



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

**ANÁLISIS DE POLICY FRAMES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA  
DE PROTECCIÓN ESPECIALIZADA EN MALTRATO Y ABUSO SEXUAL  
INFANTIL EN NIÑEZ RURAL.**

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

**MILLARAY CAMILA VIOLETA INOSTROZA ARAOS**

**PROFESORA GUÍA:**

**MARÍA PÍA MARTIN MUNCHMEYER**

**MIEMBROS DE LA COMISION:**

**DIMAS SANTIBAÑEZ YAÑEZ**

**FERNANDA MELIS JACOB**

**ESTE TRABAJO SE ENMARCA EN EL 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**

**2019**

**Resumen de tesis para optar al grado de  
Magister en Gestión y Políticas Públicas**

Por: Millaray Inostroza Araos

Fecha: 01/2019

Profesor Guía: María Pía Martin  
Munchmeyer

**Análisis de policy frames de la implementación del Programa de Protección  
Especializada en Maltrato y Abuso Sexual Infantil en niñez rural.**

El maltrato físico, psicológico y el abuso sexual infantil es un problema público, que actualmente está en la agenda pública, y tiene como víctimas a niños/as de diferentes edades. En las zonas rurales, se destacan por tener dentro de los delitos con mayor frecuencia en el territorio, la violencia en el hogar, el maltrato grave y el abuso sexual infantil. (CEAD, 2018)

En los últimos años el ingreso al programa de Servicio Nacional de Menores dedicado a bordar la temática, ha aumentado considerablemente, existiendo largas listas de espera por ser atendidos que en junio del 2018 ascendía a 1533 niños/as (SENAME, 2018)

Los ejecutores de estos programas son Organismos Colaboradores, que poseen diversos valores y principios, y pueden ser laicos, religiosos, estatales, de carácter nacional o regional. Esta investigación se plantea como problema de investigación el analizar si las diferencias en valores, concepciones y principios de los organismos colaboradores de SENAME, impactan de manera diferenciada en la implementación del programa. Para ello se analizan los diferentes marcos interpretativos que tienen los organismos colaboradores de SENAME en la implementación del Programa de Protección Especializada en el Maltrato y el Abuso Sexual (PRM) en las zonas rurales de la región metropolitana.

La metodología utilizada fue cualitativa exploratoria, por medio del análisis de contenido de entrevistas semi- estructuradas combinadas con métodos visuales, realizada a los formuladores, gestores e interventores del programa.

Los resultados de la investigación nos muestran que los diferentes frames identificados, los valores y principios de los OCAS, se plasman en la implementación del programa, a través de la intervención que realizan los ejecutores directores.

A partir de la información analizada se logran establecer los diferentes policy frames que poseen los formuladores, gestores e interventores que implementan el programa PRM. Estos policy frames convergen y divergen en diferentes niveles, es decir entre actores (formuladores, gestores e interventores) y entre organizaciones laicas y religiosas. Se concluye que la falta de precisión de las normas técnicas en la implementación del Programa hace que dominen los marcos interpretativos de los OCAS favoreciendo la heterogeneidad en las intervenciones. Asimismo, Los valores y principios de los organismos colaboradores se reflejan en el tipo de acciones que implementan del programa, produciéndose una diversidad de atenciones según el marco interpretativo dominante de las OCAS.

## **Agradecimientos**

A la Patagonia que direcciono este camino

A mi familia nuclear y extensa, que me apoyo en todo momento, y sin ellxs esto no sería posible.

A mis amigas, que no dejaron que me rindiera

A lxs compañerx del magíster por su solidaridad y apoyo

A las chicas FONDECYT, las que con valentía nos subimos a este carro

A las trabajadoras del Magíster que permitieron que comenzara y pudiera terminar esta travesía.

A mi profesora guía María Pía Martin por su rigurosidad, disposición y paciencia.

A Margarita Ancacoy Huircán y a sus compañeras de trabajo, por hacer mejor, el lugar donde tuve la oportunidad de estudiar.

## Tabla de Contenido

1. INTRODUCCIÓN: .....	1
2. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	4
2.1. Marco institucional para abordar la problemática de la niñez vulnerada.....	4
2.2 Rol de los organismos colaboradores (OCAS) .....	9
2.3 Antecedentes de la implementación del Programa de Protección Especializada en Maltrato y Abuso Sexual (PRM).....	11
2.3.1 Criterios de Intervención según normas técnicas del PRM. ....	13
2.3.1.2 Criterios Metodológicos para la intervención del PRM .....	13
2.3.1.3 Consideraciones sobre el enfoque de trabajo .....	14
2.3.1.4 Definiciones sobre el equipo de trabajo .....	14
2.3.1.5 Financiamiento del Programa.....	14
2.3.1.6 Evaluación del programa.....	16
2.4 Características de las zonas rurales de la Región Metropolitana .....	16
2.5 Programas institucionales hacia la niñez vulnerada en zonas rurales de la Región Metropolitana.....	18
3. IMPLEMENTACIÓN: UN ANALYSIS DESDE EL POLICY FRAMES.....	20
3.1 Implementación de Políticas Públicas.....	20
3.2 Policy Frames Analysis.....	22
3.3 Análisis de la implementación desde los policy frames .....	23
4. METODOLOGÍA.....	25
4.1 Problema de investigación.....	25
4.1 Hipótesis: .....	25
4.2 Objetivos:.....	26
4.3 Metodología .....	26
4.4 Definición de la Muestra .....	27
4.5 Recolección y análisis de la información .....	29
5. RESULTADOS.....	31
5.1 Caracterización de los OCAS que ejecutan el PRM en las zonas rurales de la RM. ....	31
5.1.1 Sistematización de la categorización de OCAS que implementan el PRM en zonas rurales de la RM .....	33

5.2 Análisis de la implementación de los OCAS desde el Policy Frames .....	34
5.2.1 El rol de Valores y principios .....	34
5.2.2 Policy Frames en el foco Problema.....	36
5.2.3 Policy Frames del modelo de solución.....	42
5.3 Análisis de la implementación .....	50
5.3.1 El flujo de la intervención .....	50
5.3.2 Los Policys Frames de los OCAS en la implementación .....	57
6. Conclusiones.....	58
7. Bibliografía .....	63
Anexos .....	66
Anexo A: Acreditación de los OCAS.....	66
Anexo B: Preguntas sobre implementación .....	69

### Índice de Tablas

Tabla1.Número de vigente en programas ambulatorios de protección 2010-201...8	8
Tabla 2 Categorización de OCAS .....	9
Tabla 3. Profesión OCAS- Personas Naturales.....	11
Tabla 4. OCAS de las zonas Rurales de la RM Monto asignado .....	19
Tabla 5 Dimensiones analíticas del Policy Frames .....	22
Tabla 6 Policy frames en el ciclo de la política .....	26
Tabla 7 Policy frames en el ciclo de la política .....	24
Tabla 8 Sensitive Questions.....	30
Tabla 9 Valores y Principios.....	35
Tabla 10 Sistematización de Policy Frames del Problema.....	41
Tabla 11 Sistematización de Frame de Solución .....	48
Tabla 12 Innovación en composición de los equipos .....	55

### Índice de Gráficos

Gráfico 1.N° de Programas por Unidad.....	6
Gráfico 2.Porcentaje de OCAS Laicas y Religiosas .....	10

Gráfico 3.Distribución de NNA ingresados al área de protección (2015) .....	12
Gráfico 4.N° de NNA atendidos por PRM, 2010-2015.....	15
Gráfico 5.N° de Proyectos Ambulatorios en las zonas rurales de la RM.....	18
Gráfico 6 Monto asignado por programa en las zonas rurales RM .....	19

### **Índice de Ilustraciones**

Ilustraciones 1.Línea de tiempo, Leyes para la Niñez Vulnerada.....	4
Ilustraciones 2 Oferta Programática SENAME y su relación con el PRM.....	7
Ilustraciones 3. Flujo del Programa PRM .....	15
Ilustraciones 4. Mapa de localización de los proyectos PRM en la RM.....	17
Ilustraciones 5 Organigrama del Proyecto.....	28
Ilustraciones 6 Sistematización de caracterización OCAS laicas .....	33
Ilustraciones 7 Sistematización de caracterización OCAS religiosas .....	33

**Por mí, por ti**  
**Por todxs mis compañerxs**

## 1. INTRODUCCIÓN:

Chile adhirió en 1990 a la Convención de los Derechos del Niño, la que está compuesta por 54 artículos que reconocen a los niños, niñas y adolescentes (NNA) como sujetos de derechos. No obstante, hoy son el grupo más vulnerable del país, donde el 15% de los que tienen 0 - 3 años, y 13,4% de los que tiene entre 4 y 17 años de edad, viven en situación de pobreza por ingreso, y el 22,9% se encuentra en pobreza multidimensional (CASEN, 2017). La pobreza, la vulneración y la exclusión social son los principales factores que obstaculiza el ejercicio real de sus derechos.

Uno de los tantos derechos vulnerados, pero que hoy está en la agenda pública, es el derecho a la protección integral contra el maltrato, abuso sexual y todas las formas de explotación. El Estudio sobre Maltrato Infantil realizado por UNICEF señala que el 71% de los NNA son víctimas de violencia al interior de su hogar, (UNICEF, 2015). La fundación World Vision (2018), muestra que 1 de cada 2 niños o niñas participantes de la investigación ha sufrido algún tipo de violencia en su hogar -física o psico-emocional.

A lo anterior, debemos añadir que la tasa del país el año 2015 en violencia sexual alcanzó 84,5 denuncias por cada 100.000 NNA. (Díaz & Santibañez, 2016). El año 2017 fueron 11.429 NNA víctimas de delitos sexuales y violencia intrafamiliar según las estadísticas de la subsecretaría de la prevención del delito (CEAD, 2017).

La institucionalidad designada por el Estado para abordar esta temática, es el Servicio Nacional de Menores (SENAME), creado en 1979 y dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. SENAME actualmente se encuentra cuestionado por la UNICEF, el Congreso y la ciudadanía, debido a las malas prácticas que la alejan de su objetivo, que es contribuir, proteger y promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados en sus derechos, generando programas especializados que los atiendan<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El año 2013 un Informe del Poder Judicial y Unicef estableció un informe crítico y revelador de abusos sexuales y maltrato físico y psicológico al interior de centros resguardos por la entidad pública a cargo de la protección de los niños y niñas vulnerados en sus derechos: el Servicio Nacional de Menores (SENAME). Como respuesta a dicha investigación, la Cámara de Diputados conformó una Comisión Especial para investigar la gestión y responsabilidad del SENAME. Los resultados sindicaron a dicha institución como principal responsable de la vulneración de derechos, dadas las condiciones de hacinamiento, falta de recursos, abusos, maltrato e incumplimiento de deberes por parte de directivos de las residencias a cargo



La estructura organizacional que tiene SENAME para cumplir su labor, se divide en 3 áreas de intervención, Adopción, Protección de Derechos y Justicia Juvenil. Los ejecutores de más del 90% de los programas de las unidades son organizaciones sin fines de lucro, que en este marco se les denomina Organismos Colaboradores de SENAME (OCAS). El 11 de julio de 2005, se reorganiza el SENAME (Ley 20.032) estableciendo requisitos para subvencionar a estas instituciones definiendo líneas de intervención.

En Chile existen 844 Organismos Colaboradores Acreditados, de los cuales 39 corresponden a personas naturales y 805 a personas jurídicas sin fines de lucro (SENAME, 2018), de los cuales el 33% son de carácter religioso y un 67% son laicas.

Dentro de la Unidad de Protección de SENAME se desarrolla el Programa Especializado de Maltrato y Abuso Sexual (PRM). En el 2017 se desarrollaron 172 proyectos a nivel nacional, por 29 Organismos Colaboradores (Fundación para La Confianza, 2018), siendo el tercer programa con la mayor cantidad de proyectos a nivel nacional del área de protección.

Debido al impacto y la relevancia que hoy tienen la temática de maltrato y abuso sexual, y la diversas de OCAS, que realizan e implementan este programa es que la presente investigación busca analizar si las diferencias en valores, concepciones y principios de los organismos colaboradores de SENAME, impactan de manera diferenciada en la implementación de los diversos programas dirigidos a la protección de niños, niñas y adolescentes.

Además, la investigación contempla la realidad de la niñez rural de la región metropolitana, debido a los mayores niveles de vulnerabilidad que tiene este sector, y a la baja investigación que existen en la materia.

Para lograrlo, se establecieron los siguientes objetivos específicos: Caracterizar los OCAS que ejecutan el PRM en las zonas rurales de la RM, establecer los marcos interpretativos de estos. Para posteriormente, analizar e identificar la convergencia y divergencia entre los marcos interpretativos y así analizar la relación entre los diferentes policy frames y las acciones de implementación del PRM.

La metodología utilizada es cualitativa, siendo una investigación de tipo exploratorio. El cuerpo de datos analizado contempló 12 Formularios de

---

del Estado. En 2016, la cifra de NNA fallecidos en residencias de SENAME llegó a 1313, según cifras de la Contraloría General de la República (Albert, 2017).

Presentación de Proyectos de los OCAS, además de la realización y análisis de 11 entrevistas semiestructuradas a los trabajadores de las dos instituciones de la muestra (una de carácter nacional-laica y la otra de carácter regional-religiosa) además de una entrevista a un supervisor técnico de SENAME de la región metropolitana.

Para establecer los *policy frames* de los OCAS, se realizaron *sensitive questions*, siguiendo el método proporcionado por este marco conceptual. También se analizaron los marcos interpretativos en la implementación del programa recurriendo a representaciones gráficas del flujo del programa PRM, presentadas a los entrevistados, de manera de facilitar la expresión de las representaciones de la implementación del programa por sus ejecutores.

Esta investigación se estructuró en cinco capítulos. El primero contempla la introducción al estudio. El segundo se centra en los antecedentes del problema de investigación, donde se explica el marco institucional para abordar la problemática de la niñez vulnerada, el rol de los organismos colaboradores, el programa a investigar, así como también las características de las zonas rurales de la Región Metropolitana, y los PRM que existen en esta localidad.

El tercer capítulo contempla el enfoque de la investigación que será el análisis de la implementación desde los *policy frames*. En el cuarto capítulo se encuentra la metodología y en quinto capítulo se muestran los resultados de la investigación, que se desglosan en la caracterización de los OCAS que ejecutan el PRM en las zonas rurales de la RM, el rol de Valores y principios, los *Policy Frames* en el foco Problema y en el modelo de solución, para terminar en el capítulo seis con el análisis de estos en la implementación del programa.

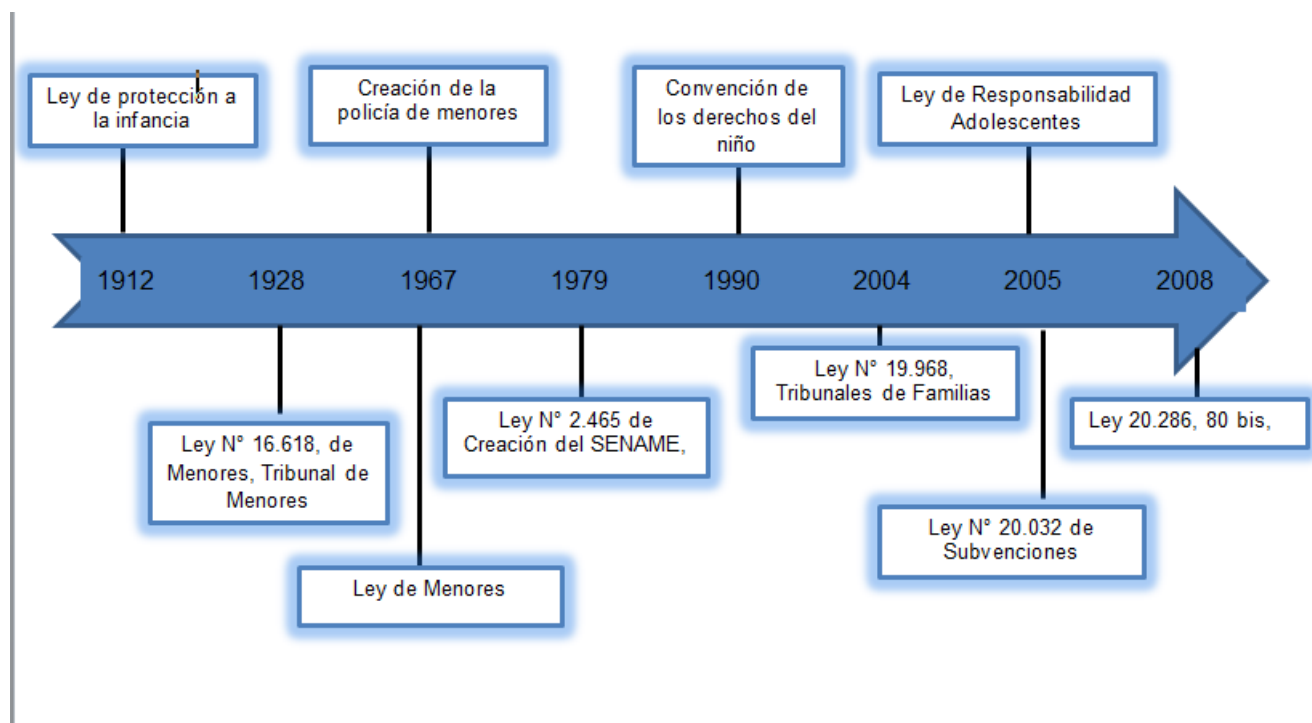
## 2. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

### 2.1. Marco institucional para abordar la problemática de la niñez vulnerada

El Estado de Chile desde el siglo XIX, ha desarrollado una política para la niñez de carácter asistencialista cubierta de los principios de la caridad, donde se ha entremezclando lo público y lo privado desde la institucionalidad, por lo que la sociedad civil ha sido un actor relevante en la provisión de los servicios de protección a la niñez (Fundación Para La Confianza, 2018), jugado un rol histórico que se ha centrado en lo que consideraban los casos sociales problemáticos (Tello Escobar, 2003)

La niñez vulnerada en Chile, se ha configurado como una niñez judicializada, por lo que se han creado diversas leyes desde 1912 hasta el 2008, como se muestra en la línea de tiempo, que han determinado la forma de intervención que tendrá el Estado, el poder judicial, la policía y el tercer sector para con la niñez.

#### 1. Línea de tiempo, Leyes para la Niñez Vulnerada



Fuente: Elaboración Propia

Además es importante señalar que actualmente en el país, se encuentra vigente la Convención de los Derechos del Niño, La Ley de Menores, la Ley del tribunales de Familia, la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, la Ley de Subvenciones de

SENAME y la Ley 20.286 que impacta fuertemente en el programa que se analizara en la presente investigación.

En 1979 con la creación del el Servicio Nacional de Menores (SENAME) se institucionaliza y se profundiza la relación entre el Estado y las organizaciones sin fines de lucro, en un contexto a nivel latinoamericano de “descentralización y externalización de servicios sociales (...) transfiriendo responsabilidades de implementación de ciertas fases de la gestión de las políticas sociales al ámbito privado” (Cunill & Leyton, 2017:2) Siendo “una forma de gestión estratégica encaminada a la modernización de la gestión pública tradicional y enmarcada en la Nueva Gestión Pública” (Contreras & Muñoz, 2017: 16)

El Servicio Nacional de Menores reemplazó lo que fue el Consejo Nacional de Menores (CONAME)<sup>2</sup> entrando en pleno funcionamiento en 1980. Esta nueva institución es colaboradora del sistema judicial y dependiente del Ministerio de Justicia.

La Ley N° 2.465 del año 2005,<sup>3</sup> establece que el Estado a través del Servicio Nacional de Menores (SENAME) se encarga de contribuir, proteger y promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes, generando programas especializados que atiendan a quienes han sido vulnerados en sus derechos.

Estos programas son diseñados por el Servicio e implementados por organismos colaboradores acreditados (los llamados OCAS) quienes reciben una subvención estatal por realizarlos (Ley N°20.032,2005), siendo SENAME a quien le compete su supervisión técnica y financiera. SENAME solo realiza los proyectos cuando existan casos calificados, es decir cuando las OCAS no se interesen en asumir esas líneas de acción, o bien, cuando la demanda de atención supere la oferta.

