acerca de lo observado y donde finalmente se retroalimente a la instancia nacional acerca de las mejoras y correcciones necesarias de hacer, así como tampoco de las conductas a reforzar en los operadores. Se reduce el rol de los supervisores regionales a una función técnica o administrativa y no se aprovecha la riqueza de sus experiencias. Es necesario diseñar

instancias de retroalimentación en las que se encuentren los diseñadores de política con los supervisores regionales, responsables de su implementación, para potenciar el modelo y generar información más completa; especialmente, acerca de los sentidos que está adquiriendo el programa para los actores involucrados. Estos procesos implican negociar y construir consensos que demandan aptitudes especiales y el reconocimiento de la propia cultura de lo actores involucrados en la implementación de la política (Parsons, 2007; pp. 489).

- b. En los instrumentos operativos de postulación y evaluación (pautas de supervisión, autoevaluación y evaluación del programa), se reconoce la búsqueda de espacios para recoger, de entre otros múltiples tópicos, la experiencia metodológica, técnica y de estrategias que los proyectos han desarrollado. Respecto de esto, se puede señalar que las pautas están efectivamente adecuadas para la instancia de supervisión regional en acciones operativas, pero adolece de un formato que entregue más y mejor información a los responsables del modelo, pues su visión y correspondiente formato resultan poco atractivos, han sido inestables en el tiempo y no generan incentivos suficientes para proveer experiencias de manera sustantiva. Una evidencia de esto es el limitado (o inexistente) valor que tienen esas variables en el esquema general de evaluación; en efecto, no se considera esta información como puntaje para la calificación de los distintos indicadores en las evaluaciones de los proyectos.
- c. Son evidentes los esfuerzos realizados por optimizar el modelo y las mejoras relevantes que se han logrado. Sin embargo, se sugiere que los datos y evidencia, que sustentan las decisiones por parte de la instancia nacional, resguarden niveles representatividad y rigor metodológico que limite la posibilidad de que otros cuestionen las resoluciones por esta razón. Reconociendo lo adecuadas que pueden resultar las propias reflexiones a nivel nacional y el que estas sean compartidas con los operadores, debe asumirse que la responsabilidad de la conducción de una política pública obliga a fundar las decisiones en acuerdos y evidencias que aseguren su viabilidad y adhesión. A las capacidades intuitivas que respaldan la decisiones públicas, deben sumársele

necesariamente la evidencia de respaldo, sea esta cualitativa y/o cuantitativa. Una recomendación para lograr estos resultados, es usar tecnologías de información y comunicación que facilitan la generación de bases de datos y de análisis que fundamenten las decisiones.

- 2) El establecimiento de rutinas va fortaleciendo a las organizaciones y llevándolas desde estructuras flexibles a otras con acciones más uniformadas y posibles de controlar con mayor rigor. Este paso implica, necesariamente, el desarrollo de capacidades y de aprendizaje organizacional que fortalezca la política. Por tanto, se sugiere incorporar como un objetivo trascendente del programa el ir reconociendo y levantando las acciones que constituyan rutinas con las cuales los operadores se instalan en sus proyectos. Esta tarea permite reconocer la cotidianeidad con la que los equipos van enfrentado las diversas situaciones que forman parte de su desenvolvimiento diario y además en las más distintas esferas en las que se manifiesta el proyecto: gestión de recursos, administración de personal, reuniones de equipo, vinculaciones territoriales, tratamiento de las variables más sensibles, preparación de supervisiones, elaboración de material de apoyo, capacitaciones, autocuidado, autoevaluaciones, etc. El levantamiento de las acciones que componen las rutinas va estructurando una modalidad de funcionamiento; esa información es relevante para el mejoramiento del programa PIB. En este contexto, se espera que el conocimiento de las rutinas genere espacios de aprendizaje organizacional valiosos para que se desarrollen nuevas estrategias de abordamiento y se fortalezcan las habilidades individuales, sistemas técnicos, sistemas gerenciales o directivos y valores presentes en cada operador; tener información acerca de estas situaciones, fortalece el programa en el sentido de que va reforzando conductas deseables y modificando las que no se reconozcan como adecuadas. Considerando el volumen del programa PIB, y el que hayan transcurrido 3 años desde su inicio, se hace necesario evidenciar un proceso de maduración en relación al programa; el levantamiento de las acciones que generan rutinas es una adecuada manera de dar cuenta de este avance, para ello deben generarse condiciones que permitan lograr esta información, incentivos que estimulen su entrega y permitir que los equipos en los territorios perciban esta experiencia como una instancia de aprendizaje y, por

tanto, no se castigue los errores en que puedan incurrir los operadores en esta búsqueda. Una limitación importante para dar cuenta de esta posibilidad, dice relación con que los equipos deben destinar tiempo y recursos a esta tarea. El primer paso para el buen resultado de una propuesta de esta naturaleza, es que se tenga conciencia de la necesidad, los beneficios, la utilidad y el impacto que tendría su implantación; lamentablemente, las señales hasta ahora percibidas no dan cuenta de este convencimiento, pues los diversos instrumentos asociados al trabajo de los PIB no contemplan estas instancias y tampoco se consideran en términos presupuestarios.

