



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**INTERSECTORIALIDAD Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN LA GESTIÓN
DE LAS POLÍTICAS DE INFANCIA: EL CASO DEL “PLAN DE ACCIÓN PARA LA
PROTECCIÓN DE LA INFANCIA VULNERADA”**

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

SARA MARGARITA VELÁSQUEZ VALLADARES

**PROFESORA GUÍA:
MARÍA PÍA MARTIN MUNCHMEYER**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
KATHERINE GEORGINA OLIVERI ASTORGA
LORETO MONTSERRAT MARTINEZ ASTORGA**

ESTA INVESTIGACIÓN ES PARTE DEL PROYECTO FONDECYT N° 11160330:
“CAMBIO EN LAS POLÍTICAS HACIA LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN CHILE.
ANÁLISIS DE LOS MARCOS INTERPRETATIVOS DE INSTITUCIONES Y ACTORES
RELACIONADOS”

**SANTIAGO DE CHILE
2017**

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE: Magister en Gestión y Políticas Públicas.

POR: Sara Margarita Velásquez Valladares

FECHA: 26/12/2017

PROFESOR GUÍA: María Pía Martín

INTERSECTORIALIDAD Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INFANCIA: EL CASO DEL “PLAN DE ACCIÓN PARA LA PROTECCIÓN DE LA INFANCIA VULNERADA”

Se establecen los marcos legales e institucionales que sustentan la protección especializada a la infancia y adolescencia en Chile, con antecedentes de contexto de la protección especial a niños y niñas vulnerados en sus derechos y que son parte de la red SENAME. Se muestra el contexto de crisis de esta institución, estableciendo la ausencia de un sistema de protección integral a la infancia con enfoque de derechos. Se analiza el surgimiento del “Plan Protege” y del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada” como respuestas, por medio de un trabajo intersectorial, a la crisis del sistema de protección especializada.

El propósito fue analizar la intersectorialidad entre los diferentes sectores participantes del Plan de acción, identificando los elementos y el nivel de intensidad presente en el actuar intersectorial para la ejecución de atenciones integrales hacia la infancia vulnerada. También fue de interés analizar las capacidades institucionales de los distintos sectores vinculados al Plan de acción en miras al establecimiento de la nueva institucionalidad a cargo de garantizar los derechos de la infancia vulnerada.

La investigación se desarrolló a partir de un enfoque cualitativo de tipo exploratorio-descriptivo. Los resultados se obtuvieron por medio de entrevistas semi-estructuradas, las cuales fueron realizadas a seis actores principales que conforma la mesa intersectorial para la ejecución del Plan de acción: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, SENAME, Consejo Nacional de la Infancia, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud.

Entre los principales resultados, se especifica que el Plan de acción surge como mandato presidencial como respuesta a una crisis, en la cual hubo una baja inclusividad de los diferentes sectores en el proceso de diseño, ejecución y evaluación del Plan. Asimismo, se plantea que en el diseño no se tomaron en cuenta elementos importantes para favorecer la intersectorialidad como el establecimiento de un marco normativo, la asignación presupuestaria para el trabajo intersectorial, recursos para el establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación, que permita establecer un set de metas e indicadores comunes. Por tanto, se infiere a que el Plan de acción responde a un modelo “Top Down”, en donde un grupo específico, de poder político, fue el encargado de diseñar y elaborar las directrices que los diferentes sectores públicos debían de acatar e implementar. En relación a las capacidades institucionales, los diferentes sectores han hecho uso de sus propios recursos humanos y financieros para desarrollar las acciones vinculadas al Plan de acción. Un hallazgo que se presenta es la ambigüedad en el reconocimiento de la entidad rectora a cargo de la gestión del Plan de acción, por lo que se da cuenta de alguna de las limitaciones que conlleva dicho Plan.

DEDICATORIA

A la sonrisa genuina de los niños y las niñas.

A quienes merecen disfrutar de una vida digna y con derechos.

A la sonrisa de los niños y niñas que ayer no les cumplimos.

A la sonrisa de quienes vendrán.

AGRADECIMIENTOS

A mi familia por el apoyo y cariño incondicional

A Felipe por su amor y compañía en este caminar

A mis compañeros y compañeras, profesores y profesoras del MGPP por marcarme de formas diferentes.

Un agradecimiento especial a la Agencia de Cooperación Internacional, República de Chile por brindarme la oportunidad de seguir desarrollándome como profesional.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	6
1. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	8
1.1. Institución principal encargada de la protección integral de la Niñez y Adolescencia vulnerada: SENAME	8
1.2. Marcos Legales e Institucionales que sustentan la protección especializada a la Infancia y Adolescencia de Chile	10
1.3. Falencias del Sistema encargado de la protección integral de los NNA vulnerados en Chile. 11	
1.4. Plan de Acción para la Protección de la Infancia Vulnerada.....	15
1.5. Justificación del Problema y Pregunta de Investigación	17
1.5.1. Justificación del Problema.....	17
1.5.2. Pregunta de Investigación.....	17
1.5.3. Objetivo General.....	17
1.5.4. Objetivos Específicos	17
2. MARCO CONCEPTUAL.....	18
2.1. Intersectorialidad	18
2.1.1. Elementos de la intersectorialidad.....	18
2.2. Tipos de intersectorialidad.....	19
2.2.1. Niveles de la Intersectorialidad	19
2.3. Capacidades Institucionales.....	22
2.3.1. Componentes de la Capacidad Institucional.....	23
3. MARCO METODOLÓGICO.....	24
3.1. Tipo de estudio.....	24
3.2. Muestra	24
3.3. Técnicas y fuentes de recolección de la información	26
3.4. Plan de análisis.....	26
4. ANÁLISIS DE RESULTADOS	29
5. CONCLUSIONES	55
6. BIBLIOGRAFÍA.....	60

INTRODUCCIÓN

En Chile, la protección a la infancia vulnerada tiene corta historia institucional (SENAME, 2014). Desde 1979, el SENAME es la institución encargada de la protección integral para la infancia y adolescencia vulnerada en sus derechos. No es hasta 1990 que el Estado de Chile ratifica la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), a partir de la cual el SENAME encuentra su marco orientador en sus postulados donde se releva el “interés superior del niño”, y se definen las obligaciones y acciones específicas por cumplir en garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) del país.

Desde entonces, el Estado de Chile ha promulgado ciertas iniciativas que están orientadas al cumplimiento progresivo de la Convención. Sin embargo, Chile aún no cuenta con una ley de garantía de derechos que sea el marco normativo que guíe las acciones para favorecer la protección integral de los NNA del país. Si bien actualmente se encuentra en segundo trámite constitucional el Proyecto de Ley sobre el "Sistema de garantías de los derechos de la niñez", (Boletín 10315) y el que crea la “Subsecretaría de la Niñez”, se puede evidenciar que Chile actualmente cuenta con una dispersión normativa en materia de infancia (Centro de Sistemas Públicos, 2015) lo cual hace difícil su conocimiento exacto y debida aplicación (Viveros, 2008)

Esta dispersión normativa incide en que existan falencias en el sistema encargado de la protección integral de los NNA vulnerados en Chile. Esto se refleja con los datos develados en el año 2012, por el informe denominado “Informe Jeldres”, realizado mediante convenio entre la Corte Suprema de Justicia y UNICEF, el cual fue la primera gran alerta sobre los graves abusos que sufrían los NNA dentro del sistema residencial del SENAME. Ante esto, en el año 2013 se da inicio a la primera Comisión Investigadora del SENAME cuyo informe publicado en mayo de 2014 establecía las tareas específicas para cada sector de manera que se pudiera actuar ante las falencias que presentaba al sistema.

No obstante, dichas tareas no fueron asumidas por los sectores competentes. No es hasta la Muerte de Lissette Villa en el año 2016, en uno de los centros de atención directa del SENAME, que el tema vuelve a tomar relevancia. Este hecho da paso a la Comisión investigadora SENAME II, en el año 2016 a partir de la cual se hicieron una serie de interpelaciones a ministros y directores del SENAME.

Este contexto de crisis da paso a la creación del Plan Protege por parte del Ministerio de Justicia, en donde se pretendía desarrollar acciones intersectoriales vinculadas a subsanar las deficiencias que estaba presentado el sistema. No obstante, en el punto más álgido de la crisis, se realizan ciertos cambios que llevó a la renuncia del entonces director del SENAME, Hugo Herrera, asumiendo como nueva directora Solange Huerta en julio de 2016, a quien la presidenta Michelle Bachelet le encargó desarrollar un plan de carácter intersectorial que tuviera iniciativas en el corto, mediano y largo plazo. Es así, como surge el “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada” como un esfuerzo orientado a desarrollar un actuar intersectorial para responder de forma inmediata a las deficiencias del sistema responsable de garantizar los derechos de los NNA bajo el programa de protección del SENAME.

Por tanto, ante un sistema con limitaciones y vacíos en temas de protección, es de interés del presente estudio analizar la intersectorialidad configurada en el marco del Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada, de manera que se pueda identificar si dichas acciones que surgen como respuesta a una crisis, permiten desarrollar procesos sólidos y sustanciales que generen respuestas eficaces y eficientes ante las limitaciones del sistema. Asimismo, en miras de una transición hacia una nueva institucionalidad, interesa analizar las capacidades institucionales con las que cuenta dicha configuración intersectorial del Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada.

En el primer apartado de este documento, se presentan los antecedentes y la justificación de la investigación. Donde se establece un contexto de la problemática que se pretende analizar. También se presenta la pregunta de investigación la cual está orientada a conocer ¿cuáles son los niveles de intersectorialidad y las capacidades institucionales presentes en la gestión del “plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”? y los objetivos que guían la presente investigación.

En el segundo apartado correspondiente al marco teórico, se exponen los principales conceptos que orientan la investigación: *integración, inclusividad y mancomunidad* como elementos que dan cuenta de la intersectorialidad; *intersectorialidad de baja intensidad e intersectorialidad de alta intensidad; capacidades institucionales (capacidades administrativas y capacidades políticas)*.

En el tercer apartado se presenta la metodología utilizada en la investigación, la muestra, la característica de los datos, las técnicas de recolección de información y el plan de análisis a desarrollar. El cuarto apartado corresponde al análisis de resultados y en el quinto se presentan las conclusiones principales arrojadas a partir de los principales hallazgos encontrados en los resultados.

1. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. Institución principal encargada de la protección integral de la Niñez y Adolescencia vulnerada: SENAME

En Chile, la infancia vulnerada tiene corta historia institucional (SENAME, 2014). Fue recién en 1977 que se creó el Consejo Nacional de Menores (CONAME) y luego, en 1979, el Servicio Nacional de Menores (SENAME), a partir del decreto de ley N° 2.465. Si se analiza bien, no han pasado más de cincuenta años desde la primera institución pública de protección para la infancia vulnerada, antes de ello, quienes se hacían cargo de los niños y niñas abandonados o abusados eran instituciones humanitarias y religiosas (SENAME, 2014)

Desde 1979, el SENAME es la institución encargada de la protección integral para la infancia y adolescencia vulnerada en sus derechos. Es un organismo gubernamental centralizado, dependiente del Ministerio de Justicia, formado por la Dirección Nacional, con sede en Santiago, y por las Direcciones Regionales. Según el artículo N° 1 del Decreto de Ley N° 2.465 el SENAME es el encargado de contribuir a proteger y promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) que han sido vulnerados en el ejercicio de los mismos y a la reinserción social de adolescentes que han infringido la ley penal (Centro de Políticas Públicas UC, 2016).

En relación a su estructura, el SENAME cuenta con tres grandes áreas de acción: 1) *área de adopción*, que a partir de la Ley de adopción N° 19.620 se busca realizar actividades tendientes a brindar al niño y a la niña una familia responsable que le brinde afecto y le procure los cuidados requeridos para satisfacer sus necesidades, velando por su interés superior; 2) *oferta programática de protección de derechos*, a partir del cual el SENAME da respuesta a una diversidad de vulneración de derechos que afectan a NNA, sujetos de intervención y protección del Estado; 3) *área de justicia juvenil*, que a partir de la implementación de la Ley N° 20.084, el 8 de junio del año 2007, creó formalmente una nueva institucionalidad para la población adolescente que ha cometido infracciones a la ley en el país, desde la cual el SENAME es el encargado de cumplir con la labor de hacer efectivas las sanciones y medidas dictaminadas por Tribunales de Justicia con el objetivo de lograr la reinserción social de los y las adolescentes (SENAME, 2017)

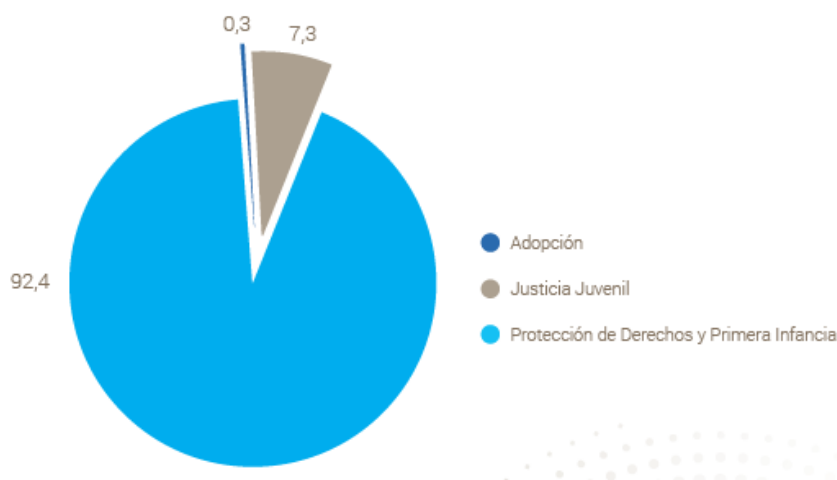
Dentro de estas tres áreas de acción, el que es de interés conocer más a profundidad en el presente estudio, es el que hace referencia a la oferta programática de protección de derechos de los NNA que han sido vulnerados en el ejercicio de los mismos. Bajo esta acotación, cabe señalar que el área de protección de derechos ejecuta sus líneas de acción por medio de los programas administrados directamente por el SENAME desde los Centros de Reparación Especializada (CREAD) los cuales cuentan con 11 centros a nivel nacional, y con los programas de Familia de Acogida (FAE AADD), los cuales bajo la responsabilidad que le compete al Estado, asumen requerimientos específicos para atender a los NNA altamente vulnerados y que permanecen transitoriamente bajo su tutela (SENAME, 2017).

La otra forma en la que el área de protección de derecho ejecuta sus acciones es por medio de los Organismos Colaboradores Acreditados (OCAS), a quienes se adjudica la oferta de proyectos vía concursos públicos, la cual está normada desde el año 2005 por la Ley 20.032 de Subvenciones del SENAME. Dicha ley define las modalidades de atención, y la regulación de la transferencia

de recursos públicos a entidades públicas y privadas sin fines de lucro, para la ejecución de proyectos. Son cuatro las líneas de acción que define la ley de Subvenciones para los OCAS: 1) Centros Residenciales, 2) Oficinas de Protección de Derechos (OPD), 3) Modalidad de Diagnóstico Ambulatorio (DAM), 4) Línea de Programas (Promoción, Prevención, Especialización y Representación Jurídica (PRJ)) (SENAME, 2017).

De acuerdo al Observatorio niñez y adolescencia (2016), el total de la población atendida por el SENAME a mayo del 2016 corresponde a 103.540 NNA, es decir, al 2,3% de la población infantil del país. Del total de estos NNA, el 92,4% son atendidos desde el área de protección de derechos, tal como lo muestra el gráfico N°1 (Observatorio niñez y adolescencia, 2016).

Gráfico N°1. Porcentaje de niños, niñas y adolescentes en programas de SENAME según distribución por área, 2016



Fuente: Observatorio niñez y adolescencia, 2016 a partir de datos del SENAME 2016

De esta manera, el SENAME se hace cargo en su mayoría de NNA que han presentado situaciones de vulneración a sus derechos tales como: maltrato, abuso, violencia, negligencia parental, abandono, situación de calle, explotación sexual, desescolarización, consumo de drogas, entre otros (Observatorio niñez y adolescencia, 2016). Para responder ante la grave vulneración de derechos de estos NNA, el actuar del SENAME encuentra su marco orientador en los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ratificada por el Estado de Chile en 1990, donde se releva el “interés superior del niño”, definiendo las obligaciones y acciones específicas por parte del Estado para proteger y garantizar los derechos de los NNA. Es así como la Convención constituye para el SENAME el sustento jurídico y ético de su quehacer (SENAME, 2017).

También existen otras normativas legales desde los cuales el SENAME ejerce su actuar como la Ley de Tribunales de Familia N° 19.969 establecida el 30 de Agosto de 2014, la cual instruye al Servicio respecto de las implicaciones judiciales de las medidas de protección de los derechos para los NNA, la Ley de Subvenciones N° 20.032 que se mencionó con anterioridad, la Ley de menores que rige desde el año 1968 y la Ley 20.207 referente a prescripción de delitos sexuales. Además el país ha suscrito una serie de otros acuerdos internacionales y también se han realizado esfuerzos por concertar acuerdos con otras instancias del Estado (SENAME, 2017). Sin embargo,

Chile aún no cuenta con una ley de garantía de derechos que sea el marco normativo que guíe las acciones para favorecer la protección integral de los NNA del país.

No obstante, se han realizado diferentes iniciativas por parte del Estado orientadas a establecer esa normatividad e institucionalidad que garantice la promoción, protección y restitución de los derechos de los NNA del país, las cuales se presentan a continuación.

1.2. Marcos Legales e Institucionales que sustentan la protección especializada a la Infancia y Adolescencia de Chile

El marco legal e institucional está en la base de toda atención integral que busque la protección especializada de la infancia y adolescencia de un país (Centro de Políticas Públicas UC, 2016). Save the Children (2010) señala que el establecimiento de un sistema de protección a la infancia debe incluir entre sus componentes, leyes y políticas que protejan a los NNA del abuso, abandono, explotación, violencia y cualquier tipo de vulneración a sus derechos.

Haciendo una breve reseña histórica sobre los avances que el Estado de Chile ha tenido en el tema, se especifica que desde la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño en el año 1990, se han promulgado una serie de iniciativas que están orientadas al cumplimiento progresivo de este tratado (Centro de Sistemas Públicos, 2015).

Dentro de las iniciativas más importantes, cabe mencionar que en abril de 2006 se creó el Consejo Asesor para las Políticas de Infancia, cuyo informe final entregó a la Presidencia de la República, las recomendaciones para la creación del Subsistema de Protección Integral a la Infancia “Chile Crece Contigo (CHCC)” el cual se logró concretizar en el año 2009 con la ley 20.379. Al respecto, vale la pena señalar que el CHCC ha sido una de las iniciativas más importantes con el objetivo de generar institucionalidad para la niñez (Centro de Sistemas Públicos, 2015). Por otro lado, en marzo 2014 se creó el Consejo Nacional de la Infancia, órgano inter-ministerial y con representación del poder judicial, legislativo y la sociedad civil, cuyo mandato es generar cambios normativos e institucionales desde una perspectiva universalista y con enfoque de derechos. (Consejo Nacional de la Infancia, 2015)

Si bien dichas iniciativas y reformas legales se han visto reflejadas en una mejora constante en la calidad de los servicios, programas y estructuras sectoriales destinadas a otorgar una mayor y mejor protección a la infancia y adolescencia del país, como ya se ha venido mencionando aún no existe un formal y efectivo sistema de protección integral de sus derechos (Centro de Sistemas Públicos, 2015) .

Actualmente se encuentra en segundo trámite constitucional el Proyecto de Ley sobre el "Sistema de garantías de los derechos de la niñez", (Boletín 10315) de septiembre de 2015. Según lo establecido en los fundamentos del proyecto, éste quiere dotar al país de un sistema coordinado de dispositivos legales, institucionales, políticos y sociales, orientados a asegurar la efectividad de los derechos de los niños y a velar por su pleno desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, considerando su identidad cultural y su pertenencia a pueblos indígenas. (Centro de Políticas Públicas UC, 2016).

Otra iniciativa que a partir del primer semestre del 2016 se encuentra en trámite constitucional es la que impulsa el proyecto de ley que divide al Servicio Nacional de Menores (SENAME), en dos

entidades separadas, una a cargo de protección de los derechos de la infancia y adolescencia vulnerada en sus derechos y otra para jóvenes infractores de la ley. (Consejo Nacional de la Infancia, 2015)

En el presente año 2017, se encuentran otras iniciativas orientadas a la protección integral de la infancia y adolescencia que actualmente se discuten en el Congreso. En el primer semestre del 2017 se firmó el proyecto de ley que crea la Subsecretaría de la Niñez, cuya función es preocuparse de los temas relacionados a los derechos de la infancia y las prestaciones sociales que se requieren para ello (Consejo Nacional de la Infancia, 2017). También, se encuentra en trámite constitucional el proyecto de ley que crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez (Boletín N° 10.584) el cual busca crear una nueva figura autónoma como garante de los derechos de los NNA y que le corresponderá difundir, promover y defender los derechos en el marco de la actuación de los órganos del Estado y privados que tengan por objeto la promoción y efectividad de los derechos de los NNA (Centro de Políticas Públicas UC, 2016).

Pese a los diferentes esfuerzos normativos, se puede evidenciar que Chile actualmente cuenta con una dispersión normativa en materia de infancia (Centro de Sistemas Públicos, 2015) lo cual hace difícil su conocimiento exacto y debida aplicación (Viveros, 2008). Esto puede traducirse en lo que Viveros (2008) expresa como un excesivo margen de discrecionalidad en la actuación de los funcionarios públicos y privados que toman decisiones respecto de garantizar el cumplimiento de los derechos de los NNA y que dichas acciones terminan expresándose en falencias en el sistema que se hace cargo de la protección integral de los NNA que han sido vulnerados y que están bajo la protección del Estado, tal como se muestra a continuación.