Un factor complejo de la insuficiencia en la provisión de servicios, es la aplicación del artículo 80 bis de la ley de Tribunales de Familia, donde se señala que un juez puede derivar a un niño o niña a un centro residencial u otro tipo de programa ambulatorio, aun cuando éste no cuente con un cupo disponible. El 80 bis, es un artículo de la Ley 20.286 (de subvenciones) sobre “Procedimientos Especiales” referidos a una situación excepcional, cuando un tribunal requiere enviar un niño a cuidado o programas en específico por una situación de crisis o urgencia y que tiene mérito para recibir atención de manera rápida. Los tribunales generan la

---

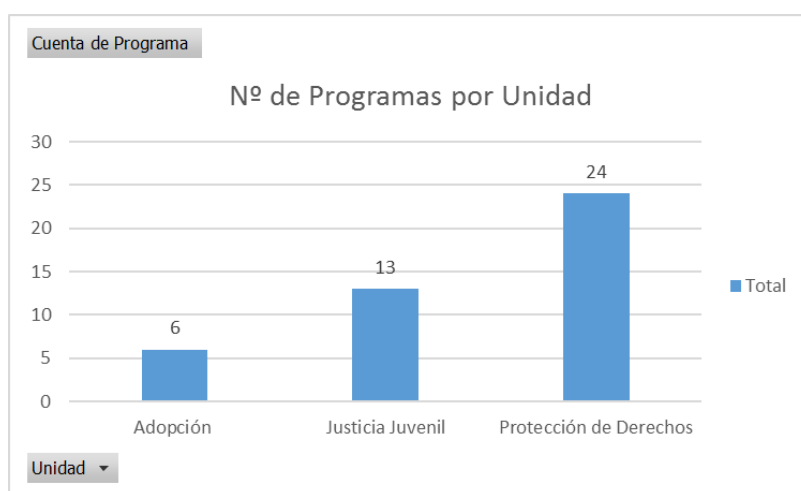
<sup>2</sup> El CONAME, fue creado en 1966, a través de la Ley 16.520

<sup>3</sup> Es importante mencionar que la ley ha tenido diversas modificaciones desde su creación, siendo la última en 2005, a esto debemos agregar los diversos proyectos de ley que existen actualmente en el congreso para modificar la institución.

orden de atención a los establecimientos, sean estatales u OCAS, lo que genera una sobredemanda que debe ser atendida por obligatoriedad generando un “sobrecupo” del cual dan cuenta a SENAME. A pesar de que dicho artículo fue decretado como una excepción, ha pasado a ser un mecanismo regular, lo que ha generado una sobredemanda y listas de espera de atenciones.

El Servicio Nacional de Menores, se compone por tres grandes Unidades: Justicia Juvenil, Adopción y Protección de Derechos, cada unidad desarrolla programas especializados que como pueden ser realizados por SENAME o por las OCAS. La cantidad, se puede apreciar en el siguiente gráfico, donde se destaca la unidad de protección de derecho que concentra la mayor cantidad de oferta programática. Es en esa Unidad donde se enmarca la presente investigación.

**Gráfico 1: N° de Programas por Unidad**



Fuente: Elaboración propia en base a la Oferta Programática de SENAME 2018.

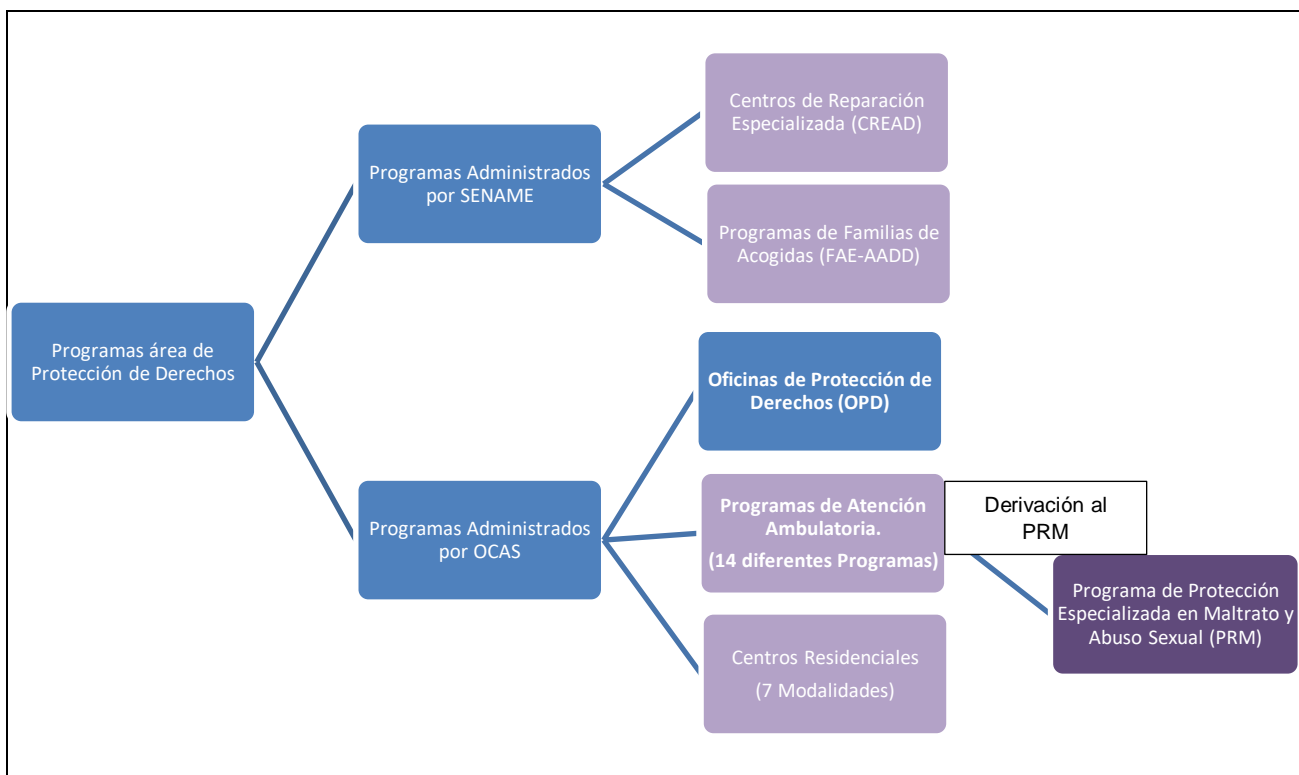
**La Unidad de Protección de Derechos**, busca dar respuesta a los niños, niñas y adolescentes que han vivido alguna vulneración de derechos, por medio de una oferta programática, que puede ser realizada por SENAME o por los Organismos Colaboradores Acreditados, (SENAME, 2018).<sup>4</sup>

Como se muestra en el siguiente cuadro, los programas que son Administrados por SENAME se enmarcan en dos áreas Centros de Reparación Especializada (CREAD) y Programas de Familias de Acogidas (FAE-AADD, mientras que los son administrados por OCAS se puede dividir en tres, Oficinas de Protección de Derechos (OPD), Centros Residenciales, Programas de Atención Ambulatoria.

<sup>4</sup> Los proyectos son adjudicados tras concurso publico por los Organismos Colaboradores Acreditados

Es en esta última área donde se encuentran 14 programas, del cual uno de ellos será el centro de la presente investigación: el Programa de Protección Especializada en Maltrato y Abuso Sexual (PRM). El color violeta de los rectángulos que tienen las diferentes áreas en el cuadro siguiente, muestra su relación con el PRM <sup>5</sup>

## 2 Oferta Programática SENAME y su relación con el PRM



Fuente: Elaboración propia en base a la oferta programática de SENAME, 2018

Los 15 programas ambulatorios (Incluidos la oficina de protección de Derechos) son realizados en su totalidad por las OCAS, llegando a ser 1214 proyectos a lo largo de todo el país (Fundación Para La Confianza, 2018). Mientras que las residencias suman 303 en todo Chile, y solo el 3,6% es administrado por SENAME. (Fundación Para La Confianza, 2018).

El Servicio tiene un presupuesto aprobado para el 2018, de \$314.841.149 (DIPRES, 2018), la segunda institución dependiente del Ministerio de Justicia con mayor presupuesto. Del total del presupuesto de SENAME \$134.085.600 están

<sup>5</sup> La relación se entenderá como la posibilidad de derivar a un NNA que es atendido en una de esas áreas al programa a investigar. Esto será explicado con mayor en el subcapítulo 2.3

destinados a las áreas de adopción y protección (Fundación Para La Confianza, 2018)

La fundación para la confianza señala que el “Programa ambulatorio de Reparación de Maltrato (PRM), el cual se ha acrecentado desde el año 2013. También destaca la disminución de vigentes en el Programa de Intervención Breve (PIB) y el aumento de la oferta de los Programas de Prevención Focalizada (PPF).” Como se muestra en la tabla siguiente

**Tabla 1: Número de vigente en programas ambulatorios de protección 2010-2015**

Línea	2010	2011	2012	2013	2014	2015
OPD	17528	16581	17686	19971	19807	24507
DAM	909	1009	1182	1201	1796	2964
PRJ	1244	1240	1209	1700	1650	2089
PPF	0	0	0	0	17321	21550
PIB	13845	15254	16575	18470	3381	2346
PAD	370	516	514	395	425	446
PRM	4248	4782	6941	10651	12933	14647
PAS	370	98	122	253	591	669
PEC	270	373	326	366	363	376
PEE	802	828	815	824	866	934
PIE	4042	4797	5200	5724	6286	6107
FAE	2413	2624	2742	3148	3198	3699
FAS	734	707	703	683	626	198
<b>Total</b>	<b>46775</b>	<b>48809</b>	<b>54015</b>	<b>63386</b>	<b>69243</b>	<b>80532</b>

Fuente: Fundación para la Confianza, 2018

## 2.2 Rol de los organismos colaboradores (OCAS)

Los organismos colaboradores, como enunciamos anteriormente, son los ejecutores de los programas de SENAME. La prestación de servicio que estos realizan, se enmarcan en la Ley de Subvenciones (Ley N°20.032,2005).

La Ley señala que para ser Organismos Colaborador Acreditado de SENAME, deben cumplir ciertos requisitos, como por ejemplo cumplir con la Ley N° 19.862, que establece registros de las personas jurídicas receptoras de fondos públicos, y cumplir con el proceso de acreditación. (Este se explica en detalle en el Anexo 1)

La Ley establece también los convenios de licitación entre SENAME y las OCAS, estas últimas especifican el proyecto que quieren realizar, declarando ciertos recursos (infraestructura, equipos de profesionales, mobiliario, entre otros) en función a la cantidad de plazas comprometidas siguiendo los parámetros que SENAME establece para cubrir dicha oferta, que es un parámetro fijo por el tiempo que dure el proyecto. (Muñoz, 2016)

Los montos de las subvenciones mensuales que las OCAS reciben son: para los centros residenciales en promedio \$300.000 por NNA atendido. En el caso de programas ambulatorios el monto promedio es de \$123.942 mensual por NNA atendido, mientras en los centros diagnósticos se paga en promedio \$140.877 por diagnóstico realizado. Las oficinas de protección de derechos, son las que menos perciben, contando con un promedio de \$1.331 por niño mensualmente (Muñoz, 2016)

A la fecha existen 844 Organismos Colaboradores Acreditados, de los cuales 39 corresponden a personas naturales y 805 a personas jurídicas sin fines de lucro (SENAME, 2018)

En la siguiente tabla, se puede observar la categorización del total de OCAS con personalidad jurídica sin fines de lucro, donde se destacada que 313 sean instituciones del Estado, 122 sean fundaciones y 103 corporación.

**Tabla 2: Categorización de OCAS**

<b>Etiquetas de fila</b>	<b>Cuenta de N°</b>
Asociación	10
Club	1
Comunidad	4
Corporación	103
Fundación	122

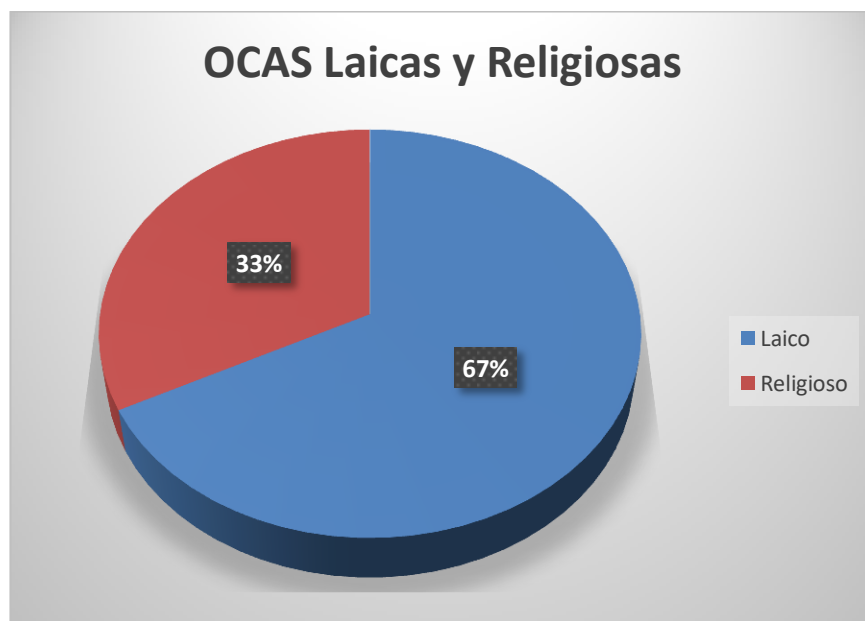


Iglesia	6
Institución Autónoma	1
Institución Católica	62
Institución Estatal	313
Instituto	7
O.C.F	46
O.N.G	112
Sociedad	6
Universidad	12
<b>Total general</b>	<b>805</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de personas jurídicas sin fines de lucro acreditados de SENAME Ley N° 20.032 al 31 de mayo del 2018.

Si categorizamos a las instituciones como laicas y religiosas, excluyendo a las Universidades e Instituciones Estatales, se ve que el 33% son de carácter religioso y 67% laicas como se muestra en el siguiente gráfico

**Gráfico 2: Porcentaje de OCAS Laicas y Religiosas**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de personas jurídicas sin fines de lucro acreditados por SENAME Ley N° 20.032 Al 31 de mayo del 2018.

Del grupo OCAS que son personas naturales acreditadas 22 son Psicóloga/o y 15 son trabajadoras sociales, como se muestra en la siguiente tabla

**Tabla 3: Profesión OCAS- Personas Naturales**

<b>Etiquetas de fila</b>	<b>Cuenta de PROFESION</b>
Orientadora	
Familiar	2
Psicóloga	22
Trabajadora Social (en blanco)	15
<b>Total general</b>	<b>39</b>

Fuente: Elaboración propia en base al registro de personas naturales colaboradores acreditados por SENAME Ley N° 20.032 Al 31 de mayo del 2018.

Los elementos presentados en este apartado son de relevancia para la investigación, pues permiten comprender el contexto, la caracterización, la heterogeneidad y la forma de composición que tienen los organismos colaboradores, entregando el marco que permite identificar el actor principal de la investigación.

### **2.3 Antecedentes de la implementación del Programa de Protección Especializada en Maltrato y Abuso Sexual (PRM)**

El programa del Servicio Nacional de Menores que busca contribuir al proceso reparatorio del niño, niña o adolescente que ha sufrido maltrato físico o psicológico grave, constitutivo de delito, y/o agresión sexual infantil (SENAME, 2015) lleva por nombre Programa de Protección Especializada en Maltrato y Abuso Sexual GRAVE (PRM).

De acuerdo al sistema de información del Servicio Nacional de Menores a través de su sistema SENAINFO, se advierte que la principal causa de ingreso es ser víctima de maltrato (34%), seguido de la solicitud de diagnóstico (23%), inhabilidad de uno o ambos padres (10%) y abuso sexual (8%) (Ver gráfico N°3). Respecto de estos problemas, se ha detectado que la oferta actual si bien existe, es insuficiente para cubrir su alta demanda<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Centro de Estudios Públicos (2017). *Protección de la Infancia Vulnerada en Chile: la Gran Deuda Pendiente*. Propuestas desde la UC. Temas de Agenda Pública. Pontificia Universidad Católica de Chile. Año 12, N° 101, pág.8

### Gráfico N°3: Distribución de NNA ingresados al área de protección (2015)



Fuente: SENAME 2015

En el 2017 se desarrollaron 172 proyectos a nivel nacional, por 29 Organismos Colaboradores (Fundación para La Confianza, 2018), siendo el tercer programa con la mayor cantidad de proyectos a nivel nacional del área de protección de SENAME. Según CNI (2017) desde el año 2013 ha aumentado sostenidamente el ingreso a programas ambulatorios por causal de maltrato

Cómo se establecen en las bases técnicas del PRM se interviene a niños, niñas y adolescentes que se encuentran en una situación de vulneración de derechos, dado el carácter de delito atribuible al maltrato y a los abusos sexuales graves de los que han sido objeto. SENAME define maltrato como “maltrato infantil como acción, omisión o trato negligente, no accidental, que priva al niño(a) de sus derechos y su bienestar, que amenaza y/o interfiere su ordenado desarrollo físico, psíquico o social y cuyos autores pueden ser personas, instituciones o la propia sociedad.” (SENAME, 2015, Pág. 3)

Este programa será el contexto donde se realizará la investigación, por lo que a continuación se explicará el proceso general de ejecución y los diferentes actores que están involucrados en la implementación, esto elementos permitirán que posteriormente se pueda identificar los marcos interpretativos (Policy Frames) de los Organismos Colaboradores.

Los NNA que ingresan al programa pueden provenir desde diversas vías: por medio de derivación del Tribunal de familia, Ministerio Público, de SENAME como parte de la red de protección de los niños que son parte de las residencias o de denuncias o sentencias de violencia intrafamiliar (VIF) cuando es constitutivo de delito.

La intervención que realiza el programa dura 12 meses cuando existe un adulto protector y 24 meses cuando se carece de este. En el PRM no se atiende exclusivamente a los NNA que han vivido vulneración, sino también a su familia entiendo esta como el espacio protector.

### **2.3.1 Criterios de Intervención según normas técnicas del PRM.**

Para intervenir y lograr el objetivo de reparación de cada niño, niña o adolescente se debe considerar edad, sexo del niño/a, tipo maltrato, físico y psicológico grave y agresiones sexuales, la cronicidad y gravedad de la violencia, fase alcanzada del abuso, grado de daño, quién es el agresor/a, presencia o no de figura adulta significativa, motivación o no de asistencia a terapia, para sí realizar un diagnóstico, objetivos y estrategia acorde a la realidad de cada niños/a o adolescentes (SENAME, 2015)

La intervención debe incorporar acciones que incluyan a los/as adultos protectores, de modo que éstos adquieran o vuelvan a asumir las funciones de cuidado y protección de sus hijos/as, asegurando la integridad física y psicológica de éstos/as. (SENAME, 2015)

Otros elementos necesarios en la intervención son la activación de diversos mecanismos orientados a resolver la situación legal del niño, niña o adolescente, además se debe entregar información pertinente al niño, niña o adolescentes y a sus adultos protectores acerca del proceso de intervención. (SENAME, 2015)

#### **2.3.1.2 Criterios Metodológicos para la intervención del PRM**

La metodología utilizada por los OCAS debe considerar el contexto social y cultural donde se desenvuelve el niño, niña y adolescente, como también evaluar la motivación presente o no de la familia y/o adulto responsable en el proceso. Además, debe contar con un adecuado sistema de registro y evaluación de cada una de las estrategias de intervención desarrolladas tanto en la etapa de diseño de la misma como en su desarrollo general (SENAME, 2015) Es importante

mencionar, que este es revisado por SENAME en las supervisiones técnicas, pero no existe un instrumento homogéneo o estandarizado para todos los OCAS.

### **2.3.1.3 Consideraciones sobre el enfoque de trabajo**

Los proyectos realizados deben tener una perspectiva sistémica, holística, multidimensional, transdisciplinaria o interdisciplinaria, que permita comprender el sentido global de la propuesta de intervención, como el significado de las decisiones respecto a qué, cuándo y de qué manera actuar en la atención de los casos, incluida la etapa de vida en la que el niño, niña o adolescentes está, integrado la perspectiva de género, los enfoque intercultural o con pertinencia cultural y/o de necesidades especiales (SENAME, 2015)

El abuso sexual y maltrato, afectan diferentes dimensiones de las personas y su colectividad, por lo que los proyectos deben potenciar una alianza estratégica orientada a aunar esfuerzos para posicionar la necesidad de respuesta inmediata de los distintos sectores, por lo que debe existir un trabajo intersectorial entre el servicio de salud, con el sector educación, con las instituciones relacionadas con VIF, además de las articulaciones de los recursos territoriales (SENAME, 2015). En relación a las coordinaciones con el Tribunal de Familia se requiere establecer mecanismos de trabajo compartido (SENAME, 2015).

### **2.3.1.4 Definiciones sobre el equipo de trabajo**

Cada proyecto debe contar con a lo menos un Director/a, dos psicólogos/as (uno por cada 25 niño/a), dos asistentes sociales (uno por cada 25 niño/a), secretaria/o contable, administrativo de apoyo y horas para abogado/a (SENAME, 2015).

Las bases técnicas hacen énfasis en que los OCAS deben asegurar que el porcentaje máximo de recursos financieros esté dirigido al recurso humano de intervención directa, con el objetivo de contar con profesionales de calidad y bajar la rotación del personal (SENAME, 2015).