- 3) Se percibe que desde la instancia nacional hay una preocupación central hacia los operadores que se encuentran en los territorios; diversas decisiones de cambio y adecuación del programa se fundan en las ideas vertidas en espacios de encuentro y de retroalimentación. Sin embargo, es necesario reconocer que hay otros actores relevantes que están en condiciones, que pueden y/o que deben tener incidencia en la forma y contenido con el cual se lleva adelante esta política. Al observar a los operadores en los territorios y a los responsables en la instancia nacional, se observa entre ambos un amplio espacio vacío en el cual existen actores que han sido invisibilizados. En el marco de la política pública, especialmente en la fase de implementación, no resulta recomendable mantener estas distancias, pues ello atenta contra la adecuada gestión del programa. El planteamiento anterior se realiza reconociendo que las organizaciones están compuestas por individuos y grupos que mantienen intereses particulares y, por ello, buscarán maximizar su poder e influencia en los más distintos sentidos y momentos. De este modo, durante la implementación, el conflicto se representa en el marco de un proceso de tipo político que implica el uso de estrategias diversas con el ánimo de mantener y aumentar el poder de los responsable de la política (Bardach, 1976).

Tres ideas refuerzan esta consideración:

- a. La instancia regional posiblemente posea su propia mirada y percepción acerca del programa y su implementación. Ello ha de plasmarse en las distintas instancias en las cuales desempeña algún rol. Esto puede

significar que incida positiva, neutra o negativamente en la estrategia que lleva adelante la instancia nacional. Es necesario manejar esta variable para adecuarla a los intereses trascendentes de la política, pues su incidencia es significativa tanto por la posición privilegiada que ocupa, como por la responsabilidad que posee en la interacción con los operadores. En el mismo sentido, la existencia de instancias de diálogo y trabajo conjunto que favorezcan este encuentro aumenta la posibilidad de alcanzar los objetivos trascendentes del programa. Lo anterior se plantea de manera genérica, por cuanto debe haber importantes diferencias entre las distintas regiones, sus equipos y personas.

- b. Los operadores de la política se insertan en instituciones que poseen su propia agenda y visión acerca de la política de infancia. Algunos de ellos generan instancias o equipos técnicos dedicados exclusivamente a desarrollar reflexiones y gestionar los distintos programas; por tanto, los operadores de las instituciones deben necesariamente interactuar con estos equipos técnicos y asumir sus lineamientos que, en ciertas oportunidades, pueden constituir agendas propias. Por tanto, es necesario que los responsables del diseño logren un diálogo con estos equipos técnicos para generar un “piso técnico mínimo compartido” y, a su vez, lograr un mejor conocimiento de sus visiones, un direccionamiento de sus acciones y la posibilidad de generar aprendizajes significativos. En el mismo sentido, es posible construir alianzas y estrategias que se sensibilicen con los intereses comunes y posicionen el programa en los términos que interesa a sus responsables a nivel nacional. La confianza es un valor que hay que desarrollar en la implementación de políticas públicas y que es posible construir en el hacer, en la cotidianeidad y en el cara a cara; no resulta recomendable pensar en conseguir la confianza dejándola limitada a las posibilidades que se den en los eventos, encuentros, seminarios u otras coyunturas.
- c. En consonancia con lo anterior, Sename dispone de una instancia de participación ciudadana que se denomina Comité Consultivo Nacional y que tiene por función asesorar a la Dirección Nacional; se compone de 5 entidades que tienen la calidad de instituciones colaboradoras. Se sugiere

establecer mecanismos que amplíen la representación y que signifiquen aportes más directos a la fase de implementación. Por otra parte, no se tiene antecedentes de una instancia de esta naturaleza en regiones; si se levantara una experiencia de este tipo (aunque sea para efectos de implementación), se reduciría la centralización con la que se pueden estar haciendo los aportes por parte del comité señalado y, además, se lograría coherencia con lo que este programa PIB ha propugnado en términos de hacer ajustes a las acciones del programa, en función de las realidades de los territorios locales.