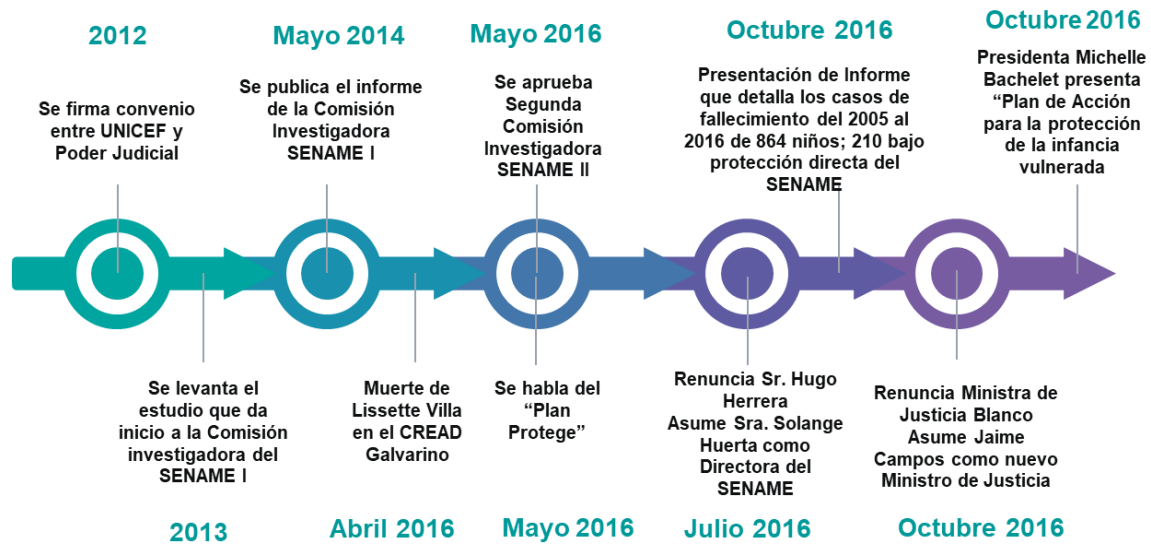
1.3. Falencias del Sistema encargado de la protección integral de los NNA vulnerados en Chile.

La exclusión social en Chile todavía tiene múltiples caras, como las más de 3 millones de personas que viven en situación de pobreza, aquellos que pertenecen a pueblos originarios, los enfermos, las personas con discapacidad, los adultos mayores, entre muchos otros. Pero es posible mencionar, que dentro de los excluidos socialmente, aquellos que padecen mayor marginalidad son los niños, niñas y jóvenes del SENAME, dado su carácter vulnerable y de alta dependencia. (Siles, 2016).

Detrás de estos niños, niñas y jóvenes se encuentra una realidad en la que se esconden graves y múltiples condiciones de privaciones y vulneraciones de derechos que les impiden vivir con dignidad: familias fragmentadas o inexistentes, falta de educación y salud, abandono, abusos de todo tipo y pobreza. Y es esta misma condición que les pone en desventaja y que les disminuye o anula su capacidad de acción para hacer oír su voz, tal como lo dice Siles (2016): *“los niños no marchan, no votan, no tienen recursos”*, por tanto, carecen de la posibilidad de participar en las decisiones que afectan su propia vida y la de sus familias. (Siles, 2016)

Paradójicamente, el ingreso al sistema del SENAME, que busca la protección integral de estos niños y jóvenes, tiende a agudizar esta precariedad y marginalidad (Siles, 2016). La línea del tiempo que se muestra en la figura 1, da cuenta de los hitos más importantes que ha develado las falencias del sistema de protección, y el surgimientos de planes como respuestas en el corto plazo por parte del Estado ante la inminente crisis que afecta a la institucionalidad a cargo de los NNA vulnerados del país.

Figura 1. Línea del tiempo



Fuente: elaboración propia

Durante el año 2011 la Corte Suprema de Justicia de Chile y el SENAME impulsaron un proyecto piloto en la región de Valparaíso, cuyo objetivo era analizar las condiciones de todos los niños, niñas y adolescentes que estaban en sistemas residenciales de protección y de esta manera identificar aquellas falencias tanto desde el ámbito judicial como administrativo, de manera que se pudieran formular estrategias orientadas a superar dichas dificultades. (UNICEF, 2013)

Como una de las acciones principales del plan piloto, fue la aplicación de una ficha individual a cada niño/a que vivía en sistema residencial. Una de las conclusiones del proyecto fue la relevancia y la necesidad de aplicar la ficha individual en todo el país. Es así como en marzo de 2012 la magistrada Mónica Jeldres fue nombrada por la Corte Suprema como coordinadora de la Comisión encargada del proyecto "levantamiento y unificación referente a niños, niñas y adolescentes en sistema residencial a nivel nacional", quien además, solicitó a UNICEF apoyo en asesoría para la ficha única individual y otros instrumentos. Este apoyo se formalizó mediante la firma de un convenio de cooperación entre el Presidente de la Corte Suprema y el representante de UNICEF en Chile, el 8 de noviembre del 2012 (UNICEF, 2013).

El resultado del proyecto fue un informe que ha sido denominado como "Informe Jeldres", el cual fue la primera gran alerta sobre los graves abusos que sufrían los NNA dentro del sistema residencial (Albert, 2017). En el informe se sistematizó las fichas de cerca de 6.500 niños y niñas, donde se registró cada una de las complicaciones que tenían. Esa información dio a conocer que de los 6.536 NNA que visitaron, Arica y Parinacota tenían un 25% de NNA en riesgo alto, siendo Aldea SOS de Arica la residencia con mayor número de niños en riesgo alto (Comisión Investigadora SENAME II, 2016).

En síntesis, dicho informe reveló cuáles eran las complicaciones, los riesgos existentes y se logró identificar cuáles eran las residencias con mayor número de NNA en riesgo alto. Desde el informe se entendió riesgo alto a aquellos NNA con consumo problemático de drogas y alcohol, niñas con patologías médicas y que se encontraban a la espera de ser intervenidas y de poder recibir tratamiento, niños y niñas víctimas de explotación sexual infantil, violación o maltrato intra-residencial al cuidado de las mismas residencias, niños medicados sin diagnóstico, niños diagnosticados con problemas de salud mental sin tratamiento, niños medicados sin diagnóstico de salud mental, niños sin visitas o contacto con personas de vinculación afectiva (Comisión Investigadora SENAME II, 2016).

En el año 2013 da inicio la Comisión Investigadora del SENAME, que termina con la publicación del informe en mayo del 2014. En ese informe se establecieron tareas específicas para distintos organismos, a partir de los desafíos que se presentaron en el informe. Dichas tareas iban dirigidas a la Corte Suprema, al Ministerio de Secretaría General de la Presidencia, las dirigidas a los Ministerios Secretaría General de la Presidencia, de Justicia, de Salud, de Educación y de Desarrollo Social (Comisión Investigadora SENAME II, 2016).

Ahora bien, múltiples informes dan a conocer la desatención e indiferencia de parte de las instituciones competentes respecto a las propuestas emergidas por parte de la Comisión SENAME I (Comisión Investigadora SENAME II, 2016), no es hasta la trágica muerte de Lissette Villa el 11 de abril del año 2016 en el centro CREAD Galvarino de Estación Central, que conmocionó al país e hizo que los focos se pusieran nuevamente en el SENAME (Albert, 2017)¹.

A raíz de la muerte de Lissette surge la segunda Comisión Investigadora del SENAME, de hecho, según lo establecido en la Comisión Investigadora SENAME II (2016) si se revisa la fecha de ingreso a trámite de las distintas iniciativas legislativas que componen la agenda de la infancia, se identifica que una gran mayoría fue presentada o impulsada posteriormente al 11 de abril del año 2016 (Comisión Investigadora SENAME II, 2016).

El objetivo de la Comisión Investigadora SENAME II era constatar qué aspectos de las propuestas formuladas de la Comisión Especial Investigadora del SENAME en el año 2014 fueron acogidas por los diversos órganos de Gobierno (Lampert, 2017). Para llevar a cabo el análisis, se utilizaron las respuestas oficiales y por escrito que hicieron los diversos organismos de la Administración del Estado de Chile a los oficios enviados por la situación de menores de edad carentes de cuidado parental (CEI 29). Si bien la información entregada por cada uno de los Ministerios daba cuenta de los progresos que había tenido cada una de sus carteras para subsanar las graves falencias del sistema de protección, ninguno de los oficios enviados por los Ministerios dio una respuesta integral y ordenada a cada una de las propuestas de la Comisión Investigadora del SENAME I (Lampert, 2017).

¹ La muerte de Lissette Villa en el CREAD Galvarino impactó a la opinión pública y se transformó en una crisis política que derivó en la salida de la Ministra de Justicia y el director del SENAME. Las causas del fallecimiento de la niña aún no están totalmente aclaradas, pero según la Fiscalía funcionarios del CREAD estuvieron directamente involucrados a través de apremios y golpes los cuales no solo ocurrieron en el momento del fallecimiento de Lissette, sino que fueron constantes durante toda su estadía bajo la tutela del SENAME (Cooperativa, 2017)

En relación a las tareas asignadas al Ministerio de Justicia, la ex Ministra Javiera Blanco citada en el informe de la Comisión Investigadora SENAME II (2016) expresó que le pareció pertinente agrupar las tareas propias del Ministerio en seis ámbitos: 1) ámbito legislativo, 2) ámbito residencial, 3) ámbito medidas contra abusos y maltrato, 4) ámbito de mejoramiento del sistema de ciudadanos alternativos, 5) ámbito capacitación y 6) ámbito que se ha denominado como “otras medidas de gestión”, dentro de las cuales hace referencia al Plan Protege (Comisión Investigadora SENAME II, 2016).

Lo que se busca desde el Plan Protege es entregar respuestas concretas desde el Estado en el ámbito de salud, protección social y protección integral, mientras se encuentra en tramitación los diferentes compromisos asumidos por la Presidencia de la República en materia de infancia y adolescencia, una Ley de Garantías de niños, niñas y adolescentes, la creación de la Subsecretaría de Infancia y del Defensor del Niño (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2016).

Como parte de las líneas de acción del Plan Protege se tenía previsto como meta la representación judicial de NNA que estuvieran gravemente vulnerados, el desarrollo de una estrategia de desinternación, a cargo del Consejo Nacional de la Infancia, de niños y niñas de 0 a 3 años que estuvieran en acogimiento residencial, con el objetivo de garantizar el derecho a vivir en familia, priorizando la revinculación familiar y comunitaria. Desde el ámbito de la salud, se establecerían mecanismos de atención prioritaria basados en un enfoque de atención integral y con énfasis en salud mental. En relación a la educación se buscó asegurar el acceso y permanencia en el sistema escolar. También se estableció una línea de acción dedicada a la supervisión de los centros de administración directa del SENAME y Residencias de organismos colaborados, de manera que éstas fueran más frecuentes y de calidad (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2016).

Asimismo, se propusieron acciones para el trabajo con funcionarios que desarrollan labores de cuidado de los NNA, orientadas a mejorar la salud laboral y de prevención de enfermedades que generen ausentismo laboral. Y otra área de acción que requería el Plan Protege para el desarrollo de las medidas propuestas, era el trabajo intersectorial con otros organismos del Estado. Por tanto los Ministerios participantes de dicho Plan eran Justicia y Derechos Humanos, Ministerio del Interior por medio del SENDA, Salud, Educación, Desarrollo Social, SENAME y Consejo Nacional de la Infancia.

En julio del 2016, y a propósito de la crisis desatada en el SENAME tras el fallecimiento de Lissette Villa, el entonces director nacional del servicio, Hugo Herrera, presentó su renuncia. Según lo mencionado en el Informe de la Comisión Investigadora SENAME II (2016) el tema de las designaciones de estos trabajos que son de exclusiva confianza para también por la voluntad y designación de la Presidenta de la República. Además, se menciona que también se establecen criterios que tienen que ver con la trayectoria y con las condiciones que tengan los servidores públicos para ejercer una función tan compleja como lo es el trabajar con niños, niñas y adolescentes (Comisión Investigadora SENAME II, 2016).

Es entonces, que en sustitución del señor Hugo Herrera, asume como directora del SENAME Solange Huerta, a quien se le puso al día respecto del Plan Protege y del organigrama de la

institución. Para el mes de agosto del 2016, la directora Solange Huerta, frente a la Comisión Investigadora SENAME II, manifestó que se iba a referir a un plan de acción que pretende ser realista y que dice relación con el período en el que pretende estar como directora del SENAME y que quiere proponer los cambios que deben generar una etapa de transición. Para octubre del 2016, la Ministra de Justicia presenta su renuncia y asume como nuevo ministro el señor Jaime Campos (Comisión Investigadora SENAME II, 2016).

A comienzos de octubre del 2016, Solange Huerta entregó la cifra final de fallecidos mientras se encontraban bajo la tutela del Estado. Durante el período 2005-2016, fueron 1.313 los niños, niñas y adolescentes que fallecieron en centros dependientes del SENAME o de organismos colaboradores (Comisión Investigadora SENAME II, 2016).

La directora del SENAME precisó que 210 niños fallecieron en el sistema de residencias y otros 406 en programas ambulatorios. También especificó que 216 correspondían al área de justicia penal juvenil y otros 33 cumplían condena. Dentro de las causas de esos fallecimientos (210 casos), se encontraron causas indeterminadas, y otras asociadas a problemas cardiorespiratorios (Comisión Investigadora SENAME II, 2016).

A partir de estos datos que se dieron a conocer, fueron muchas las reacciones que se presentaron de indignación y repudio ante esa realidad dramática que se vive dentro del sistema de protección. Fue entonces que el 5 de octubre del 2016 la Presidenta de la República², Michelle Bachelet hace un llamado a reconocer la responsabilidad que le corresponde al Estado y sus instituciones, a los prestadores públicos y privados y a toda la sociedad chilena a responder por el cuidado de la infancia y adolescencia vulnerada del país (Bachelet, 2016).

Es entonces que la Presidenta Michelle Bachelet, expresa sellar un compromiso y tomar acciones de manera inmediata, para hacerse cargo de la protección de cada NNA que forme parte de la red del SENAME. Por tanto, encomendó a la directora del SENAME Solange Huerta que definiera un plan de acción con medidas concretas para poder enfrentar las deficiencias del sistema, las necesidades del Servicio y las orientaciones de una política integral de protección y promoción de la infancia y adolescencia vulnerada en sus derechos (Bachelet, 2016). Es de esta forma que lanza el “Plan de Acción para la Protección de la infancia vulnerada” como una respuesta en el corto, mediano y largo plazo para solventar las deficiencias en mención.

1.4. Plan de Acción para la Protección de la Infancia Vulnerada

El plan de acción presentado públicamente por la presidenta Michelle Bachelet el 5 de octubre de 2016, cuenta con tres ámbitos principales. El primero hace referencia a un aumento de recursos del Estado para mejorar los centros de atención directa. Se hizo un aumento inmediato en ese mismo año 2016, de 2.500 millones de pesos adicionales con el objetivo de mejorar infraestructura y condiciones de habitabilidad de los centros, así como la adquisición de

² Michelle Bachelet estuvo dos períodos en la presidencia de la república. Entre 2006 y 2010 encabezando el conglomerado de centroizquierda “Concertación” y entre el 2014 y 2018 liderando la también coalición de centroizquierda “Nueva Mayoría”

materiales educativos y mobiliarios (Bachelet, 2016). Para el presente año 2017, el presupuesto se reforzó en más de 16.500 millones adicionales, lo cual representó un aumento del 6,3% en comparación al del año 2016. Dicho incremento está orientado a reforzar y potenciar el área de protección de derechos (Bachelet, 2016).

El segundo ámbito del referido plan de acción, hace referencia a un trabajo intersectorial con el fin de que éstos sean responsables y garantes del ejercicio de los derechos de cada NNA que está bajo la protección del Estado. En ese sentido, desde el Ministerio de Salud se levantó los datos de salud de todos los NNA del SENAME en modalidad de residencia, con el objetivo de garantizar y poner al día todas las prestaciones que estaban atrasadas viendo cada caso de forma particular. Con el Ministerio de Educación, se estableció un mecanismo para verificar la matrícula, la asistencia a clases y el rendimiento de cada niño y niña, también se acordó la capacitación de los educadores de trazo directo (Bachelet, 2016).

Con respecto al Ministerio de Desarrollo Social se buscó hacer un seguimiento del estado de los beneficios sociales con lo que contaba cada niño y niña, ya que uno de los objetivos principales desde este ministerio sería asegurar los mismos beneficios del Programa Chile Crece Contigo a todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en modalidad de residencia dentro del SENAME (Bachelet, 2016).

Buscando la integralidad de dicho Plan de Acción, la Presidenta Michelle Bachelet (2016) también manifestó que con el Ministerio de Bienes Nacionales se estaba trabajando para el traspaso de inmuebles al SENAME de manera que se contara con la infraestructura idónea que la red del SENAME necesita. Asimismo, con el Ministerio del Interior, por medio del SENDA se trabajaría en prevención y rehabilitación del consumo de drogas (Bachelet, 2016).

En esta misma línea de integralidad también se estaban desarrollando acciones con el Ministerio del Deporte, de Cultura y el SERNATUR, con el objetivo de asegurar a los NNA el derecho de acceder a la expresión artística, a la recreación y al deporte (Bachelet, 2016).

En relación al tercer ámbito de acción del presente Plan, se buscaría realizar un trabajo interno de “cambio de mirada”, ya que tal como lo expresa la Presidenta Bachelet (2016): *“los recursos o las iniciativas intersectoriales no serán eficaces si no contamos con una institucionalidad a la altura de los desafíos y de los derechos de los niños, niñas y adolescentes”*.

Por tanto, dentro de este ámbito de acción se pretende la implementación de un proceso que permita transitar al SENAME y demás instituciones competentes hacia la especialización de sus funciones, mientras se discute el Proyecto de Ley que crea el nuevo Servicio de protección especializada. (Solange Huerta 2016, cita en la Comisión Investigadora SENAME II, 2016).

1.5. Justificación del Problema y Pregunta de Investigación

1.5.1. Justificación del Problema

Ha quedado expuesto que a lo largo de los años, el Estado de Chile y sus instituciones no han estado a la altura de poder velar y garantizar el goce de los derechos de los niños, niñas y adolescentes vulnerados del país.

Por tanto, ante un sistema con limitaciones y vacíos en temas de protección, el Estado de Chile ha buscado responder de manera inmediata, por medio de acciones que se hagan cargo de garantizar los derechos de los NNA que forman parte de la red SENAME. Y en este contexto, se ha definido el “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”, que busca, por medio del actuar intersectorial, generar acciones vinculadas a garantizar los derechos de cada niño, niña y adolescente que es parte de la red SENAME, y que éstos sean prioritario para cada una de las reparticiones públicas, de manera que los NNA dejen de ser los invisibles del sistema (Bachelet, 2016).

La presente investigación por tanto, pretende resaltar el quehacer de las instituciones públicas como actores principales en garantizar la protección y cumplimiento de los derechos de los NNA vulnerados del país, pero de manera específica, pretende entregar un análisis de la configuración intersectorial de las instituciones. Interesa conocer cómo las instituciones se relacionan e interactúan entre sí para responder de manera conjunta a las falencias del sistema de protección, y cuáles son esas capacidades institucionales que poseen para sentar las bases del actuar institucional, con miras al establecimiento de la nueva arquitectura institucional de infancia en Chile.

1.5.2. Pregunta de Investigación

En este sentido, la pregunta de investigación es ¿Cuáles son los niveles de intersectorialidad y las capacidades institucionales presentes en la gestión del “plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”?

1.5.3. Objetivo General

Describir los niveles de intersectorialidad y capacidades institucionales presente en la gestión del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”.

1.5.4. Objetivos Específicos

- Describir los elementos de intersectorialidad presentes en la gestión del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”.
- Analizar los niveles de intensidad de la intersectorialidad establecida entre las instituciones estatales participantes del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”.
- Describir las capacidades institucionales presentes en la gestión del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1. Intersectorialidad

La intersectorialidad es uno de los temas más mentados en la gestión pública, no obstante, tal como lo menciona Bedregal & Torres (2013), aún sigue siendo escasa la teoría construida en torno al tema y más aún respecto a las herramientas prácticas.

En América Latina, el desarrollo de relaciones entre diversos sectores gubernamentales, es decir, la colaboración intersectorial, ha adquirido especial relevancia debido a una mayor comprensión sobre la multidimensionalidad de las causas que influyen en problemas como la vulnerabilidad social, pobreza y exclusión, requiriendo soluciones que conlleven una respuesta integral (Cunill-Grau, Fernández, & Thezá Manríquez, 2013) el cual no se podría alcanzar si estos fueran ejecutados por un solo sector (Bedregal & Torres, 2013).

En este sentido Cunill (2005) remite a que el término “intersectorialidad” tiene diversas connotaciones según las premisas que se adopten e, incluso, según qué se entiende por “sector”. Para ello la autora, ha señalado dos premisas entorno al concepto:

- 1) La primera hace referencia a que la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales. Según la autora, esta premisa le asigna un *fundamento expresamente político* a la intersectorialidad, en el sentido de comprender que todas aquellas políticas públicas que requieran estrategias globales de desarrollo, así como la modificación de la calidad de vida de la población, deben ser planificadas y ejecutadas de manera intersectorial (Cunill, 2005).
- 2) La segunda premisa que sustenta la intersectorialidad es la integración entre los sectores, ya que permite que las diferencias que existen entre ellos puedan ser utilizadas productivamente para resolver los problemas. Para la autora, esta premisa hace referencia a un *fundamento técnico* de la intersectorialidad, ya que la considera una mejor forma de solución a las problemáticas, puesto que permite compartir los recursos que son propios de cada sector (Cunill, 2005).