### **2.3.1.5 Financiamiento del Programa**

El programa ha crecido en la atención de NNA desde el 2010 al 2017 en 4,3 veces, como se puede ver en el gráfico siguiente, aumentando también considerablemente el presupuesto que destina SENAME a este programa

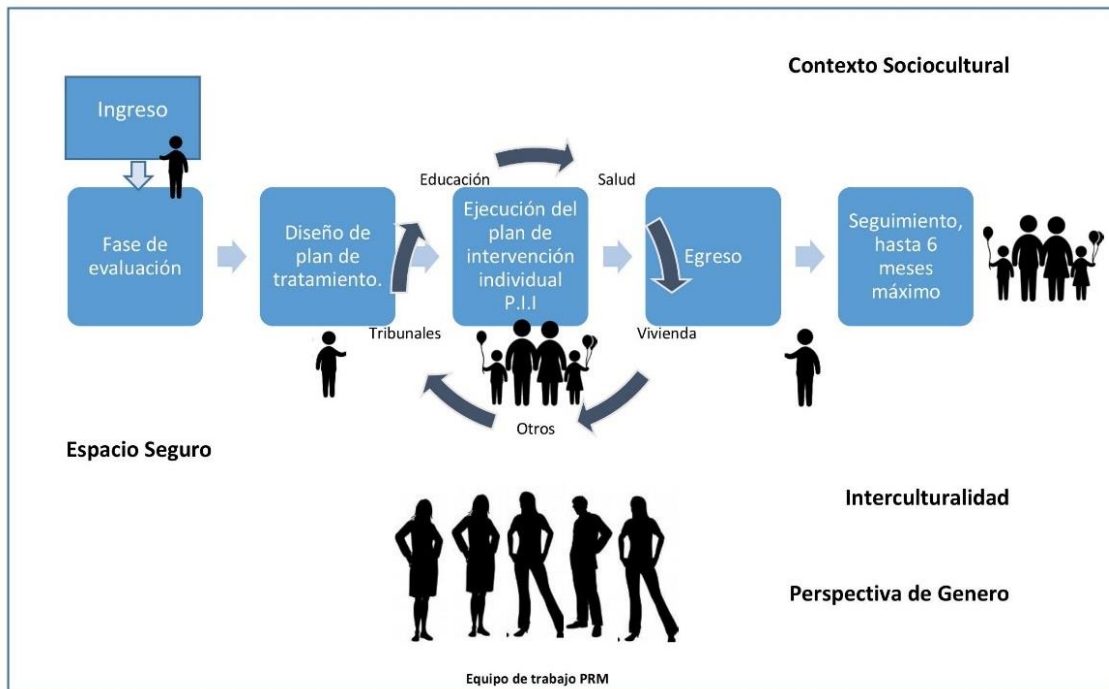
**Gráfico 4: N° de NNA atendidos por PRM, 2010-2015**



Fuente: Elaboración propia en base a los anuarios estadísticos de SENAME, 2010-2017

Como se establece en la Ley de Subvenciones los organismos colaboradores por la realización de este programa reciben entre 9 y 15 US\$, equivalente a \$142.560 y \$237.600 por niño/a atendido. (SENAME, 2018)

### 3. Flujo del Programa PRM



Fuente: Elaboración propia en base a las Orientaciones técnicas SENAME, 2015

### **2.3.1.6 Evaluación del programa**

Desde el banco integrado de proyecto en su informe de seguimiento realizado en el 2018, se establece que el programa ha disminuido su población potencial, pero aumentado las personas afectivas atendidas en los últimos tres años. Además, se menciona que el tema que aborda el programa se encuentra actualmente vigente. Otro elemento a destacar dentro del informe, es que se señala el programa no tiene cupos, y que su ingreso depende del tribunal de familia, este elemento es relevante debido a la alta demanda por 80 bis.

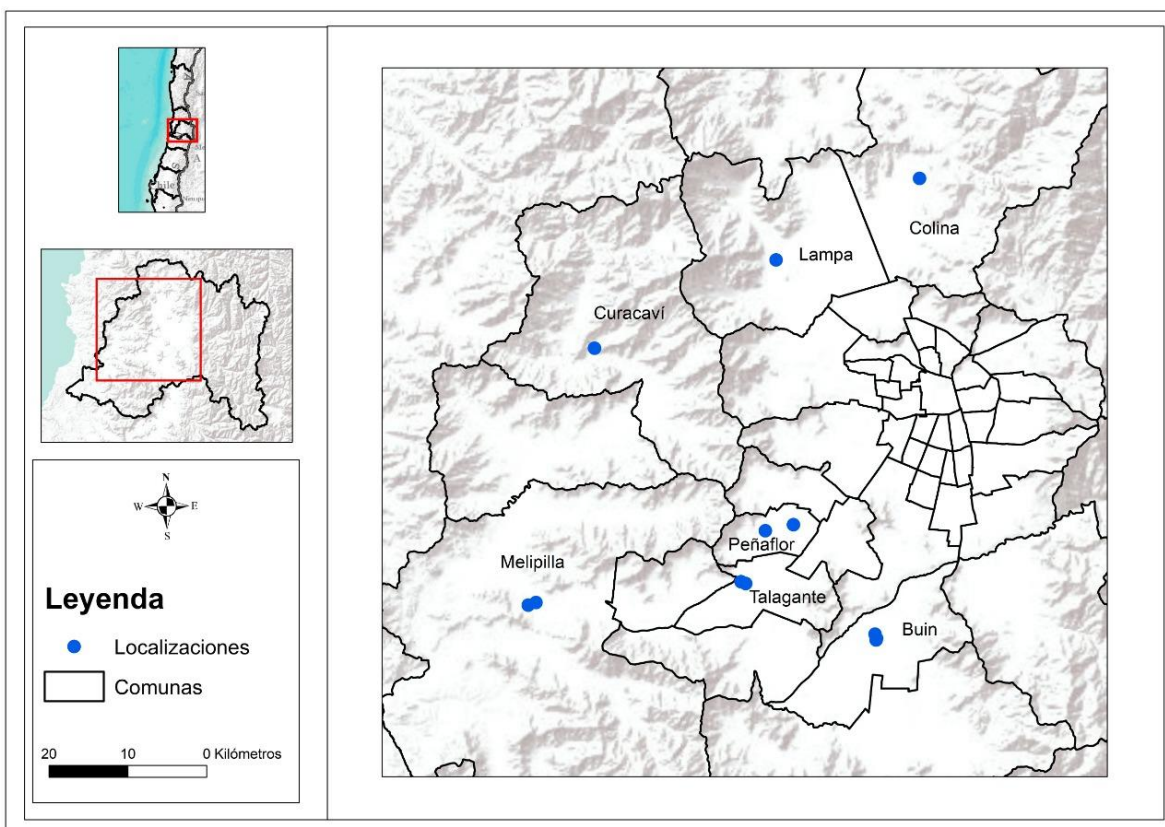
En el informe de seguimiento también se muestra, que se cumplen los indicadores a nivel de Propósito en su dimensión de eficacia, por sobre el 70%, mientras que los indicadores de indicadores a nivel de componentes en su dimensión de eficacia se cumplen en el componente de intervención familiar e individual por sobre un 70%, y solo en un 8% en el componente de Intervención comunitaria. Las observaciones que realiza el informe se remite a la importancia de adecuar la forma de cálculo de los indicadores, especialmente con los elementos que los componen.

## **2.4 Características de las zonas rurales de la Región Metropolitana**

En la RM se concentra la mayor cantidad población a nivel nacional donde habitan 7.112.808 personas, donde el 48,7 son hombres y 51,5 son mujeres. Además, el 3.7% de los habitantes de la RM se encuentra en zonas rurales (CENSO, 2017). En la RM, existen 52 comunas, de las cuales 18 pertenecen a la Asociación de Municipios Rurales de la Región Metropolitana (AMUR), donde habita el 14% de la población de la región, y de este grupo 220.813 tiene entre 0 y 19 años de edad.

Estas 18 comunas: Alhué, Buin, Calera de Tango, Colina, Curacavi, El Monte, Isla de Maipo, Lampa, María Pinto, Melipilla, Padre Hurtado, Paine, Peñaflo, Pirque, San José de Maipo, San Pedro, Talagante, Til Til, pertenecen a 5 de las 6 provincias de la región, y compondrán lo que llamaremos en la presente investigación las zonas rurales de la región metropolitana.

#### 4. Mapa de localización de los proyectos PRM en la RM



Fuente: Elaboración Propia

Del mapa se puede desprender que, en la Provincia Cordillera, no existen PRM rurales, pero que de la provincia de Talagante existen 3, sin embargo, estos se concentran en dos comunas principales Talagante y Peñaflor. De la provincia del Maipo, las zonas rurales solo tienen sede en la comuna Buin. Mientras que la provincia de Chacabuco, tiene sede en 2 de sus tres comunas, a diferencia de gran la provincia de Melipilla que solo existe presencia en 1 sola comuna.

Estas comunas se dedican principalmente a la Agricultura, destacándose el trabajo de hortofrutícola, además tienen una densidad poblacional más alta comparada con las otras comunas rurales del país, con un componente de capital humano también más alto que los otros grupos de comunas rurales (Berdegué, 2010)

La niñez que se desarrolla en espacios rurales, considera el trabajo productivo y reproductivo, donde los niños participan de las labores específicas del campo, como cuidar animales o ayudar en las siembras y cosechas, pero también “cuentan con experiencias laborales estacionales, como temporeros frutícolas con pago asalariado informal, o como trabajadores familiares no remunerados, en este



caso más de manera permanente, apoyando el trabajo, en general, de padres o madres” (Caro, 2018:177). Mientras que las niñas participan del trabajo productivo en menor medida, estas desempeñan principalmente tareas domésticas y de cuidado de otros/as niños, existiendo una división sexual del trabajo en la niñez de medios rurales (Caro, 2018).

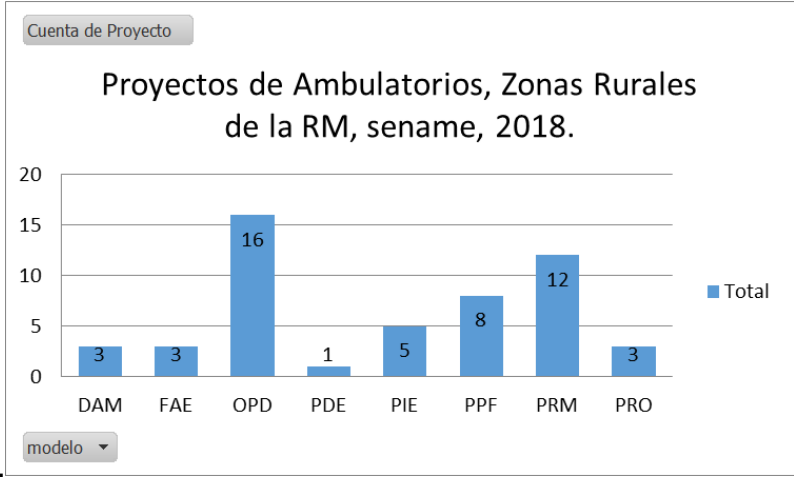
Otro elemento importante a destacar referente a las zonas rurales de la RM, son los datos entregados por el Centro de Estudio y Análisis del delito (CEAD), que respecto al grupo de delitos: Violencia intrafamiliar, Delitos de mayor connotación social, Abusos sexuales y otros delitos sexuales en el 2017, se puede ver que el 74% de las víctimas son mujeres y el 80% de los victimarios son hombres, mientras que en las personas menores de 18 años, las víctimas corresponden en un 56% a niñas y en un 44% a niños, sin embargo se mantiene la cifra respecto a los victimarios, es decir 80% son hombres. Esto muestra que la violencia en sus diferentes expresiones, la ejercen mayoritariamente los hombres desde muy temprana edad

**2.5 Programas institucionales hacia la niñez vulnerada en zonas rurales de la Región Metropolitana.**

En las zonas rurales de la región existen 51 proyectos del Servicio Nacional de Menores ambulatorios en el área de protección, realizados por 29 OCAS, entregando 53.993 plazas de atención en 17 de las 18 comunas rurales de la RM.

El programa que tiene mayor cantidad de proyectos es de la Oficina Protección de derechos (OPD) con 15 programas que son ejecutados por 14 municipios distintos y por una corporación.

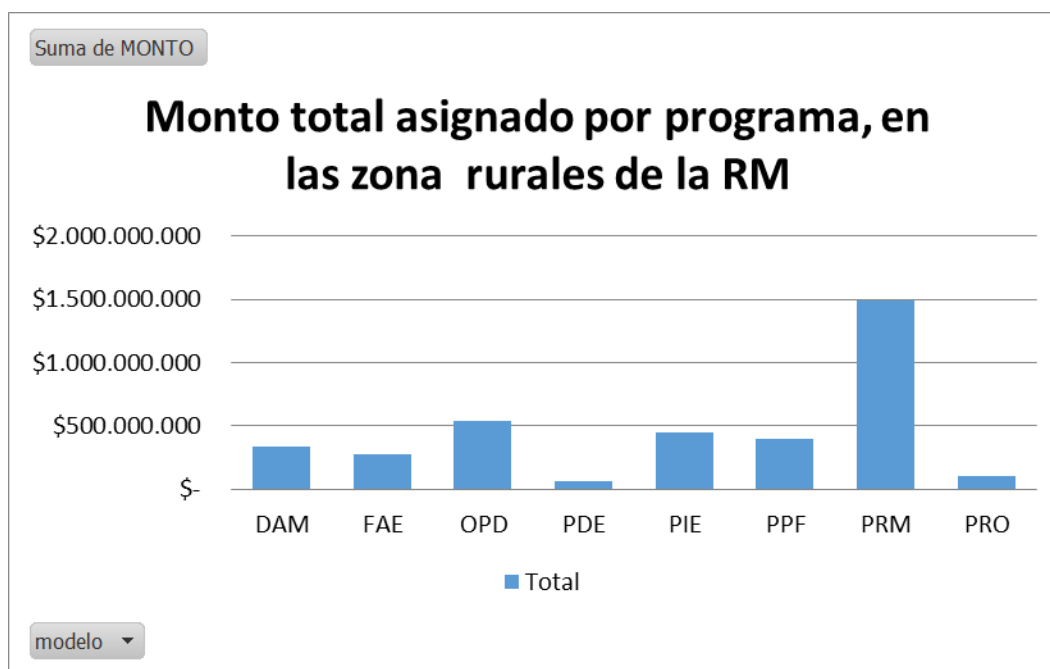
**Gráfico 5: N° de Proyectos Ambulatorios en las zonas rurales de la RM.**



Fuente: Elaboración Propia, en base a la Oferta programática de la red SENAME, 2018

Los programas a los que se le asigna mayor monto que son PRM, OPD, PIE, tienen la mayor cobertura, atendiendo al 97,6% del total de los titulares.

**Gráfico 6: Monto asignado por programa en las zonas rurales RM.**



Fuente: Elaboración Propia, en base a la Oferta programática de la red SENAME, 2018

De los organismos colaboradores diferentes a las municipalidades, que se le asigna los montos más altos son la Fundación Consejo de Defensa del Niño y ADRA Chile como se muestra en la tabla siguiente:

**Tabla 4: OCAS de las zonas Rurales de la RM, Proyecto y Monto Asignado, 2018**

Etiquetas de fila	Cuenta de Proyec	Suma de MON
FUNDACIÓN CONSEJO DE DEFENSA DEL NIÑO	6	755710560
AGENCIA ADVENTISTA DE DESARROLLO Y RECURSOS ASISTENCIALES ( ADRA CHILE)	6	508238280
FUNDACIÓN NACIONAL PARA LA DEFENSA ECOLOGICA DEL MENOR DE EDAD FUNDACION (DEM)	5	368683920
FUNDACIÓN PAICAVI	2	231279840
CORPORACIÓN SERVICIOS PARA EL DESARROLLO DE LOS JOVENES (SEDEJ)	2	156816000
CORPORACIÓN EDUCACIONAL Y ASISTENCIAL HELLEN KELLER	1	155295360
CORPORACION MUNICIPAL DE DESARROLLO SOCIAL DE COLINA	1	136705536
CORPORACIÓN DE OPORTUNIDAD Y ACCION SOLIDARIA OPCION	1	122601600
FUNDACION CREA EQUIDAD	1	106064640
FUNDACIÓN MI CASA	2	94429905
CORPORACIÓN PROGRAMA DE ATENCION A NINOS Y JOVENES CHASQUI	2	85536000
SOCIEDAD DE ASISTENCIA Y CAPACITACIÓN ( ANTES DENOMINADA SOCIEDAD PROTECTORA DE LA INFANCIA )	1	68428800
O.N.G DE DESARROLLO LA CASONA DE LOS JOVENES	1	59304960
CORPORACION MUNICIPAL DE MELIPILLA PARA LA EDUCACION SALUD ATENCION DE MENORES Y DEPORTE Y RECREAC	1	39047184
<b>Total general</b>	<b>32</b>	<b>\$ 2.888.142.585</b>

Fuente: Elaboración Propia, en base a la Oferta programática de la red SENAME, 2018

### 3. IMPLEMENTACIÓN: UN ANALYSIS DESDE EL POLICY FRAMES

En el siguiente apartado se expone el marco conceptual que se utiliza en la presente investigación, el cual está compuesto por 2 áreas de análisis de la política pública, para comprender la ejecución de los programas sociales.

#### 3.1 Implementación de Políticas Públicas

“La política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2002: 27).

Una forma de analizar y comprender los procesos que tienen las políticas públicas, es a través del enfoque de *policy cycle* (ciclo de la política pública), en donde se subdivide las políticas públicas en cinco fases concatenadas que establecen una relación entre actores y actividades (Chica, 2011). Es importante mencionar que las fases que se muestran a continuación son parte de un ejercicio académico, y que las realidades de las políticas públicas son más dinámicas, complejas y no necesariamente se cumplen con todas las etapas de forma lineal.

La primera fase, se constituye como tal cuando una situación es percibida como problemática por los actores políticos y sociales, y estos se manifiestan solicitando una acción pública, donde se busca que el problema esté inscrito en la agenda del sistema político, institucionalizando la problemática. La segunda fase comienza cuando la demanda, tiene una acogida en la agenda gubernamental, y se inicia el proceso de formulación de soluciones o acciones. La tercera fase es la respuesta que entregan los tomadores de decisiones (gobierno y parlamento) a la problemática previa evaluación de las diversas soluciones. La cuarta fase es la implementación de la decisión tomada y la quinta fase corresponde a la evaluación de la política desde los actores sociales, políticos (Roth, 2002) y técnicos.

La presente investigación utilizará para el análisis la cuarta fase descrita: la implementación, que es la” fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o discursos (Roth, 2002:109)

La mayor parte de los problemas en la implementación responden a la complejidad que tienen las rutinas, actividades e interacciones que solemos

considerar ordinarias”(Cortázar, 2007:2) la implementación, “abre oportunidades importantes para añadir valor a las políticas” y al mismo tiempo “supone necesariamente la interacción estratégica entre actores que tienen distintos valores, visiones e intereses”(Cortázar, 2007:06) donde el éxito de las intervenciones dirigidas a remediar situaciones inaceptables por razones de justicia y solidaridad, como la pobreza, la exclusión o la discriminación depende en gran medida de la calidad de la implementación. (Martínez, 2006)

Si bien existen diversos enfoques para analizar la implementación, para la presente investigación ocuparemos la *Mirada Gerencial* que propone Cortázar (2006) para los programas sociales, que “hace énfasis en las funciones que debe desempeñar el gerente durante la implementación como parte del proceso global de gerencia.” (Cortázar, 2006:11)

Desde esta perspectiva, la implementación estratégica se divide en tres funciones: 1) gestión de operaciones, 2) control de gestión y 3) capacidades organizacionales. Desde la primera parte del análisis se comprenden las operaciones, dentro de un programa social, como la rutina que las organizaciones realizan. “las rutinas tienen en las organizaciones un papel análogo al que las habilidades tienen en la acción individual, siendo así un elemento central de las capacidades organizacionales.” (Cortázar, 2006:12).

La segunda parte del análisis considera que “mediante el control, los gerentes mantienen o cambian el rumbo de las actividades operativas, procurando que guarden coherencia con la perspectiva estratégica que orienta a la organización (Cortázar, 2006:17).

La tercera se compone como un “sistemas integrados por cuatro dimensiones interrelacionadas: habilidades individuales, sistemas técnicos, sistemas gerenciales y valores.” (Cortázar, 2006:21).

Estas tres funciones “generan abundantes oportunidades para crear más valor público o para generarlo de manera más eficiente. El gerente público o social involucrado en la implementación de programas debe ser capaz de percibir cuándo se abren dichas oportunidades o de buscarlas activamente, a través de actividades como la resolución de problemas, la experimentación, la adaptación progresiva de las rutinas o el aprendizaje de otras organizaciones. Por otra parte, (...) las actividades de gestión operativa y control de gestión exigen a los actores involucrados interpretar situaciones, acciones y reglas a partir de sus propios valores, visiones e intereses. Esto abre la puerta a innumerables oportunidades de interacción y conflicto estratégico. (Cortázar, 2006:25).

### 3.2 Policy Frames Analysis

Los Policy Frames son marcos interpretativos que nos permiten construir la realidad por medio de los relatos. En políticas públicas el marco es un principio de organización que transforma la información fragmentaria o casual en un problema político estructurado y significativo, en el que se incluye implícita y explícitamente una solución, por tanto, no son simples descripciones de la realidad, sino representaciones específicas que dan significado a dicha realidad, estructurando la comprensión de la misma y guían la acción de los actores sociales (Rodríguez, 2008:40).

“El concepto de marco busca identificar los esquemas de interpretación que permite a los individuos ubicar, percibir, identificar y clasificar los acontecimientos ocurridos dentro de su espacio de vida y en el mundo en general”. (Rodríguez, 2008:40) Por lo que, “la construcción de la realidad por parte de un sujeto dado y, específicamente, la elaboración de representaciones concretas de un problema social, dependen del despliegue de concretos marcos/esquemas interpretativos, que se asientan en el proyecto, los intereses, los deseos, las metas y los valores” (López, 2006, p:10).