- 4) Considerando la información recogida y analizada, se aprecia que los responsables del programa a nivel nacional asumen con rigor, compromiso y sentido público la gestión de llevar adelante la política y de proveer las herramientas y orientaciones a los operadores que se encuentran en los territorios para mejorar y cumplir con los objetivos del programa. Se reconoce la seriedad que ha permitido dar fundamento y solidez técnica a las modificaciones y adaptaciones del programa. En suma, hay un esfuerzo evidente por hacerse cargo de lo que demanda la gestión del programa. No obstante ello, los datos y discursos analizados permiten suponer que los responsables a nivel nacional no visualizan que este fenómeno sea un tema de gestión pública, en lo especialmente referido a su componente político y la consiguiente gestión del poder. Dada esta omisión, se aprecia una mirada que no logra hacer trascender con la fuerza necesaria los objetivos del programa. De los documentos revisados y de los testimonios analizados, se percibe una preeminencia de lo técnico por sobre lo político, pero al ser este un programa de política pública tendrá en su implementación los facilitadores y obstaculizadores propios de un trabajo de esta naturaleza. En suma, no se reconocen argumentos que ubiquen las acciones de implementación en un contexto político mayor y los discursos, lemas o ideas fuerza que permitan comprender el aporte con el cual los programas PIB contribuyen a la política pública de infancia en Chile. Se debe ser estrategia en la elaboración del diseño, pero se precisa profundizar las miradas estratégicas durante la implementación, pues “si el objetivo final de todo ejercicio estratégico es crear valor público, entonces la implantación exige también una mirada

estratégica” (Cortázar 2007; pp. 3). Las políticas públicas, en su fase de implementación, demandan tanta o más política que la utilizada en la fase de diseño. En el caso de esta experiencia, no resulta ser sólo una omisión atribuible a los actores a nivel nacional sino una característica propia del perfil de Sename.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. (Editor) (2003a): "El Estudio de las Políticas Públicas". Grupo Editor Miguel Ángel Porrúa. Ciudad de México, México. 3º edición.

Andrade Guzmán, Carlos Alejandro (2009): "Corresponsabilidad Estado – Sociedad Civil en el Ámbito de las Políticas Públicas de Infancia en Situación de Vulnerabilidad Social". Tesis para optar al Grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad e Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.

Bardach, Eugene (2008): "Los Ocho Pasos del Análisis de Política". Grupo Editor Miguel Ángel Porrúa. Ciudad de México, México. 1º edición

Cortazar Velarde, Juan Carlos (2007): "Una Mirada Estratégica y Gerencial de la Implementación de los Programas Sociales". En "Entre el Diseño y la Evaluación. El Papel Crucial de la Implementación de los Programas Sociales". Editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, Estados Unidos de América.

Cortázar, Juan Carlos y Barzelay, Michael (2004): "Una Guía Práctica para la Elaboración de Estudios de Caso sobre Buenas Prácticas en Gerencia Social". Editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, INDES; Washington DC, Estados Unidos de América.

Incer Medina, Guillermo (2009): "Factores Determinantes para Completar el Proceso de Transición de una Política Pública desde la Fase Predecisional a la Fase de Implementación. El Caso del Plan Estratégico de la zona Seca, Nicaragua". Tesis par Optar al Grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Facultad de Ciencias Físicas y matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Santiago, Chile

Lahera, Eugenio (2002): "Introducción a las Políticas Públicas". Editorial Fondo de Cultura Económica. Santiago de Chile. 1º edición

López Mesa, Maria Fernanda (2009) “Chile Crece Contigo: Lecciones para el Diseño e Implementación de Políticas sobre Protección a la Primera Infancia”. Tesis para optar al Grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad e Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.

Majone, Giandoménico (1997): “Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas”. Fondo de Cultura económica, Ciudad de México, México.

Martínez Nogueira, Roberto (2007): “Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales”. En “Entre el Diseño y la Evaluación. El Papel Crucial de la Implementación de los Programas Sociales”. Editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, Estados Unidos de América.

Meny, Yves y Thoenig, Jean Claude (1992): “Las Políticas Públicas”. Editorial Ariel. Barcelona, España. 1º edición.

Naciones Unidas (1989): Convención Internacional de los Derechos del Niño”. Adoptada en Asamblea General, 20 de agosto de 1989.. Nueva York, Estados Unidos de América.

Olson, Mancur (1992): “La Lógica de la Acción Colectiva: Bienes Públicos y la Teoría de Grupos”. Limusa Noriega Editores. Ciudad e México, México.

Parsons, Wayne (2007): “Políticas Públicas. Una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas”. FLACSO, sede académica de México. Editores Miño y Dávila. Buenos Aires, Argentina. 1º Edición.

Revuelta Vaquero, Benjamín (2007): “La Implementación de Políticas Públicas”. Revista Dikaion de la Universidad de la Sabana de Colombia. Noviembre de 2007, Volumen 21, Nº 16. Chía, Colombia.