En síntesis, la primera premisa hace alusión a que los sectores se corresponden entre sí con especialidades del conocimiento, lo cual remite al criterio convencional de la organización gubernamental, es decir, sector salud, sector educación, etc. Mientras que en la segunda premisa los sectores, además, pueden hacer referencia a las grandes lógicas de acción colectiva y mecanismos de coordinación social, por lo que la intersectorialidad, eventualmente también puede significar una articulación entre distintos sectores, tanto público, social y el mercantil (Cunill, 2005).

2.1.1. Elementos de la intersectorialidad

Asimismo, Cunill (2005) señala que además de profundizar en las dos premisas señaladas con anterioridad, también es necesario desentrañar los elementos básicos que configuran el concepto de intersectorialidad. El primer elemento que la autora señala hace referencia a la **integración**. Este elemento es el que más suele asimilarse como intersectorialidad. Cunill (2005) señala que por ejemplo la UNESCO (1990:95) citado en Cunill (2005), habla de “políticas sociales integradas” para referirse a la intersectorialidad. No obstante, la autora señala que si bien la sectorización es necesaria para actuar sobre la realidad desde una división técnica del trabajo, con

conocimientos especializados propios del sector, “*sólo una visión integradora, asociativa, intersectorial permite controlar las exigencias de una estrategia global para el desarrollo*”. En definitiva, cuando se hace referencia a la intersectorialidad, ésta conlleva la integración conceptual de objetivos, la integración administrativa de algunos procesos y apertura para comprender los que los otros sectores pueden aportar (Cunill, 2005).

El segundo elemento que la autora menciona, es el que hace referencia a la **inclusividad**, en el sentido de que la intersectorialidad está incluida en todo el proceso de las políticas públicas, o en las palabras de la propia autora, la intersectorialidad “*afecta el diseño hasta la evaluación de las acciones*” (Cunill, 2005). En este sentido, la autora especifica que la “inclusividad del ciclo de políticas” conlleva acciones como la planificación conjunta, una racionalidad integradora que esté incluida en el presupuesto y en los sistemas de evaluación de desempeño, a partir de objetivos compartidos y claramente identificados. Por tanto, lo anterior refiere a que la planificación, formulación de presupuesto y de los sistemas de monitoreo y evaluación, de una política que busca la integralidad, dejan de ser sectoriales para transformarse en intersectoriales. (Cunill-Grau, Repetto, & Bronzo, 2015)

Un tercer elemento que la autora incorpora en el concepto de intersectorialidad, es el que denomina como **mancomunidad**, en el sentido que la intersectorialidad implica compartir recursos, responsabilidades y acciones (Mendes y Fernández, 2004, citado en Cunill, 2005). Desde este elemento, la autora menciona que se hace evidente que la intersectorialidad es un proceso político, en el sentido que dicho concepto presenta enfrentamientos de contradicciones, restricciones y resistencias que lo sitúan como una alternativa, o como una crítica a lo sectorial (Cunill, 2005). En este sentido, según Rufián y Palma, 1990, citado en Cunill, 2005, la intersectorialidad puede cuestionarse dos postulados presente en la gestión de políticas sociales: 1) refiriéndose a la estructura de la administración pública caracterizada por los ministerios que atienden desde una especialización sectorial, y 2) los mecanismos de asignación de recursos, que suelen ser asignados según partidas sectoriales (Cunill, 2005).

2.2. Tipos de intersectorialidad

La intersectorialidad, tal como se ha definido en el apartado anterior, trae consigo la estrategia de vincular a los distintos sectores desde un trabajo colaborativo, pero para ello es necesario estar en concordancia con los propósitos específicos que persigue la política, programa o plan que es de interés (Cunill-Grau, Fernández, & Thezá Manríquez, 2013).

En este sentido, en función del propósito de la política pública, la colaboración intersectorial puede expresarse a través de múltiples formas, tal como lo menciona Cunill-Grau, Repetto, & Bronzo (2015): estas formas “*(...) varían desde el mero establecimiento de contactos y redes (networking) para comprender mejor lo que hacen o pueden hacer los “otros” respecto de un propósito compartido, a la coordinación para evitar duplicidades o alcanzar mayor coherencia, hasta la integración para el logro de un propósito de transformación social*” (Cunill-Grau, Repetto, & Bronzo, 2015).

2.2.1. Niveles de la Intersectorialidad

En este sentido, los autores también mencionan que además de las formas en las que se pueda expresar la intersectorialidad, también pueden existir diferentes grados de relación entre los sectores, de manera que se pueda responder a los propósitos específicos de las políticas públicas (Cunill-Grau, Fernández, & Thezá Manríquez, 2013). De esta manera, Cunill-Grau, Repetto &

Bronzo (2015), retoman los postulados de Winkworth y White, 2011; Corbett y Noyes (2008), en el que establecen la existencia de múltiples tipologías que denotan diferentes grados de intensidad de la intersectorialidad, en el cual, por ejemplo, un abordaje integral de un problema social conlleva la integración entre sectores, en donde será necesario construir una intersectorialidad de alta intensidad, tal como se especifica en la figura que se presenta a continuación (Cunill-Grau, Fernández, & Thezá Manríquez, 2013):

Figura 2. Niveles de la intersectorialidad

Autores	Baja intensidad → Alta intensidad					
Winkworth y White (2011)	Trabajo en red Relaciones individuales y actividades de cooperación en pequeña escala para obtener una mejor comprensión de los sistemas involucrados y los problemas, y construir confianza para asociaciones más complejas.		Coordinación Niveles formales más complejos de participación organizacional y planificación (protocolos simples, memorandos de entendimiento) para lograr que la información y los servicios sean más accesibles.		Integración Acuerdos formales entre los servicios, con objetivos y metas claramente identificados y compartidos. Se cuenta con legislación que implica asociaciones, sistemas de gestión e información unificados y fondos, marcos de prácticas, formación y acuerdos de gobernanza compartidos. Asegura que las familias cuenten con un sistema completo de servicios.	
Corbett y Noyes (2008)	Comunicación Discusiones claras, coherentes y sin prejuicios para intercambiar información con el objetivo de mantener relaciones significativas. Se establecen procedimientos para compartir información y definir reuniones periódicas entre agencias (para discutir problemas y oportunidades comunes), así como arreglos informales de intermediación.	Cooperación Grupos de trabajo, grupos consultivos, comités que revisan y aprueban planes, monitoreo cooperativo y revisión de casos con el objetivo de ayudar a los demás con las respectivas actividades prestando apoyo general, información y/o respaldo a los programas, servicios y objetivos de los otros. Existe un consenso acerca de buenas prácticas que atraviesa el sistema de diálogo y/o capacitación.	Coordinación Acuerdos interinstitucionales formales para coordinar. Las actividades conjuntas y las comunicaciones son más intensivas y de mayor alcance. Las agencias e individuos se involucran en la planificación conjunta y la coordinación de agendas, actividades, metas, objetivos y eventos. Existe una declaración conjunta de misión y principios, capacitaciones conjuntas, procedimientos contractuales para resolver disputas interagenciales, reasignaciones temporales de recursos humanos y estándares de elegibilidad coordinados.	Colaboración Agencias, individuos o grupos renuncian voluntariamente a una parte de su autonomía con el objetivo de alcanzar ganancias mutuas o resultados. La verdadera colaboración implica cambios reales en la agencia, el grupo o el comportamiento individual para apoyar metas e ideales colectivos. Se cuenta con estándares de cualificación de personal, formularios, protocolos y procesos de solicitud únicos y una administración funcional centralizada.	Convergencia Las relaciones evolucionan desde la colaboración a una real reestructuración de los servicios, programas, membrecías, presupuestos, misiones, objetivos y personal. Para esto se cuenta con disposiciones contractuales de reasignación de fondos, recursos compartidos y una agencia rectora.	Consolidación El comportamiento de las agencias, grupos o individuos, las operaciones, políticas, presupuestos, personal y el poder están unidos y armonizados. La autonomía y beneficios individuales han sido resignados, aceptando la identidad y resultados comunes. Se cuenta con planes y presupuestos multiagenciales y multidisciplinarios, y equipos interagenciales para el suministro continuo de servicios, planificación fusionada y capital humano y activos fijos compartidos.

Fuente: Winkworth y White (2011); y Corbett y Noyes (2008) citado en Cunill-Grau, Repetto, & Bronzo, (2015).

Corbett & Noyes (2008) plantean que la articulación puede darse en una clasificación de cinco niveles según el grado de intensidad de la intersectorialidad de las políticas públicas. Desde la clasificación de estos autores, la *comunicación* es el nivel de intersectorialidad de más baja intensidad, en este nivel se discute y se intercambia información; la *cooperación*, es donde se establecen grupos de trabajo o comités que presentan apoyo general e intercambian información a los programas, servicios y objetivos de los otros; la *coordinación*, se caracteriza por la presencia de acuerdos interinstitucionales formales para coordinar, y las agencias e individuos se involucran en la planificación conjunta, la coordinación de agendas, actividades, metas, objetivos y eventos; la *colaboración*, es donde las agencias, individuos o grupos renuncian voluntariamente a una parte de su autonomía con el objetivo de alcanzar ganancias mutuas o resultados, e implica una administración funcional centralizada; y el nivel de mayor intensidad intersectorial sería la *consolidación*, en el caso de Winkworth & White (2011) citado en Cunill-Grau, Repetto & Bronzo (2015) sería la *integración*, a partir de la cual se caracteriza por contar con planes y presupuestos multiagenciales y multidisciplinarios, y equipos interagenciales para el suministro continuo de servicios, planificación fusionada y capital humano y activos fijos compartidos (Corbett & Noyes, 2008).

En relación a la clasificación planteada con anterioridad, Cunill (2005) expresa dos puntos importantes: primero, menciona que cabría de esperar que por un lado, opere una relación entre

los propósitos establecidos en las políticas con los grados de intensidad intersectoriales, y por otro lado, que exista consistencia entre el grado de intensidad intersectorial y el modelo de gestión que se adopte para producirla (Cunill, 2005).

Haciendo énfasis en lo anterior, el primer aspecto sugiere que los grados de la intersectorialidad están relacionados a la complejidad y profundidad de los propósitos perseguidos por la política. Al respecto, Cunill (2005) menciona que parece existir cierto consenso respecto de la necesidad de establecer una intersectorialidad de “alta intensidad” cuando se pretende ir más allá de solo asegurar el acceso a bienes y servicios, es decir, cuando se busca desarrollar capacidades, generar cambios en los comportamientos o proveer una oferta de protección social en una perspectiva sistémica. Aquí cabe hacer énfasis, en lo que la autora menciona en relación a diversos estudios que respaldan la necesidad de una “alta intensidad de la intersectorialidad” cuando se busca realizar abordajes integrales de alguna problemática, al respecto menciona: *“en diversos estudios se plantea que cuando se aspira a lograr un abordaje integral de un problema social complejo se requiere de una intersectorialidad de “alta intensidad” que cree condiciones para incidir en sus causas”* (Cunill, 2005).

Al respecto, Winkworth y White (2011) citado en Cunill-Grau, Repetto, & Bronzo, (2015) de manera específica mencionan que en relación a los programas dirigidos a la niñez, si el propósito es abordar un nivel alto de riesgos para los niños y las niñas, será necesario un nivel más alto del grado de colaboración requerido dentro y entre sistemas para protegerlos. (Cunill-Grau, Repetto, & Bronzo, 2015).

Por tanto, es importante enfatizar nuevamente que la definición adecuada del problema y la claridad en el contenido y el propósito de la política, tiene una relevancia clave, de lo contrario, una visión errada de la problemática, produce inconsistencias en el diseño de la respuesta intersectorial. Por tanto, tal como lo plantea Cunill-Grau, Repetto, & Bronzo, (2015) *“la adopción de la integralidad como perspectiva implica la reelaboración de los fines de las políticas así como que la intersectorialidad se ponga en práctica al momento de definir los problemas”*. (Cunill-Grau, Repetto, & Bronzo, 2015)

Desde la propuesta de Cunill (2005) sobre los elementos constitutivos del concepto de intersectorialidad, Cunill-Grau, Fernández, & Thezá Manríquez (2013) señalan que la intersectorialidad de alta intensidad emerge básicamente cuando hay mancomunidad e inclusividad, es decir, cuando la intersectorialidad incluye los procesos de formación y ejecución de las políticas. Los autores mencionan que este elemento se expresa en la integración del trabajo de los sectores en búsqueda de la solución de un problema, es decir, desde el trabajar juntos para producir soluciones conjuntas. Por otro lado, de manera contraria, existiría intersectorialidad de baja intensidad cuando los sectores implicados no intervienen en el diseño y planificación de la política, es decir, cuando no hay inclusividad o cuando la mancomunidad solo se expresa en la ejecución de determinadas acciones. Asimismo, los autores especifican que también existiría intersectorialidad de baja intensidad cuando hay inclusividad en el diseño pero no mancomunidad en la ejecución o viceversa. (Cunill-Grau, Fernández, & Thezá Manríquez, 2013)

De este apartado cabe señalar lo que plantea Cunill-Grau, Repetto, & Bronzo, (2015) que si bien la intersectorialidad es un modelo de gestión, ésta no se logra con el solo hecho de convocar o interpelar a los distintos sectores, sino que ésta requiere ser construida, sobre todo cuando las políticas pretenden ser integrales. Por tanto, no se trata solo de articular acciones sectoriales, sino de desarrollar estrategias y respuestas conjuntas, construyendo algo nuevo de forma compartida (Brugué, 2010, citado en Cunill-Grau, Repetto, & Bronzo, 2015)

2.3. Capacidades Institucionales

Si bien, hasta este punto del estudio se ha profundizado en la intersectorialidad como modelo de gestión de políticas públicas. Es importante también, profundizar en el análisis de las capacidades institucionales propias de las instituciones que se hacen cargo de dar respuesta a las problemáticas sociales. En este sentido, haciendo una breve reseña del concepto de “capacidad institucional”, Rosas (2008) da cuenta que dicho concepto es un tema clásico de la gestión pública, pero éste tomó especial relevancia en la década de 1990, cuando se introduce la afamada “segunda generación de reformas del Estado”, en la cual vuelve a tomar un papel relevante en las acciones y estrategias vinculadas al desarrollo, y toma terreno ante aquellas posturas que proponían una extrema reducción del actuar de lo público para potenciar la promesa de que el mercado generará por sí solo las condiciones necesarias y suficientes de crecimiento e incluso de integración social (Rosas, 2008).

El interés por lo público vuelve a tomar relevancia, no obstante tal como lo menciona Rosas (2008), para lograr evaluar lo que conlleva la capacidad institucional, es importante iniciar definiendo lo que se entiende por ésta. En este sentido, según la autora, el concepto *capacidad institucional* –*capacidad estatal, capacidad de gestión pública o capacidad administrativa*- se distingue, porque por un lado, es un concepto en movimiento que se ha venido redefiniendo a lo largo de los años, y por otro, porque éste ha sido interpretado por diversas maneras (Rosas, 2008).

En este sentido, uno de los autores que hace una interpretación y aproximación teórica es Oslak, 2004, citado en Rosas, 2008, quien entiende la *capacidad institucional* como la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo, sorteando las restricciones, condiciones y amenazas de su contexto. Tal como lo señala Rosas (2008), este autor considera que la capacidad puede depender de uno o más de los siguientes factores: a) que los actores involucrados (stakeholders) fijen o acepten en su interacción ciertas reglas de juego (normas, subculturas, sanciones) claras y previsibles; b) que sus responsabilidades y relaciones se basen en acuerdos y compromisos preestablecidos; c) que las competencias y actividades institucionales sean asignadas a los responsables de producir, intervenir o controlar los procesos de gestión; d) que los recursos materiales y humanos sean suficientes en cantidad y calidad, y coherentes en términos de una adecuada función de producción; e) que las políticas de recursos humanos sean congruentes con las exigencias de una función pública profesionalizada; y f) que las capacidades individuales de los participantes sean apropiadas en su correspondencia con los perfiles de los cargos o las asignaciones de tareas en los diversos procesos de gestión (Rosas, 2008).

Otras definiciones hacen referencia a la actuación del gobierno o su desempeño. En esta línea se estructura la definición de Repetto (2004), la cual hace alusión a la “capacidad estatal” como la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social. Si bien esta conceptualización, es de carácter general y puede llevar consigo algunas falencias conceptuales, es importante resaltar que enfatiza la “capacidad estatal” como el medio y la instancia para generar las acciones concretas para generar “valor público” en las prestaciones que se realizan desde las entidades estatales (Repetto, 2004). En este sentido, Rosas (2008) menciona que Repetto en su conceptualización pone el énfasis en la capacidad de gestión pública, haciendo alusión a quiénes se encargan de hacer las políticas, con qué medios cuentan para hacerlo y bajo qué reglas institucionales operan (Rosas, 2008).

Siguiendo la conceptualización de Repetto (2004), el autor menciona que el papel que desempeñan las instituciones respecto de la “capacidad estatal” tiene dos dimensiones a analizar. Por un lado, el autor enmarca el accionar de los funcionarios estatales orientados a darle cierto carácter y dirección a las decisiones y acciones relacionadas al manejo del Estado. Y por el otro, el autor señala que la dimensión institucional no solamente es propia del accionar estatal, también es compartida, ya que el Estado no es el único constructor de reglas. Por tanto Repetto (2004) menciona dos componentes de la “capacidad estatal”: la administración y la política. (Repetto, 2004)

2.3.1. Componentes de la Capacidad Institucional

Repetto (2004) señala que la *capacidad administrativa* hace alusión a las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal requeridas para instrumentar sus objetivos oficiales. Dentro de este componente, el autor resalta dos dimensiones, el primero enfocado a los recursos humanos que conforman la institución y la segunda está orientada a la organización en sí misma. Con respecto a la primera dimensión, según Rosas (2008), ésta hace énfasis al número, variedad y cargos de funcionarios; a los factores organizativos y de procedimientos de recursos humanos, que regulan aspectos como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón; a la formación/capacitación de los recursos humanos y al desarrollo del aparato organizacional estatal; a la concentración de expertos a partir del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos de una carrera profesional de largo plazo; sistemas de premios y castigos; capacidad individual de los actores responsables de tareas en términos de información, motivación, conocimiento/comprensión y destrezas requeridas, entre otros aspectos. (Rosas, 2008)

En lo que concierne a la dimensión de la organización, según Rosas (2008) se pone atención a la disponibilidad de recursos financieros necesarios para la realización de tareas previstas; a las responsabilidades, propósitos y funciones de la organización; a la estructura y distribución de funciones y responsabilidades; a la forma de organización; a la autoridad jurídica para hacer que otras instituciones acaten sus programas; a los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas; a la relación, coordinación y colaboración intergubernamental; al tipo y características de las políticas y programas que diseñan y aplican; a las leyes, normas y, en general, a las “reglas del juego” que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados, entre otros elementos. (Rosas, 2008)

En relación a la capacidad política, Repetto (2004), menciona que dicho concepto está asociado al modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos o grupos que buscan involucrarse activamente en el campo de lo público. En este componente resaltan varios factores, entre los que destacan: a) la *participación política*, es decir, quiénes participan y cómo lo hacen; b) la *negociación*, esto es, la voluntad política entre los actores y sus formas de negociación; y c) la *lucha de poder*, o qué tanto los actores aceptan la distribución existente de poder. (Rosas, 2008)

En conclusión, según lo planteado con anterioridad, la capacidad institucional depende no sólo de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos bien motivados, es decir, no solo depende de las capacidades administrativas, sino también de la constitución y acción de los actores sociopolíticos involucrados en un determinado campo de acción pública. En este sentido, reforzando lo planteado por Rosas (2008), la capacidad administrativa y la capacidad política constituyen los pilares sobre los que se estructura la

capacidad institucional y por tanto es necesario tomar ambas concepciones para el análisis de dicho concepto (Rosas, 2008).

3. MARCO METODOLÓGICO

3.1. Tipo de estudio

La presente investigación se desarrollará a partir de un *enfoque cualitativo de tipo exploratorio-descriptivo* que permitirá responder a la pregunta de investigación. Será de tipo exploratorio, ya que aun cuando existen algunas investigaciones respecto a la importancia de la intersectorialidad en la gestión de políticas públicas, aún es escaso el conocimiento respecto a la intersectorialidad como modelo de gestión para intervenciones integrales.

Es también de tipo descriptivo, ya que se buscará especificar las propiedades, las características y el análisis de las características de los procesos, conceptos del fenómeno que se someta al análisis (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2006). En este caso específico se buscará dar cuenta y comprender los elementos presentes en las relaciones intersectoriales establecidas entre las instituciones estatales participantes del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”, así como los tipos y niveles de intersectorialidad establecidos entre sí y sus capacidades institucionales para desarrollar las acciones necesarias, vinculadas a la protección de la infancia y adolescencia vulnerada en Chile.

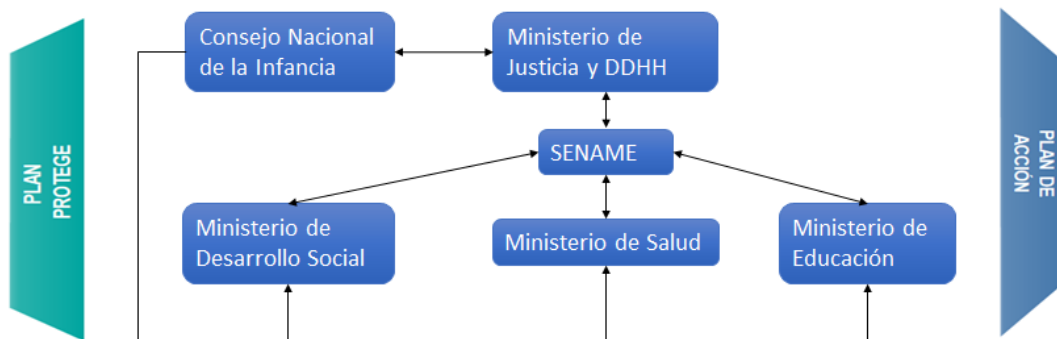
3.2. Muestra

La selección de los participantes de la presente investigación fue por Muestreo Intencionado, para selección de actores principales (Stake, 2005). Atendiendo a los objetivos del estudio, se considera como actores principales a aquellas instituciones públicas que están orientadas a garantizar los derechos de los NNA por medio del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada” y que también tuvieron participación en el “Plan Protege”.