Donde “los valores son un elemento fundamental para comprender las representaciones que aparecen sobre un problema público: la carga valorativa y sentimental con que el sujeto se acerque a un problema en cuestión será determinante en la representación finalmente elaborada” (López, 2006: 8).

El análisis de marcos concibe el estudio de las interpretaciones en la (re) construcción y negociación de la realidad por parte de los actores sociales, y agentes políticos en sus respectivos discursos (Rodríguez,2008: 40).

Los marcos interpretativos se pueden analizar en sus distintas dimensiones permitiendo revelar e identificar aspectos esenciales para la representación de un problema público. (Avendaño, 2017)

**Tabla 5: Dimensiones analíticas del Policy Frames**

<b>Análisis de Policy Frames</b>	
<b>Revela</b>	<b>Identifica</b>
Marcos de Diagnóstico y Pronóstico	<ul style="list-style-type: none"><li>• Dominancia</li><li>• Coherencia</li></ul>
Mapa de Framing	<ul style="list-style-type: none"><li>• Maneras diferentes de enmarcar</li></ul>
Marcos mayores y menores	<ul style="list-style-type: none"><li>• Matices en cada marco</li></ul>
Conciencia sobre prejuicios	<ul style="list-style-type: none"><li>• Conceptuales</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discursos políticos</li> </ul>
Incoherencias en políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño</li> <li>• Ejecución</li> </ul>

Fuente: Avendaño, (2017).

### 3.3 Análisis de la implementación desde los policy frames

El rol que juega los Policy Frames en la fase de implementación de la política pública, impacta en los éxitos y fracasos de las mismas, ya que los policy frames contribuyen a incrementar la probabilidad de éxito en el proceso de implementación de la política pública, encuadrándose en la practicidad de la política. (Baeza, 2014).

Por otra parte, los actores que participan en la implementación son determinantes ya que “la parte “subjetiva” de los actores y su influencia en el quehacer local, asigna una alta responsabilidad en los resultados de la implementación” Donde la ideología, valores y representaciones que tengan acerca de la temática, nutrirán el concepto que asumirán para, posteriormente, abordar el problema y sus respectivas soluciones y acciones (Baeza, 2014).

Así es que “la capacidad de agencia desplegada por los actores en la fase de implementación, hace posible observar con mayor nitidez los sistemas de creencias (is) que subyacen a la decisión desplegada por los actores político-institucionales locales. Así, el principal aporte en esta materia es “identificar la lógica interna (implícita o explícita) de los “marcos interpretativos” poniendo énfasis en las diversas representaciones que los/as actores políticos ofrecen al problema” (Baeza, 2014).

Baeza (2014) muestra que los policy frames en la fase de implementación de la política pública, va más allá del rol que cumplen en el contenido de la política (diagnóstico y pronóstico), y analiza las acciones concretas ¿Qué es lo que se hace? como se explica en la tabla siguiente:

**Tabla 6: Policy frames en el ciclo de la política**

Diagnóstico (Bustelo y Lombardo 2007)	Algún hecho o aspecto de la vida social se considera problemático y necesita cambio
Pronóstico (Bustelo y Lombardo 2007)	Solución al problema ¿Qué es lo que se debe hacer?
Implementación	Decisión que involucra acciones concretas ¿Qué se hace?

Fuente: Baeza, 2014

En el proceso de implementación los actores se configuran como un vehículo facilitador del encuentro entre los policy frames macro (nacionales-contenido) y los policy frames micro (local-implementación).

**Tabla 7: Policy frames en el ciclo de la política**

<b>Nivel</b>	<b>Tipo de Idea</b>	<b>Intervención</b>	
Superior	Política	Soluciones Políticas	Policy Makers
Intermedio	Programática	Programas generales	Articulan ideas políticas
Básico	Concreto	Decisión	Sustentan la política y programas con ideas, valores y principios organizadores del conocimiento y la estructura social.

Fuente: Baeza, 2014

## 4. METODOLOGÍA

### 4.1 Problema de investigación

Actualmente el país externaliza la atención para la niñez con necesidades de protección especial por vulneración de sus derechos en 844 Organismos Colaboradores de (SENAME, 2018), que tienen diversas concepciones y principios. Estas diferentes instituciones, realizan programas de intervención directa para la niñez vulnerada. A nivel institucional las Oficinas de Protección de Derechos<sup>7</sup> (OPD), instaladas a nivel municipal, son el organismo territorial por excelencia, conformado como una instancia ambulatoria instalada en el ámbito local, destinada a brindar protección integral a niños, niñas, adolescentes y sus familias, que se encuentran en situación de exclusión social o vulneración de sus derechos.

Actualmente existe un fuerte cuestionamiento a la calidad del servicio que entregan los OCAS así como también a los mecanismos de regulación y fiscalización que realiza SENAME sobre los organismos colaboradores, como lo señala el informe del Instituto Nacional de Derechos Humanos, (2017) y el Informe del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas (2018). Si bien estos informes se focalizan en las residencias y los Centros de Administración Directa, fortalecen la mirada crítica para con la estructura que hoy existe para dar respuesta a la niñez vulnerada

Dado este contexto es que esta investigación se plantea como problema de investigación el analizar si las diferencias en valores, concepciones y principios de los organismos colaboradores de SENAME, impactan de manera diferenciada en la implementación de los diversos programas dirigidos a la protección de niños, niñas y adolescentes. A continuación, se presentan las hipótesis que guían la investigación, y los objetivos desarrollados, como también la metodología que se utilizó para poder cumplirlos.

#### 4.1 Hipótesis:

- La falta de precisión de las normas técnicas en la implementación del Programa de Protección Especializada en el Maltrato y el Abuso Sexual (PRM) hace que dominen los marcos interpretativos de los OCAS favoreciendo la heterogeneidad en las intervenciones.

---

<sup>7</sup> “que buscan detectar tempranamente vulneraciones a niños, niñas y adolescentes, a través del trabajo comunitario, sectorial y con las familias, de manera de interrumpir las conductas trasgresoras, evitar su cronificación y detener el aumento de la complejidad de las vulneraciones de derechos” (SENAME, 2016)



- Los valores y principios de los organismos colaboradores se reflejan en el tipo de acciones que implementan del programa, produciéndose una diversidad de atenciones según el marco interpretativo dominante de las OCAS.

## **4.2 Objetivos:**

### **Objetivo General**

Analizar los diferentes marcos interpretativos que tienen los organismos colaboradores de SENAME en la implementación del Programa de Protección Especializada en el Maltrato y el Abuso Sexual (PRM) en las zonas rurales de la región metropolitana.

### **Objetivos Específicos**

- Caracterizar los OCAS que ejecutan el PRM en las zonas rurales de la RM, en función de sus principios y orientaciones.
- Establecer los marcos interpretativos de los OCAS que realizan el PRM en las zonas rurales de la región Metropolitana.
- Analizar e identificar la convergencia y divergencia entre los marcos interpretativos de las diferentes OCAS que realizan el PRM en las zonas rurales de la región Metropolitana.
- Analizar la relación entre los diferentes marcos interpretativos de las OCAS y las acciones de implementación del PRM en las zonas rurales de la región Metropolitana

## **4.3 Metodología**

El enfoque metodológico utilizado en la investigación es cualitativo y la investigación es de tipo exploratorio, porque se profundiza en el análisis de las características, concepciones, valores y principios de los OCAS que realizan el programa de maltrato y abuso sexual, y cómo estos se ven reflejados en la implementación del programa.

Es exploratoria ya que, si bien existe investigación que considere elementos de implementación y *policía frames* en la temática de niñez y específicamente en el para el programa de maltrato y abuso sexual de SENAME, no se han realizado.

#### 4.4 Definición de la Muestra

Para la presente investigación se utiliza el Programa de Protección Especializada en Maltrato y Abuso Sexual Grave (PRM), ya que en el 2017 fue el tercer programa ambulatorio con la mayor cantidad de proyectos a nivel nacional del área de protección de SENAME, y el primero de vulneración de derechos de carácter grave (Fundación para La Confianza, 2018). Según CNI (2017) desde el año 2013 ha aumentado sostenidamente el ingreso a programas ambulatorios por causal de maltrato.

Según el informe entregado por Observatorio de Abuso sexual infantil y Adolescente de SENAME (2015), la mayor cantidad de ingresos al PRM en cifras absolutas se concentran en la RM, el informe también señala que la mayor cantidad de casos de abuso sexual se encuentra en esta región. Otro dato relevante del informe es que respecto a la tasa de NNA víctimas de abuso sexual según lugar del delito a nivel regional, se muestra que la tasa más alta de delitos en el domicilio, se encuentra en la RM.

Es importante señalar que el 21% de la lista espera para ingresar al PRM se encuentra en las comunas de las zonas rurales de RM<sup>8</sup>

La niñez de este sector, no queda ajena a la realidad de los niño/as que viven en un contexto rural, que “al no disponer de las posibilidades educativas, sanitarias o culturales de la gran ciudad, se encuentra en desventaja del niño urbano” (Domingo, 1997)

Por otra parte, se decide analizar a la zona rural de la RM, debido a escasa investigación respecto a este sector, y la baja investigación social sobre este territorio.

Para determinar la muestra, se caracterizaron todas las instituciones que realizan el programa de maltrato y abuso sexual de SENAME (PRM), en la zona rural de la región metropolitana.

Se analizaron los Formularios de Presentación de Proyectos de los OCAS. Estos archivos ingresan a SENAME como parte del procedimiento de la licitación de los proyectos que realizarán el programa PRM. En estos formularios los organismos exponen, la experiencia de los OCAS, cómo desarrollarán el proyecto y los profesionales que los ejecutarán.

---

<sup>8</sup> <https://radio.uchile.cl/2018/08/12/las-listas-de-espera-de-sename/>

Estos archivos fueron entregados por el Servicio Nacional de Menores gracias a la solicitud de acceso a información pública (Folio AK004T-0002407).

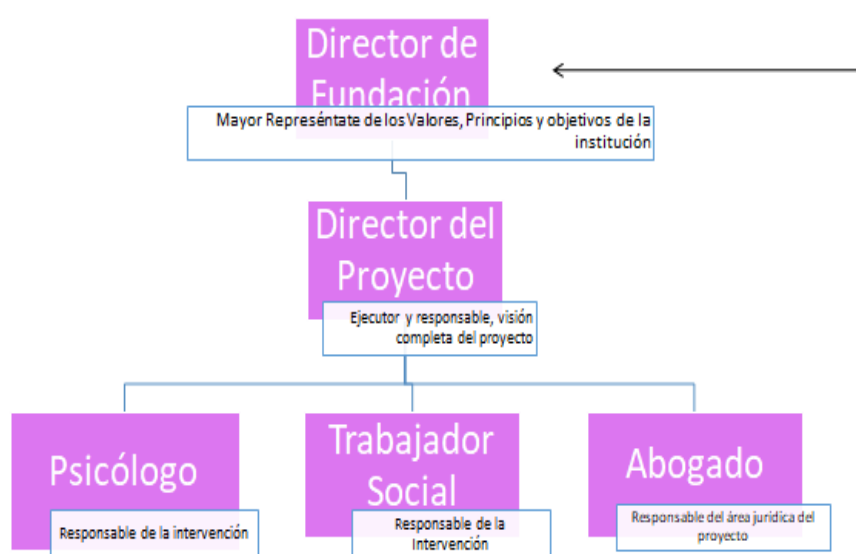
Para profundizar el análisis se realiza un muestreo intencionado, donde se eligen dos de las instituciones, una de carácter nacional\_laica y la otra de carácter regional\_religiosa, además de 1 supervisor técnico de SENAME de la región metropolitana.

Las personas entrevistadas por cada institución son:

- Director de la Institución, como el mayor representante de los valores, principios y objetivos de la organización.
- Director del proyecto, ya que es el ejecutor y responsable, además tiene una visión global del proyecto.
- Un psicólogo/o y un trabajador/a Social, ya que son los responsables de la intervención de forma directa. Además del abogado del proyecto quien es el responsable del área jurídica del proyecto.

A continuación, se muestra en un organigrama los entrevistados en el proyecto.

### 5 Organigrama del Proyecto



Fuente: Elaboración Propia, Bases Técnicas del PRM, 2015

## 4.5 Recolección y análisis de la información

La caracterización de los organismos colaboradores que realizan el PRM en las zonas rurales de la RM, se realizó de forma inductiva en función de lo declarado por estas en sus páginas web. Los elementos que se utilizaron para la categorización fueron:

**Religión:** Se entenderá como organización religiosa, quienes tenga en su nombre palabras relacionadas con alguna religión, algún símbolo religioso en su logo o señalen en sus principios declarados en su página web u otro documento o medio oficial alguna relación con valores o principios religiosos.

**Presencia:** Será al espacio regional de intervención de una institución, cuando este sea en más de una región se denominará nacional, y en caso contrario se entenderá como regional.

**Cobertura territorial:** Se comprenderá como las comunas donde las instituciones tienen sede.

**N° de plazas en el territorio:** se refiere a la capacidad de atención que tienen los OCAS de las zonas rurales de la RM que realizan el programa.

**Fecha de fundación de la institución:** Este elemento muestra los organismos fundados antes y después de la Ley N°2.465 que crea al Servicio Nacional de Menores.

**Creación:** Dice relación con el origen de la fundación de las instituciones, las que se dividirán en tres:

Iglesia: Se forma bajo el alero de una iglesia.

Estado: Es parte de una institución del Estado.

Iniciativa de pequeño grupo: Sera forma por la motivación de un grupo personas.

**Valores declarados:** Se utilizarán los valores declarados de los 12 OCAS en sus páginas web u otro documento o medio oficial de las instituciones, este proceso se realizó de manera inductiva.

Con el objetivo de mantener el anonimato de las instituciones, se utilizará la denominación A, B, C, D y E para referirnos a estas.

Para analizar los marcos interpretativos de las instituciones se realizará un análisis de contenido cualitativo de los 12 Formularios de Presentación de Proyectos

(FPP) de los OCAS, además de las 11 entrevistas semi-estructuradas de la muestra ya descritas.

Se utilizaron sensitive questions como guía para desarrollar las entrevistas y el análisis de los FPP, teniendo como base lo planteado por las académicas Bustelo y Lombardo 2006 para establecer pronóstico y diagnóstico, las preguntas realizadas fueron las siguientes:

**Tabla 8: Sensitive Questions**

Pronostico	Diagnóstico
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Cuál es el problema que busca abordar el Programa de Maltrato y abuso Sexual?</li> <li>2. ¿Cómo se explica el problema?</li> <li>3. ¿Quiénes están involucrados en el problema?</li> <li>4. ¿En el problema hay alguna particularidad/diferencia entre lo urbano y lo rural?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Cómo el programa responde al problema que se busca solucionar? ¿A través de qué mecanismos?</li> <li>2. ¿Qué actores participan en la realización del programa?</li> <li>3. ¿Qué rol juegan en la solución del problema las Familias? y ¿cómo el proyecto trabaja con las familias?</li> <li>4. ¿Qué rol juega en la solución del problema la red de infancia? y ¿cómo el proyecto trabaja con la red de infancia?</li> <li>5. ¿Qué rol juega en la solución del problema el niño/a o adolescente? ¿cómo el proyecto trabaja con el niño/a o adolescente?</li> <li>6. ¿En la solución del problema cómo influye que estén localizado en una zona rural?</li> <li>7. ¿Qué rol Juega en la ejecución del programa SENAME? (económico, de supervisión, de calidad técnica)</li> <li>8. ¿Cuáles son las limitaciones del programa? Y ¿Cuáles son sus posibilidades u oportunidades</li> </ol>

En las entrevistas semi-estructuradas además se utilizaron métodos visuales que tienen un “alto potencial para facilitar la participación de las personas en la investigación y como vía para crear nuevo conocimiento (Vila, 2013) para poder identificar la convergencia o divergencia entre los OCAS que realizan el PRM en las zonas rurales de la región Metropolitana.

Se utilizó el flujo presentado en los antecedentes del programa de elaboración propia, este diagrama plastificado se presentó a los entrevistados, y se les paso marcadores de distintos colores para que pudieran escribir o rayar si lo consideraba necesario. Las preguntas que se desarrollaron en esta etapa se pueden ver en el Anexo 2.

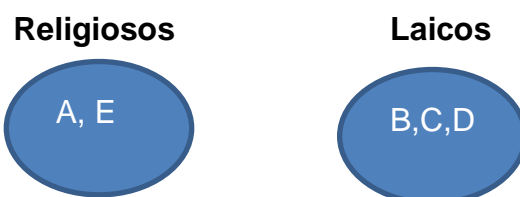
## 5. RESULTADOS

### 5.1 Caracterización de los OCAS que ejecutan el PRM en las zonas rurales de la RM.

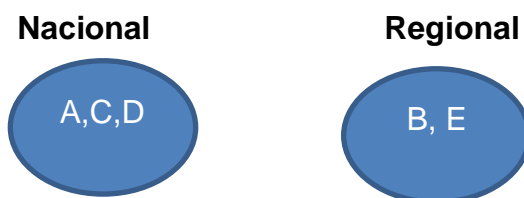
En las zonas rurales existen 12 proyectos, que entregan una cobertura de 905 plazas, con una capacidad en promedio por proyecto de 75,4 plazas, sin considerar los 80 bis. Los proyectos se ubican en siete comunas: Buin, Colina, Curacavi, Lampa, Melipilla, Peñaflores y Talagante, y cubriendo la demanda de las 18 comunas.

El programa es realizado por 5 instituciones, y cuatro son sin fines de Lucro y una pertenece a un municipio. Con el objetivo de mantener el anonimato de estas, se utilizará la denominación A, B, C, D Y E para referirnos a estas, estas se irán clasificando en función de la siguiente categorización: religión, presencia, Cobertura territorial, N° de atención de NNA en el territorio, fecha de creación, historia de creación y valores declarados en sus páginas web.

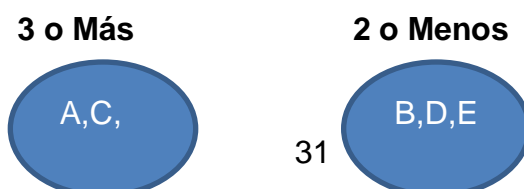
**Religión:** Al analizar si los organismos colaboradores de las zonas rurales de la región metropolitana están ligados con alguna religión, vemos que el 40% son religiosas y el 60% son laicas,



**Presencia:** Las Instituciones que realizan proyectos en más regiones, es decir nacionales son el 60% mientras que las de carácter regional son el 40%.



**Cobertura Territorial:** Las instituciones que tiene sede en 3 o más comunas son el 40%, mientras las tienen proyectos en 2 o menos comunas son el 60%

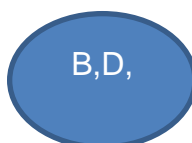


**N° de plazas en el territorio:** Las Instituciones que tienen 175 o más plazas son el 60%, mientras las que tienen 174 o menos plazas son. 40%.

**175 o Más**



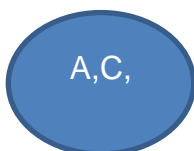
**174 o Menos**



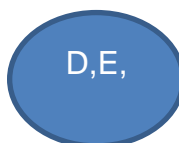
**Fecha de fundación de la institución:** Las Instituciones que se crearon antes de la década del 80 son 2 y las que se crearon durante la década del 80 también son 2, de 1 sola no se obtiene la información. Es importante mencionar que ninguna de las instituciones que realiza el programa en las zonas rurales del a RM que se creó después de 1989.

Este elemento es relevante debido a la trayectoria, sustentabilidad e historia de las instituciones, como también de la dependencia económica de SENAME para el funcionamiento.

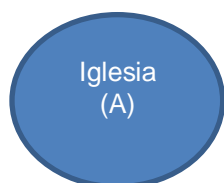
**Antes de la 80´**



**Durante la 80´**



**Creación:** La fundación de las instituciones se dividirá en 3 categorías:



**Valores declarados:** De las 5 instituciones, 4 declaran sus valores, si los categorizamos, podemos destacar la frecuencia con la que se repiten a lo menos 3 valores, cuales tienen una connotación religiosa, y cuáles son los otros valores a los que se hace mención.