Romero, María Eliana y Díaz, Irene (2007): “La Gerencia Social en la Implementación de Programas Sociales. Niños y Adolescentes en Circunstancias Especialmente Difíciles. De y en la Calle”. Revista Espacio Abierto de la Asociación Venezolana de Sociología. Abril - Junio de 2007, Vol. 16, N° 002. Maracaibo, Venezuela.

Sename (2009a): “Antecedentes de Sename sobre temas a tratar en el Seminario Regional `Combatiendo la Violencia contra los Niños y las Niñas. Servicio Nacional de Menores, documento interno.

Sename (2007a): “Bases Técnicas para Concursos de Proyectos. Línea Programas de Protección en General. Programa de Intervención Breve Modalidad de Prevención focalizada”

Sename (2007b): “Pauta de Evaluación de Proyectos para Bases Técnicas del Concursos de Proyectos PIB

Sename (2008a): “Pauta de evaluación anual de desempeño de Programas de Intervención Breve para la prevención focalizada – PIB”

Sename (2008b): “Instructivo general de evaluación anual de desempeño de la ejecución programática del año 2008. PIB Prevención focalizada ”

Sename (2008c): “Formulario de presentación de Informe de autoevaluación. Línea Programas de Intervención Breve de Prevención Focalizada (PIB)”

Sename (2009a): “Informe Final de Resultados - Monitoreo de la Ejecución Programas de Intervención Breve Modalidad Prevención Focalizada”

Sename (2009b): “Formulario de Presentación de Informe de Autoevaluación. Línea Programas de Intervención Breve de Prevención Focalizada (PIB)”

Sename (2009c): “Pauta de evaluación anual de desempeño de Programas de Intervención Breve para la prevención focalizada (PIB) que cumplen dos años de funcionamiento del año 2009”

Sename (2009d): “Instructivo general evaluación anual de desempeño ejecución programática año 2010 para proyectos que cumplen dos años de funcionamiento. Línea Programas de Intervención Breve de Prevención Focalizada (PIB) del año 2009”

Sename (2010a): “Formulario de Presentación de Informe de Autoevaluación 2010. Línea Programas del Programas de Intervención Breve de Prevención Focalizada (PIB) Para PIB que Cumplen el Primer Período Correspondiente al Tercer Año de Funcionamiento del año 2010”

Sename (2010b): “Bases técnicas para concurso de proyectos Programa de Prevención Focalizada correspondiente a la línea de programas de protección en general, específicamente programa de intervención breve – PIB señalado en la ley N° 20.032 del año 2010”

Sename (2010c): “Minuta de Énfasis Programáticos para los Programas de Prevención Focalizada período 2010-2013 (Correspondiente al Programa de Intervención Breve – PIB, señalado en el artículo 39 del reglamento de la Ley 20.032) del año 2010”

Sename (2010d): “Informe de evaluación al trienio PIB período 2008-2010 del año 2010”

Sename (2010e): “Instructivo general evaluación anual de desempeño. Ejecución programática año 2010 para proyectos que se encuentran ejecutando el Tercer Año de Funcionamiento del año 2010. Línea Programas de Intervención Breve Prevención Focalizada (PIB)”

Sename (2010f): “Pauta de evaluación anual de desempeño de Programas de Intervención Breve para la prevención focalizada – PIB que cumplen tres años de funcionamiento del año 2010”

Sename (2010g): “Anexo N° 2. Formulario de Presentación de Proyectos para la Línea de Programas de Prevención Focalizada Período 2010-2013 (Correspondiente al Programa de Intervención Breve – PIB, señalado en el artículo 39 del reglamento de la Ley 20.032) del año 2010”

Sename (2010h) Pauta de evaluación de proyectos línea de Programas de Prevención Focalizada (PIB) licitación noviembre 2010 del año 2010”

Sename (2010i): “Formulario de presentación de proyectos prorrogados. Programa de Prevención Focalizada Período 2010-2013 (Correspondiente al Programa de Intervención Breve – PIB, señalado en el artículo 39 del reglamento de la Ley 20.032) del año 2010”

Sename (2010j): “Pauta de evaluación de proyectos prorrogados de prevención focalizada (PIB) período 2010-2013 del año 2010”

Sename (2010k): Abarca Viviana y Quilodrán Andrea; Profesionales del Área de Gestión Programática del Departamento de Protección de Derechos del Servicio Nacional de Menores. Entrevista realizada en octubre de 2010 en dependencias de Sename

Sename (2010l): Marín, Angélica; Directora (S) del Servicio Nacional de Menores. Entrevista realizada en Septiembre de 2010 en dependencias de Sename.

Tamayo Sáez, Manuel (1997): “El Análisis de las Políticas Públicas”., en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto Compiladores: “La Nueva Administración Pública”, Alianza editorial, Madrid, España. 1º edición.