Para llegar a los actores principales de cada una de las instituciones públicas participantes en dichos planes, se realizó una primera consulta con actores claves conocedores del tema, quienes apoyaron a la identificación de los actores institucionales de interés para el presente estudio. Uno de los criterios principales para seleccionar la muestra fue que fueran actores encargados del área de protección a la infancia y adolescencia vulnerada desde cada una de las instituciones que representan.

A partir de la información inicial obtenida, y por medio de las primeras entrevistas realizadas y de los documentos revisados, se identificaron las instituciones principales que participaron en el “Plan Protege” y que participan actualmente en el “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”, las cuales se plasman en el siguiente mapa de actores (ver figura 3).

Figura 3. Mapa de actores



Actores secundarios relacionados exclusivamente con SENAME:



Fuente: elaboración propia

Los actores claves para ser entrevistados se clasificaron en dos categorías: *actores principales* y *actores secundarios*.

Los *actores principales* hacen referencia a aquellos que tienen una participación activa en la mesa intersectorial del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerable”. Por tanto, son los que fueron priorizados para entrevistar.

Los *actores secundarios* hacen referencia a aquellos que tienen alguna acción específica en el marco del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerable”, que si bien es importante la identificación de dichos actores, no se tomaron en consideración para entrevistarlos ya que no tienen una participación activa y coordinada en la mesa intersectorial. Solo participan de manera eventual cuando la institución que ejerce el rol de coordinación les convoca.

Tabla 1: clasificación de actores

TIPO	ACTORES
Actores primarios	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo Nacional de la Infancia - SENAME - Ministerio de Justicia - Ministerio de Desarrollo Social - Ministerio de Educación - Ministerio de Salud
Actores secundarios	<ul style="list-style-type: none"> - SENDA - Ministerio de Cultura - Ministerio del Deporte - SERNATUR - Ministerio de Bienes Nacionales

Fuente: elaboración propia

3.3. Técnicas y fuentes de recolección de la información

Las técnicas de producción y análisis de información que se utilizaron son propias de un estudio de enfoque cualitativo, para lo cual se ocuparon dos técnicas diferentes.

La primera hace referencia a la *revisión documental mediante análisis de contenido*, la cual se utilizó para complementar el análisis de los elementos presentes en la intersectorialidad y la capacidad institucional de las instituciones del Estado que tienen responsabilidades directas para garantizar los derechos de los NNA que han sido vulnerados en sus derechos. Para ello se realizó un análisis de fuentes secundarias que incluyó la revisión del informe de las recomendaciones de la Comisión Investigadora SENAME I, informe de la Comisión Especial Investigadora SENAME II, discurso de la Presidenta Michelle Bachelet al presentar el “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada” y la cuenta pública 2016 del SENAME.”

La segunda técnica hace referencia a la *entrevista semi-estructurada* realizada a los actores principales que participan de forma activa en la mesa intersectorial del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”, y desde la cual se obtuvo la información para responder a la pregunta de investigación y a los objetivos específicos que guían el presente estudio.

3.4. Plan de análisis

Para responder a la pregunta de investigación que orienta el presente estudio, se hizo un análisis de contenido de la información recopilada a través de las entrevistas semi-estructuradas y fuentes secundarias, utilizando el software de análisis cualitativo Nvivo.

Para proceder al análisis, se definieron las tres dimensiones principales que guían el estudio: *intersectorialidad, niveles de la intersectorialidad y capacidades institucionales*. A cada una de estas dimensiones de análisis se les definió sus respectivas categorías y sus indicadores a partir de la literatura expuesta en el apartado del “marco conceptual”.

Para la primera dimensión de análisis de la “*intersectorialidad*” se tomó como referencia los postulados de Nuria Cunill (2005), en los cuales establece los elementos que deben estar presentes en el establecimiento de la intersectorialidad. A partir de la teoría se establecieron las categorías e indicadores pertinentes para poder analizar la intersectorialidad presente en las instituciones estatales participantes en el “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”. La tabla 2, da cuenta de los elementos a analizar desde esta dimensión.

Tabla 2. Análisis de la dimensión “intersectorialidad”

Dimensión	Categorías	Indicadores
Intersectorialidad	Integración	-Integración conceptual de objetivos -Integración administrativa de algunos procesos -Comprensión de que los otros sectores pueden aportar
	Inclusividad (“inclusividad del ciclo de políticas)	-Planificación conjunta -Formulación conjunta de presupuestos -Formulación conjunta de los sistemas de seguimiento y evaluación.
	Mancomunidad	-Ejecución de acciones en función de un

		mismo objetivo -Compartir recursos, responsabilidades y acciones
--	--	---

Fuente: Cunill, 2005

Para el análisis de la segunda dimensión “*niveles de intersectorialidad*”, se consideraron los postulados establecidos por Winkworth y White (2011); y Corbett y Noyes (2008), haciendo uso del análisis realizado por (Cunill-Grau, Repetto, & Bronzo, 2015), en los cuales se establece un rango que considera la “baja intensidad” y “alta intensidad” de la intersectorialidad de las instituciones. Cabe mencionar que se estableció el nivel de “mediana intensidad” para realizar un análisis más detallado, tomando en consideración la teoría postulada por los autores de referencia. La tabla 3 da cuenta de las categorías de análisis de la presente dimensión.

Tabla 3. Niveles de intersectorialidad

Dimensión	Categorías	Indicadores
Baja Intensidad	Trabajo en red	Relaciones individuales y actividades de cooperación en pequeña escala
	Comunicación	-Discusiones claras, coherentes y sin prejuicios para intercambiar información. -Se establecen procedimientos para compartir información y definir reuniones periódicas entre agencias. -Arreglos informales de intermediación
	Cooperación	-Grupos de trabajo, grupos consultivos, comités que revisan y aprueban planes -Monitoreo cooperativo y revisión de casos -Existe un consenso acerca de buenas prácticas que atraviesa el sistema de diálogo y/o capacitación
Mediana Intensidad	Coordinación	-Acuerdos interinstitucionales formales para coordinar (protocolos simples, memorandos de entendimiento) -Las actividades conjuntas y las comunicaciones son más intensivas y de mayor alcance -Existe una declaración conjunta de misión y principios, capacitaciones conjuntas, procedimientos contractuales para resolver disputas interagenciales.
	Colaboración	-Agencias, individuos o grupos renuncian voluntariamente a una parte de su autonomía con el objetivo de alcanzar resultados mutuos -Cambios reales en la agencia, el grupo o comportamiento individual para apoyar metas e ideales colectivos -Se cuenta con estándares de cualificación

		de personal, formularios, protocolos y procesos de solicitud únicos y una administración funcional centralizada
Alta Intensidad	Convergencia	-Las relaciones evolucionan desde la colaboración a una real reestructuración de los servicios, programas, membrecías, presupuestos, misiones, objetivos y personal. -Se cuenta con disposiciones contractuales de reasignación de fondos, recursos compartidos y una agencia rectora.
	Integración/Consolidación	-Se cuenta con legislación que implica asociaciones, sistemas de gestión e información unificados. -Se cuenta con planes y presupuestos multiagenciales y multidisciplinarios y equipos interagenciales para el suministro continuo de servicios, planificación fusionada y capital humano y activos fijos compartidos.

Fuente: Winkworth y White (2011); y Corbett y Noyes (2008) citado en Cecchini, Filgueira, Martínez, & Rossel, 2015.

La tercera dimensión de análisis que guía el presente estudio, se basa en la teoría de (Repetto, 2004) sobre “capacidades estatales”, que para el presente estudio se ocupará el término “capacidades institucionales”, ya que se considera que dicho termino hace una mejor aproximación a la temática planteada en el presente estudio. La tabla 4 presenta las categorías e indicadores con los que se realizará el análisis de la presente dimensión.

Tabla 4. Capacidades Institucionales

Dimensión	Categoría	Indicadores
Capacidad Administrativa	Recursos Humanos	-Número, variedad y cargos de funcionarios -Procedimientos que regulan aspectos como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón. -Formación/capacitación de los recursos humanos -Concentración de expertos a partir del reclutamiento basado en el mérito -Capacidad individual de los actores responsables de tareas en términos de información, motivación, conocimiento/comprensión y destrezas requeridas
	La Organización	-Disponibilidad de recursos financieros necesarios para la tarea prevista -Responsabilidades, propósitos y

		funciones de la organización -Estructura y distribución de funciones y responsabilidades -Sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas -Relación, coordinación y colaboración intergubernamental
Capacidad Política	Participación Política	-Quiénes participan y cómo lo hacen
	Negociación	-Voluntad política entre los actores y sus formas de negociación
	Lucha de poder	-Qué tanto los actores aceptan la distribución existente de poder

Fuente: Elaboración propia a partir de Repetto, 2004.

4. ANÁLISIS DE RESULTADOS

El mensaje Presidencial del 05 de octubre de 2016 en el que se presenta el “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”, la Presidenta Michelle Bachelet hace un llamado al trabajo intersectorial y prioritario desde cada una de las instituciones públicas competentes para poder garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes que están bajo la protección del SENAME

Hoy ya contamos con la primera fase de este plan: tenemos acciones de corto, mediano y largo plazo. Acciones que incluyen nuevos recursos, un trabajo intersectorial para mejorar y fiscalizar la gestión de todo el sistema, y reformas institucionales para asegurar la protección de niños, niñas y adolescentes vulnerables. (Discurso de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, al presentar el Plan de Acción para la Protección de la Infancia Vulnerada, 05 de octubre de 2016)

Retomando los objetivos que guían el presente estudio, en este apartado de resultados se ha descrito y analizado la intersectorialidad y las capacidades institucionales de los diferentes sectores públicos que han formado parte activa del desarrollo del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”. A continuación se presentan los principales resultados.

1. Intersectorialidad

El “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada” busca responder ante las deficiencias que ha tenido el sistema en torno a garantizar los derechos de los NNA a partir de un actuar intersectorial. En este sentido, se identifican acciones por parte de las instituciones públicas competentes, orientadas a la búsqueda de acuerdos para actuar de manera conjunta y desarrollar acciones orientadas a la atención integral de los NNA que se encuentran en el programa residencial del SENAME.

“(…) una vez que asumió la nueva Directora vino con su Asesora acá al Ministerio y se entrevistó con la Ministra para ver cuáles eran las líneas de priorización que necesitaba el

SENAME trabajar específicamente con el Ministerio de Educación. Y ahí nos nombró básicamente, más que la ley infractora juvenil, era trabajar con los niños que están bajo la protección, todos los que están bajo la protección que son mayoritariamente los que están en el SENAME, en residencias y en organismos colaboradores. Y luego ya en octubre se institucionaliza, a través del comité de Ministros, este Plan de Infancia (MINEDUC).

“(...) el Plan de Acción, busca dar respuestas integrales dentro de la realidad y del contexto del Estado de Chile actual, porque es obligación dar respuestas inmediatas. Y la intersectorialidad y el identificar los recursos para respuestas inmediatas son muy importantes” (MINSAL).

Para poder analizar la intersectorialidad que se da entre las instituciones públicas competentes en dicho Plan, se identificaron algunos elementos del actuar intersectorial que podrían dar cuenta de esa relación, así como de ciertas acciones que las limitan. Tomando en consideración la teoría que guía la presente investigación, se analizan aquellos elementos que responden a la integración, inclusividades y mancomunidad, que dan cuenta de la intersectorialidad establecida entre las instituciones públicas encargadas de ejecutar acciones concernientes al Plan de acción.

Asimismo, a partir de lo expuesto por los entrevistados, se identifica que el “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada” parte desde una relación vertical, en donde los lineamientos para la ejecución del Plan son dados desde las altas jerarquías. A continuación, se presenta los principales hallazgos en relación a los elementos identificados que dan cuenta del establecimiento de un trabajo intersectorial, como aquellos elementos que lo limitan.

1.1.Integración

Los procesos de integración de los diferentes sectores se comenzaron a generar desde el momento que se plantea la necesidad de una política intersectorial desde la presidencia, para responder a las falencias del Estado sobre garantizar el cumplimiento de los derechos de la infancia vulnerada. Es entonces, que a partir del mandato de la Presidenta Bachelet sobre el trabajo intersectorial para el desarrollo del Plan de acción, las instituciones tuvieron que responder de forma inmediata mediante la conformación de una mesa intersectorial que sesionaba de forma periódica y cuyo trabajo conjunto inicial, fue la identificación de necesidades a solventar.

“(...) bueno en ese marco del plan de acción lo lidera el Servicio Nacional de Menores con el Ministerio de Justicia, e involucra una serie de Ministerios, de hecho ahí el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, en los cuales empezamos a trabajar y analizar cuáles eran, en una mesa de trabajo permanente que nos reunimos semanalmente, para poder analizar cuáles eran las propuestas que el Servicio Nacional de Menores nos planteaba desde sí, en relación a la necesidad para poder fortalecer la gestión de la institución. Entonces hubo un trabajo que duró bastante tiempo, varios meses, en relación a poder coordinar la gestión de todos los Ministerios y poder fortalecer al Servicio Nacional de Menores” (MDS)

Además, junto con estar presente en la definición de escenarios y las posibles acciones a desarrollar para solventar las deficiencias presentes, la integración también comienza a expresarse dentro de los marcos de la administración y la gestión eficiente.

En este sentido, la coordinación que se comienza a expresar con la conformación de la mesa intersectorial a nivel de líneas gruesas, también se empezó a plasmar en el día a día, por ejemplo,

en relación a los mecanismos de control y evaluación de las acciones comprometidas, en las formas de trabajo que se utilizaron para evitar la duplicación de esfuerzos y en la resolución de problemas derivados de la gestión de la información.

“Nos estamos coordinando permanentemente en función de dar cuenta, de ir evaluando las acciones, pero también de poder ser lo más, como te podría decir, eficiente a la hora de entregar la información (...)” (MDS).

Junto con reconocer la eficiencia que implica un control de la gestión integrado, las instituciones tienen claro que el trabajo integrado con otros sectores es imprescindible para el cumplimiento de los objetivos en común. El abordar el problema integrando las miradas de diferentes actores, no solamente pone a dialogar y a pensar en conjunto a sectores que anteriormente veían estos problemas de forma parcelada o a lo mucho, a partir de una relación bilateral, sino que también obliga a las propias instituciones a mirar este problema desde una perspectiva mayor y por lo tanto, entender la importancia de abordar esta situación a partir del aporte de diferentes actores.

El contexto social, la presión política y el mandato de la autoridad pusieron de relieve el objetivo de garantizar los derechos de los NNA que han sido vulnerados. Ante eso, las instituciones se sintieron convocadas a dejar de lado una visión parcial del problema y abordarlo de forma integral.

“(...) el plan de acción nos convocó a todos, entiendo yo. Como te digo, yo llegue en junio del año pasado a cumplir esta función, pero la institucionalidad de esta mesa sectorial empezó por el Plan de Acción necesariamente, porque no podemos estar trabajando solamente el SENAME reuniones bilaterales con cada servicio porque somos todos a los que nos toca. Entonces finalmente el que un chico vaya al colegio y que además tenga todo el apoyo sicosocial que necesitamos, necesitamos a salud también, hay mucho chico que tiene problemas de salud mental, necesitamos el apoyo de salud (...) podemos darle cobertura educativa también si el chico está bien, está sano como orientarlo en las herramientas. Si no tenemos una cosmovisión de todas las instituciones, esto no va a servir, no tiene sentido. Eso es lo que nos ha hecho a nosotros dialogar con cada uno de los ministerios, con cada uno de los representantes de cada ministerio, buscar acciones que queden plasmadas para que, justamente, quien venga después trabaje en esta red, porque es la única forma de trabajar” (MINEDUC)

Aun cuando los mecanismos de integración intersectorial se entienden como necesarios por los actores involucrados, hay aspectos en dónde no hay una mayor vinculación entre estas instituciones.

Se bien es cierto, las instituciones convocadas a participar en el “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”, asumen como prioridad y como objetivo transversal la protección de los NNA que han sido vulnerados, cada institución tiene sus propias metas e indicadores, y a la hora de evaluar dichos desempeños las responsabilidades las asume cada institución de forma independiente.

Algunos entrevistados plantean que el hecho de que los indicadores y las metas sean responsabilidad de cada actor involucrado, se debe en gran medida, a que los recursos también provienen de cada institución. Cada quien gestiona sus propios recursos para el cumplimiento de los diferentes objetivos de las líneas de acción del plan, lo que fomenta a que los diferentes servicios sólo se puedan comprometer al cumplimiento de sus metas asociadas.

“Hay algunos objetivos que son transversales en nuestros servicios, pero nosotros no podemos comprometer en nuestras metas los aportes del otro. Este plan de acción, como vez tú, no tiene los recursos asignados acá, pero nosotros como servicio incorporamos algunas metas, que, gracias a Dios, nos dieron recursos, que tienen que ver con este proceso. Entonces sí cada ministerio también tiene que ir... Yo creo que nos falta mucho para tener metas transversales” (MINSAL).

1.2. Inclusividad

Otro de los elementos que la literatura menciona como importante para la generación de intersectorialidad es el que hace referencia a la inclusividad, haciendo referencia a la inclusión y participación activa de las instituciones en todo el ciclo de las políticas públicas, es decir en el diseño, planificación conjunta del presupuesto, formulación conjunta de los sistemas de seguimiento y evaluación.

Para el diseño del Plan de acción, más que una inclusión de todas las instituciones públicas competentes a participar de forma activa en la planificación de todo el proceso del Plan, la participación estuvo orientada a brindar insumos desde cada sector para que una comisión de alta jerarquía se encargara de la elaboración del Plan y posteriormente se brindaron las indicaciones específicas que debían ser atendidas por cada sector.

“Mira, no dice más que esto: (lee documento de Plan de acción) "El presente documento tiene como objetivo detallar la metodología para el desarrollo de relaciones bilaterales..." que son las reuniones estas que mantuvimos "...con distintos sectores del estado, con el objetivo de recoger la información clave para la planificación de resultados estratégicos." Te fijas, hubo reuniones en otros niveles, que definieron los objetivos estratégicos que tiene este documento... (lee documento) "para la planificación de los resultados estratégicos de este plan de acción"(SENAME)

“Si tú miras el Plan hay temas de vivienda, por lo tanto, necesariamente tiene que haber coordinación con los otros dispositivos, pero nosotros no, como servicio no estuvimos en ese proceso. Nosotros como servicio, y específicamente como Departamento de Protección de Derechos, se nos comparte el plan, se nos pide que nos informemos, que lo leamos, que lo estudiemos y que desarrollemos acciones en torno a esos resultados estratégicos” (SENAME).

Además, se logra identificar algunos elementos que dan cuenta de la poca inclusividad de los sectores en todo el proceso de planificación de dicho plan.

1.2.1. Asignación y utilización de recursos para el desarrollo del Plan de acción

Una de las características principales de la inclusividad es la planificación conjunta con todos los sectores involucrados, del presupuesto que se utilizará para la ejecución de las acciones correspondientes. Para el caso del Plan de acción la asignación de recursos solo está orientada a la mejora de los centros de atención directa del SENAME, el Plan no incluye presupuesto para el desarrollo de actividades vinculadas a la intersectorialidad.

“Hubo un aumento cuando la presidenta anuncia el plan de acción de defensa de la infancia vulnerable, hubo un aumento de recursos que fueron directamente al Servicio Nacional de Menores respecto de algunas situaciones que había que mejorar, por ejemplo la condición de

algunos centros de administración directa, los CREAD, sobre el personal de CREAD y personal para la supervisión (...)” (MDS)

“Había medidas a corto plazo como por ejemplo fueron aumento de presupuesto en tres meses, entre octubre y diciembre, que se ejecutaron en mejoras en infraestructura para los centros de protección o como en bienes que se necesitaban como mobiliarios, etc”. (Ministerio de Justicia y DDHH)

En el Plan de acción, al no tener recursos destinados a la intersectorialidad, cada una de las instituciones tiene que disponer de sus propios recursos para el desarrollo de las acciones pertinentes. Inclusive, esto podría llevar a una limitación de las acciones que se realizan por la falta de un presupuesto. Tal como se identifica en lo mencionado por el entrevistado del Ministerio de Desarrollo Social, donde han realizado reajustes para desarrollar actividades que no comprometan recursos, y se han inclinado por desarrollar actividades que se podría denominar “cualitativas”, como el hecho de adoptar un enfoque de derechos en su actuar sin que esto requiera de recursos para ejecutarlo.

“Pero respecto de la coordinación no ha habido recursos, lo que ha habido es principalmente con los mismos recursos que nosotros hemos tenido en el ministerio, hemos podido hacer un reajuste o ajustabilidad con respecto a algunas acciones y poniendo el foco principalmente en algunas cuestiones que no necesariamente importa en recursos, sino que lo que ha generado por ejemplo en este ministerio es poder inocular las políticas sociales, esta visión del enfoque de derechos y la preocupación por los niños y niñas y sus familias dentro del contexto de la atención de las familias digamos” (MDS)

“A esto hay que asignarle recursos, cada ministerio tendrá que asignar recursos para ello. Me imagino que en sus metas presupuestarias que tuvimos que presentar este año, que fueron aprobadas para el 2018, tienen que haber incorporado algunos, me parece, por el tipo de compromisos que se establecieron” (SENAME).

“Por lo menos en el Ministerio de Educación no recibimos nada que hayamos podido orientar, al contrario, nosotros asumimos que el único beneficio que puede tener SENAME es fortalecer sus duplas, sus coordinadores o profesores o lo que sea, pero con educación nada, la verdad es que nada” (MINEDUC).

“Nosotros, el único presupuesto específico mayor que tenemos, es del proyecto de atención integral a los niños en estos seis servicios, todo lo otro que hacemos está adentro de nuestras priorizaciones con los recursos habituales del sector” (MINSAL).