**Frecuencia**



**Connotación Religiosa**



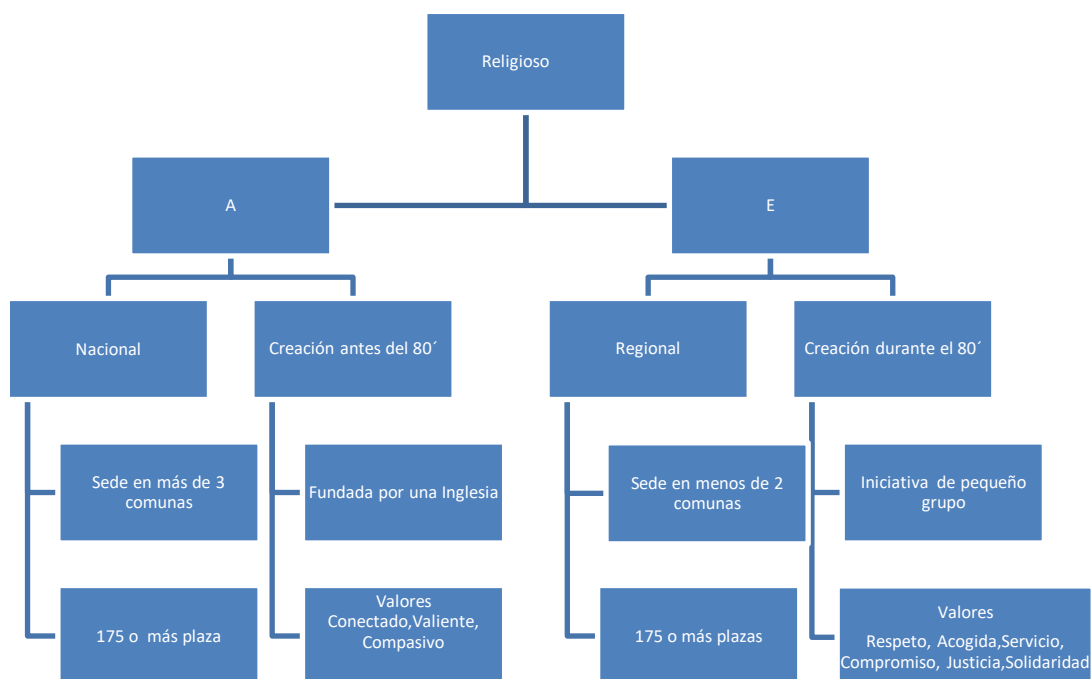
**Otros Valores**



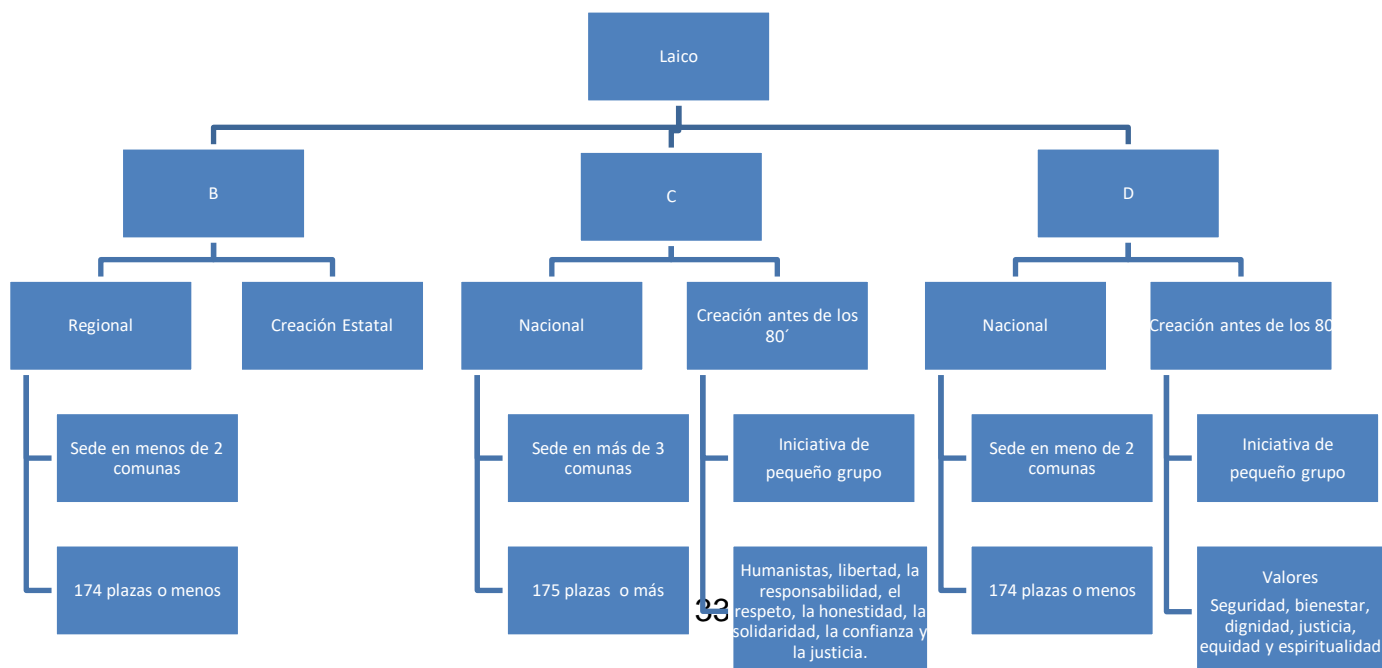
### 5.1.1 Sistematización de la categorización de OCAS que implementan el PRM en zonas rurales de la RM

A continuación se mostrarán dos ilustraciones que sistematizan las características señaladas en el punto anterior de las OCAS, A, B, C, D y E, dividiéndolas en dos características principales: laicos y religiosos. Los OCAS A y E se agrupan como religiosas, y B, C, D como laicas.

#### 6 Sistematización de caracterización OCAS religiosas



#### 7 Sistematización de caracterización OCAS religiosas





## 5.2 Análisis de la implementación de los OCAS desde el Policy Frames

En el siguiente apartado veremos los policys frames de los Organismos Colaboradores de SENAME que realizan el PRM en las zonas rurales de la RM. Para construir los policy frames, se analizó tanto información proveniente de fuentes documentales como de entrevistas semi estructuradas. Específicamente, se analizaron, como parte de la formulación de diseño técnico del programa, los 12 Formularios de Presentación de Proyectos (FPP) que los OCAS de la muestra para adjudicarse la licitación del PRM y los cuales exponen cómo desarrollarán el programa. Además, se contemplaron 11 entrevistas en distintos niveles de implementación: formuladores, gestores e interventores.

### 5.2.1 El rol de Valores y principios

Uno de los elementos fundamentales del policy frames analysis es develar los valores y principios presentes en los actores. Los valores y principios que fueron descritos en el capítulo anterior en función de lo que los OCAS declaraban en su página web, u otros medios oficiales, ahora veremos cómo estos organismos plasman e identifican sus valores y principios en sus Formularios de Postulación de Proyectos, y por medio de los profesionales que dirigen sus instituciones (Formuladores) como también por quienes realizan el programa (Gestores e Interventores).

#### Historia:

Desde los formuladores entrevistados, al relatar la historia de conformación de sus instituciones, las que se realiza por un pequeño grupo de personas, y crean hogares para niños/as de diferentes edades, reflejándose el principio de la caridad

*“La fundación se crea el año 1934 cuando se produce la crisis mundial, años 30, rebota en Chile con la crisis del salitre y se produce una migración muy fuerte desde el norte hacia el centro del país y de familias en condición de pobreza y el gobierno de Chile de esa época el presidente Arturo Alessandri Palma convoca un grupo de vecinos para que puedan ayudar al Estado en hacerse cargo de la problemática de los niños que venían con esas familias (...) este grupo de buenos vecinos, forma esta institución y desde ahí hemos venido trabajando en distintos ámbitos de acuerdo a las necesidades que tiene el elemento infancia” (Entrevista N° 6, OCA C)*

*“y con puro empeño y espíritu santo digo yo, porque no tenían nada, lograron poco a poco con la familia con los amigos consiguiéndose qué sé yo, sólo por donaciones, unas verduras por aquí, unas cosas por allá, a ver... la historia dice que un señor de corazón noble dijo sabes que, yo les vendo una casa muy barata, páguenla en mil cuotas, y de alguna parte aparecieron los recursos para comprar la casa que es donde ahora está el hogar y atrás está el PRM esta área común. Se compró la casa se remodeló, de nuevo el espíritu santo nos ayudó hasta que entramos al sistema del Sename hace unos 10 o 15 años atrás, como colaboradores del Sename” (Entrevista N° 1, OCA E)*

**Tabla N°9: Valores y Principios**

OCAS Laicas	Valores	Citas
<b>Formuladores</b>	Valores Humanistas	"Valores humanistas" (Entrevista N° 6, OCA C)
<b>Gestores</b>	Respeto, acogida, buen trato, innovación	De la Fundación, el respeto, la acogida, el buen trato, la innovación, creo que me quedo con esos, sí, no sé, el tema de la flexibilidad, yo creo que me quedo con los primeros que te mencioné, la responsabilidad (Entrevista N° 7, OCA C)
<b>Interventores</b>	Los derechos Humanos, el respeto, la acogida, el reconocimiento de los derechos, interculturalidad.	"el reconocimiento de los derechos, el respeto por quienes son las figuras principales de intervención, yo creo que, la acogida, la empatía, qué más puede ser, como el derecho humano de respetar por respetar la vida del otro" (Entrevista N° 8, OCA C)
OCAS Religiosas	Valores	Citas
<b>FPP</b>	Valores Cristianos, el carácter amoroso de Dios	<i>"como Institución colaboradora (...) expresa su misión e interés de defender los derechos esenciales de la infancia más vulnerada, reflejando los principios éticos, valóricos, étnicos, de género y cristianos con rigurosidad y gran compromiso (FPP 1, OCA A)</i>  <i>El modelo de gestión de trabajo que se propone está basado en la misión que como institución (...) y se refiere principalmente a reflejar el carácter amoroso de Dios a través de cada acción que realizan todos y cada uno de los profesionales, técnicos y administrativos que se desempeñen en el Proyecto. (FPP 1, OCA A)</i>
<b>Formuladores</b>	Respeto, Dignidad, la solidaridad, justicia, principios católicos	"Entonces hay que partir por lo principios básicos y creo que el respeto y la dignidad son como lo que está a la base de esto" (Entrevista N° 1, OCA E)
<b>Gestores</b>	Valores Cristianos, Amor al Prójimo, Servicio a los demás, Solidaridad	<i>"la fundación tiene valores que tienen que ver con un ámbito bien cristiano la verdad desde los inicios de la fundación, hay como un todo, desde la creencia religiosa, de los valores que entrega cristo, estoy hablando fundamentalmente con la iglesia católica, de amor al prójimo, y de...eso fundamentalmente, como valor importante, de amor desde el punto de vista de lo religioso"</i>
<b>Interventores</b>	Respeto por las personas, amor al prójimo, la restitución de derecho, confianza.	<i>"Los valores son el amor por el prójimo, que yo lo traduzco en la preocupación del otro (...) el aspecto humano que hay detrás de cada intervención, y el entender que la labor que se desarrolle, por más mínima que parezca, puede cambiar vidas, yo te diría que el principio del respeto a la persona y el amor al otro" (Entrevista N° 5, OCA E)</i>

Fuente: Elaboración propia

En la tabla anterior se sistematiza los valores y principios que se destacaban de sus organizaciones, en el OCA laica de carácter nacional entrevistada predomina el respeto, el buen trato y la acogida.

Mientras que el OCA religioso de carácter regional que fue entrevistado, predomina en los formuladores y gestores los valores como el respeto y el amor al prójimo, a diferencia de los interventores que solo 1 personas reafirmas, ya que desde la perspectiva un grupo importante interventores los valores religiosos no eran los más importantes, y no lo veían en el que hacer de la institución.

### **5.2.2 Policy Frames en el foco Problema.**

Para abordar el problema, se realizaron a las siguientes preguntas a las fuentes ya enunciadas ¿Cuál es el problema que busca abordar el Programa de Maltrato y abuso Sexual? ¿Cómo se explica el problema? ¿Quiénes están involucrados en el problema? Y si ¿En el problema hay alguna particularidad/diferencia entre lo urbano y lo rural?

De las respuestas se puede evidenciar que el foco analítico se inserta en un marco más amplio que determina que el problema principal es: **la vulneración de derechos por maltrato físico, psicológico y/o abuso sexual**. No obstante, de esta definición de problema emergen cinco elementos a considerar: la familia, la cultura, la ruralidad, el adulto-centrismo y los actores presentes en el maltrato y abuso sexual.

A continuación, se expone la composición, las tensiones y las variaciones de los policy frames entre formuladores, gestores e interventores.

#### **Multiplicidad de actores para abordar el maltrato**

Los actores involucrados en el problema los OCAS laicos y religiosos consideran de manera consensuada que se deben considerar principalmente a: la familia, el Estado, las condiciones de salud, el acceso a educación, el contexto societal en general, actores institucionales como el Ministerio Público, el Tribunal de Familia, y a los profesionales que trabajan en el área junto a la red de SENAME.

Los OCAS Laicos, ponen mayor énfasis en el Estado, la sociedad y la familia, mientras, que las organizaciones religiosas parten desde la Familia, la sociedad y después el Estado.

*“Creo que están involucrados, estamos todos involucrados como sociedad civil, el Estado, las instituciones, creo que el problema es de todos y todos tenemos que hacer parte, o sea creo que es fundamental el tema del enfoque de derechos que, tanto yo como en el ejercicio de la profesión, como un colegio, la vecina del niño, los Tribunales,*

*el Estado, son nuestros garantes de derecho, entonces yo creo que todos estamos involucrados, de una u otra manera” (Entrevista N° 7, OCA C)*

*“La institución familia, en el extremo más nuclear, la institución Estado (...) lo que se llaman organismos intermedios, por defecto poh, o sea, la familia que es la protagonista donde ocurren estas situaciones, el Estado que es el llamado a garantizar el bienestar, la vida en comunidad, el bien común y ahí donde aparecen otros estamentos, la justicia, las instituciones privadas o estatales que presten apoyo a, servicio de salud, salud en el amplio sentido de la palabra, también mental, no sólo física, por supuesto que el sistema educativo, los colegios” (Entrevista N°1, OCA E)*

- **Concepción de la familia como espacio de vulneración**

Existe un frame dominante de diagnóstico que se señala que al interior de la familia es donde se ejercen las mayores vulneraciones, un alto porcentaje de las agresiones que sufren los NNA que son atendidos en el PRM, son en un contexto familiar, donde quien ejerce el maltrato o abuso, es conocido, parte de la familia directa y/o extensa.

*“yo creo que la triste realidad que tenemos, las estadísticas dicen que la mayor parte de los abusos vienen de la propia familia” (Entrevista N°1, OCA E)*

*“Considerando los tipos de maltrato grave, éstas corresponden en un 82,68% a vulneraciones en contexto intrafamiliar y un 17,32% extra familiar. En relación a agresiones sexuales, un 85% es en contexto intrafamiliar” (FPP 9, OCA C)*

Este policy frames, además señala que las familias que son atendidas en los PRM de las zonas rurales, tienen una trayectoria familiar como víctimas de maltrato y abuso sexual, principalmente de madres y abuelas, agredidas dentro de un contexto familiar, afectando posteriormente la forma en cómo enfrentar el abuso de sus hijos y nietos.

*“los grupos familiares que nosotros atendemos, (...) del 100% que nosotros atendemos, de las causas de abuso sexual, un 90% de esos adultos cargos de esos niños, en algún momento de su vida, vivieron una experiencia de vulneración sexual y además, la generación anterior, sus abuelos, sus tías, lo más probable que hayan vivido, y más intrafamiliar, que extra familiar” (Entrevista N°3, OCA E)*

*“tenían que ver con historias transgeneracionales de vulneraciones, (...) una historia de mucha violencia donde está naturalizada, donde esa es la forma en que ellos pensaban que era la mejor manera para criar a sus hijos, donde el castigo es lo que tiene uno a la mano como pa’ poder también normar (N°9, OCA C)*

Las estructura familiar marca la primera tención de frames, si bien los formuladores, gestores e interventores, considera un elemento relevante para identificar el problema, existe un marco secundario, compuesto por 1 formulador OCAS de carácter nacional y laico, y un FPP religioso que señala que en los

hogares donde la jefatura es femenina, existe un factor de riesgo mayor y desprotección del NNA.

*“hay muchas madres que por condiciones económicas o de trabajo, prácticamente el niño pasa solo se expone a las pandillas, se expone a la droga, se expone a una serie de situaciones que, es nuestro trabajo concientizar a esa madre que ella tiene un rol de formación, un rol de guía, un rol de establecimiento de normas, un rol de estimulación al estudio, al trabajo tiene una responsabilidad y muchas veces no se asume, por distintas concepciones, (...)”*(entrevista N° 6, OCA C)

*“Existe un número importante de hogares (64%) de jefatura femenina de acuerdo a los datos internos de nuestro programa; siendo relevante este hito, ya que a nivel provincial esta cifra es muy inferior (32%). Situación que conlleva muchas veces que el cuidado de los hijos menores quede bajo la responsabilidad de hermanos mayores, vecinos o terceros, lo que genera un grado evidente de desprotección.”* (FPP 1, Fundación A)

- **La cultura patriarcal de zonas rurales naturaliza el maltrato a niños, niñas y adolescentes**

En análisis de las zonas rurales, el marco común es que existen factores de riesgo para el maltrato grave dado factores culturales, asociado a la privación sociocultural, sumado a la naturalización de la violencia y las prácticas de maltrato, forman una cultura dentro de las zonas rurales que expone a los NNA a vivir maltrato grave.

A lo anterior se suma un marco dominante levantado por las gestoras e interventoras principalmente de las organizaciones laicas, y presente en 3 Formularios de Presentación de Proyecto de carácter religioso, respecto a la predominante cultura rural patriarcal, que facilita la ocurrencia de prácticas de maltrato y abuso, y establece relaciones de poder y control, lo que normaliza la violencia.

*“En un contexto donde las familias se caracterizan por aislamiento territorial, cultura predominantemente patriarcal y características de grave negligencia de quienes cumplen la función marental y parental, (FPP 12, OCA E)*

*“los temas de violencia se resuelven en casa, creo que eso también es parte de, es la cultura del patriarcado, del machismo está muy presente en ese sector”* (Entrevista N°7, OCA C)

*El tema de la cultura patriarcal machista que existe aquí en Chile, (...) facilita, justamente, estas dinámicas maltratantes, el tema de género también es un tema bien potente que se visualiza acá, el cómo está instalada la mujer, en definitiva, en su rol como mamá, como pareja, eso es algo que cuesta como mucho visualizar, entonces está muy instalado en las familias en que la mujer es la cuida los hijos y que es la responsable de todo lo que ocurre* (Entrevista N°8, OCA C)

Este frame en contraposición a lo señala por formulador del OCA C que es laica y nacional, que solo ve el problema como algo cultural.

*“la ruralidad el tema más importante puede estar dado por el tema cultural, te fijas, donde hay algunos sectores más alejados, hay costumbres y usos, te fijas históricos, estructurados, ancestrales donde, las niñas son iniciadas por el tío, donde el padre digamos o también puede tener relaciones con la hija, donde el niño chico lo ponen a trabajar a los 6 años, donde todo eso, el padre está en una situación donde la madre también lo ve como algo natural por que a ella también le toco, y era parte de la costumbre de su núcleo, y su condición de un lugar apartado donde viven digamos y que son familias que ya están entruncadas en esos lugares, lo aceptan y lo acepta la familia como algo natural, entonces ahí es donde viene digamos un tema, el tratar de darles cuentas, te fijas y que eso no es normal, que no es natural, (Entrevista N°6, OCA C)*

Otro elemento que se encuentra dentro de esta dimensión, es que de las personas que se atiende en el PRM, el mayor porcentaje son mujeres, las que además han vivido agresión intrafamiliar por un hombre mayor de edad, es decir las niñas son el género más vulnerado.

*“El perfil de los NNA atendidos por el programa corresponde a Niñas, que han vivido agresión intrafamiliar, por parte de una persona de sexo masculino.”*

- ***Las condiciones de aislamiento son un factor de riesgo de maltrato infantil***

Otro elemento común que al frames de ruralidad es que las zonas rurales existen mayores factores de riesgo para el maltrato grave dado las condiciones de aislamiento, ya que en las zonas rurales, existe dificultad el acceso de los NNA a servicios básicos, donde se profundiza la situación de pobreza y se complejiza la habitabilidad, generando factores de riesgo para que se ejerza el maltrato grave.

*“la condición rural implica limitaciones asociadas a la estructura vial entendidos como la falta de caminos y aceras pavimentadas y con iluminación adecuada. De igual forma se visualiza dispersión poblacional y aislamiento territorial, dificultando el acceso a redes asistenciales y centros urbanos.” (FPP 1, OCAC)*

*En las familias de los sectores rurales se constata un mayor aislamiento o distancia al acceso de servicios básicos, lo cual incrementa los índices de deserción escolar, privación sociocultural, trabajo infantil, embarazo adolescente y menor control de la natalidad. (FPP 12, Fundación E)*

Otro factor importante que se considera como parte del problema por todo los OCAS es que se carece de oferta programática para atender a la niñez rural vulnerada

*“yo creo que nosotros hemos tenido eternamente un problema de redes, (...) por ser una comuna que está más alejada de la urbe, y que desde ese punto de vista claro,*

*nos faltan muchos recursos, y ese es un problema importante, si hoy día tenemos como red SENAME este PRM, más dos o tres instituciones más, es un gran logro, porque la verda trabajamos muchos años teniendo la OPD y para de contar, o sea muy poca instituciones de la red SENAME, pero también muy poco recursos de la red gubernamental por ejemplo médicos especialistas, siempre desde estas dos comunas se ha tenido que recurrir a Santiago para tener la atención de psiquiatra por ejemplo, de hace muy poco tiempo de hace dos o tres años, tenemos psiquiatra en la zona, para adulto y pa´ niños, lo que es importante para nosotros por los padres y por los niños. Entonces estamos en una situación un poco de aislamiento y de escases de recursos institucionales fundamentalmente y eso es una gran desventaja estar en la ruralidad por esa razón para la solución del problema. (Entrevista N° 2, OCA E)*

## **El maltrato como un problema con secuelas**

Respecto efecto que tiene el problema, existe una mirada común que dice relación con las secuelas físicas y psicológicas que puede traer en los NNA.

*“Secuelas en su desarrollo psicosocial y físico, con alta frecuencia de problemas de rendimiento y de adaptación escolar, malas relaciones con pares, somatizaciones, conducta sexualizada, baja tolerancia a la frustración, desconfianza, baja autoestima, entre otras.” (FPP 1, OCA A)*

No obstante, desde la mirada del formulador del OCA Laico de carácter nacional, considera que uno de los efectos es que los NNA serán personas asociables y delincuentes

*“el daño para esos niños es tremendo, el daño psicológico, se genera en ellos un resentimiento a la sociedad muy fuerte, que los transforma finalmente en una persona asociable, y que termina incorporándose al mundo de la droga, al mundo del robo, al mundo de la delincuencia, etc. etc. y eso es lo que hay que tratar de evitar. (Entrevista N° 6, OCA C)*

- **Concepción de la niñez desde el adultocentrismo**

El problema del maltrato y abuso sexual, se basa en la concepción del niño/a, en términos generales como dependiente y sujeto al poder del adulto. Encuentra en las gestoras e interventoras de los OCAS laicas de carácter nacional donde se señala que el problema se encuentra en el adultocentrismo.

*“una visión adultizada con respecto de los niños, (...) daños emocionales severos en los pequeños, adultos que minimizan situaciones, (...) en definitiva, los niños todavía son objeto de derecho no sujetos de derecho, que no se les pide la opinión, (...), si no que se les invisibiliza, no se le dan ninguna explicación a un niño de 5 años, hay situaciones familiares que se les pueden explicar, pero, en definitiva, están ocultas. (N° 7, OCA C)*

*“me parece que puede tener que ver con una visión más adulto céntrica de cómo se da también la infancia, de no poder visualizar la necesidad de los niños, también está este trato los puede ir afectando, como que pienso en eso y en la negligencia, en el maltrato” (N°9, OCA C)*

*“el niño no juega un rol, increíble porque el niño es sujeto de derecho y el sujeto propio de todo este gran engranaje que estamos conversando, sin embargo, no juega un rol preponderante, el niño es oído, escuchado en audiencia, sin embargo, esa audiencia es, son cien por ciento reservadas, es decir, los intervinientes no tienen acceso a la información que entrega el propio niño, y porque en definitiva, al menos desde el área que a mí me compete que es lo legal, el niño no tiene una opinión trascendente, la decisiones las adopta un tercero denominado Juez, asesorado por otro tercero que se llama Consejo Técnico en la cual participan organismos técnicos conformados por adultos, y en una sala de Tribunal no participa un niño, el principio del niño a ser oído en un principio y , por regla general, se queda solo en el principio no se lleva a la práctica” (N°5, OCA E)*

- **Concepción de la niñez como indefensión**

Desde un marco que es compartido por los formuladores y gestores de las OCAS religiosas de carácter regional se entiende que los niños son indefensos y que no deben ser agredidos

*“cuando la agresión se trata, o va dirigida a una persona tan vulnerable y tan indefensa como es un niño, entonces (...) el origen del problema, que desde el mundo de los adultos no hemos entendido que los niños son absolutamente indefensos, y que no tenemos ningún derecho a agredirlo.” (Entrevista N° 2, OCA E)*

**Tabla N°10: Sistematización de Policy Frames del Problema**

<b>Diagnóstico</b>		
<b>Problema</b>	La vulneración de derechos por maltrato físico, psicológico y/o abuso sexual	
<b>Marcos Interpretativo Común de causalidad</b>	En las familias que se encuentran en situación de pobreza en zona rural, es donde se viven las mayores vulneraciones, predomina una cultura patriarcal y sus integrantes tienen una historia de violencia transgeneracional.  En las zonas rurales existe escases de oferta programática.	
<b>Divergencia principal</b>	<b>Concepción de Niñez</b>	
	OCA LAICA	OCA RELIGIOSA
	Predomina una visión adultocéntrica	Predomina una visión de indefensión de la niñez
<b>Divergencia secundaria</b>	<b>Secuelas</b>	
	GESTORES Y EJECUTORES, LAICOS Y	FORMULADOR LAICO



	RELIGIOSOS	
	Se resaltan efectos físicos y psicológicos	Se resaltan efectos en el riesgo de ser futuros adultos asociables y delincuentes
<b>Actores Involucrados</b>	<b>Perspectiva Laica</b>	<b>Perspectiva Religiosa</b>
	Visión que prioriza primero el rol del Estado, luego de la sociedad y finalmente de la familia	Visión que prioriza primero el rol de la familia, luego de la sociedad y finalmente del Estado.

*Fuente: Elaboración propia*

Como podemos ver a lo largo de este acápite, y en la sistematización de la tabla anterior, existe un policy frame dominante y común en la definición del problema y en las atribuciones de causalidad de éste. No obstante, la divergencia principal, nos muestra que existen dos miradas de quienes implementan el programa, por una parte se resalta una visión que mantiene una concepción tutelar, ya que se ve al niño o niña como indefenso; esta visión predomina en la organización religiosa.

Los policy frames anteriormente señalados, configuran la primera pieza de la investigación, pues la posición frente al problema de las organizaciones que realizan el programa, (que como se ya hemos descrito tienen valores, principios y concepciones), puede relacionarse posteriormente con las rutinas seguidas en el que hacer del PRM.

### 5.2.3 Policy Frames del modelo de solución

El análisis del modelo de solución se realizó en base a las siguientes preguntas: ¿Cómo el programa responde al problema que se busca solucionar? ¿Qué actores participan en la realización del programa? ¿Qué rol juegan en la solución del problema las Familias? ¿Qué rol juegan en la solución del problema la red de infancia? ¿Qué rol juega en la solución del problema el niño/a o adolescente? ¿En la solución del problema cómo influye el hecho de estar localizado en una zona rural

A diferencia de las respuestas del apartado anterior aquí el modelo de solución evidencia dos policy frames. El primero como solución del problema, se centra en el niño, la familia o adulto significativo quien es el que acompaña, contiene y acoge en el proceso reparador, ha esto lo llamaremos **“Niño como una individualidad que se desarrolla en una familia”**.

*“Como eje de la intervención, se encuentra un NNA, inserto en un contexto socio-familiar y cultural, que ha vivenciado vulneraciones de derecho de carácter grave. A partir del co-relato del NNA como centro de la intervención, se construye el motivo de consulta. Respecto del Trabajo con familias, dado el carácter de maltrato grave de los NNA, resulta esencial generar un trabajo sistemático con éstas, lo que adquiere mayor importancia en los casos de abuso sexual intrafamilia”. (FPP 6, OCA C).*

El segundo policy frames es el de **“Niño como un todo integrado e indistinto de la familia”**, donde no se comprende uno sin el otro, donde el sujeto de atención se centra en el NNA y en su familia, poniendo a ambos como un todo, sin distinción.

*“La familia no puede estar ajena, si el niño no puede ir solo a esto, porque está dentro de una dinámica, el niño no es un ente aislado, él pertenece a un grupo, ese grupo es su familia, sus referentes más cercanos, afectivos y un montón de..., formativo, entonces es impensable un plan de reparación y qué sé yo..., sin la familia, y ahí hay un problema, porque a veces, no siempre la familia está dispuesta o quiere participar (...) entonces es impensable un plan sin que participe la familia, (...) niño – familia son inseparables.” (Entrevista N° 1, OCA E)*

Es importante señalar que de la visión “Niño como una individualidad que se desarrolla en una familia”, es la que se presenta en las instituciones principalmente laicas, mientras que la visión “Niño como un todo integrado e indistinto de la familia”, se da más en las OCAS que tienen principios religiosos.

**Por otra parte, el análisis de las respuestas considera las siguientes dimensiones como parte fundamental a considerar en el modelo de solución: familia, niño, ruralidad y SENAME.**

La forma de solución que presentan las OCAS en ambos policy frames es principalmente por medio de la intervención, donde la primera acción que realizan es la interrupción de la vulneración para posteriormente hacer la validación del relato del NNA agredido, y el trabajo con las familias.

*“primero viene la interrupción, y en esta interrupción lo primero son los mecanismos legales, (...) a objeto que se adopten medidas concretas que tiendan a evitar esa vulneración, tales como la salida del agresor del hogar, tal como la prohibición de acercamiento, (...) También pasando, por cierto, en el ámbito educacional al niño, por ejemplo, a través de su terapia en orden a entender que su cuerpo merece respeto y no puede ser invadido en ciertas esferas por terceros, y en otra labor también que desarrolla, en general, el trabajador social es un tema de educación a la familia.” (Entrevista N° 5, OCA E)*

- **Concepción de niño como una sola unidad con la familia**

Respecto a la dimensión familia, podemos ver que en los policy frames “Niño-Familia” como en el policy frames “Niño y familia”, consideran que las familias son importantes para el proceso de reparación del niño, pero existen énfasis distintos.

Por una parte el frames “Niño- Familia” considera que para la solución del problema se debe potenciar y consolidar la familia:

*“fortalecer la familia es clave, nada que hagan los colegios, los gobiernos va a ser tan potente como fortalecer la familia, ahí hay, todos los demás son colaboradores, la familia es la clave, no importa de qué familia estamos hablando no me voy a meter en el tema de que si son dos papás, dos mamás, me da lo mismo, la familia fuerte y yo creo que ahí vamos a tener más éxito o más probabilidades de éxito.” (Entrevista N° 1, OCA E)*

- **Concepción de niño como individuo parte de una familia**

Respecto a la dimensión familia, podemos ver que en los policy frames “Niño como una individualidad que se desarrolla en una familia”, como en la visión “Niño como un todo integrado e indistinto de la familia”, consideran que las familias son importantes para el proceso de reparación del niño/a, pero existen énfasis distintos.

*Es que las familias son lo más importante, desde ahí si tú no logras trabajar con la familia la solución que tú le puedas dar a un niño va a ser momentánea, (...) en definitiva, la familia es lo más importante pa’ el ser humano, en general, pa’l desarrollo, está reconocido así en todos lados, desde la Constitución, incluso, y la idea de que este programa sea psico socio jurídico, tiene que ver también con abordar todo un aspecto de desarrollo integral del niño, entonces, cuando tú estás hablando, por ejemplo, de maltrato, sobre todo maltrato físico, psicológico, si no hay un trabajo con la familia, de por medio, que permita que los cambios que podamos generar con los niños se mantengan, es súper complejo, eso. (N°10, OCA C)*

- **La conciencia sobre el maltrato y la voluntad de las familias requisito de intervención**

Existe además un diagnóstico general que hacen los formuladores, ejecutores e interventores sobre el rechazo de un grupo importante de las familias a participar del programa debido a la obligatoriedad de asistir y a la sobre intervención que estas viven.

*“Pa’ nosotros han estado siendo complejas y como los casos llegan obligados, no siempre las familias quieren venir, a veces no hay adherencia, a veces no hay como una visualización de un problema que ellos quieran trabajar, (N°9, OCA C)*

*“la sobre intervención, (...) entonces la familia, no quiere aportar, agotamiento, silenciamiento, yaa bueno, eso... después... no te digo que toda las familias, pero hay quedamos entrampados” (N°2, OCA E)*

La forma que ocupan los gestores e interventores para relacionarse con las familias es por medio de la validación de estas.

*“Desde la validación, como desde la acogida. (...) nosotros no somos quienes resolvemos el problema, en definitiva, nosotros quizá somos un a porte facilitador (...) es como tú validas a las familias en general, a los niños y a quienes participan del proceso, en su problema” (Entrevista N°8, OCA C)*

*“Es validando a la familia, validando su postura, validando sus creencias, escuchándolo, diciendo que en realidad no lo han hecho todo malo, que es lo que sabían hacer, a nadie le enseñaron a hacerlo. (Entrevista N°3, OCA A)*

## **Fomentar la parentalidad positiva como solución al problema de maltrato**

Existe un marco dominante que considera que en la solución del problema, se debe fortalecer las habilidades parentales basadas en el buen trato y la parentalidad positiva

*Fortalecimiento de competencias parentales: El objetivo principal es facilitar la emergencia y promover el fortalecimiento de competencias orientadas al ejercicio eficaz de buenos tratos y la adecuada satisfacción de las necesidades de los NNA. (...)Se buscará destacar que ambas figuras parentales tienen la misma relevancia en la crianza de los hijos. (FPP 2, OCA A)*

## **Fomentar la autodisciplina y autocontrol como requisito de parentalidad sin maltrato**

Mientras que el otro policy frames busca fortalecer habilidades parentales basadas en la responsabilidad parental, promoviendo rol de padre/madre protector y responsable desde una perspectiva jerárquica.

*“Fortalecimiento de habilidades parentales: El objetivo principal de esta atención es reforzar las habilidades de los padres en el trato y manejo de los niños/as y adolescentes. Las habilidades que se trabajan son autocontrol, disciplina, comunicación, respuesta ante las conductas infantiles, resolución de conflictos. Se trabajará en modalidad taller, entrevistas familiares e intervenciones en los hogares. (FPP 1, OCA A)*

- **Concepción de la niñez como sujeto de derechos**

En términos generales en ambos policy frames “Niño como una individualidad que se desarrolla en una familia” y “Niño como un todo integrado e indistinto de la familia” predomina la visión que considera al niño/a como protagonista de su historia, y como sujeto de derecho

*“el niño también tiene, es un rol súper protagónico, el niño primero, validar lo que el sintió, lo que el expreso, es verídico, es real, y desde ahí trabajar un poco en como este niño se va empoderando de su historia” (Entrevista N°3, OCA E)*

No obstante existe un énfasis en el policy frames “Niño como una individualidad que se desarrolla en una familia”, levantado desde la voz de los gestores e

interventores, que muestra una visión activa del niño/a, disminuyendo la visión adultocéntrica, considerando su opinión en todas las etapas del programa.

*La visión de niño es un sujeto activo, participativo que es considerado, es muy importante considerar la opinión del niño, el tiempo, la subjetividad, hay niños, en definitiva, que, por el momento, no están dispuestos a desarrollar procesos terapéuticos y creo que es muy respetable poder decir, este no es el momento del niño, quizás más adelante, en seis meses, en dos años, creo que se puede desarrollar de esa manera, desde el tema del respeto (Entrevista N° 7, OCA C)*

*“todo se hace, desde la perspectiva de lo que es el mejor bienestar para el niño, desde la realidad de ese niño, desde lo que el niño quiere, desde lo que el niño trae, desde lo que se le escucha como sujeto de derecho que es súper importante tenerlo presente y se conversa en equipo,.. (Entrevista N° 10, OCA C)*

- **Abordaje de enfoque intercultural en maltrato en zonas rurales**

En la solución del problema, la dimensión ruralidad se aborda desde un enfoque intercultural de parte de todos los OCAS. No obstante, se puede evidenciar una pertenencia territorial de parte del OCA religiosa y de carácter regional.

Los OCAS han generado estrategia de flexibilidad en el espacio de atención de los NNA, para adecuarse al contexto, y así el programa dar respuesta a las complejidades del sector rural en torno al aislamiento y empleo.

*“Box en movimiento: Dada las características socioculturales mencionadas en el diagnóstico, como el aislamiento y dispersión geográfica, que se agudiza más en sectores rurales, el dispositivo de intervención contempla la flexibilidad de contar con espacios co-garantes, como postas rurales y colegios (siendo el espacio de protección que prima), para familias que puedan tener dificultades de desplazamiento, como también privilegiar la atención en contexto natural y más cercano, lo que se expresaría que la intervención domiciliaria se constituyen en una acción fundamental.. (FPP 8, OCA C)*

*Dado que la zona es agrícola, y muchas de las familias atendidas son trabajadores de ese sector y del comercio, el proyecto y sus profesionales han ido adaptando la intervención considerando la importancia de fortalecer el trabajo terapéutico y familiar en los meses de otoño-invierno (abril a septiembre). El resto del tiempo continua la intervención pero se buscan estrategias para mantener la asistencia y participación de los NNA y su adulto responsable, (...) Junto con el punto anterior, condiciones laborales como el trabajo de las madres (...) el trabajo de los padres (...) ha requerido buscar estrategias de intervención caracterizadas por un alto nivel de flexibilidad desde los profesionales del Proyecto, con una importante participación de los adultos responsables. Esto es, en ocasiones, acudir al lugar de trabajo, fijar entrevista en horarios distintos al tradicional o al día de atención del NNA, etc. (FPP 11, OCA E)*

Por otra parte los programas asumen la carencia de oferta en las zonas rurales, atendiendo a NNA que no necesariamente es perfil del programa,

*“yo creo que es un aporte el programa, en este contexto, si bien hoy día, los casos son casos cada vez más focalizados (...) no hay otra red, por ejemplo, no tenemos, nos teníamos que sí o sí acoger a todas las familias, según el Tribunal más conveniente, entonces, desde ahí que si nosotros somos un actor fundamental en la solución del problema, porque, en definitiva, tenemos una visión más integral, respecto de lo que padece cada caso que va ingresando acá y en el cómo nosotros podemos ejercer la movilidad respecto de, en esto que te contaba, como del trabajo en red, las derivaciones, poder gestionar más recursos, desde ahí, yo creo que sí” (N°8 OCA C)*

También predomina como marco común, que el aislamiento también genera que los NNA vivan en un contexto con menos delincuencia, además de existir más comunidad

*“veo un poquito más positivo, que es la diferencia que te puse respecto a la violencia urbana, heee ese aislamiento (...) porque en la vida rural, no tiene (...) las bandas de narcotraficantes, las balaceras, los problemas de delincuencia, (...) por eso (...) ese aislamiento es un facilitador, es favorable, la vida de las zonas rurales es mucho más tranquila desde ese punto de vista, y más sana también, pal desarrollo de los niños, hay más familias extensas, los niños se crían con más parientes cercanos, abuelos, tíos, que por un lao es bastante bueno, pero por otro lado también es ahí donde se dan las situaciones de abuso sexual (N°2 OCA E)*

Los actores en la solución del problema son los actores que tienen relación con el servicio que presentan al programa o a sus usuarios, por lo que se consideran desde los formuladores y gestores: los OCAS, SENAME, profesionales que participan en el programa, el servicio de salud, principalmente salud mental y el tribunales de familia, el ministerio público, y los otros actores dicen relación con una mirada más global con solución del problema que es el Estado y el Parlamento.

El actor principal en el curso del niño/a en el programa es el Tribunal, este es determinante, su decisión en finalmente quien define si el niño permanece en el programa, permanece en la familia, entre posibilidades.

*“el Tribunal, porque (...) el Tribunal es el que te da el mandato para que el niño ingrese ahí y que tiene que tener un programa reparatorio, por lo tanto, si el Tribunal, (...) se declaran pro familia y hay Tribunales que son un poquitito más flexibles en algunas cosas, me tocó, por ejemplo un caso en Tribunal, (...) donde justamente teníamos un caso y la directora del programa me decía nosotros hemos ido a audiencias, en fin, hicimos visualizar los riesgos en que estaba el niño, pero (...) el tribunal se declara pro familia, en audiencias, no cierto, (...) la consejera técnica dice bueno este es el contexto que le tocó, es el papá que le tocó es la mamá que le tocó y le tocó (...) bueno al andar del tiempo el niño terminó siendo vulnerable en la sexualidad y cuando eso ocurrió, ahí recién se derivó a un sistema residencial.” (N°11)*

Respecto a la red de infancia, se considera colaboradora pero carente e insuficiente para las necesidades que tienen los usuarios del programa

“Sí da respuestas, en algunos casos bastante oportuna, pero en la mayoría escasa, el problema de la (...) no hay Psiquiatra Infantojuvenil en la zona, hasta que no hay una subvención a los remedios de última generación para abordar el tema de salud mental, pasando por la lista de espera y las distancias que existen entre los lugares donde se encuentran los profesionales más idóneos y la realidad habitacional de las personas insertas en un lugar apartado físico, entonces diría que se responde, Sí, pero de manera precaria.” (N°5 OCA E)

“Contarte que creo que la red de infancia acá en la comuna, principalmente, no está tan desarrollada, (...) está más centrada en la primera infancia y no, por ejemplo, en los niños que están en edad escolar, no sé, diez, doce, quince” (N°7 OCA C)

- **SENAME cumple un rol de control, fiscalización**

Existe una visión común de que el rol de SENAME, se centra en supervisar las tareas que los OCAS realizan, para cumplir los objetivos del programa

“Creo que el rol que juega es más como de control, de ellos asegurarse que nosotros estamos cumpliendo con los requerimientos mínimos, si estamos atendiendo los casos, si estamos respondiendo al Tribunal de Familia, mandamos informes cada tres meses, de que nuestros casos, sean, entre comillas “exitosos”, que si estamos teniendo dificultades, por qué las estamos teniendo y que en caso que nosotros la solicitamos podamos tener pedir ayuda, supervisión y cosas así, pero más ve el control.” (N°9 OCA C)

- **SENAME es un facilitador y obstaculizador de procesos**

Existe otro policy frame de la OCA de carácter regional, que plantea que SENAME por medio del control financiero obstaculiza procesos, y no permiten toda la flexibilidad que estos requieren para funcionar, y así cumplir el objetivo del programa.