Tal como se presenta, existe una opinión conjunta de los diferentes sectores involucrados, sobre el no contar con recursos específicos para el desarrollo de acciones orientadas al trabajo intersectorial. Más bien, cada institución dispone de sus propios recursos para el logro de los objetivos del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerable”. Esto podría derivar en limitaciones para que se desarrollen las acciones necesarias orientadas a brindar la atención integral que los NNA que han sido vulnerados requieren.

1.2.2. Sistemas de monitoreo y evaluación

Además de los recursos, otro aspecto importante donde se logra identificar la inclusividad de las instituciones en el proceso de las políticas públicas, es la que corresponde a la planificación

conjunta de los sistemas de seguimiento y evaluación. Para el caso del Plan de acción, según lo reportado por los entrevistados, el Ministerio de Justicia junto con el Consejo Nacional de la Infancia serían los encargados de realizar el monitoreo de las actividades que se están desarrollando en torno al Plan.

No obstante, la forma que se ha diseñado para realizar el monitoreo y evaluación de las actividades no es un mecanismo que esté establecido formalmente desde algún documento oficial, en donde se especifique las metas e indicadores establecidos para cada sector involucrado y la periodicidad de dicho proceso de evaluación. Más bien, el monitoreo se da, por ejemplo, para responder a alguna demanda de reportabilidad de las acciones ejecutadas a la fecha desde los diferentes sectores involucrados, requerimiento que se da con regularidad por el carácter de urgencia desde el cual surge dicho Plan de acción.

“El Consejo de la Infancia es quien tiene la responsabilidad del monitoreo en conjunto con el Ministerio de Justicia. Ahí hay una acción que es bastante coordinada entre ambos. Lo que pasa es que ya llevamos meses trabajando juntos y la verdad es que las reuniones las cita el Consejo de Infancia y la SEGPRES pero como nuestras reuniones son permanentes la planificación y la evaluación de las acciones tomadas se van monitoreando permanentemente” (MDS).

“(…) no sé si como mecanismos establecido, pero desde el Ministerio (de Justicia) se hace el control y el monitoreo, y hemos reportado también oficialmente, precisamente al documento al que yo me refiero, también se ha reportado oficialmente a, por ejemplo, al Congreso. Entonces existe tanto desde el Ministerio como desde el interés, por ejemplo, de la Cámara de Diputados o del Senado reportabilidad de este Plan de Acción” (Ministerio de Justicia y DDHH).

Cabe mencionar que el no contar con un sistema de monitoreo y evaluación integrado, en el que se establezcan las metas y los indicadores para cada sector, con la perspectiva del cumplimiento de objetivos comunes, da paso a que no haya una confiabilidad y verificación de los datos reportados, pero sobre todo a que no haya una dirección concreta de hacia dónde se quiere llegar con las acciones que se desarrollan dentro del marco del Plan de acción y cómo serán medidas esas acciones ejecutadas.

1.3. Mancomunidad

Otro de los elementos que se ha considerado de importancia para identificar la intersectorialidad en el trabajo que realizan las instituciones que forman parte del Plan de acción, es el que corresponde a lo denominado como “mancomunidad”. La autora Cunill (2005) quien acuña dicho término, dice que la mancomunidad hace referencia a que la intersectorialidad implica el compartir recursos, responsabilidades y acciones, bajo la función de un mismo objetivo.

Para el caso del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada” la mancomunidad se da en el compartir responsabilidades, en el percibirse como una fuerza unificada en donde las diferentes acciones provenientes de los distintos sectores apuntan hacia un mismo objetivo: el garantizar los derechos de los NNA vulnerados. Además, se identifica características de mancomunidad cuando se percibe que los buenos resultados de un sector, serán los buenos resultados del otro, y en donde se sienten comprometidos y llamados a responder como sector ante las falencias existentes en el sistema. Por tanto, el objetivo es subsanar esas limitaciones todos juntos.

“(...) además hemos creado una fluidez de información que hace que esto fluya y al final el que le salga bien al de Desarrollo Social es que me salga bien a mí y si me sale bien a mí, le sale bien al SENAME y si le sale bien a SENAME, le sale bien al Ministerio de Justicia, entonces al final todos estamos confiando” (MINEDUC).

“Entonces lo que tratamos de ver y lo que estamos ahora respondiendo, yo te comenté, del Senado llegó un tremendo oficio porque claro, SENAME tenía que ir a las dos cámaras a dar cuenta de todas sus acciones y el que está respondiendo ese oficio, el encargado era el Consejo Nacional de la Infancia, pero está el Ministerio de Justicia, SENAME y estamos todos ahí, pero tenemos que estar todos ahí porque finalmente cuando estás solo con uno, la mirada es de uno, o sea al final aquí hay responsabilidades compartidas” (MINEDUC).

Además, se identifica un cambio de mirada respecto al actuar institucional donde el foco está orientado a poner todos los esfuerzos en garantizar los derechos de los NNA que han sido vulnerados en sus propias realidades y contextos, pero que además han sido doblemente vulnerados por las deficiencias que ha demostrado el sistema encargado de velar por la protección y el cumplimiento de sus derechos.

Hay una visión compartida sobre hacia dónde hay que dirigir los esfuerzos, pero sobre todo se comparte la visión que esos esfuerzos serán eficientes siempre y cuando haya una labor compartida.

“(...) es una situación que ha ido tomando cada vez más fuerza. Hay una mirada más comprensiva y desde la perspectiva de personas de derechos. Entonces tú dices efectivamente hay una distinta posición, hay ánimos de contribuir, hay más conciencia de que somos todos garantes. Yo por lo menos, que trabajo tanto tiempo en el Servicio, ha habido un cambio importante en ese sentido” (SENAME).

“(...) el servicio local de Nueva Educación Pública, solo por sí solo no va a funcionar si no tiene el compromiso de SENAME de matricular a los niños, el compromiso del Ministerio de Justicia de darle apoyo a sus servicios SENAME, que estas duplas sicosociales que están dentro del colegio puedan funcionar, entonces hay compromisos de cada uno que, de acuerdo a sus funciones, tenemos que protocolizar para que esto funcione. Yo creo que el SENAME trabajaba muy aisladamente, porque también el Estado o la sociedad también los tenía así, solitos. En cambio, ahora todos queremos ayudar a SENAME y queremos lo mejor para estos niños finalmente” (MINEDUC).

Si bien existe la visión compartida de que todas las instituciones competentes deben de trabajar por el bienestar de los NNA, se identifica que hay ciertos modos de operar que están institucionalizados, y que, en el caso específico del SENAME, que es la institución de trato directo con los NNA vulnerados, los condiciona a asumir responsabilidades que están fuera de sus competencias.

“(...) todos somos garantes y no debiera centrarse la responsabilidad en un solo actor, que es lo que ha ocurrido muchos años con nuestro Servicio. Porque siendo el Servicio Nacional de Menores, todavía no es de niños o de niñez, se le deposita toda la responsabilidad. Incluido fíjate que en la ley de tribunales de familia hay un artículo donde el Servicio está mandado a generar lo más pronto posible el ingreso a un hospital, un hospital para

urgencias, salud mental, por ejemplo, radica la responsabilidad en el SENAME que lo gestione. Decimos: ¡Pero ¿cómo?! Salud ¡Exíjasele a Salud!” (SENAME)

Entonces el trabajo intersectorial, en donde todas las instituciones brindan las atenciones a partir de sus competencias y especialidades a un objetivo común, se ve limitado por ciertos marcos legales. Por tanto, es necesario hacer una revisión exhaustiva al marco legal donde se especifican las responsabilidades que se le han adjudicado a cada una de las instituciones y analizar si dichas responsabilidades se condicen con las competencias propias de la institución, de lo contrario será importante hacer los reajustes necesarios para poder brindar una atención especializada e integral.

Por otro lado, a partir de lo recogido en las entrevistas, se identifican otros elementos que se dan en la forma de relacionarse entre las instituciones y que no responden, necesariamente, a una relación intersectorial. Estos elementos hacen referencia a la acción vertical y las relaciones bilaterales que se dan entre las instituciones que participan en el desarrollo del Plan de acción.

1.4. Relaciones verticales

Según el “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”, dentro de los ámbitos propuestos se busca una actuación intersectorial por parte de todas las instituciones que les compete brindar atención a los niños, niñas y adolescentes, brindando especial atención a aquellos que han sido vulnerados. Tomando en consideración lo que implica la intersectorialidad, y a pesar de que las definiciones son múltiples, se pueden rescatar elementos esenciales que conlleva la intersectorialidad, entre ellas cabe mencionar la búsqueda de soluciones integrales con el aporte de todos los sectores, una planificación y formulación conjunta de la política, formulación conjunta de presupuestos, sistemas de monitoreo y evaluación, así como la ejecución de acciones en función de un mismo objetivo.

Lo que se destaca del Plan de acción, es que es una iniciativa que surge desde la Presidencia a modo de responder ante la crisis de un sistema que ha demostrado falencias en la protección de la infancia vulnerada. Por tanto, es un Plan dado que, si bien requirió del aporte de una comitiva especial para su diseño, las instrucciones y lineamientos específicos son dados para cada uno de los sectores involucrados. La intersectorialidad no estuvo presente al momento de pensar y armar el “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”, por lo que es una propuesta de diseño vertical.

No obstante, el llamado es a trabajar intersectorialmente para ejecutar esos lineamientos y para mejorar y fiscalizar la gestión de todo el sistema. Por tanto, es en la ejecución del Plan donde se logra identificar elementos que están vinculados al trabajo intersectorial, como la planificación de las acciones, la fluidez de la información y el seguimiento que se le hacen a los compromisos adquiridos.

“Yo encargué a Solange Huerta la Dirección del Servicio Nacional de Menores la tarea de levantar inmediatamente un diagnóstico de la situación. Pero también para que definiera un plan de acción con medidas concretas para enfrentar las deficiencias del sistema, las necesidades del Servicio y las orientaciones de una política integral de protección y promoción de la infancia y adolescencia vulnerada en sus derechos” (Discurso de la Presidenta Bachelet al presentar el Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada)

“El mecanismo principal, cierto, viene desde arriba hacia abajo, esto es un Plan que se presenta, que lo presenta la Presidencia, en donde todos los actores involucrados tienen la instrucción, motivación y los lineamientos para llevar a cabo el Plan de Acción. Entonces a partir de ahí empieza la coordinación con los departamentos más técnicos, a eso voy, pero si la línea viene, cierto, desde arriba hacia abajo, las líneas están claras en qué es lo que se quiere conseguir, y a las reuniones a las que yo me refiero, son las reuniones de coordinación de cómo hacemos las cosas, de los insumos que yo necesito de educación, de qué es lo que está pasando en una región determinada por ejemplo” (Ministerio de Justicia y DDHH).

De igual forma, se identifica un predominio de relaciones verticales en el desarrollo de algunas acciones y responsabilidades vinculadas a la ejecución del Plan de acción. Estas relaciones son características por el diseño institucional habitual jerárquico con el que están conformados los sectores, y donde se privilegian los modelos de trabajo que establecen la línea vertical de mando.

“(…) cada uno de nosotros como servicios, nosotros como servicio entregamos información al Ministerio de Justicia. El Ministerio de Justicia es nuestro mandante, nosotros dependemos del Ministerio de Justicia como Servicio. Entonces en el ámbito de protección estamos entregando permanentemente información respecto de las situaciones que nos afectan y también el ministerio nos solicita a nosotros” (SENAME)

“(…) uno puede técnicamente hablar de la situación, pero las decisiones las toma finalmente las autoridades, que es lo que hace la Ministra, a través de mi nombramiento, genera esta rapidez de las decisiones y concretándolas con fluidez, si no se quedan ahí no más, en la línea, en una buena intención que no sale de la buena intención, porque en esta rigidez de las decisiones de cada limitación que pueda tener alguna autoridad, claro es complejo. Acá ha sido más visto desde arriba, entonces todos nos sumamos a este plan” (MINEDUC)

Según lo planteado en las entrevistas, esta forma de proceder permite que haya una fluidez en el manejo de la información y en la toma de decisiones, favoreciendo el trabajo propio de cada sector. Sin embargo, si se busca potenciar un trabajo intersectorial, donde cada uno de los sectores esté presente en los procesos concernientes al Plan de acción, este tipo de relaciones verticales puede complejizar o limitar el establecimiento de las relaciones intersectoriales.

2. Tipos e intensidades de la intersectorialidad

Además de identificar los elementos que indicarían la existencia o no de intersectorialidad en la gestión del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada” también interesa conocer más a profundidad el nivel de esa intersectorialidad. Para ello, tal como se explicó en apartados anteriores, se tomó como referencia los postulados de Winkworth y Whitw (2011) y Corbett y Noyes (2008) quienes establecen los rangos de “baja intensidad” y “alta intensidad”, incorporando como aporte propio el término “mediana intensidad” pero tomando como base la clasificación de los autores.

Los autores plantean que el nivel de intersectorialidad estará asociado a la complejidad y profundidad de los propósitos perseguidos. Por tanto, si el objetivo es lograr un abordaje integral de la problemática, que vaya más allá de asegurar el acceso de bienes y servicios, se va a requerir de una “alta intensidad” en la intersectorialidad, por lo que serán necesarias transformaciones profundas entre los sectores, para generar acciones orientadas a la integralidad.

Del análisis de la información, se señalan las principales características encontradas, que dan cuenta del nivel de intersectorialidad presente en el “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”.

2.1. Baja intensidad

Tomando en consideración las bases teóricas de este estudio, habría una intersectorialidad de baja intensidad cuando la problemática a abordar es una suma de las acciones sectoriales, no existe participación en el ciclo de la política y las responsabilidades y los recursos no son compartidos.

La intersectorialidad de baja intensidad hace alusión a las acciones que desarrollan los diferentes sectores orientadas sobre todo al trabajo en red, a la comunicación y a la cooperación Winkworth y White (2011); y Corbett y Noyes (2008) citado en Cunill-Grau, Repetto, & Bronzo, (2015). Además se encontraron otros elementos como las acciones bilaterales y las dificultades en la fluidez de la información que se consideran como elementos que llevan a una intersectorialidad de baja intensidad. A continuación se presentan los principales elementos identificados.

2.1.1. Trabajo en red

El trabajo en red hace referencia a relaciones individuales y actividades de cooperación en pequeña escala. Para el caso del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”, se identifica que una de las formas de accionar intersectorialmente es cuando son convocadas eventualmente, con el único objetivo de responder ante un requerimiento u oficio, y que para ello se necesita la información con la que dispone cada uno de los sectores. Es decir, hay un trabajo colectivo entre los sectores para compartir información y responder a una urgencia, pero no es una forma de operar que esté protocolizada e institucionalizada, que conlleve a reuniones periódicas y definidas.

“Hace poco, hace cosa como de tres semanas, un mes, el Senado sacó, sacó un oficio pidiendo una serie de medidas, entonces para responder ese oficio hubo una reunión de todos los sectores mencionados digamos, en el plan para ver cómo iban los avances del plan. Pero no hay una mesa que esté permanentemente evaluando las metas” (Consejo Nacional de la Infancia).

Las acciones que se realizan en el marco del Plan de acción, son propias de cada sector, es decir, cada institución desarrolla acciones específicas que son propias de su misión como institución y que las ponen al servicio del Plan. Por lo que no se identifican acciones que sean producidas en conjunto, como un actuar intersectorial, donde todos estén vinculados de una u otra forma por un objetivo específico. Lo que hay, son invitaciones a participar y apoyar las acciones que provienen desde un sector.

“Ósea nosotros participamos en las reuniones dando a conocer lo que eran nuestras propuestas de desinternación con las metas ahí planteadas y también solicitando a los sectores como un mayor involucramiento en el plan de desinternación, pero no más que eso digamos” (Consejo Nacional de la Infancia).

Asimismo, en el Plan de acción hay diferentes formas y espacios en los que las instituciones interactúan entre sí. No es algo que esté protocolizado, ni instalado, más bien, son reuniones o espacios que se van dando según la necesidad o el requerimiento del momento.

“Como te decía hay diferentes niveles, son reuniones técnicas, continuas, frecuentes entre Subsecretaría, Ministerio con el Servicio (SENAME), en donde van desarrollando, afinando y haciendo las coordinaciones para las acciones. Entonces la relación es continúa, fluida, formal e informal, por oficios, por reuniones” (Ministerio de Justicia y DDHH).

2.1.2. Comunicación

La manera en que las diferentes instituciones se comunican e interactúan entre sí, en su mayoría es de forma sectorial. Para este caso, hay una institución que ejerce el rol rector del Plan de acción quien se encarga de hacer el seguimiento de los avances obtenidos desde cada sector. Por su parte, cada una de las instituciones es convocada a informar sobre los resultados que se van obteniendo según sus funciones y los compromisos adquiridos.

“Lo que ha hecho el Consejo Nacional de la Infancia es como hacerle un seguimiento a estos compromisos que levantamos de acuerdo a nuestras posibilidades, entonces cada vez que va la Ministra a hablar a SEGPRES, en que está la Estela Ortiz, yo le doy un estado de avance de los compromisos que van saliendo de nosotros y ella va contando lo que va pasando en nuestros compromisos y qué podría ser para más adelante, pero básicamente es eso” (MINEDUC).

“Lo que pasa es que además hemos tenido la comisión investigadora del SENAME, la 1 y la 2, y a raíz de eso han salido otros informes que en el fondo dan cuenta de las acciones de cada servicio, siempre estamos como dando cuenta de lo que le toca a cada uno de acuerdo a sus funciones, la respuesta a estas comisiones investigadora, pero es el Consejo Nacional de la Infancia en rigor que está a cargo de la política y es la que le pide a SENAME, o sea trabajan a la par” (MINEDUC)

Asimismo, es importante recordar que el surgimiento del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada” se da en un contexto de interpelaciones y cuestionamientos ante las fallas y limitaciones que presentó el sistema que se hace cargo de la protección de la infancia vulnerada. Teniendo como precedente lo anterior, y tomando en consideración que el Plan de acción justamente fue diseñado para dar respuesta a esas falencias, las instituciones con responsabilidades específicas dentro del Plan buscan establecer procedimientos que les permitan definir reuniones periódicas de manera que se produzca una información clara y precisa que dé cuenta de los avances que se van obteniendo desde cada sector, respecto de los compromisos asumidos.

“Nos estamos coordinando permanentemente en función de dar cuenta, de ir evaluando las acciones, pero también de poder ser lo más, como te podría decir, eficiente a la hora de entregar la información. Porque mucha de la información que generó el plan de acción de la infancia vulnerada, o que ha ido generando el plan de acción de infancia vulnerada, no son asumidos por los medios de comunicación o por los diputados y senadores con el análisis que uno esperaría” (MDS).

2.1.3. Cooperación

Teniendo en consideración que el trabajo intersectorial por excelencia busca la convergencia y la integración de las acciones de los diferentes sectores hacia un objetivo común, el hecho de que las acciones intersectoriales estén orientadas más a un trabajo cooperativo indica que la intersectorialidad es de baja intensidad. En este sentido, a partir del relato de algunos de los entrevistados, se identifican acciones que corresponden más a un actuar de cooperación. Estas

acciones se identifican cuando existe la necesidad de capacitar al recurso humano para que desarrollen acciones especializadas y para ello se requiere que las demás instituciones aporten desde sus competencias y conocimientos.

“Lo otro que tenemos en este mismo sentido, es la formación de las personas para acciones de prevención, y ahí de nuevo estamos con el Ministerio de Desarrollo Social, MINSAL, SENAME, SENDA, INJUV. Hay un compromiso de diseñar un programa de formación permanente para el recurso humano (...)” (SENAME).

Es importante resaltar, que por parte las instituciones involucradas en el Plan de acción, existe disposición a cooperar en las acciones que les son requeridas, lo que haría falta es que estas relaciones que se han iniciado, se concreten y evolucionen a una verdadera integralidad del actuar intersectorial.

2.1.4. Acciones bilaterales

Asimismo, se identifican otros elementos que dan cuenta de la baja intensidad de la intersectorialidad establecida entre los diferentes sectores competentes del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”. Uno de estos elementos hace referencia a las acciones que se generan desde un actuar bilateral.

En este sentido, las relaciones intersectoriales de la que hacen alusión algunos entrevistados, es más bien una sumatoria de acciones sectoriales y bilaterales, donde en realidad no se han dado las modificaciones sustanciales que se requiere para crear una articulación entre todos los sectores. Lo que se presentan son instituciones actuando desde sus propias formas de proceder en relación con SENAME, institución de relación directa con los NNA que han sido vulnerados.

“(...) tengo la impresión que más bien se trabajó en términos de relaciones bilaterales, y en algunas ocasiones digamos, sobre todo cuando parte la crisis, se hicieron reuniones de todos los sectores, pero no hay una mesa que funcione permanente que está haciendo el seguimiento al Plan” (Consejo Nacional de la Infancia).

Hay mesas en las que participa en la mayoría el Ministerio (Justicia), está el SENAME, en algunas participa SENAME, Ministerio (Justicia), Educación. En Salud nos reunimos también con las dos Subsecretarías. No hay una sola instancia en general en que nos reunamos y se definan las cosas porque la verdad que es un trabajo bastante contundente, y de coordinaciones, y de reuniones técnicas, y de elaboración de material por ejemplo, entonces las reuniones son según cada acción, pueden ser bilaterales o con más instituciones” (Ministerio de Justicia y DDHH).

2.1.5. Dificultades en la fluidez de la información

Uno de los problemas identificados para la prestación de servicios desde cada uno de los sectores es el no conocer con exactitud la identificación y el número de NNA a quienes se les debe de brindar el servicio. Lo anterior se debe a la variación de la entrada y salida de los NNA bajo el programa residencial del SENAME. Esto pone de relieve una de las mayores dificultades en la gestión del programa y es que no se cuenta con un sistema informático eficiente y sobre todo integrado con las demás instituciones competentes para hacer un seguimiento individual del NNA que está dentro del sistema.

Si bien el SENAME cuenta con un sistema informático denominado “Senainfo” el cual contiene una base de datos de los proyectos y de los NNA que están en los programas del SENAME, esta información suele estar desactualizada y sobre todo responde a los objetivos específicos del Servicio, por lo que la información arrojada por el sistema resulta ser limitada para las demás instituciones. Por ejemplo, Ministerio de Educación necesita saber cuántos NNA se encuentran matriculados y la asistencia de éstos a los diferentes centros educativos; Ministerio de Salud necesita conocer si se les ha estado realizando los diferentes controles y consultas que cada uno de los NNA necesita; Ministerio de Desarrollo Social necesita saber si todos los NNA que están en el SENAME cuentan con las mismas prestaciones del Chile Crece Contigo³. Por tanto, actualmente no hay forma de conocer con exactitud la información que cada institución requiere para brindar las prestaciones necesarias.

En este sentido, una forma en que las instituciones han buscado responder ante esta limitante es realizar un cruce de base de datos entre instituciones, con el objetivo de lograr hacer una identificación niño a niño y hacer las gestiones correspondientes para garantizar las prestaciones que se requieren. No obstante, esta forma de responder ante una ausencia de un sistema integrado, trae consigo costos en cuanto a eficiencia, tiempo y recursos.

“(…) no ha sido fácil ponerse de acuerdo con la información que sea súper eficaz y eficiente, verídica sobre todo, por la permanencia breve de algunos niños en el sistema. Entonces ahora sabemos cuántos niños tiene el SENAME, en qué curso quedaron, si es que salieron del sistema, eso lo sacamos. Entonces para ponernos de acuerdo con algo que podría haber sido muy fácil, nos demoramos casi seis meses en sacar ese informe” (MINEDUC).

“Ósea eso, yo te digo, es un gran avance respecto de poder llevarle los beneficios de Chile Crece Contigo también a los niños y niñas del SENAME. Ahí también hay una dificultad, que tiene que ver también con lo flexible del dato, respecto de que los niños y niñas entran y salen del SENAME” (MDS)

“El Senainfo tiene objetivos propios de la estructura con la que tú diseñaste el SENAME. Entonces tiene objetivos propios de una cosa muy precisa, y es ver que niños entran a que centros, y como se les paga, y que seguimientos tiene ese niño, por decírtelo en grandes líneas. Esa información no necesariamente es la que a salud le sirve. Si le sirve saber cuándo el niño existe y donde está, pero me entiendes, porque salud tiene otro objetivo, no es si el SENAME le va a pagar o no a una empresa o a quien sea (…)” (MINSAL)

El no contar con la información necesaria impide establecer el nivel real de articulación de las instituciones que intervienen y por tanto se limita también una atención integral para los NNA que están en el sistema residencial del SENAME. Por tanto, en términos del acceso a la información para la ejecución de las atenciones que se han comprometido en el marco del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerable” es necesario realizar un análisis crítico acerca de los mecanismos a través de los cuales se registra y sistematiza la información de las atenciones a los NNA bajo la protección del SENAME por parte de cada uno de los sectores involucradas, de manera que permita hacer seguimiento a la gestión de las entidades a través de

³ Chile Crece Contigo una red integrada de programas y prestaciones organizada, coordinada y monitoreada por el Ministerio de Desarrollo Social. Ver: <http://www.crececontigo.gob.cl/>

indicadores fiables y metas establecidas de acuerdo con la situación real del estado de la garantía de los derechos de los NNA.

Otro aspecto que se identifica en la gestión del Plan de acción es que aún no se ha hecho la bajada del Plan de acción en su estado final, hacia los diferentes sectores encargados de implementar las directrices que el Plan conlleva. En este sentido, haciendo alusión a lo que se señaló en párrafos anteriores, se refuerza el hecho de que el “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada” se caracteriza por tener un diseño vertical, en donde el conocimiento completo del Plan está en manos de unos pocos, lo cual puede comprometer el éxito de las intervenciones.

“(…) hoy día nosotros todavía no conocemos el plan de acción definitivo y si todas nuestras propuestas se aceptaron” (SENAME).

Lo anterior conlleva un gran desafío, ya que todos los actores de los diferentes sectores, en los distintos niveles, deben conocer bajo qué marco deben actuar, tener muy claro sus objetivos, las atenciones que se requieren y los roles y las funciones que se espera de ellos. Además, en miras de un trabajo intersectorial es importante que cada uno de los actores de los diferentes sectores competentes conozcan qué hacen los otros. Es decir, cada sector necesita conocer no sólo lo que se espera de ellos en cuanto a sector específico, sino también qué hacen los otros y cuáles son o deberían de ser los mecanismos de derivación que se espera que operan, lo cual ayudaría a fortalecer un trabajo integral en la búsqueda de garantizar los derechos de los NNA.

A partir de lo planteado en este apartado, es importante señalar que hay buenas intenciones y se han hecho ciertas acciones por parte de las instituciones para fortalecer las relaciones y el trabajo entre los diferentes sectores. Sin embargo, no se identifican acciones que involucren cambios reales en la estructura institucional orientada a la búsqueda de la intersectorialidad que permita el desarrollo de acciones integrales.

2.2. Mediana Intensidad

En relación a la intersectorialidad de mediana intensidad, se hace referencia a aquellos elementos del actuar entre las instituciones que están más orientados a desarrollar acciones más vinculadas a la coordinación y la colaboración.

A continuación se presentan aquellos aspectos identificados que dan cuenta de una intersectorialidad de mediana intensidad.

2.2.1. Coordinación

Una relación intersectorial con características de coordinación se identifica cuando las actividades entre los diferentes sectores son más intensas y de mayor alcance, y existe una declaración conjunta de misión, compromisos, actividades para los cuales se hace uso de acuerdos intersectoriales formales para poder coordinarse.

En el caso del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada” la coordinación se ha dado por medio de convenios que compromete acciones coordinadas entre las instituciones. Un elemento a destacar es que estos convenios son de carácter bilateral, entre SENAME y cada una de las instituciones competentes, para brindar las atenciones necesarias a los NNA que se encuentran en el programa residencial del SENAME.

Estos convenios bilaterales han permitido que cada una de las instituciones ponga al servicio del SENAME sus atenciones específicas con las competencias y especialidades que se requieren. Por tanto, hay una visión de responsabilidad compartida en donde el SENAME no es la única institución con responsabilidad en velar por la garantía de los derechos de los NNA que han sido vulnerados. No obstante, pese a que se ha dado este cambio de mirada y las instituciones están respondiendo desde su actuar, no se identifican mecanismos que vayan más allá de una acción bilateral, donde haya una respuesta integrada y que permita la definición clara de objetivos y metas intersectoriales que permita el monitoreo niño a niño, garantizando la atención integral que los NNA requieren.

“Bueno, el Servicio Nacional de Menores ha realizado convenios con los distintos Ministerios que yo señalé, en términos de, de que los Ministerios efectivamente se hicieran cargo de los ámbitos que les competen directamente, ósea, lo que es importante es insistir a que antes del plan en general, los niños en residencia, las necesidades y los derechos de los niños en residencia, terminaban siendo, la respuesta terminaba siendo del propio SENAME” (Consejo Nacional de la Infancia).

El establecimiento de estos acuerdos formales entre las instituciones competentes ha permitido que cada uno de los sectores adquieran compromisos más sólidos y se generen las respectivas acciones, dando respuestas a las limitaciones que se habían venido presentando en la forma de intervenir.

“Bueno, antes como no había convenio, no había nada, no se podía compartir nada, porque entendemos la lógica de estos niños, uno tiene que resguardar su identidad. Entonces bueno, una vez que se instaló el convenio, elaboramos equipos de trabajo con las unidades de estudios y estadísticas de cada servicio, tanto del SENAME como del Ministerio de Educación y empezamos a trabajar” (MINEDUC).

“Se determinaron a través de las Direcciones Regionales ciertos casos de urgencia y se trabajó arduamente con el Ministerio de Salud para la atención a esos niños, pero era un número determinado de niños. Posteriormente, entonces el trabajo interrelacionado que ya venía incluso de mesas anteriores del SENAME, Ministerio de Justicia y Ministerio de Salud se atendió a esos ciento ochenta y tantos casos de niños y posteriormente en el Plan de Infancia Vulnerada se continúa el trabajo de Salud haciendo un convenio con Salud para atender prioritariamente a todos los niños y niñas del SENAME” (Ministerio de Justicia y DDHH).

Si bien, la herramienta más utilizada para comprometer el trabajo entre las instituciones son los convenios, el establecimiento de acuerdos intersectoriales también se da por medio de otras herramientas menos formales como la elaboración de planes de trabajo, memorándums y actas de reuniones, que de una u otra manera funcionan para establecer acuerdos entre las instituciones. Por tanto, se realza el hecho de que la coordinación entre las instituciones no está normada por una única herramienta de gestión, y que esta coordinación del trabajo intersectorial se da también entre distintos niveles, tanto a nivel de jefaturas como a niveles más técnicos, depende de los objetivos de las acciones que se buscan realizar.

“(…) hay con algunas que existe un plan de trabajo, con otras existe un convenio, con otras existe... entonces según el nivel que vas trabajando hay muchas reuniones técnicas, o reuniones entre jefaturas intermedias, entre jefaturas de división, ósea la coordinación

existe según el nivel de acción en la que se está trabajando” (Ministerio de Justicia y DDHH).

“En ese caso yo te hablaba de las residencias, de los temas de salud mental, de los temas de educación; Son todos temas que hemos venido trabajando, pero que se plasman aquí como un compromiso, porque hay que seguir ejecutándolos” (SENAME).

Cabe señalar, que los convenios si bien son herramientas que posibilitan un trabajo conjunto y que han posibilitado generar acciones que antes no se habían desarrollado entre instituciones, dichos convenios no cuentan con un traspaso de recursos por lo que cada una de las instituciones debe hacer uso de sus propios recursos tanto humanos como financieros para desarrollar las acciones acordadas por medio de los convenios.

“Un convenio Plan Protege no existe, pero sí por ejemplo, en época del Plan Protege se firmó por ejemplo un convenio con Educación, ósea específicamente con Educación. Ahora el Plan Protege se ejecutó también desde aquí, desde el mismo Ministerio (Justicia), ósea, fuentes extraordinarias de recurso, no. Fue más bien, un esfuerzo de una estrategia intersectorial, con los recursos que se encontraban disponibles, dispuestos de una mejor manera para poder atender... y una declaración, cierto, de todos los ministerios que participaban en esto” (Ministerio de Justicia y DDHH).

Además, llama la atención la discusión que se genera entre los diferentes sectores sobre la necesidad de establecer convenios, los cuales están más orientados a realizar acciones específicas para subsanar las limitaciones que ha presentado el sistema de protección hasta la fecha, o más bien, la necesidad de establecer un marco normativo que oriente y mandate el actuar de todas las instituciones. Esta discusión da indicios de que existe un cambio de mirada entre los actores de los diferentes sectores, en donde la respuesta a estas deficiencias del sistema van más allá de generar ciertas acciones, más bien se realiza la necesidad de dar una respuesta como Estado, por lo que el establecimiento de un marco regulatorio, que en Chile actualmente se encuentra en tramitación, impulse y mandate la articulación intersectorial, en donde las responsabilidades, los procesos y los recursos con los que cuenta cada una de las instituciones se organicen, articulen, planeen y evalúen en función de esa atención integral que se debe dar para garantizar los derechos de los NNA.

“(...) respecto de este plan de infancia vulnerada lo que de verdad hay es una coordinación para poder establecer y hacer una mirada, un zoom, una especificidad de algo que debiésemos hacer siempre (...)” (MDS).

“Ahora, que es lo que pasa, porque aquí hay toda una discusión respecto de si es que es necesario establecer un convenio o si es necesario establecer algún marco regulatorio, porque en realidad lo que estamos haciendo respecto del plan de acción de la infancia vulnerada es hacer lo que debimos hacer siempre, que los ministerios, bueno, el Estado efectivamente se haga cargo de la situación de los niños y niñas del país” (MDS)

En relación a la intersectorialidad de mediana intensidad, se logra identificar que se han estado dando acuerdos interinstitucionales, formales y no formales, que posibilitan iniciativas más organizadas que están sentando las bases para un actuar más integrado. Asimismo, un gran paso para Chile será la aprobación del marco regulatorio que mandate una articulación integrada entre los diferentes sectores.

2.3. Alta Intensidad

A partir de la teoría planteada en la presente investigación, se hace referencia a que una intersectorialidad de alta intensidad, también denominada como la integración/consolidación del actuar entre los sectores, surge cuando éstos intervienen de forma conjunta en el diseño, la ejecución, y la evaluación de la política. A la vez que se intercambian información por medio de sistemas informáticos integrados, así como los recursos financieros en pos de la solución del problema que se desea abordar entre todos.

En este sentido, cabe señalar que a partir del análisis documental y las entrevistas logradas, no se encuentran elementos que den cuenta de una alta intensidad del trabajo intersectorial entre las instituciones competentes del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”. Aunque existe un mandato desde la presidencia de la República de Chile en trabajar de manera intersectorial en favor de la infancia vulnerada del país, las acciones que se identifican están orientadas más a un trabajo sectorial, donde cada uno de los sectores pone al servicio del SENAME las acciones que son propias de su sector. Asimismo, si bien se hace presente una mirada compartida de que a todos los sectores les compete el hacerse cargo de la garantía del cumplimiento de los derechos de los NNA, no hay una expresión que dé cuenta de la existencia de recursos, responsabilidades y acciones compartidas por parte de los distintos sectores involucrados.

Por tanto, si se considera lo que hasta ahora se ha analizado, se resalta que el modelo de gestión correspondiente al “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”, da cuenta de una intersectorialidad de *baja intensidad* que no permite la integración de los diferentes sectores gubernamentales involucrados en el desarrollo del Plan.

3. Capacidades Institucionales

Desde la teoría utilizada en el presente estudio, se considera que las capacidades institucionales hacen referencia a la capacidad que poseen las instituciones públicas de plasmar por medio de las políticas públicas acciones que posibiliten los máximos niveles de valor público. Estas acciones corresponderían a una capacidad de gestión pública para generar las acciones concretas idóneas para responder ante el problema planteado, contar con los recursos necesarios para ello y poseer reglas institucionales que permitan el actuar entre los diferentes sectores de manera eficaz y eficiente.

En este sentido, según lo expresado por los entrevistados, se han desarrollado algunas acciones que han requerido de ciertos cambios institucionales para responder de mejor manera a la necesidad de una atención especializada hacia la infancia vulnerada. Es así, que en el presente gobierno de la Presidenta Bachelet (2014, a la fecha), se creó la institución del Consejo Nacional de la Infancia como una entidad asesora de la presidencia en temas de infancia y que además, posibilitara la articulación de los diferentes sectores en miras a mejorar e integrar las atenciones destinadas a la infancia.

“Yo creo que efectivamente desde el comienzo del gobierno, y también eso obedece la formación del Consejo Nacional de la Infancia, hay conciencia en relación a la necesidad de generar una nueva institucionalidad en el tema de la niñez y la adolescencia, porque la respuesta que existe al 2014, es una respuesta absolutamente fragmentada donde no hay coordinación entre los distintos Ministerios e Instituciones y donde

fundamentalmente el SENAME que tiene a su cargo de alguna manera lo que es la infancia gravemente vulnerada en sus derechos, que obedecía más a un modelo tutelar que a un modelo basado en derechos, tenía deficiencias importantes, tanto internas en su funcionamiento, como en su capacidad de coordinación con el conjunto de los Ministerios y Servicios” (Consejo Nacional de la Infancia).

Es importante acotar que el Consejo Nacional de la Infancia se creó para el período actual del gobierno de la Presidenta Bachelet (2014-2018) en donde el rol principal del Consejo ha sido liderar el desarrollo de los marcos legales que posibilitem el goce y la garantía de los derechos de los NNA del país. No obstante, los entrevistados especifican que aún no existe una institucionalidad que se haga cargo de coordinar el trabajo de los diferentes sectores, de manera que se logre la articulación eficiente y el desarrollo de una atención integral de los NNA que han sido vulnerados.

Más bien, a partir del mandato presidencial de generar un trabajo intersectorial en el marco del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”, lo que ha habido es la disposición de las diferentes instituciones en responder a este mandato, desde sus propias acciones y sus propios recursos. Pero, dichos esfuerzos que conllevan a un actuar intersectorial no están institucionalizados, por lo que el trabajo que se desarrolla desde cada sector, muchas veces depende de la voluntad de quien se encuentra al frente de la institución y del grado de prioridad que como institución se asume para responder a las necesidades de la infancia vulnerada.

“Mira yo creo que, el principal desafío, que está implícito en tu pregunta, es que todavía no tenemos una institucionalidad que asegure una adecuada coordinación intersectorial. Que no hay un organismo coordinador, que tenga digamos las funciones para poder efectivamente hacer seguimientos evaluación, monitoreo, exigir el cumplimiento de las metas y mientras eso no este, queda como a voluntad de los sectores y en base a las prioridades que los propios sectores se fijan” (Consejo Nacional de la Infancia)

Por tanto, en esta dimensión se analiza las capacidades institucionales que están presentes en la institucionalidad configurada actualmente en el marco del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”, señalando los avances realizados así como las limitaciones que presentan y que serán necesarias subsanar en miras a la transición hacia una nueva institucionalidad que se hará cargo de generar las acciones necesarias para la garantía de los derechos de los NNA que han sido vulnerados.

“No hay una instancia que tenga las atribuciones que, ese, ese es un tema bien relevante en la nueva estructura que está proponiendo el Consejo en termino de cómo, cómo organizar la política de la infancia, donde va a existir la Subsecretaria de la Niñez, que tendría que ser el ente articulador que tiene ese rol de, que los distintos actores puedan dar cuenta en relación a los avances. Pero lamentablemente hoy día, cuando se plantea este plan todavía estamos en una etapa de transición de lo que es la actual estructura, que es una estructura con dificultades importantes en la coordinación al no existir un ente rector, con la nueva estructura que si va a permitir eso que tú estás señalado” (Consejo Nacional de la Infancia)

Para analizar las capacidades institucionales de la intersectorialidad que se ha configurado en torno a la ejecución del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”, se tomó en consideración sus dos componentes que hacen alusión a la “capacidad administrativa” y la “capacidad política”. Asimismo, se presenta un apartado que da cuenta de la capacidad de

transición hacia una nueva institucionalidad por parte de los diferentes sectores involucrados en dicho Plan.

3.1.Capacidad Administrativa

El apartado de la capacidad administrativa del actuar intersectorial de las instituciones vinculadas al desarrollo del Plan de acción, da cuenta de los recursos humanos con los que se cuenta, con las capacidades técnicas-burocráticas que poseen para responder a la demanda de una atención integral de la infancia vulnerada, así como los aspectos de la organización que también lo posibilitan o limitan.

Los resultados indican que cada una de las instituciones competentes en el desarrollo del Plan de acción, ha hecho uso de sus propios recursos humanos para desarrollar acciones vinculadas a la protección de la infancia vulnerada. No obstante, el hecho de que no exista un mecanismo que regule la forma de proceder de cada institución ha llevado a que cada sector actúe desde sus propias prioridades y a su manera. Ante esto, aquellos sectores con mayores compromisos adquiridos, han desarrollado inclusive nuevos proyectos o iniciativas. Pero también puede darse el caso, de instituciones que poseen un bajo nivel de compromiso que desarrollen acciones mínimas e insuficientes vinculadas al Plan.

“Se está ejecutando, incluso yo creo que en el camino de la ejecución de ese Plan que se enumeraban las acciones, también han surgido otras, nuevos apoyos, esto que mencionamos también otros actores de cada una de las áreas generando nuevos proyectos, o nuevas iniciativas también para poder ir reforzando el Plan” (Ministerio de Justicia y DDHH).

El no contar con mecanismos claros en la forma de proceder intersectorialmente, limita el establecer el nivel real de articulación de las entidades que intervienen en las acciones vinculadas al Plan. Entonces, pese a la buena voluntad y compromiso de generar las acciones necesarias para la protección de la infancia vulnerada, se podría estar desarrollando un número de acciones desarticuladas, sin metas e indicadores que orienten los resultados que se esperan lograr, generando también difusión de responsabilidades entre las instituciones.

Por otro lado, uno de los aspectos concernientes a la capacidad administrativa de las instituciones es que los funcionarios responsables de desarrollar las tareas requeridas, cuenten con las capacidades y habilidades necesarias para responder a las necesidades demandadas por la población objetivo. Existen casos, donde se requiere un conocimiento más especializado por parte de los funcionarios a cargo, ya que el no contar con las herramientas necesarias puede llevar a desarrollar acciones que vayan en detrimento de garantizar el cumplimiento de los derechos de los NNA.

“Mira, se nos han presentado muchos casos de niños trans, más de los que uno esperaría... O sea, dentro de 100 serán 3, 2, 1, pero es un niño que no estaba visibilizado hace un tiempo, entonces ha sido también un desafío enfrentarse también a esas situaciones, porque sin duda cuando una además no tiene formación, los prejuicios abundan ¿Te fijas? Es importante también poder formarse en ese sentido (SENAME).

Para ello se resalta la importancia de la capacitación y formación continua de los funcionarios. Cabe señalar que el “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada” no cuenta con líneas estratégicas que estén orientadas a una formación continua. Esto es importante que se considere en el diseño de las acciones que desarrollará la nueva institucionalidad, ya que el contar

con los conocimientos y herramientas necesarias para poder garantizar los derechos de los NNA es un tema de preocupación para los funcionarios entrevistados.

Una de las dimensiones de la capacidad administrativa es la que hace referencia a la organización. En esta dimensión se describen todos aquellos elementos con los que dispone la organización para el desarrollo de las acciones previstas. En este estudio, algunos de los entrevistados mencionan que dentro de la institución a la que pertenecen se cuenta con la estructura necesaria para responder a las responsabilidades adquiridas dentro del Plan de acción. Se ha realizado una distribución de funciones, de manera que con los mismos recursos y la estructura con los que se cuenta se responda y se desarrollen las tareas necesarias.

“(…) yo creo que se ha coordinado las distintas unidades respectivas dentro del mismo Ministerio (Justicia) para la ejecución, porque cada uno de los proyectos tiene una parte técnica, otra parte que es más jurídica, otra presupuestaria, y dentro de cada una de las instituciones, y en particular de la nuestra, se ha dispuesto a todas las unidades respectivas para que puedan ejecutar las acciones” (Ministerio de Justicia y DDHH).

“Y, como parte del monitoreo tenemos, se armó en diciembre del año pasado, armamos un comité ejecutivo de gestión de niños con infancia vulnerada entorno al SENAME, que lo dirige la subsecretaria de redes asistenciales, y que tiene reuniones mensuales. Integramos los distintos equipos de atención primarias que llamamos, de redes asistenciales, y vamos viendo los procesos y los desarrollos de los programas” (MINSAL)

Además, dentro de alguno de los sectores se ha dispuesto de personas con un rol expreso a ejercer la coordinación y las asignaciones de tareas al interior de cada sector. En algunos casos puede tratarse de una sola persona, en otros de un grupo, pero lo importante es que por medio de ellos se hace la bajada de los lineamientos a desarrollar correspondientes al Plan de acción.

“Tenemos un grupo de personas que están abocadas a determinadas tareas, pero aquí tenemos una jefatura técnica, que es quién va recibiendo la información y va coordinando y articulando el trabajo del departamento” (SENAME).

Esto puede ayudar a que se tenga un referente a quien dirigirse y hacer más eficiente la gestión del Plan de acción al interior y entre cada sector. Además, el que haya un referente puede ayudar a la retroalimentación permanente de las acciones que se van desarrollando, ya que en muchas de las ocasiones la coordinación se desarrolla en instancias tanto formales pero también informales, por tanto se requiere que haya una instancia que le dé seguimiento a los acuerdos establecidos.

Otro aspecto importante en la organización es contar con un marco normativo o de referencia, ya que este permite generar las condiciones institucionales necesarias para orientar las acciones a una atención integral de los NNA que han sido vulnerados. En las diferentes iniciativas tanto del “Plan Protege” como del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada” la herramienta principal para generar las condiciones de coordinación entre los diferentes sectores son los convenios. Tal como se señaló con anterioridad, estos convenios no cuentan con traspaso de recursos, no obstante han permitido generar ciertas condiciones para propiciar un trabajo conjunto posibilitando la priorización del trabajo por la infancia vulnerada del país.

“Una de las primeras cosas que se hizo bajo la gestión de la Ministra, cuando se creó el cargo mío fue hacer un convenio con SENAME. Antes el Ministerio de Educación no tenía

ningún convenio con SENAME, el único convenio que había era con el Ministerio de Justicia, que obviamente es el Ministerio que ampara al SENAME, pero era solamente en el ámbito de justicia juvenil, no había nada para protección entonces se creó un convenio de información de interoperabilidad, que a veces uno puede mirarlo un poco que tiene bajo perfil, pero eso nos ha permitido seguir la trayectoria educativa del niño que está en el SENAME, esos están en la página web (...)"(MINEDUC).

En miras de la transición hacia una nueva institucionalidad orientada a garantizar el cumplimiento de los derechos de la infancia vulnerada, es importante generar las condiciones políticas, jurídicas, técnicas y financieras necesarias. Esto posibilitará una efectiva articulación intersectorial frente a la atención integral de los NNA, en donde se coordinen las responsabilidades de cada entidad, se cuenten con los recursos necesarios y se posibilite una gestión eficiente que evite una duplicidad de esfuerzos.

Por otro lado, uno de los aspectos importantes en la dimensión de la organización, es el poder contar con una instancia coordinadora de los servicios y programas destinados a la atención integral de la infancia vulnerada, que articule el trabajo de los diferentes sectores correspondientes al Plan de acción. A partir del análisis de las entrevistas, uno de los principales hallazgos que se logra identificar es que no se tiene un conocimiento común sobre quién es la entidad a cargo de la coordinación del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”.

Algunos entrevistados mencionaron que el que lleva el liderazgo en el Plan de acción es el Consejo Nacional de la Infancia, institución que convoca y que coordina la mesa intersectorial conformada para el seguimiento e implementación del Plan. Además, porque es la institución que fue creada para servir de instancia coordinadora entre los organismos que poseen competencias en el tema del ejercicio de los derechos de los NNA.

“Este Plan de infancia le corresponde al Consejo Nacional de la Infancia, eso entiendo yo, ello nos convoca. No ha sido muy regular la convocatoria. La primera vez que nos juntamos si nos convocaron, es que después de que tomamos lineamientos, supimos cuáles eran nuestras responsabilidades. Lo que ha hecho el Consejo Nacional de la Infancia es como hacerle un seguimiento a estos compromisos que levantamos de acuerdo a nuestras posibilidades” (MINEDUC).

“El Consejo de la Infancia es quien tiene la responsabilidad del monitoreo en conjunto con el Ministerio de Justicia. Ahí hay una acción que es bastante coordinada entre ambos. Lo que pasa es que ya llevamos meses trabajando juntos y la verdad es que las reuniones las cita el Consejo de Infancia y la SEGPRES pero como nuestras reuniones son permanentes la planificación y la evaluación de las acciones tomadas se van monitoreando permanentemente” (MDS).

“Está el Consejo Nacional de la Infancia como un rol coordinador que todos estamos de acuerdo en que existe por lo mismo, porque es un Consejo, y porque integra que se reúna todas las miradas. El resto, cada uno ejerce el liderazgo de las funciones que le corresponden. Ósea Salud tiene el liderazgo de los procesos asistenciales, por decirte, o de los análisis de riesgo” (MINSAL).

No obstante, desde el Consejo Nacional de la Infancia se expresa que la institución que ha llevado el liderazgo en el Plan de acción es el SENAME, por ser la entidad que tiene a su cargo directo a los NNA que han sido vulnerados.

“Bueno yo creo que ahí el liderazgo lo tuvo fundamentalmente el Servicio Nacional de Menores, que planteó, digamos, como el objetivo central del plan fue el involucramiento del conjunto de los ministerios, fundamentalmente te diría yo de manera relevante, Salud, Educación, bueno, el Consejo de la Infancia con el “Plan de Desinternación”, SENDA el servicio de prevención del consumo de drogas, y otros como Cultura y Deportes pero, yo diría que el eje básico del plan fue, Salud (...)” (Consejo Nacional de la Infancia).

Pero según la entrevistada del SENAME no se tiene claridad sobre quién es la entidad que lleva la dirección del Plan de acción a nivel nacional, aunque ellos como Servicio están bajo los lineamientos que se brindan desde el Ministerio de Justicia. Y por su parte, el Ministerio de Justicia asume el liderazgo del Plan de acción, como la entidad que se hace cargo de la coordinación, el seguimiento, el monitoreo y poseen la opinión técnica en cada una de las acciones que se plantean en el Plan de acción, siempre en coordinación directa con el SENAME, como servicio que está bajo su dependencia.

“¿(...) cuál es más bien la institución rectora de este Plan, es decir, quién lleva los hilos de todo el plan en general?”

No sé. Honestamente no sé, porque para nosotros es el Ministerio de Justicia, como Servicio. Como Plan Nacional, no lo sé y no tengo esa información fijate. Haber déjame mirar aquí (se refiere al documento), capaz que haya algo que no haya leído. No, pero no, no lo tengo. No sé en quién está radicado, porque tiene que estar radicado en algún Ministerio o grupo de Ministerios, o en un equipo especial funcional que se haya creado para esto” (SENAME).

“Pero el que preside esto es el Ministerio de Justicia con SENAME, SENAME es el que ejecuta el Plan de Acción de la Infancia (...), ósea nosotros obviamente estamos también coordinando con ellos, pero el Servicio es el que hace la coordinación y la ejecución de las medidas” (Ministerio de Justicia y DDHH).

La Tabla N° 5 que se presenta a continuación refleja claramente la diversidad de opiniones de los diferentes sectores competentes respecto a la identificación de la instancia coordinadora del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”

Tabla N°5. Identificación de la entidad rectora en el Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”

Instituciones participantes del Plan	¿Quién ejerce el rol rector en el Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada?		
	Consejo Nacional de la Infancia	Ministerio de Justicia	SENAME
SENAME		X	
Ministerio de Justicia y DDHH		X	X
Consejo Nacional de			X

la Infancia			
Ministerio de Desarrollo Social	X		
Ministerio de Educación	X		
Ministerio de Salud	X		

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas

Teniendo en consideración lo anteriormente planteado y en miras de la transición hacia una nueva institucionalidad para las políticas de infancia, es necesario la creación de una instancia coordinadora, que sería la Subsecretaría de la Infancia que actualmente se encuentra en tramitación, en donde todos los sectores involucrados la reconozcan como la entidad encargada de la coordinación de los diferentes sectores, actores y programas.

3.2. Capacidad Política

Continuando con el análisis de la capacidad institucional, otra de las dimensiones que la compone es la que hace referencia a la capacidad política, en la cual se analiza la interacción entre los actores teniendo en cuenta factores como la participación política, la negociación y las luchas de poder.

En este sentido, para analizar la participación política es importante identificar quienes son los actores que participan en la solución del problema y cómo lo hacen. Para el caso del Plan de acción, la participación activa entre los diferentes sectores encargados de garantizar los derechos de los NNA que han sido vulnerados comienza como una respuesta por superar las deficiencias presentadas en el sistema encargado de la protección a la infancia vulnerada. Al respecto se plantea el Plan Protege como una propuesta por parte del Ministerio de Justicia junto con el SENAME para integrar a los diferentes sectores para trabajar de manera conjunta en la superación de las falencias y priorizar el trabajo por la infancia vulnerada. En este sentido se conforma una mesa intersectorial donde se establecen reuniones periódicas entre los diferentes sectores y se asumen compromisos para dar respuesta inmediata a los problemas que se estaban presentando.

“(…)bueno en ese marco del Plan Protege lo lidera el Servicio Nacional de Menores con el Ministerio de Justicia, e involucra una serie de Ministerios, de hecho ahí el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, con los cuales empezamos a trabajar y analizar cuáles eran, en una mesa de trabajo permanente que nos reunimos semanalmente, para poder analizar cuáles eran las propuestas que el Servicio Nacional de Menores nos planteaba desde sí, en relación a la necesidad para poder fortalecer la gestión de la institución. Entonces hubo un trabajo que duró bastante tiempo, varios meses, en relación a poder coordinar la gestión de todos los Ministerios y poder fortalecer al Servicio Nacional de Menores” (MDS).

No obstante, al presentarse el punto más álgido de la crisis del sistema, la Presidenta de la República Michelle Bachelet interviene y hace reestructuraciones en la dirección del Servicio Nacional de Menores, de manera de priorizar y dar respuestas concretas en el corto, mediano y largo plazo ante la crisis presentada, lo cual se tradujo en el diseño del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”.

Este Plan retoma algunas de las acciones establecidas anteriormente en el Plan Protege como el trabajo establecido con el Ministerio de Salud, en el cual se levantaron diagnósticos que se tradujeron en la priorización de la atención en salud mental de los NNA del SENAME, entre otras.

“ (...) cuando se produce la crisis, o sea, cuando se llega al punto más álgido de la crisis del SENAME la presidenta decide cambiar al director nacional del SENAME que en ese momento era el señor Hugo Herrera, que había recogido a su vez la responsabilidad que había tenido Marcela Labraña; es el director del SENAME don Hugo Herrera quien participa en la discusión del Plan Protege, pero cuando la presidenta decide hacer un cambio y pone a Solange Huerta, la presidenta vuelve a interpelar a los Ministerios, al Consejo de la Infancia, a la SEGPRES, quienes eran los que llevaban la batuta respecto del Plan Protege y al Ministerio de Justicia, y establece una serie de exigencias más definidas respecto al Plan Protege en relación a la atención de los niños y las niñas hoy día en el SENAME, (...) la presidenta dice "No, yo quiero soluciones ahora para el SENAME", y plantea el Plan de acción para la infancia vulnerada, entonces el Plan de acción para la infancia vulnerada es una suerte de continuidad del Plan protege. De hecho, el Plan de acción para la infancia vulnerada es la que hoy día seguimos trabajando todos los ministerios” (MDS).

“Este Plan (Protege) se desarrolló aproximadamente cinco meses y con la nueva dirección del Servicio Nacional de Menores se retoman las acciones que no se habían concluido en el Plan Protege, se validan las que ya están concluidas, se retoman las que no, y se lanza el Plan de la Infancia Vulnerada” (Ministerio de Justicia y DDHH).

Es importante señalar, que no se logra identificar cambios sustanciales entre lo establecido en el “Plan Protege” y en el “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”. La variación más importante entre un plan y el otro, es que el Plan de acción surge desde un mandato presidencial, por lo que todas las instituciones públicas competentes están mandatadas a orientar sus recursos y atenciones priorizando a los NNA que han sido vulnerados.

“Lo que se ha puesto mucho en este Gobierno es la prioridad política sobre la disponibilidad de los recursos, la ejecución rápida, y que con la institucionalidad que tenemos el sistema funcione lo mejor posible” (Ministerio de Justicia y DDHH).

Es así como se insta a actuar desde los diferentes sectores. Se ha buscado generar ciertas condiciones que permitan mejorar la gestión institucional y responder de forma más eficaz y eficiente a las necesidades específicas de la infancia vulnerada. Alguno sectores, como el Ministerio de Educación, ha creado un cargo especial que dé seguimiento a todos los acuerdos pactados en torno al Plan de acción, que dé cuenta de todas las acciones realizadas al momento y contar con la información actualizada de los NNA a quienes se les está brindando la atención.

“Entonces lo que hizo la Ministra fue decir ok, necesitamos opciones concretas para trabajar este Plan de acción, a través del gabinete de la Ministra. Por eso ella crea este cargo, con la función de agilizar todos los movimientos, porque la verdad es que, como ella bien lo dijo, el gabinete a uno lo enviste para tomar las acciones y poder ir a consultar con más rapidez a la línea y tomar directamente, agilizar el sistema, porque si no damos más vueltas y al final nos entrapamos en eso” (MINEDUC).

Si bien se han generado ciertas condiciones orientadas a mejorar la gestión del sistema que se hace cargo de la infancia vulnerada, es importante analizar si estas formas de actuar que surgen como respuesta a una crisis producen verdaderos cambios institucionales e inciden en la eficiencia y eficacia de las relaciones intersectoriales orientadas a brindar una atención integral a la infancia vulnerada. Por tanto, hay que considerar si las acciones generadas a la fecha son lo suficientemente sólidas y consistentes que posibilitarán una continuidad de lo realizado ante el próximo cambio de gobierno.

“Yo lo que lamento es que el gobierno termina; esto va a quedar plasmado, no me cabe ninguna duda, pero los gobierno pueden dar prioridades distintas. Los dos candidatos han dicho que van a privilegiar la niñez y que les interesa la niñez, yo espero que así sea realmente y que podamos avanzar más, porque los recursos que tenemos para atender a los niños todavía no permiten cubrir efectivamente sus requerimientos, en el marco de sus derechos” (SENAME).

De esta manera, y con miras a una transición institucional, es importante analizar si se cuenta con las capacidades institucionales necesarias para adaptarse a la nueva institucionalidad y si se han generado las acciones y procedimientos necesarios para fortalecerla.

3.3.Capacidad de transición hacia una nueva institucionalidad

A la fecha se han realizado diversos esfuerzos orientados a generar acciones coordinadas y articuladas que permitan brindar una atención integral a la infancia vulnerada. Uno de los aspectos más importantes a destacar en el desarrollo tanto del “Plan Protege” como del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada” es el establecimiento de una mesa intersectorial, en donde están presentes los diferentes sectores públicos que brindan prestaciones orientadas a garantizar los derechos de los NNA.

“(...) por ejemplo la mesa que se reunía en el Plan Protege en Salud, no sé, por ejemplo era Salud, Redes Asistenciales, SENAME, y nosotros Justicia, cierto, y veíamos este objetivo, entonces surge Plan de Infancia y para hacer esa misma coordinación, estábamos los tres mismos actores sentados en la misma mesa, entonces era una duplicidad de esfuerzos si se cambiaba, las personas eran las mismas, los ministerios eran los mismos (...)” (Ministerio de Justicia y DDHH).

Por tanto, en miras hacia el establecimiento de la nueva institucionalidad es importante que se tome en consideración este trabajo intersectorial que se ha realizado, que si bien es perfectible, han sentado algunas bases de articulación que ha permitido desarrollar acciones que antes no se habían logrado, ya que no se tenía como prioridad el trabajar de manera articulada.

Ante el cambio de gobierno, el cual conlleva cambios en los cargos ministeriales y las jefaturas, es importante sistematizar todo el trabajo realizado orientado a la protección de la infancia vulnerada desde cada uno de los sectores. Si bien, algunos de los entrevistados han expresado que la prioridad por el trabajo de la infancia vulnerada es transversal, en donde hay una mirada conjunta de las diferentes fuerzas políticas hacia el establecimiento de una nueva institucionalidad especializada, es importante dar cuenta de todos los logros alcanzados como parte del trabajo intersectorial, para que haya una continuidad de dichos logros y no se parta de una base mínima.

“Nosotros estamos realizando este plan en estrecha relación con el SENAME, porque el Consejo, no sé si tú tienes la información, el Consejo termina ahora en marzo con la nueva

institucionalidad, entonces el interés nuestro es dejar traspasado estos planes al SENAME, y de hecho, entonces, en las regiones, y aquí a nivel nacional, nosotros trabajamos de manera conjunta, vamos entregando toda la información en relación a los avances de los casos, porque, no son demasiados casos digamos, trabajamos de niños de 0 a 3 años y, y, estamos trabajando la propuesta que ya quedaría integrada como una política pública en conjunto con el SENAME” (Consejo Nacional de la Infancia).

No obstante, a partir del desarrollo del Plan de acción, también se identifican elementos que deben ser subsanados para el establecimiento de una nueva institucionalidad. Si bien, existen diferentes esfuerzos de articulación intersectorial, posibilitados por medio de los convenios bilaterales establecidos, no se cuenta con un marco normativo donde estén establecidos los procesos de articulación y de asignación presupuestaria que establezcan el trabajo articulado. Por tanto, la articulación entre los diferentes sectores depende más de las prioridades y voluntades de cada sector y no de procesos institucionalizados.

“¿Cómo usted podría evaluar la coordinación entre las instituciones?”

Yo creo que, yo lo evaluaría como precaria. Precaria porque está en la voluntad de las personas, más que en la actitud institucional, ¿me entiendes? Yo creo que hemos tenido una buena coordinación entre todas las instituciones, cada una desde su capacidad y sus roles, y desde su estructura (...) pero, está en el ámbito de la responsabilidad de las personas que están en los cargos hoy día (...) está en manos de las personas, porque las instituciones estructuralmente no están diseñadas para trabajar coordinadamente bien, y esto es un tema que requiere por un lado cierta coordinación, y la coordinación no es solo recursos económicos, sino que son habilidades. Y si alguien llega sin conocer, puede no comprender cuales son los modelos, y ahí es donde viene el diseño institucional que favorezca, y que te deja bien instalado los procesos. Los procesos están incipientes, los procesos de coordinación no están consolidados” (MINSAL).

“(...) Pero eso no basta, y eso es el plan, porque estas actuando sobre los elementos que hoy día, con los instrumentos que hoy día tiene, necesitas otros instrumentos, e instrumentos de miradas integradoras y de financiamiento, con muchos más recursos. Entonces, este plan te ayuda, por supuesto y te ha ayudado (...) pero necesitas tener, implementar leyes con muchos más recursos y con miradas de protección superiores a las que tenemos hoy día, claramente (MINSAL).

Por tanto, se necesita contar con un marco donde se establezcan los objetivos comunes y se delimiten las funciones y tareas a ejecutar por cada sector para avanzar a la generación y consolidación de una gestión intersectorial orientada a la atención integral de la infancia vulnerable. En este sentido, es prioritario iniciar un trabajo consolidado en torno a la definición de indicadores, estándares y metas comunes, que desemboquen en un sistema de monitoreo e información, que permita el seguimiento y la evaluación de las atenciones brindadas por los sectores, permitiendo la consolidación de un trabajo articulado.

5. CONCLUSIONES

La presente investigación analizó los niveles de intersectorialidad y las capacidades institucionales de las instituciones públicas encargadas de ejecutar el “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada” el cual está orientado a reforzar el área de protección y restitución de derechos del SENAME. A continuación, se presentan las principales conclusiones que resultan de dar respuesta a los objetivos específicos que guían esta investigación.

Respecto al primer objetivo del estudio, el cual estuvo orientado a identificar los elementos que pueden dar cuenta de una intersectorialidad entre los diferentes sectores públicos que han sido convocados para participar en la ejecución del Plan de acción, se concluye que si bien hay un mandato presidencial que insta a trabajar de forma intersectorial, desde el diseño del Plan de acción no se tomaron en cuenta elementos importantes para favorecer una intersectorialidad orientada a generar atenciones integrales hacia la infancia vulnerada, ya que una cosa es articular la oferta existente y otra es desarrollar intervenciones integrales donde la intersectorialidad juegue un rol importante.

Analizando los elementos que configuran la intersectorialidad, se concluye que existe una baja inclusividad en el proceso de diseño, ejecución y evaluación del Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada. Si bien la intersectorialidad puede estar presente tanto en el diseño, en su ejecución o en ambas, no se logra identificar la inclusividad de los diferentes sectores en el proceso del Plan de acción.

El Plan de acción fue diseñado a partir de un mandato presidencial por la dirección del SENAME y por un comité de asesores incluidos el Ministerio de Justicia, cuyo diseño buscó responder a la brevedad posible y con carácter de urgencia a las falencias que el sistema encargado de la protección de la infancia vulnerada presentaba. A partir de los hallazgos de las entrevistas, y tomando en consideración la relación entre el diseño del Plan y su correspondiente ejecución, se infiere a que el Plan de acción responde a un modelo “Top Down”, en que no hubo participación previa de las instituciones convocadas a ser parte de este Plan, lo que afecta su nivel de compromiso con este

En este sentido, la implementación del Plan de acción está concebida por un grupo específico, de poder político, que fue el encargado de diseñar y elaborar las directrices que los diferentes sectores públicos debían acatar e implementar. A partir de este modelo “top down” se exige el trabajo intersectorial. No obstante, el Plan de acción en su diseño no contempló cómo serían esas relaciones entre las instituciones. Lo que se estableció fueron convenios bilaterales entre un determinado sector y SENAME, pero no existe un convenio o marco normativo donde todos los sectores estén involucrados para actuar de manera articulada e integrada.

Por tanto, una de las limitaciones observadas es que la falta de un marco normativo genera debilidades en aspectos importantes del trabajo intersectorial y por ende en la generación de acciones integrales hacia la infancia vulnerada. Ante ello, es importante señalar que dentro del Plan de acción no se definió una asignación presupuestaria para el trabajo intersectorial, en donde se pudiera potenciar un sistema informático integrado que facilite el seguimiento personalizado, niño a niño desde los diferentes sectores. Lo que se ha realizado para subsanar esta limitación es hacer un cruce de base de datos entre una institución a otra; por ejemplo se han hecho cruce de base de datos de Ministerio de Educación y SENAME, Ministerio de Salud y SENAME, con el

objetivo de poder hacer un seguimiento niño a niño, sobre las prestaciones que se le están brindado. Si bien, esto es una iniciativa que permite solventar la limitación de la inexistencia de un sistema informático unificado, esto conlleva costos en cuanto a tiempo porque puede llegar a demorar meses en obtener la información requerida.

Tampoco se brindaron los recursos y las especificaciones para contar con un sistema de monitoreo y evaluación y por ende, no se han establecido metas e indicadores comunes, lo cual da paso a que no haya una confiabilidad y verificación de los datos reportados, y sobre todo que no haya una dirección concreta de hacia dónde se quiere llegar con las acciones ejecutadas.

Por otro lado, se puede concluir que no se puede hablar de intersectorialidad desde el elemento de la mancomunidad, porque si bien comparten ciertas responsabilidades y han hecho esfuerzos por realizar trabajos de manera conjunta, las acciones son sectoriales y no comparten recursos para desarrollar acciones que lleven a un mismo objetivo. La mancomunidad está muy internalizada a manera de discurso y de buenas intenciones, lo cual es importante porque motiva el trabajo intersectorial. No obstante, al tratar de identificar elementos concretos para definir si existe o no mancomunidad, lo que se encuentra son prácticas sectoriales específicas que concurren al plan, pero que son iniciativas desde un ministerio, desde un sector, desde las cuales forman parte de sus innovaciones o contribuciones al Plan.

La integración es el nivel máximo de la intersectorialidad, ya que implica ampliar la visión segmentada por una que abarque a todos aquellos ámbitos que interconectan la intervención integral para los NNA. Además, los prestadores de dichos sectores necesitan conocer no sólo lo que se espera de ellos en cuanto a sector específico, sino también qué hacen los otros y cuáles son los mecanismos de derivación y coordinación que se espera que operen. Los diferentes sectores en el Plan de acción reconocen que el trabajo integrado con otros sectores e imprescindible para el cumplimiento de los objetivos en común. No obstante, existen ciertas limitantes que han impedido generar acciones para una verdadera integralidad. El hecho de que los indicadores y las metas sean responsabilidad de cada sector, se debe en su mayoría, a que los recursos dispuestos para el desarrollo del Plan también provienen de cada institución. Por lo que existe una limitación en comprometer acciones que vayan más allá de sus propias metas asociadas.

Considerando lo planteado por Cunill (2005), el Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada, el cual fue presentado como una iniciativa para trabajar de manera intersectorial, sería más bien, una sumatoria de acciones sectoriales donde cada entidad continúa desarrollando sus acciones desde sus propias posibilidades, sin modificar en gran medida sus procedimientos que lleven a un trabajo de articulación, coordinación e integración en los distintos sectores y en todos los niveles (Cunill, 2005). Por tanto, cabe concluir que hace falta que se consideren muchos de los elementos planteados para que se pueda hablar de un trabajo intersectorial.

Lo anterior se condice con los resultados encontrados para responder al segundo objetivo de esta investigación, el cual está orientado a analizar el nivel de intensidad de la intersectorialidad establecida por las instituciones que participan en el Plan de acción. Tomando en consideración que el actuar de las instituciones es más desde un actuar sectorial, fue muy difícil identificar la intensidad de la intersectorialidad del Plan de acción, pero en su mayoría se destacaron elementos que darían cuenta de una intersectorialidad de baja intensidad, en donde los sectores involucrados no participan conjuntamente en el ciclo de la política y se carece de elementos que den cuenta de la existencia de una mancomunidad en la ejecución del Plan.

Tomando en consideración la clasificación de Winkworth y White (2011); y Corbett y Noyes (2008), sobre los rangos establecidos que considera la intersectorialidad de “baja intensidad” a la intersectorialidad de “alta intensidad”, cabe concluir que la relación que se ha establecido entre los diferentes sectores hace alusión más a un trabajo en red, de comunicación y cooperación entre los sectores, y donde se identifican también algunas iniciativas de coordinación, por lo que no se identifican acciones intersectoriales entre los sectores que alcancen el máximo nivel de integralidad en las acciones ejecutadas.

Además, se encuentran también, elementos que dificultan la fluidez de la información, como el no contar con un sistema de información integrada, y donde se hace referencia más a un actuar sectorial y bilateral, donde no se han dado las modificaciones sustanciales que se requieren para crear una articulación entre todos los sectores. Por lo anterior, se refuerza que las relaciones establecidas entre los diferentes sectores participantes del Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada corresponde a una intersectorialidad de baja intensidad.

Por otro lado, los resultados analizados en el presente estudio están orientados también a identificar las capacidades institucionales con sus dos componentes principales, “capacidad administrativa” y “capacidad política” que están presentes en la institucionalidad configurada en el marco del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”.

Dentro de la capacidad administrativa del actuar intersectorial de las instituciones vinculadas al Plan, se concluye que cada una de las instituciones competentes ha desarrollado acciones desde sus prioridades, haciendo uso de sus propios recursos humanos y financieros. Esto se da porque no existe un marco normativo que genere las condiciones necesarias para contar con recursos financieros orientado a generar acciones intersectoriales y que se puedan desarrollar los cambios institucionales necesarios para posibilitar la atención integral hacia los NNA. Tal como se ha señalado, la herramienta principal de coordinación son los convenios bilaterales, los cuales posibilitan la forma de actuar entre el SENAME y determinada institución, sin que estos convenios cuenten con traspaso de recursos.

Además, se concluye que las acciones que han surgido en el marco del Plan de acción, son generadas desde cada uno de los sectores, sin que vayan más allá de un actuar bilateral, donde no hay metas e indicadores compartidos que orienten los resultados que se esperan lograr, por lo que hay una limitante para establecer el nivel real de articulación de las entidades que intervienen en la ejecución del Plan.

Asimismo se concluye que existe una ambigüedad en el reconocimiento de la entidad rectora a cargo de la gestión del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”. Esto es de relevancia porque dicha ambigüedad da cuenta de las limitantes que conlleva el Plan de acción, en donde se ha buscado responder de manera urgente a las falencias del sistema, pero no se han garantizado elementos esenciales para la gestión del Plan, en la que reforzarían la generación de cambios sólidos y sustanciales, para el desarrollo eficiente del mismo.

Dentro de la capacidad política de la articulación generada entre las instituciones competentes al Plan de acción, cabe señalar que un logro importante es el establecimiento seguimiento de una mesa intersectorial, que surge desde el “Plan Protege” y continúa en el “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”. Dicha mesa intersectorial permite generar el espacio para

que haya una discusión de soluciones ante los problemas planteados y donde se asumen compromisos para dar respuesta de manera inmediata.

Además, analizando las líneas de acción de ambos planes, se identifica que no existen cambios sustanciales entre un plan y el otro. La diferencia más importante, es que el “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada” surge desde un mandato presidencial, por lo que a pesar de que no se cuenta con un marco normativo para su desarrollo, cuenta con todo el respaldo político para que todas las instituciones competentes comprometan acciones y recursos para generar las acciones vinculadas a garantizar los derechos de los NNA. No obstante, los resultados encontrados dan cuenta que no solo es necesario el respaldo político desde la presidencia, también es importante generar las condiciones institucionales y financieras para generar acciones sólidas y consistentes que posibiliten la eficacia y eficiencia en el actuar intersectorial.

En relación a la capacidad de transición hacia una nueva institucionalidad y a partir de los resultados presentados en este estudio se concluye que estos planes que surgen como respuesta a una crisis no cuentan con las condiciones necesarias para realizar cambios sustanciales orientados a brindar una atención integral a los NNA vulnerados en sus derechos. Dichos planes, además, se han planteado como un proceso de transición hacia una nueva institucionalidad. Los entrevistados señalaron que se están generando las condiciones necesarias para ese traspaso hacia una institucionalidad más especializada en garantizar los derechos de los NNA vulnerados. No obstante, no se identifica qué elementos de la “transición” son los que se van a adoptar como lecciones para la nueva institucionalidad, no hay procedimientos definidos, ni un programa piloto que pueda dar una retroalimentación de los elementos a considerar para el establecimiento de una nueva institucionalidad. Por tanto, la generación de estos planes que surgen como respuesta a una crisis, corren el riesgo de convertirse en medidas paliativas.

Alcances, limitaciones y posibilidades

Entre los principales alcances de esta investigación, en primer lugar, es importante aclarar que si bien se utilizó una muestra acotada, los actores principales entrevistados son los encargados institucionales directos que forman parte de la mesa intersectorial constituida desde el “Plan Protege” y continuada en el “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada”. En este sentido, fue posible indagar de primera mano cómo se han ido desarrollando las acciones vinculadas a la protección de la infancia vulnerada. Por ello, fue posible dar cuenta de algunos logros alcanzados, pero también de las limitaciones que se han presentado, las cuales deben ser subsanadas en miras a la transición de una nueva institucionalidad.

Asimismo, como parte del proceso de la metodología cualitativa, se realizaron diferentes modificaciones conceptuales al estudio a partir de los resultados encontrados. Debido a que el “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada” no cuenta con documentos oficiales de acceso público, incluso varios de los entrevistados se limitaron a compartir la información con la investigadora por no ser documentación oficial, fue difícil precisar las dimensiones a analizar que dieran cuenta de las relaciones intersectoriales y de coordinación entre las instituciones. En un primer documento de la investigación se había planteado analizar la influencia de los modos de interacción en la coordinación establecida por los diferentes actores institucionales.

No se prosiguió con esas dimensiones de análisis porque al analizar los modos de interacción había que tomar en consideración cómo el contexto institucional de cada uno de los sectores influía en la configuración de las acciones y capacidad de agencia de los actores. No obstante, a

partir de las primeras entrevistas realizadas la información recogida iba apuntando a analizar más la articulación entre los diferentes sectores y no los contextos institucionales de cada sector.

Además, se consideró que analizar solo la coordinación interinstitucional podía resultar limitado al análisis, era mejor orientar la investigación a identificar los elementos que dieran cuenta del establecimiento de una relación intersectorial entre los diferentes sectores, e identificar la intensidad de la intersectorialidad establecida. Por otro lado, la información recopilada de las entrevistas iba reflejando que los entrevistados expresaban que el Plan de acción era considerado como un proceso de transición hacia la nueva institucionalidad que se encuentra actualmente en proceso de tramitación. Por tal motivo, se consideró pertinente analizar las capacidades institucionales presentes en la configuración de la intersectorialidad del Plan de acción e identificar los procesos establecidos en miras a la nueva institucionalidad.

Por tanto, se consideró pertinente realizar las modificaciones necesarias a lo planteado en un primer documento de investigación y se procedió a hacer un planteamiento nuevo del marco conceptual y se hicieron modificaciones a la pregunta de investigación y los objetivos, concretizándose en las dimensiones que fueron analizadas en el presente estudio.

Para finalizar, tomando en consideración que el modelo de gestión del “Plan de acción para la protección de la infancia vulnerada” corresponde a un modelo “top-down”, donde sus actores principales en el diseño y desarrollo del Plan corresponde a actores provenientes de mando medios a altos, sería importante que para futuras investigaciones se pueda indagar sobre cómo se materializa los lineamientos del Plan en el nivel local. Es decir, cómo se dan las relaciones intersectoriales desde el plano de los implementadores, de los funcionarios que realizan la implementación en cada uno de los hogares residenciales tanto de administración directa del SENAME como de los Organismos Colaboradores.

También, sería importante que se pudieran retomar las dimensiones que no se lograron analizar en el presente estudio, las que corresponden a los modos de interacción establecidas entre los diferentes actores. En el sentido de profundizar en cómo las características propias de la institución inciden en la configuración de las acciones ejecutadas por los actores institucionales, cómo la institución condiciona a actuar de determinada manera o no a los actores.

Por último, dado que la muestra de la presente investigación solo toma en consideración a los actores de las instituciones públicas, debido a las propias características del Plan de acción, sería interesante identificar si ejercen algún tipo de rol los diferentes sectores tanto de las instituciones privadas, como de la sociedad civil, en el desarrollo de dicho Plan.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Albert, C. (23 de junio de 2017). *Sename: las terribles cifras que demuestran que nada ha cambiado*. Recuperado el 7 de septiembre de 2017, de Centro de investigación periodística (CIPER): <http://ciperchile.cl/2017/06/23/sename-las-terribles-cifras-que-demuestran-que-nada-ha-cambiado/>
- Bachelet, M. (2016). *Discurso de S.E, la Presidenta de la República, Michelle Bachelet Jeria, al presentar el Plan de Acción para la Protección de la Infancia Vulnerada*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Bedoya, M. (2009). Las potencialidades del institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de la política pública. *Contingentes de trabajadores extranjeros en España. Estudios Políticos*, 35, 33-58.
- Bedregal, P., & Torres, A. (Noviembre de 2013). Chile Crece Contigo: el desafío de crear políticas públicas intersectoriales. *Clave de Políticas Públicas*(19), 1-8.
- Castillo, C. A. (29 de Octubre de 2013). *Intervención del Estado en primera infancia y el trabajo intersectorial: el caso del Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo y su efecto en la eficiencia presupuestaria*. Recuperado el 17 de Junio de 2017, de XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay.: <http://siare.clad.org/fulltext/0074948.pdf>
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., & Rossel, C. (2015). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Centro de Políticas Públicas UC. (2016). *Estudio sobre sistemas de protección especializada de niños, niñas y adolescentes*. Santiago: Consejo Nacional de la Infancia.
- Centro de Sistemas Públicos, U. d. (2015). *Los derechos de los niños, una orientación y un límite. Definiciones conceptuales para un Sistema Integral de Protección a la Infancia*. Santiago de Chile: UNICEF.
- Cerrillo, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto nacional de administración pública .
- Comisión Investigadora SENAME II. (2016). *Informe comisión especial investigadora de la forma en que las autoridades han atendido las propuestas de la cámara de diputados, por la aprobación del informe de la Comisión Investigadora en el año 2014, y la situación de menores de edad*. Cámara de Diputados de Chile.
- Consejo Nacional de la Infancia. (2015). *Política Nacional de la Niñez y Adolescencia. Sistema Integral de Garantías de derechos de la Niñez y Adolescencia*, 215-2025. Santiago.
- Consejo Nacional de la Infancia. (2 de Mayo de 2017). *Aprobada en sala Ley de Garantías de derechos de la niñez, pasa a segundo trámite en el SENADO*. Recuperado el 9 de Junio de 2017, de <http://www.consejoinfancia.gob.cl/2017/05/02/aprobada-en-sala-ley-de-garantias-de-derechos-de-la-ninez-pasa-a-segundo-tramite-en-el-senado/>

- Cooperativa. (1 de Marzo de 2017). *Cómo murió Lissette Villa: El relato de la Fiscalía*. Obtenido de Cooperativa.cl: <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/infancia/proteccion/como-murio-lissette-villa-el-relato-de-la-fiscalia/2017-03-01/133802.html>
- Corbett, T., & Noyes, J. (2008). *Human Services System Integration: A Conceptual Framework*. Institute for Research on Poverty.
- Cunill, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. *X Congreso Internional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile.
- Cunill-Grau, N., Fernández, M., & Thezá Manríquez, M. (2013). La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales: lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile. *Revista Latinoamericana*, 12(36), 289-314.
- Cunill-Grau, N., Repetto, F., & Bronzo, C. (2015). Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social. En S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez, & C. Rossel, *Instrumentos de protección social* (págs. 407-444). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Díaz, A. M. (2011). Algunas aproximaciones al concepto de vulnerabilidad y su vinculación con la vulneración de derechos desde la política pública. *Niñez y Juventud. Seminario Nacional: "Vulnerabilidad y derechos en la niñez y juventud chilena"* (págs. 44-54). Caritas Chile-Conferencia Episcopal.
- Duarte, K. (2011). Vulnerabilidad y vulneración de derechos de los niños, niñas y jóvenes en contextos adultocéntricos. *Niñez y Juventud. Seminario Nacional: "Vulnerabilidad y derechos en la niñez y juventud chilena"* (págs. 9-33). Caritas Chile-Conferencia Episcopal.
- Giddens, A. (2003). *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la Investigación*. Caracas: MacGraw Hill.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: SAGE Publications.
- Kooiman, J. (2004). *Gobernar en gobernanza*.
- Lampert, M. P. (2017). *Sistematización de las respuestas de los órganos de Gobierno con relación a las propuestas de la Comisión Especial Investigadora del funcionamiento del SENAME 2014*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Martin, M. P. (2016). *Cátedra: Enfoques y Modelos de Análisis de Políticas Públicas*. Santiago de Chile: Magister en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Mayorga, F., & Córdova, E. (2007). *Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina*. Ginebra: Working Paper NCCR Norte -Sur IP8. No publicado.

- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2016). *Medidas de infancia y adolescencia y Plan Protege*. Santiago.
- Ministerio de Salud. (s.f.). *Propuesta: Sistema Intersectorial de Protección de Derechos en el ámbito de la salud integral, con énfasis en Salud Mental, para NNA con vulneración de derechos y/o sujetos a la Ley 20.084*. Santiago: Departamento de Salud Mental. Subsecretaría de Salud Pública.
- Morales, J. C. (2011). Una aproximación desde el derecho al concepto de vulnerabilidad en la niñez y juventud chilena. *Niñez y Juventud. Seminario Nacional: "Vulnerabilidad y derechos en la niñez y juventud chilena"* (págs. 35-43). Caritas Chile-Conferencia Episcopal.
- Navarro, C. J. (2002). La sociedad política como agenda de investigación: delimitación conceptual y marcos analíticos. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal.
- Observatorio niñez y adolescencia. (2016). *Infancia Cuenta en Chile 2016. Cuarto Informe Observatorio Niñez y Adolescencia*. Santiago.
- Prats, J. O. (s.f.). *Insumisos Latinoamericanos*. Recuperado el 9 de noviembre de 2017, de <http://www.insumisos.com/httpdocs/articulos/El%20concepto%20y%20el%20an%20E1lisis%20de%20la%20gobernabilidad.pdf>
- Quezada, S. (2014). *Avances en la construcción de un modelo de Atención Integral a la Primera Infancia para El Salvador*. San Salvador: UNICEF-El Salvador.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisitos para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Washington, D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Repetto, F. (2010). *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*.
- Repetto, F. (s.f.). *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*. Argentina.
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*(30), 119-134.
- Save the Children. (2010). *Child Protection Initiative. Building Rights-Based National Child Protection Systems: A Concept Paper to Support Save the Children's Work*. Save the Children.
- Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview.
- SENAME. (2014). Anuario Estadístico 2014.
- SENAME. (2017). *Catastro de la oferta programática de la Red SENAME*.
- SENAME. (2017). *Marco legal protección*. Recuperado el 22 de Septiembre de 2017, de <http://www.sename.cl/web/marco-legal-proteccion/>

- Siles, C. (2016). *Los niños invisibles del SENAME: 6 claves para el debate*. Santiago: Instituto de estudios de la sociedad.
- Stake, R. (2005). Qualitative case studies. N. Denzin & Y. Lincoln (2005) *The Sage handbook of qualitative research*.
- Trujillo García, E. P., Gómez Lopera, L., & Zapata Vélez, L. P. (2014). *Dinámicas interorganizacionales en la protección integral a la niñez y adolescencia en situación de vulnerabilidad social de la ciudad de Medellín, 2012: un análisis de estructura y sentidos*. Medellín: Universidad de Manizales-Covenio CINDE Centro de Estudios Avanzos en Niñez y Juventud.
- UNICEF. (2007). *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*. . Geneva, Switzerland: United Nations Publications.
- UNICEF. (2012). *Nueva Institucionalidad de Infancia y Adolescencia en Chile (Aportes de la sociedad civil y del mundo académico)*. Santiago: UNICEF.
- UNICEF. (2013). *Levantamiento y unificación de información referente a niños, niñas y adolescentes en sistema residencial a nivel nacional*.
- UNICEF. (2015). *Hacia un Rediseño Normativo del Sistema de Protección Especial de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en Chile*. Recuperado el 17 de Junio de 2017, de Serie Los Derechos de los Niños, una Orientación y un Límite: <http://unicef.cl/web/wpcontent/>
- Viveros, F. (2008). *Ejes fundamentales para un sistema integral de protección de derechos de infancia y adolescencia* .
- Wodak, R. (1999). Critical Discourse Analysis at the End of the 20th Century. *Research on Language and Social Interaction*, 32((1-2)), 185-193.