“Yo creo que SENAME eventualmente puede ser un facilitador, y también al mismo tiempo un obstaculizador de procesos, heem por lo menos esa es mi experiencia durante estos 14 años en el PRM,” (N°2 OCA E)

**Tabla N°11: Sistematización de Frame de Solución**

Pronóstico		
<b>Solución Marco Común</b>	Intervención, que se considera desde interrupción de la vulneración, posteriormente la validación del relato del NNA agredido, y el trabajo con las familias.	
<b>Solución</b>	“Niño como un todo integrado e indistinto de la familia”	“Niño como una individualidad que se desarrolla en una familia”
<b>Familia Divergencias de frames</b>	Fortalecer la familia es en gran parte la solución al problema. El centro de la intervención considera al niño y a la familia	Apoyar y acompañar al niño/a en su proceso. El centro de la intervención se encuentra en el niño
<b>Familia Convergencia</b>	Validación de la familia participante.	Validación de la familia participante.

<b>Familia Convergencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechazo de la mayoría de las familias a participar del programa.</li> <li>• Se promueve la parentalidad positiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechazo de la mayoría de las familias a participar del programa.</li> <li>• Se promueve la parentalidad positiva.</li> </ul>
<b>Niño/a Convergencia</b>	Niño/a como sujeto de derechos.	Niño/a como sujeto de derechos
<b>Niño/a Divergencia</b>	No se considera la opinión de este en los procesos judiciales.	El niño/a es activo y posee voz durante todo el proceso del programa
<b>Convergencias</b>	<b>Ruralidad y Aislamiento</b>	
	El aislamiento ha generado que los NNA vivan en un contexto con menos delincuencia y más comunidad.	
<b>Convergencias</b>	<b>Responsabilizarse de la escasez programática</b>	
	Los programas asumen la carencia de oferta en las zonas rurales, atendiendo a NNA que no necesariamente es perfil del programa.	
	La red de infancia es colaboradora para con el programa pero es precaria, y escasa en las localidades rurales.	
<b>Actores Involucrados en la Solución Convergencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desde la dimensión del que hacer del programa los actores son: OCAS, SENAME, profesionales que participan en el programa, el servicio de salud, principalmente salud mental, tribunales de familia y ministerio público.</li> <li>• El tribunal es el actor principal en la determinación si el niño ingreso o egresa del programa</li> <li>• Desde una mirada más global el Estado y el Parlamento.</li> </ul>	
<b>SENAME Convergencia</b>	Control y fiscalización	

*Fuente: Elaboración propia*



### 5.3 Análisis de la implementación

Caracterizadas los OCAS que realizan el Programa de Maltrato y Abuso Sexual en las zonas rurales de la región Metropolitana, establecidos los marcos interpretativos, como también la convergencia y divergencia de estas, es que en este capítulo veremos la relación de estos con la implementación del programa, a través de los Formularios de Postulación de Proyecto (FPP), y la metodología de métodos visuales que se utilizó en la realización de las entrevistas semi estructuradas.

#### 5.3.1 El flujo de la intervención

- **Lista de Espera y 80 bis**

Los organismos Laicos y religiosos, se ven enfrentados a una etapa que comienza antes del ingreso, a lo que ellos denominaron “Pre ingreso”. Este Pre Ingreso está conformado por niño/a que vienen Listas de Espera llamadas “normales” y las que se derivan por 80 bis.

*“Se formaban estas tremendas listas de espera, entonces los Tribunales empezaron a decirle al Sename, a propósito de este artículo, oiga ¿Usted me dice que el organismo no tiene cupo?, que está en el número 40, entonces como están en lista de espera 40, yo le digo a usted que me genere la oferta, porque la Ley lo obliga a generar la oferta, entonces de esos casos se pasó a denominar 80 bis, entonces hoy en día existen dos listas de espera, la lista de espera “normal” la que el Tribunal dispone que ingresen y además las que el tribunal determine que ingrese por a 80 bis. En la lista de espera “normal” hay alrededor de 50 casos y en la lista “Lista de espera 80 bis” porque no debiera existir la lista de espera 80 bis, la Ley mandata que sea resuelta de inmediato esa necesidad, pero, a la vez, para dar respuesta a esos 80 bis, muchas veces no existe la capacidad humana, hay que contratar una nueva dupla y cuando tú la contratas y cuando llega a su cupo número 25 no puedes seguir atendiendo, entonces de nuevo se empieza a generar una lista” (Entrevista N° 5, OCA E)*

Las listas de espera en las zonas rurales de la RM, son consideradas altas por los gestores e interventores debido a la falta de red en las zonas rurales, y a la amplia demanda de estas.

La organización laica de carácter nacional entrevistada, ha determinado un equipo, compuesto por la Directora del Proyecto y la Abogada, para realizar la priorización y evaluación de los casos. Si bien en la Organización religiosa de carácter regional, señala que también realizan la tarea, no se precisa que exista un equipo dedicado y especializado en ejecutar esta labor.

*“Este proyecto, en algún momento, llegó a tener 120 casos en lista de espera y atendíamos 100, niño/a que esperan un año, un año y medio, de repente, en atención y la situación se va agravando, entonces, previamente, a todo este gran monstruo que te digo de la lista de espera, sí efectivamente, se hace un despeje, se hace una evaluación, así que está la fase como de evaluación, nosotros hacemos una pre evaluación respecto de los niño/a que están en la lista de espera, si efectivamente, cumplen con el perfil del programa y si no los cumplieren, donde pudiese ser derivado y pudiese ser atendido, creo que es un aspecto relevante” (Entrevista N° 7, OCA C)*

- **Fase de Evaluación**

Según las bases técnicas esta fase “Tiene la finalidad de evaluar si los antecedentes presentados del niño/a, niña o adolescente dan cuenta de la existencia del ejercicio de maltrato físico o psicológico grave y/o agresión sexual y la pertinencia de adoptar medidas de urgencia en pro del resguardo de los derechos de protección especial. Relevante contar con el máximo de antecedentes, de modo que esta fase sea de profundización diagnóstica” (SENAME, 2015) y como resultado del proceso los OCAS, deben entregar un informe en un plazo no mayor a 3 meses.

No obstante, los OCAS religiosos y laicos, señalan que esta fase demora más que tres meses, debido al vínculo que deben formar con el niño/a y las familias, ya que este proceso es lento, principalmente por el rechazo que existe de un número importante de las familias a participar de este proceso.

*“está en la fase de evaluación, que es la fase diagnóstica, en definitiva, que creo que aquí puede relevar el tema de vinculación con el niño/a y la familia, que es el ejercicio del tema de las confianzas, en que nos conozcamos, en que se hace el encuadre, no es que nosotros somos cualquier persona sino que nosotros estamos llamados a hacer específicamente este trabajo, en algunos niño/a es más fácil, con algunas familias es más fácil con harta, hay familias que vienen, como te decía, en algún momento bien dañados, con respecto a la visión de las instituciones, entonces, de repente, cuesta un poco más el tema de la vinculación,” (Entrevista N° 7, OCA C)*

- **Diseño y Plan de Tratamiento (PII)**

“Corresponde a la serie planificada de acciones a seguir según los objetivos de intervención propuestos para cada niño/a o adolescente y su familia o sus adultos protectores (...) El diseño del plan de tratamiento busca responder a las necesidades del niño, niña y/o adolescente que ha estado expuesto a la situación traumática. El enfoque de dicho diseño debe contemplar una mirada integral, visualizando recursos y obstaculizadores del proceso, requerimientos de apoyo a la intervención, de tipo intersectorial.” (SENAME, 2015)

Ambas OCAS, cumplen con la fase, no obstante, recalcan la flexibilidad del escrito, el cual se va modificando a medida que va avanzando el proceso

*“el diseño del plan del tratamiento yo creo que esto tiene que ver con, como se dice la co construcción que nosotros los elaboramos en conjunto, que es lo que te decía, desde que les hace sentido trabajar, y las ejecuciones, nosotros, efectivamente, trabajamos en tres áreas que tienen que ver con lo individual, con lo familiar y lo comunitario que tiene que ver con esto, bueno ahí los planes de intervención se van elaborando y se van modificando, en la medida en que van ocurriendo situaciones, o sea como, crisis hay un montón durante el proceso,” (Entrevista N° 8, OCA C)*

- **Ejecución y Plan de Intervención**

Las bases técnicas determinan que “esta fase consiste principalmente en la ejecución del PII, que expresa también los elementos de protección, resignificación y promoción de recursos protectores transversal a cada una de las fases” (SENAME, 2015) por tanto “el apoyo e intervención psicológica al niño/a/a o adolescente y las familias debe estar presente durante todo el proceso de intervención” y “el apoyo e intervención social de los proyectos debe estar orientado principalmente a que la familia o adultos protectores”

Es en esta fase donde se ven reflejados los valores y principios de las organizaciones, y donde se plasmas los dos grandes Policys Frames “Niño como un todo integrado e indistinto de la familia” y “Niño como una individualidad que se desarrolla en una familia”, la visión de niño/a sujeto de derecho, como también la crítica al adultocentrismo.

En la siguiente cita se muestra una concepción en que el niño/a es el eje y sujeto de atención considerando el contexto familiar **(Niño como una individualidad que se desarrolla en una familia)**

*“Ahora, aquí en el PII yo te haría una pequeña diferenciación porque aquí tú tienes como foco a toda la familia, pero la verdad es que aquí el foco está más bien centrado siempre en el niño/a, si bien tiene un contexto familiar y comunitario, tal vez, yo no los colocaría en el mismo nivel, sí, a lo mejor como que tu figura les da la misma importancia, siento que está primero el niño/a, después la familia y tenemos después el contexto de red o comunitario, pero está bien este flujo, porque, efectivamente, aquí intervienen todos estos ámbitos” (Entrevista N° 11, SENAME)*

En una segunda concepción el niño/a está asociado a la familia, por lo que la atención tiene a esta como eje. **(Niño como un todo integrado e indistinto de la familia)**

*“Me parece muy bien que estos si estén acá, porque ellos participan activamente de su proceso, la familia me refiero (...) esto me parece muy bien en el sentido que efectivamente es una de las orientaciones con las que trabajamos, (Entrevista N° 2, OCA E)*

*“estos programas tienen que tener un enfoque más familiar, yo nunca pondría al niño/a solo, creo que los programas tienen que tener una perspectiva de que la intervención es familiar, si bien es cierto el trabajo psicológico, la atención psicológica es para el niño/a,*

*finalmente es para la familia, no es solo pal niño/a, ya, que más, na´ para mí la familia, está presente, todo el rato, ahora como otro recurso tal vez importante es la familia extensa, (...) también recurrimos a ella, (Entrevista N° 2, OCA E)*

### **Concepción del niño/a como sujeto de derechos**

En la ejecución del programa predomina la visión del niño/a como sujeto de derecho, no adulto céntrica

*“el tema de los tiempos, como que los motivos técnicos como que no los seguimos, los pasamos no más, entonces, yo creo, que eso es algo también como que hacemos, o los niño/a que no quieren venir por más que sea una obligación, tenemos que tomar cierto tiempo, si no quiere, no quiere y la peleamos en el Tribunal para que los egresen y filo, nos quedará como un incumplimiento de objetivo, nos evaluarán mal porque no fue un caso exitoso, pero lo hacemos, porque hay como el respeto también a la familias” (Entrevista N° 9, OCA C)*

### **Implementación del programa PRM en condiciones de ruralidad**

En la implementación del programa resaltan las dificultades propias de cada caso, pero además las diferencias y contraste entre lo planificado y la realidad rural.

*“la ejecución del plan de intervención individual, también es un tema que te den 6 meses por lineamientos técnicos, porque 6 meses a veces es bastante insuficiente para el niño/a va a depender de la problemática por la cual ingresan, va a depender de las características emocionales del niño/a, de los recursos emocionales, va a depender de la familia misma, hay en la zona rural, también nos afecta un poco porque en la época de invierno se hace super complicado que concurren a propósito de la distancia y de las características rurales, los anegamientos de los caminos cuando llueve, el frío, ese tipo de cosas, y la época de verano, tiene la dificultad que es temporada agrícola entonces la gente sale a trabajar desde las 6 de la mañana, hasta las 6 de la tarde y deja los niño/as encargados con alguien, no los van a llevar al programa, entonces también eso en contra de repente de estar en la zona rural, nos afecta bajo el punto de vista de la concurrencia del programa, entonces muchas veces, 6 meses es poco tiempo, y ocupamos este tiempo (...) en seguir la ejecución del PII” (Entrevista N° 2, OCA E)*

### **Dificultades en el cumplimiento de plazos de SENAME para el PRM**

De forma reiterada, los OCAS tanto religioso y laicas, señalan las dificultades que existen con el cumplimiento de los plazos de cada etapa definidos por las normas técnicas, siendo la implementación de la intervención una de las etapas donde este problema se profundiza.

*“entonces muchas veces los procesos de intervención se tienen que ir modificando y los plazos no siempre son los que nosotros establecemos en un principio, entonces como hay variables lo vamos evaluando a medida que va transcurriendo el tiempo” (Entrevista N° 8, OCA C)*

- **Las fases de Egreso y Seguimiento del PRM**

Las bases técnicas señalan que “el seguimiento consiste en la determinación de los cambios una vez que el niño, niña o adolescente ha egresado del proyecto (...) El proceso de seguimiento deberá considerarse como parte del proceso de intervención, previo al egreso formal del proyecto. (SENAME, 2015)

Sin embargo, existe una brecha importante entre las bases técnicas y lo que realmente pueden realizar los OCAS, tanto laicas como religiosas. En el flujo se señala que se egresa después que se realiza seguimiento hasta 6 meses y después se muestra una flecha donde se señala que el niño/a egresó del programa y vuelve con su familia.

Los OCAS tachan el flujo, lo modifican, pero los ejecutores e interventores muestran verbal y visualmente que el proceso no se realiza de esta manera.

*“lo del seguimiento que te comentaba en un principio, sinceramente, es algo que no debiese ser, pero acá no lo realizamos, hemos tenido contacto con casos después, pero porque ha sido iniciativa de la familia o porque han querido venir a visitar, (...), como en el lado positivo, en el lado negativo, porque aquí hay una “embarrá” después de seis meses porque volvieron alguna dificultad y viene a pedirnos orientación de que pueden hacer y esas han sido las posibilidades de seguimiento, pero por iniciativa de las familias, no nos da pa’ hacer seguimiento, como en términos personales, nosotros no podríamos, aparte de nuestros 25 casos, hacer el seguimiento, tendría yo que, en mi mente, tendría que haber otra persona que cumpliera ese rol y no lo tenemos. (Entrevista N° 9, OCA C)*

Lo anterior también es reafirmado por el supervisor técnico de SENAME entrevistado:

*“sin duda, este tema del seguimiento, la verdad es que sería ideal que ocurriera así, pero no es tan así, no hay tanto tiempo como de seguimiento, yo diría que hoy día desde el egreso, más bien hay una etapa entre el ingreso y el egreso donde está el caso monitoreado, un mes, dos meses, máximo tres dependiendo y ya, y después simplemente no existe ningún tipo de acompañamiento a la familia, por eso que nosotros tenemos hoy día una meta que está asociada justamente a esto y que tiene que ver con los reingresos al sistema, si bien hoy día estadísticamente pareciera que los programas logran, en determinado tiempo ah, tener un porcentaje de niño/as que reingresan a cualquier programa dentro de los parámetros aceptables, la verdad es que yo creo que si esto se viera, así como tú lo tienes planteado acá, yo creo que sería muy beneficioso para las familias, sin duda, pero eso prácticamente no se da, es muy difícil” (Entrevista N° 11, SENAME)*

- **Profesionales, formación y condiciones laborales**

El programa señala en sus bases técnicas que debe existir un equipo conformado, por a lo menos: técnicos y personal auxiliar. Director/a, 2 psicólogos/as, 2 asistentes sociales, secretaria/o contable, administrativo de apoyo y horas para

abogado/a. (SENAME, 2015) la diferencias con los programas aprobados es que en la organización laica, agregan media jornada a la abogada, mientras que la organización religiosa de carácter regional, es parte del equipo una psicopedagoga.

**Tabla 12: Innovación en composición de los equipos**

Equipo Mínimo	Innovación de OCA Laica Nacional	Innovación de OCA religiosa de carácter regional
Director/a, 2 psicólogos/as, 2 asistentes sociales, secretaria/o contable, administrativo de apoyo y horas para abogado/a.	Agregan al equipo mínimo <b>media jornada para abogado/a.</b>	Agregan al equipo mínimo una <b>psicopedagoga.</b>

*Fuente: Elaboración propia*

Frente a las condiciones laborales, ambas organizaciones tienen grandes problemas, refiriéndose a un alto número de licencia, y la dificultad de conseguir profesionales de calidad y especializados que quieran desempeñarse en las zonas más rurales de la RM.

*“otra complejidad tiene que ver con el desgaste de los profesionales, desgaste profesionales, porque resulta que estos profesionales están muy exigidos por la burocracia, por eso te digo yo, que desde el SENAME yo esperarí tener que llenar menos documentos, menos informes a tribunales que se yo, y también están sobrepasados bajo el punto de vista emocional muchas veces, porque la temática no es fácil, no es que llego un niño/a víctima de abuso sexual, lo atendiste y se fue, hay toda una complejidad, mucho más importante que te afecta emocionalmente, entonces, no se si te lo comentaron otros, pero nosotros hemos tenido particularmente este año un alto porcentaje de renuncias, y de licencias médicas por salud mental, entonces, esto un obstaculizador, hay que buscar la forma de solucionar este asunto también, en eso estamos” (Entrevista N° 2, OCA E)*

*“tener un profesional capacitado, especializado y quiera ejercer en estos programas, es casi filantrópico, porque las lucas no reflejan, las especificidades que ellos piden que tu tengas, cachai” (Entrevista N° 3, OCA E)*

Por otra parte, categorizan sus condiciones de trabajo como precarias, y con grandes dificultades para poder desarrollarlas.

*“la precarización de nuestro trabajo (...), también eso afecta la labor que podamos hacer, que no se visualice también, el desgaste que nosotros podemos tener y desde ahí como se visualizan también las bases técnicas de estos programas, entonces, por ejemplo, tener 25 casos que era una de las preguntas iniciales, ¡es mucho! podríamos hacer mucho más si tuviéramos menos casos, o nuestras condiciones laborales también, podrían ser distintas, como para nosotros visualizar, porque trabajamos con derechos humanos, con derechos de los niño/as, entonces nuestros derechos laborales, tampoco están con esa misma visión y son contradicciones que están en todas partes.” (Entrevista N° 9, OCA C)*

Las capacitaciones si bien son señaladas por ambas organizaciones, los OCAS nacionales dicen que se realizan muy poco debido al poco tiempo destinado a eso, mientras que los OCAS de carácter regional, tanto interventores como gestores hablan de la autoformación debido a bajos recursos.

*“entonces eso es una limitación y que podría servirte un supervisor externo, quizá mayores capacitaciones, pero nos falta tiempo, pa’ poder, incluso, entre nosotros gestionar algo, ahí estamos como medio limitados, o hacer más talleres, porque nos cuesta harto hacer talleres” (Entrevista N° 9, OCA C)*

*“pero como no somos una institución grande, no existe la posibilidad que desde la institución nos hagan capacitaciones pagadas que se, por lo que estamos permanentemente en autocapacitación (Entrevista N°2, OCA E)*

Existe una diferencia relevante de los OCAS religiosos, que pertenecen a una iglesia y la que sigue valores religiosos, ya que la organización que perteneces a una iglesia, realizan acciones para que los profesionales que ejecutan el programa se formen o compartan rituales.

*“Con el fin de potenciar la comunidad ideológica del equipo a través del reforzamiento de la cultura organizacional, se realizará una actividad de reflexión espiritual de 15 minutos, que se efectuará al inicio de la jornada laboral, que permita reflexionar sobre el rol de cada uno como profesional y sobre la misión de ADRA de reflejar el carácter amoroso de Dios en todas las actividades que realiza.” (FPP N° 1, OCA A)*

*“yo no siento que sea una cosa que tu digai, yo estoy trabajando hoy día en el hogar de cristo, y que yo trabaje muchos años en el hogar de cristo, y a los usuarios y a todos, uno los invitaba a misa, y los llevabai a misa, y hay que comulguen, y a los profesionales nos llevaban a retiros espirituales, y chicha a mí nadie me pregunto si, me cachai eso aquí no pasa, o como al fundación María Ayuda ponte tú, tu hay podi determinar que efectivamente la religión es determinante en la influencia como quieren ponerla, y no respeta quizás, esta interculturalidad, acá a nosotros a los usuarios no, imagínate si no es, no le puedo pedir, eso no pasa, a diferencia” (Entrevista N°3, OCA E)*

- **La importancia y dificultades de la fase de evaluación**

Para los OCAS entrevistados la fase más compleja es la fase de evaluación, debido a la obligatoriedad de asistir al programa por parte de las familias, y la prescripción de generación de vínculo con la familia.

*“yo creo que generalmente, nos quedamos un poco entrampados en las primeras fases, ...yo creo que no es fácil el ingreso, bajo el punto de vista de la obligatoriedad, la gente se siente obligada, este no es un programa que la gente vaya porque quiere, entonces la obligatoriedad, la convierte en una circunstancia difícil, lo otro que es complicado en la fase de ingreso es, que la familia muchas veces está muy manoseada, no sé cómo decírtelo más técnicamente. (Entrevista N°2, OCA E)*

*“pa’ mí la parte más determinante es la fase de evaluación, que ahí como que tú te jugai” realmente el vínculo con la familia, porque si en la fase de evaluación o en el ingreso, tú fallaste como a citarlos de manera regular a estar como presente, a mostrar*

*lo que este espacio seguro, que de verdad pueden confiar en nosotros (...) nada de esto funciona” (Entrevista N°9, OCA C)*

*“mira, más que complejo o determinante, a mí me pasa que en esta fase de ingreso y evaluación nos piden que nosotros categoricemos, un diagnósticos, y siento que es un modelo de diagnóstico que te piden, muy biomédico, síntomas, familias sin A, estructura familiar, y yo creo que a mi es la forma más mecánica de hablar de las familias, creo que debiese de haber una forma, de cómo viene diseñado esa fase diagnóstica, y como le vamos a otorgar un rol más protagónico a la familia su propia evaluación, en su propio diagnósticos familia, (Entrevista N°3, OCA E)*

Por otra parte, la intervención también tiene elementos de complejidad, ya que en esta fase es donde los niño/as y sus familias se vuelven a enfrentar con el tribunal, espacio que tiene una carga importante para el niño/a, ya que debe revivir la situación de vulneración, para las familias, ya que de este depende el como deberá seguir funcionando como familia, e incluso la propia composición de sus miembros en el hogar. Así también es donde el programa expresa todas sus áreas de funcionamiento.

*Creo que la ejecución del plan de intervención, creo que ahí está dado todo lo que..., es en ese momento en que se va desarrollando la tarea principal del acompañamiento psico socio jurídico, la resignificación, la superación de la vulneración, que es lo que está, es lo que se desarrolla, principalmente, en la función de programa. (Entrevista N°7, OCA C)*

*“ahora es aquí donde está la dificultad, porque en esta dificultad aparece de nuevo el tribunal, en esta ejecución es donde se ven los nuevos críticos, (Entrevista N°5, OCA E)*

### **5.3.2 Los Policys Frames de los OCAS en la implementación**

La implementación del programa en zonas rurales tiene diversas dificultades que son compartidas por los OCAS entrevistados, que se inician con las largas listas de espera para ingresar al PRM, y se sigue con la brecha que existen en el cumplimiento del tiempo establecido en las normas técnicas, y los tiempos reales que requieren y tienen los niños/as y sus familias, a lo que se debe añadir el aislamiento y falta de conectividad que tienen los lugares donde viven los usuarios del programa. Otro elemento de alta complejidad son las condiciones laborales en las que se desempeñan los trabajadores que realizan el programa y de la falta de espacios de autocuidado.

En este contexto, los policys frames de los gestores e interventores, desarrollos y explicados en los capítulos anteriores se plasman en el que hacer del programa, en las rutinas, en las actividades cotidianas. El policys frames “Niño como una individualidad que se desarrolla en una familia”, complementado con la visión de niño como sujeto de derecho, activo y con voz durante el desarrollo del programa,



centra la intervención en el niño/a, en sus necesidades y requerimientos, mientras que en el frames “Niño como un todo integrado e indistinto de la familia” focaliza su intervención en el niño, pero de la misma forma con la familia. Por tanto, en las distintas etapas del programa se verá reflejado estos frames, donde el peso diferenciado que se aplique a los actores que participan para cumplir el objetivo del programa, será determinante en función del frames del cual se esté mirando.

Por otro parte, en las organizaciones religiosas ligadas a la iglesia, vinculan en la en la solución del problema Adiós, como un factor globalizante para poder enfrentar la temática altamente compleja que desarrolla el programa.

Con los elementos ya enunciado podemos decir, que existe una diversidad de intervenciones, por un lado, por la capacidad material y de financiamiento que tengan los OCAS, y por otro, que no dice relación con la metodología, ni el instrumento, sino con los policys frames de las instituciones responsables de realizar el programa de maltrato y abuso sexual, ya que si bien el objetivo general es el mismo, el cómo responder a este, es diferente.

## **6. Conclusiones**

El maltrato y el abuso sexual infantil, es un problema que hoy se encuentra en la agenda pública y gubernamental, focalizado en la niñez urbana en situación de pobreza, aunque es una temática que se encuentra en territorios urbanos y rurales, como en los diferentes estratos sociales.

El Servicio Nacional de Menores es quien provee para la niñez vulnerada por maltrato grave y abuso sexual, el Programa de Protección Especializada en el Maltrato y Abuso Sexual infantil (PRM), el que es externalizado y realizado por Organismos Colaboradores (OCAS) que poseen diversos valores y principios, como marcos interpretativos.

Las dos hipótesis que guiaron la presente investigación que son “La falta de precisión de las normas técnicas en la implementación del Programa PRM, hace que dominen los marcos interpretativos de los OCAS favoreciendo la heterogeneidad en las intervenciones.” y “Los valores y principios de los organismos colaboradores se reflejan en el tipo de acciones que implementan del programa, produciéndose una diversidad de atenciones según el marco interpretativo dominante de las OCAS, fueron comprobadas a lo largo de la investigación, a través del cumplimiento de objetivos.

Para comprobar la hipótesis se señaló como objetivo general **analizar los diferentes marcos interpretativos que tienen los organismos colaboradores de SENAME en la implementación del Programa de Protección Especializada en el Maltrato y el Abuso Sexual (PRM) en las zonas rurales de la región metropolitana**, a partir de entrevistas semi-estructuradas combinados con métodos visuales, realizados a los formuladores, gestores e interventores del programa.

El primer objetivo específico buscaba caracterizar los OCAS que ejecutan el PRM en las zonas rurales de la RM, en función de sus principios y orientaciones, obteniendo como resultado una caracterización central que dividió a los OCAS en Laicas y Religiosas, al interior de estas las características se centraban en el carácter regional y nacional, década de creación e historia de su creación.

El segundo objetivo establecer los marcos interpretativos de los OCAS que realizan el PRM en las zonas rurales de la región Metropolitana, donde se plasma una mirada desde los formuladores tanto laicos como religiosos, desde la caridad y la filantropía, guiados por valores humanistas en el caso de los OCAS Laicos, y valores cristianos y de amor al prójimo en los valores en los OCAS religioso.

En el caso de los gestores e interventores, si bien se mantiene la esencia de los principios ya enunciados, se enfatiza mayormente en los derechos niños y el respeto de las personas.

El tercer objetivo que busca analizar e identificar la convergencia y divergencia entre los marcos interpretativos de las diferentes OCAS que realizan el PRM en las zonas rurales de la región Metropolitana, teniendo como resultado en el foco del problema la existencia de un diagnóstico común entre los OCAS, que centra el problema en la vulneración de derechos por maltrato físico, psicológico y/o abuso sexual, que tiene como causalidad la visión de que las familias que se encuentran en situación de pobreza y que habitan en zona rural, viven las mayores vulneraciones, predomina una cultura patriarcal y sus integrantes tienen una historia de violencia transgeneracional. Sumado a la escases de oferta programática.

Mientras que la divergencia principal se encuentra desde los gestores e interventores de los OCAS laicas, donde otra causa del problema se encuentra en el adultocentrismo. A diferencia de la OCA religiosa que considera que el problema es que el adulto no comprende que los niños son indefensos y que no deben ser agredidos

Respecto a los actores involucrados la perspectiva Laica prioriza primero el rol del Estado, luego de la sociedad y finalmente de la familia, mientras que los OCAS religiosos prioriza primero el rol de la familia, luego de la sociedad y finalmente del Estado.

En la solución del problema los resultados nos mostraron un marco común que se centra en la intervención, la que se inicia cuando se interrumpe la vulneración, posteriormente se valida el relato del NNA agredido, y en un trabajo con las familias. No obstante, existe en dos *policy frames* principales **“Niño como un todo integrado e indistinto de la familia”** que se desprende desde los OCAS religiosos y **“Niño como una individualidad que se desarrolla en una familia”** que se levanta desde los OCAS laicos. Esto impacta en la intervención ya que el primer *policy frames* se focaliza en el niño y la familia, mientras que el segundo lo hace en el niño como actor principal.

Esto también repercute en el rol del niño durante el programa ya que si bien ambos convergen en que el niño es sujeto de derecho, el segundo *policy frames* el niño/a es activo y posee voz durante todo el proceso del programa.

El cuarto objetivo que es analizar la relación entre los diferentes marcos interpretativos de los OCAS y las acciones de implementación del PRM en las zonas rurales de la región Metropolitana, tiene como resultados dos dimensiones por una parte en cómo se desarrolla las distintas fases de flujo de intervención, donde se ven dificultades comunes en la implementación, debido principalmente al cumplimiento de los plazos que exige el programa, como también a las condiciones laborales de los trabajadores/as, al aislamiento y la escases programática que se vive en las zonas rurales. Mientras que, por la otra, dice relación con los valores, principios y concepciones de cada OCA, ya que cuando estas se enfrentan al problema y se buscan una solución, sus respuestas son diferentes, por tanto su intervención también difiere como se ha demostrado a lo largo de esta investigación,

Un tercer elemento a considerar para este cuarto objetivo, es que si bien existe el organismo fiscalizador y controlador que es SENAME, al externalizar sus servicios y entregar una norma técnica general que permita adecuarse a las necesidades de cada niño/a, también deja una ventana para que cada organismos plasme otros elementos en la intervención que no están considerados, desde tener figuras religiosas o elementos que apelen a Dios como parte de la solución, como también concepciones filantrópicas y de caridad, alejadas de comprender a los niños como sujetos de derecho. La diversidad de OCAS, entrega una diversidad intervenciones, que van desde valores principios diversos, hasta recursos humanos y físicos distintos, estos elementos no son abordados ni considerados dentro de los indicadores de calidad.

## **Alcances de la investigación**

Una de las dificultades a la que se enfrentó esta investigación, fue a la escasa información sobre la situación en la que viven la niñez de las zonas rurales de la región metropolitana, donde a pesar que existe un gran número de datos para la región, estas características no son consideradas.

Por otra parte, en las zonas rurales no solo existe una violencia transgeneracional, sino que también existe una concentración de los agresores en la masculinidad, tanto adultos como niños.

La niñez rural y la niñez rural vulnerada, es un sector con una menor visibilidad, carente de oferta y de derechos, marginal de los macros número de la región más importante del país, pero no por eso, con menor violencia al interior de sus hogares. Este grupo, hoy casi invisible, demanda desde los trabajadores de la niñez mayor oferta de servicios, de profesionales y de programas que se adecuen a la realidad territorial en que la viven, especialmente a programas que aborden la prevención del maltrato y abuso sexual, y hagan frente a la cultura patriarcal en la crecen y se desarrolla la niñez rural.

## **Futuras Líneas de Investigación**

Esta investigación abre una ventana a analizar los policys frames de los OCAS en la implementación de los programas ambulatorios, por lo que futuras investigaciones podrían profundizar este análisis con otros programas ambulatorios y residenciales,

Otra línea de investigación para analizar la implementación, es rescatar la mirada de los niños/as que son usuarios de los programa de SENAME, y comprender desde su voz, cómo se realiza, cuáles son los énfasis y cuáles son las rutinas.

## **Reflexiones Finales**

Los niños/as que han vivido una vulneración de derecho por lo cual han llegado a un proceso judicial, y han sido derivados a un programa de SENAME, se ven expuestos a ser recibidos por diversas instituciones con diferentes valores y principios, con distintos recursos e infraestructura, donde algunas de ellas centran su quehacer en la filantropía y la caridad, más que en el enfoque de derecho.

Por otra parte, debe existir una mayor valorización de los trabajadores que realizan los programas, más espacio de autocuidado y mejores condiciones laborales, pues de ellos depende también la calidad de la implementación.

La externalización de los programas sociales para la niñez judicializada, posibilita la no homogeneidad en el servicio, por lo que es central un Estado con más capacidades de intervención, más presente en los programas sociales y que resguarde los derechos de la niñez.

## 7. Bibliografía

Andrade (2017). "Propuesta de Rediseño al proceso de supervisión del Servicio Nacional de Menores, Tesis de pregrado para optar al título de Ingeniería civil industrial. Universidad de Chile

Aramburu, (2017). ¿DEL ENFOQUE TUTELAR AL NIÑO COMO SUJETO DE DERECHOS? ANÁLISIS DE LA CONCEPCIÓN DE NIÑEZ. Tesis de posgrado para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile.

Avendaño (2017). ANÁLISIS POLICY FRAMES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENCIÓN Y CONTROL DEL VIH/SIDA EN CHILE. Tesis de posgrado para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile.

Baeza (2014) "Estado centralizado y Policy frames: impactos diferenciales en la implementación de las política de género. Estudio de caso de dos comunas rurales, región dl Maule-Chile" Tesis Doctoral. Universidad de Barcelona

Berdegúe, J. Jara, E. Modrego, F. Sanclemente, X. y Schejtman, A. 2010. "Comunas Rurales de Chile". Documento de Trabajo N° 60. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Bustelo & Lombardo (2006) "Los marcos interpretativos de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política

Caro, Pamela (2018) Infancia rural y trabajo productivo y reproductivo en el Valle de Aconcagua. Una mirada de género. Revista Austral de Ciencias Sociales 34: 169-191, 2018

Centro de Estudios y Análisis del Delito (CEAD) (2018), Estadísticas Delictuales.

Chica Vélez, Sergio. 2011. Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. Administración & Desarrollo 39 (53): 57-74.

Contreras & Muñoz. (2017). Maltrato y Abuso Sexual del Servicio Nacional 12–28.

Cunill & Leyton, (2017). La cooperación entre actores estatales y organizaciones sin fines de lucro en el campo social ¿Cómo y cuándo propiciarla?

Cortázar, J. C. (2007). Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales, Banco Interamericano de Desarrollo

Díaz & Santibañez,(2016). CUARTO Informe Observatorio Niñez y Adolescencia 2016.

Decreto Ley 2465 (2005), Crea el Servicio Nacional de Menores y fija el texto de Ley Orgánica

Decreto Ley 20.032 (2005), Establece Sistema de Atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores de SENME y su régimen de subvención.

Fundación Para La Confianza, (2018) Informe Técnico N°2 “Programas y Servicios Ambulatorio Caracterización y Análisis de la Oferta ambulatoria en protección”

Fundación Para La Confianza, (2018) Informe Técnico N°3 “Modelo de provisión de servicios de protección a la niñez Generar valor público con la participación de la sociedad civil”

López (2006) “La comprensión de los problemas públicos como artefactos sociales. Aportaciones del análisis de marcos interpretativos”. VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio

Martínez, N. (2006). Heterogeneidad y contingencia en los programas sociales: consecuencias para la gestión de la implementación.

Roth (2002) Políticas Públicas, Formulación, implementación y Evaluación, Bogota.

SENAME (2010) Anuario Estadístico Institucional 2010

SENAME (2012) Anuario Estadístico Institucional 2011

SENAME (2013) Anuario Estadístico Institucional 2012

SENAME (2014) Anuario Estadístico Institucional 2013

SENAME (2014) Anuario Estadístico Institucional 2014

SENAME (2015) Anuario Estadístico Institucional 2015

SENAME (2016) Anuario Estadístico Institucional 2016

SENAME (2018) Catastro de la Oferta Programática de la red SENAME.

SENAME. (2015). Orientaciones técnicas programas de protección especializada en maltrato y abuso sexual grave (PRM)

SENAME (2018) Solicitud de acceso a la información pública, folio N°AK004T0002055

SENAME (2018) “Registro de colaboradores acreditados de SENAMES LEY N° 20.032 al 31 de Mayo de 2018

Tello (2003). “Niños, adolescentes y el Sistema Chile Solidario: ¿una oportunidad para constituir un nuevo actor estratégico de las políticas públicas en Chile” Revista de Derechos del Niño. Número 2, 332. (9:52)

UNICEF. (2015). 4to Estudio de Maltrato Infantil en Chile.

World Vision (2018), “Modelos Culturales de Crianza en Chile, Castigo y Ternura, una mirada desde los niños y niñas”



## Anexos

### Anexo A: Acreditación de los OCAS

Los requisitos para ser organismo colaborador se establece la Ley 20.032 título 2, donde se señala que además de cumplir con ley N° 19.862, que establece registros de las personas jurídicas receptoras de fondos públicos se debe:

Personas jurídicas: dentro de sus finalidades debe contemplar el desarrollo de acciones acordes con los fines y objetivos de esta la ley 20.032

Personas Naturales: tener idoneidad y título profesional para el desarrollo de la línea de acción de diagnóstico.

No obstante, no podrán ser reconocidos como OCAS aquellas personas jurídicas que tengan como miembros de su directorio, representante legal, gerentes o administradores a:

Personas que hayan sido condenadas, estén procesadas o en contra de las cuales se haya formalizado investigación por crimen o simple delito que, por su naturaleza, ponga de manifiesto la inconveniencia de encomendarles la atención directa de niños, niñas o adolescentes, o de confiarles la administración de recursos económicos ajenos;

Funcionarios públicos que ejerzan funciones de fiscalización o control sobre los colaboradores acreditados.

A lo anterior se le suma, que la institución debe enviar una serie de documentos para comenzar el proceso, existiendo algunos matices dependiendo si es un organismo estatal, persona natural u organismos sin fines de lucro. El trámite de no tiene costo para la institución y puede ser realizado en cualquier momento del año.

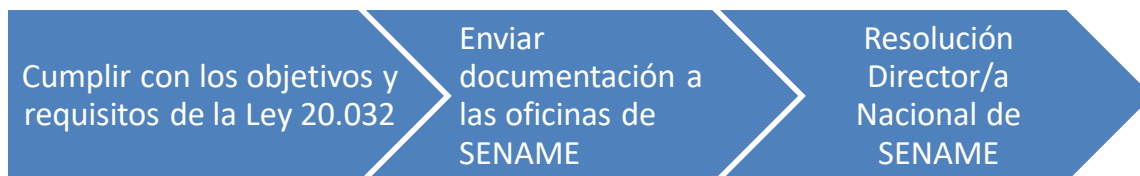
<b>Documentación solicitada para acreditarse como OCAS</b>
<b>1. Solicitud de reconocimiento dirigida a la Directora Nacional de SENAME</b>
Individualización completa de la persona jurídica
Objetivos de la institución
Descripción de las acciones que desarrolla o desarrollará
Cobertura de Atención. Género características, cantidad y demás condiciones de la atención a brindar a los NNA
Recurso Humano con los que cuenta. Niveles de estudio, formación especializa o experiencia en temáticas de niñez y adolescencia.
Recursos Materiales con los que dispone. Indicación de los bienes muebles e inmuebles
<b>2. Fotocopia Autorizada ante notario de las escrituras públicas que constan los Estatutos</b>

vigentes de la referida entidad y sus modificaciones.
3. Fotocopia Autorizada ante notario público del documento donde conste la personalidad jurídica de la institución y su vigencia.
4. Fotocopia Autorizada ante notario público del acta reducida a escritura pública en que conste el nombramiento del directorio y de la personería del representante legal de la institución
5. Carta suscrita por el representante legal de la institución en la cual se “compromete a dar cumplimiento a las instrucciones generales y especiales que dicte SENAME en materias de su competencia
6. Copia simple de Rut
7. Fotocopia simple por ambos lados de la cedula nacional de la identidad de cada miembro del directorio y del representante legal
8. Antecedentes Financiero de la Institución
9. Certificado de Antecedentes para fines especiales
10. Declaración Jurada Simple

Fuente: SENAME, 2018

Posteriormente al ser evaluado deben ser reconocidas como tales por resolución del Director Nacional del SENAME, en la forma y condiciones exigidas por esta ley y su reglamento.

### Proceso de Acreditación



Fuente: Elaboración Propia

La acreditación se puede perder si se produce pérdida de alguno de los requisitos señalados o se incurra en alguna de las inhabilidades o incompatibilidades establecidas, el artículo 9 de la ley 20.032 determina que el “Director Nacional del SENAME revocará el reconocimiento, de acuerdo a los siguientes criterios:

1) Si se tratare de una **persona jurídica, la revocación sólo procederá en caso de pérdida no subsanable de los requisitos señalados en el artículo 6º**. Si se configurare alguna inhabilidad o incompatibilidad respecto de alguna de las personas a que se refiere el inciso primero del artículo 7º, se procederá conforme al número siguiente y sólo se podrá revocar el reconocimiento de la

persona jurídica cuando la circunstancia sobreviniente afectare el normal funcionamiento de la institución, y

2) Si se tratare de una persona natural acreditada como colaborador, para la revocación del reconocimiento se atenderá a la circunstancia de concurrir una causal subsanable o no subsanable.

En ambos casos, se entenderá que no es subsanable aquella causal que habiéndose representado por el Servicio en forma escrita no hubiere sido superada en el plazo señalado para estos efectos.”

Es importante señalar que la vulneración de derechos por parte de una OCA de algunos de los niños, niñas y adolescente, no es elemento para perder la acreditación.

## Anexo B: Preguntas sobre implementación

Las preguntas que guiaron los métodos visuales fueron:

1. ¿Este flujo se parece al proceso de intervención que ustedes realizan? (la persona lo evalúa y lo modifica a su realidad)
2. ¿Qué áreas del flujo son las más relevantes/complejas/determinantes para objetivo de programa? ¿por qué?
3. ¿Qué opina sobre las normas técnicas? ¿les dejan margen para realizar la intervención?
4. ¿Existen actividades que ustedes realizan que no están estipuladas en el PRM, pero ayudan a cumplir los objetivos del programa? ¿Cuáles?

El flujo que utilizado fue el siguiente:

